

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

*Giovedì 20 novembre 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.*

**La seduta comincia alle 14,5.**

**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, sospeso nella seduta del 19 novembre.

Il deputato Giorgio BENVENUTO, espresso il proprio vivo apprezzamento per il lavoro finora svolto dai relatori, richiama l'attenzione sulla opportunità che le modifiche che sembrano annunciarsi da parte del Governo in ordine all'IRAP vengano portate a conoscenza della Commissione, sia per evitare che l'esame si soffermi su aspetti del provvedimento che poi dovessero risultare superati, sia per affermare la necessaria centralità del Parlamento nel procedimento preordinato alla redazione del testo definitivo del decreto. Rammenta che, peraltro, eventuali modifiche di tale testo ri-

spetto a quello ora in esame non potrebbero che essere correlate, in base al nostro ordinamento, a quanto verrà espresso nel parere della Commissione.

In ordine allo schema di decreto osserva in via generale come di esso vada attentamente considerata l'effettiva possibilità di essere operativo già alla data del 1° gennaio 1998, quando verranno meno alcuni dei tributi soppressi, al fine di limitare i possibili effetti negativi di cassa sulle entrate erariali; analoga considerazione vale nei confronti della contribuzione di competenza degli istituti previdenziali.

Nel merito del provvedimento, valuta necessario consentirne una maggiore gradualità rispetto a quanto ora esso prevede. L'IRAP costituisce una riforma, la cui attuazione non sarebbe certamente stata possibile senza lo strumento della delega legislativa, che risponde ad esigenze da tempo presenti nel Paese, sintetizzabili nella lotta contro le cosiddette tre « e »: evasione, erosione, elusione. Tuttavia l'omnicomprensività della sua sfera d'intervento e l'esigenza dell'invarianza di gettito vengono a causarne effetti particolarmente accentuati nei confronti di alcuni settori, quali quello del lavoro autonomo e, più ancora, del settore agricolo, già recentemente soggetto ad aumento dei carichi impositivi per gli interventi attuati in campo fiscale e previdenziale. Altri settori meritevoli di attenzione sono

quello delle imprese multinazionali e quello delle cooperative (per queste ultime con riguardo in particolare alla materia degli utili indivisibili).

Quanto all'intervento operato nel settore IRPEF, rilevato che non appaiono giustificabili aliquote che vengano a favorire i redditi più elevati, segnala l'indispensabilità di una maggior riflessione su quanto ne conseguirà nei confronti dei percettori di redditi medio-alti, situati cioè tra i 70 ed i 150 milioni, che vengono a costituire la categoria più penalizzata dal provvedimento: per questa fascia di destinatari, l'aumento dell'aliquota si aggiunge alla riduzione delle detrazioni e al diminuire della percentuale degli oneri detraibili. Qualora si tratti di pensionati, vanno inoltre considerate le ulteriori penalizzazioni previste nel provvedimento collegato alla legge finanziaria.

Una specifica attenzione va infine dedicata a valutare quali saranno gli effetti dell'IRAP a regime sul mercato del lavoro, al fine di evitare possibili ricadute negative sui livelli occupazionali in alcune zone del Paese.

Su tali ultimi aspetti il deputato Ferdinando TARGETTI, *relatore per il titolo I del provvedimento*, precisa che si tratta di questioni di assoluto rilievo, che però, a suo avviso, non sembrano risolvibili nell'ambito del decreto IRAP, e sui quali valuta più opportuno operare con specifici interventi: ad esempio mediante lo strumento dell'IRPEG nei confronti delle imprese che operano nel Mezzogiorno, e, con riguardo all'occupazione, introducendo specifiche agevolazioni.

Il deputato Pietro ARMANI premette che articolerà il proprio esame del provvedimento in due parti, riferite rispettivamente al primo ed al secondo titolo dello schema di decreto. Per quanto concerne il titolo I, evidenzia quanto segue.

#### 1. *Profili di illegittimità costituzionale.*

L'esame dello schema di decreto legislativo proposto dal Governo induce a

ritenere che il provvedimento sia affetto da vizi costituzionali piuttosto rilevanti; questi vizi potrebbero coinvolgere la stessa legge delega, ove questa debba essere intesa ed interpretata sulla scorta dei principi applicativi individuati dal Governo ed enunciati nello schema di decreto legislativo.

Partendo dalla considerazione che il legislatore ha facoltà di individuare la capacità contributiva richiesta dalla Carta costituzionale, fissando presupposti anche diversi dal reddito, dal patrimonio e dal consumo, la dottrina più autorevole ritiene, e la stessa Corte costituzionale conferma, che tale autonomia debba esercitarsi mantenendo il criterio della ragionevolezza, nel senso di mancanza di arbitrarietà. Ebbene, esaminando le proposte del Governo in tema di IRAP si ha la sensazione che tale ragionevolezza sia stata violata in più di una occasione.

Infatti, presupposto individuato è lo svolgimento di attività dirette a produrre beni ovvero a prestare servizi: quindi la mera organizzazione di alcuni dei fattori della produzione, indipendentemente dal conseguimento di un risultato economico effettivamente in utile, in termini di reddito o comunque di arricchimento. Si pensi che restano assoggettati al tributo anche i fallimenti e le società che realizzano risultati economici negativi. Sotto questo profilo il tributo presenta odiosi aspetti di aggravamento di situazioni economicamente già sbilanciate: viene da chiedersi quale sia l'interesse generale da tutelare perseguendo, tramite l'imposizione, soggetti che invece avrebbero bisogno di provvidenze ed aiuti, per preservare il tessuto sociale ed economico, piuttosto che facilitarne la « radiazione » dal mondo economico per l'insopportabilità dei costi tributari. Inoltre, nel caso di fallimento sembra evidente che l'onere tributario dell'IRAP verrebbe di fatto traslato e posto a carico dei creditori del fallito, con discutibili effetti di acollo obbligatorio, ancorché indiretto, del-

l'onere con violazione della capacità contributiva del creditore medesimo.

Lo schema prevede basi imponibili differenziate per ciascuna delle categorie di contribuenti previste; non si tratta di modificazioni marginali della base imponibile per tener conto di qualche specifica circostanza che potrebbe ostacolare una razionale determinazione del tributo dovuto. Si tratta, invece, di una vera e propria diversificazione per numerose categorie di soggetti che rende la determinazione d'imposta assai diversa per ogni comparto, suscitando il dubbio che possa essere violato il principio dell'uguaglianza dei soggetti innanzi alla legge tributaria. Si ripete: non si tratta di modifiche marginali, ma di criteri che differenziano sin dalla radice la base imponibile, con incisione davvero diversificata e difficilmente prevedibile. Sembra il caso di sottolineare in questa sede la disposizione di cui all'articolo 10, con la quale la base imponibile per gli organi e le amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici ivi indicati viene individuata nell'ammontare delle retribuzioni corrisposte: in questo caso, perfino l'aliquota viene diversificata rispetto a quella vigente per gli altri contribuenti (si veda il secondo comma dell'articolo 16). Insomma un tributo nel tributo con ricadute di seria discutibilità sull'omogeneità dell'assetto della norma e con effetto sulla credibilità di una innovazione che tende a lasciare l'onere, per dette amministrazioni, esattamente al livello del prelievo precedente, sotto forma di contribuzione sociale. Insomma, una gigantesca partita di giro, senza costrutto.

Come detto, la base imponibile dei soggetti « diversi » da quelli che hanno una base imponibile specifica viene individuata con un rinvio casistico ad alcune voci del conto economico, specificamente menzionate. Un osservatore indipendente - doverosamente astenendosi per quanto possibile da coinvolgimenti ideologici, che spesso offuscano una visione equilibrata e leale - deve osservare la pericolosità tecnica di questo modo di legiferare. Manca infatti, come detto, un parametro guida (il red-

dito, il consumo, il patrimonio) che in caso di dubbio possa orientare l'interprete (il contribuente, l'amministrazione, il giudice) nel decidere l'appartenenza alla base imponibile di un certo elemento. A titolo di esempio, si rileva che tra i commentatori del provvedimento è stato fatto ripetutamente il caso delle plus/minusvalenze delle imprese: ove queste siano allocate, per effetto delle discrezionali e legittime valutazioni dell'imprenditore, tra le partite straordinarie del conto economico (Voci E - Proventi e oneri straordinari), la base imponibile IRAP dovrebbe escluderle. Ma vi sono casi in cui tali plus/minusvalenze potrebbero essere incluse, altrettanto legittimamente, nelle partite ordinarie (Voci A - Valore della produzione): in tal caso esse sarebbero incluse nella base imponibile IRAP. In caso di dubbio, la norma non indica né contiene indirettamente un criterio per risolverlo: infatti, mancando un principio impositivo guida, qualunque soluzione potrebbe essere ritenuta arbitraria, ancorché argomentata. Sembra davvero che la certezza del diritto possa essere a rischio come non mai in queste vicende.

Sempre a proposito della base impositiva, si rileva che la legge di delega (articolo 3, comma 144, lettera *b*, legge 662/96) dispone che l'imposta debba essere applicata in relazione all'esercizio di un'attività organizzata per la produzione di beni e servizi: lo schema di decreto legislativo (articolo 2) allarga la configurazione, estendendola anche alle attività dirette a « scambiare beni »; viene immediato il sospetto che la legge di delega sia stata violata.

La relazione governativa ammette, lodevolmente, che i proponenti non sono in grado di stimare l'effetto dell'introduzione del nuovo tributo sul gettito. Questa imponderabilità inficia, ovviamente, l'intero provvedimento, proprio sulla scorta della ragionevolezza, che è imposta dalla Carta costituzionale in ordine alla individuazione della capacità contributiva. Ma come si può dimostrare il disegno che si

persegue, se gli effetti dell'azione non possono essere previsti, non per incertezze sul ciclo economico, bensì per l'incertezza dell'assetto applicativo del nuovo tributo che si è voluto introdurre?

La preoccupazione del punto precedente viene amplificata, se possibile, dalle considerazioni in ordine all'acconto previsto per il primo periodo di imposta nell'applicazione del tributo: ammesso che si sia ben inteso il complesso fraseggio degli articoli 31 e 45 — una censura davvero severa deve essere formulata sulla oscurità della norma e sulla formulazione adottata, che rimane ostica ed imperscrutabile agli stessi membri del Parlamento che devono commentarla — risulta che l'acconto deve essere effettuato in base al 120 per cento del tributo il quale risulterebbe dalla applicazione figurativa dell'IRAP per l'ultimo periodo d'imposta precedente (1997): si tratta quindi di un prelievo forzoso, che viola la capacità contributiva, sia pur stabilita con le difficoltà e le incertezze di cui sopra. Ma la violazione costituzionale scalfisce perfino la riserva di legge, quando si stabilisce che l'imposta effettivamente dovuta per il primo periodo d'imposta sarà di fatto stabilita dal Ministro delle finanze con suo editto (*rectius*: decreto). Insomma, la legge di delega limita al 4,5 per cento l'incidenza massima del tributo sulla pur inafferrabile base imponibile. Con l'acconto al 120 per cento l'aliquota edittale del 4,25 per cento passa al 5,10 per cento (a parità di basi imponibili):

$$+20\% \text{ di } 4,25\% = 0,85\% + 4,25\% = 5,10\%.$$

Del resto, tale misura potrebbe perfino essere superata, se il decreto ministeriale imponesse in ipotesi un fattore moltiplicativo più alto. Resta da chiedersi a cosa serve il Parlamento, con un esecutivo che in via surrettizia e fumosa si appropria del potere impositivo, pretendendo di modularlo a piacimento, *ex post*, a seconda degli insuccessi della formulazione impositiva adottata così avventurosamente ed al di fuori di ben sperimentati precedenti e parametri.

## 2. La capitalizzazione delle imprese.

Con i recenti schemi di decreti delegati di carattere fiscale il Governo è intervenuto per incentivare la ricapitalizzazione delle imprese, essenzialmente agendo su due leve e cioè:

da un lato, la DIT, attenuando la tassazione degli utili riferibili agli incrementi di capitale, attuati mediante apporti di denaro;

dall'altro, penalizzando l'indebitamento. Quest'ultimo obiettivo è stato realizzato sia attenuando i benefici della DIT in presenza di forte indebitamento, sia comprendendo gli oneri finanziari nella base imponibile dell'IRAP.

Fermo restando che il fine di ricapitalizzare le imprese è sicuramente avvertito in sede generale, dato che generalmente si ammette che le imprese italiane sono sottocapitalizzate, si deve osservare che è stato utilizzato uno strumento improprio — la leva fiscale — per un problema che ha invece rilevanza prettamente civilistica.

È noto, infatti, che negli ordinamenti di ispirazione anglosassone si ammette che le società possano continuare ad operare anche in presenza di un capitale netto negativo. Al contrario, nel nostro ordinamento esistono due norme che prescrivono:

la convocazione dell'assemblea per le decisioni del caso, allorché le perdite abbiano intaccato oltre il terzo del capitale (articolo 2446 del codice civile);

la riduzione del capitale e il contemporaneo aumento del medesimo al limite minimo legale, ovvero la trasformazione della società, in caso di perdita di oltre un terzo del capitale che ne comporti una riduzione al di sotto del minimo (articolo 2447 del codice civile).

La *ratio* di tali norme consiste, com'è noto, nel fatto che nel nostro diritto societario si ritiene che il capitale sociale abbia una funzione di garanzia sia nei

confronti dei soci che dei terzi creditori. Orbene, considerato che i limiti di capitalizzazione sono stati fissati in lire 20 milioni per le Srl e in lire 200 milioni per le SpA, dalla legge 16 dicembre 1977, n. 904, è evidente che la suddetta funzione è oggi venuta del tutto meno, atteso che con un capitale molto modesto è possibile operare muovendo sul mercato un giro d'affari sproporzionato ai mezzi propri sopra indicati.

La leva fiscale non corregge questa grave distorsione. Infatti, o si elimina anche dal nostro ordinamento la funzione di garanzia del capitale, contribuendo così a fare chiarezza nei bilanci, nel senso che i terzi che intrattengono rapporti con le società sottocapitalizzate o aventi capitale negativo saranno indotti a meglio valutare l'affidabilità delle società suddette, ovvero, come sembra più coerente, si introducano dei limiti fra capitale proprio e possibilità di accedere al credito in proporzione al volume d'affari realizzato.

La penalizzazione tributaria degli oneri finanziari (ottenuta soprattutto con la determinazione della base imponibile dell'IRAP) non contribuisce a risolvere il problema. Infatti, gli operatori che maggiormente ricorrono al credito saranno indotti a trovare il punto di « equilibrio » secondo la propria convenienza fiscale, senza tener conto delle esigenze di certezza e trasparenza nei rapporti con i terzi.

Da ciò discende che il problema della capitalizzazione delle imprese, nel nostro ordinamento, va ricondotto esclusivamente all'ambito civilistico, rifuggendo dalla tentazione del fisco di « fare cassa » approfittando delle distorsioni esistenti oggi nel nostro sistema.

### 3. Effetti dell'IRAP sulla patrimonializzazione delle imprese.

Nella Relazione che accompagna lo schema di provvedimento (vedi pagina 6), il Governo afferma che gli effetti economici prodotti dall'introduzione dell'IRAP « 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 ».

Quanto sopra risponde alla logica, perseguita dal Governo con l'insieme di provvedimenti emanati e già messa in luce, di favorire la capitalizzazione delle imprese, colpendo, nel contempo, quelle che ricorrono artificiosamente all'indebitamento al solo fine di ridurre il carico fiscale su di esse gravante.

Tale logica, peraltro discutibile, dovrebbe comunque essere perseguita solo con misure che incentivino i contribuenti a comportarsi in modo più « virtuoso », così come si è tentato di fare con la *Dual Income Tax* (peraltro con risultati, per altri versi, assai discutibili).

Non è assolutamente accettabile dal punto di vista politico-sociale, né è corretto sotto il profilo della legittimità anche costituzionale, intervenire con misure penalizzanti, come lo stesso Governo afferma essere l'IRAP, che oltre a colpire i « furbi », finiscono con l'affossare i più deboli e i più bisognosi di aiuti (e che, comunque, dovrebbero essere il mercato e non il fisco a selezionare).

È indubbio, infatti, che le riportate affermazioni della Relazione ministeriale costituiscono l'esatto rovesciamento dei concetti di capacità contributiva e di uguaglianza sanciti dagli articoli 3 e 53 della Costituzione: si alleggerisce la pressione fiscale per chi ha più soldi da mettere nell'impresa e per chi più guadagna e contemporaneamente si inasprisce l'imposizione per chi deve ricorrere al credito e per chi lavora in condizioni di utili marginali o addirittura in perdita.

Le ulteriori affermazioni contenute nella pagina 6 della Relazione ministeriale confermano, con dovizia di dati statistici, che gli effetti prodotti dall'IRAP saranno effettivamente quelli sopra rappresentati, ma il Governo non se ne duole perché constata che « nella media dei contribuenti » vi è una sostanziale indifferenza di tassazione complessiva ed inoltre si è

deciso di adottare « un correttivo parziale e transitorio » per attenuare gli effetti peggiorativi di dimensioni più macroscopiche.

In sostanza, il Governo ha calcolato che il numero e la « qualità » dei contribuenti penalizzati in palese violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva rappresenta un ammontare di « voti persi » del tutto marginale, andando a colpire sempre quelle stesse categorie di medio-piccoli imprenditori, artigiani e professionisti da sempre tassati, proprio perché non hanno mai dato in massa il loro consenso elettorale ai partiti della attuale maggioranza di governo.

Le statistiche menzionate dal Governo non ci dicono dove sono ubicate le imprese che saranno penalizzate dall'IRAP, ma è lecito presumere che si trovino per la maggior parte nelle zone meno sviluppate del Paese, dove maggiore è il costo del denaro e dove è più difficile essere imprenditori: tutto ciò non sembra essere in perfetta coerenza con la dichiarata azione politica a favore del Mezzogiorno e della disoccupazione, oltre che rappresentare in prospettiva un ulteriore motivo di eventuale incostituzionalità.

#### 4. Coerenza dell'IRAP con i principi comunitari ed effetti sull'occupazione.

L'attività impositiva prevista dal legislatore deve essere conforme ai principi dettati dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Per tale ragione la legislazione tributaria, oltre che conforme al dettato della Carta costituzionale, deve rispettare i seguenti principi generali desumibili dalla Direttiva comunitaria n. 90/434 in materia di ristrutturazioni aziendali (fusioni, scissioni, eccetera):

esclusione di qualsiasi ostacolo alla stabilizzazione delle imprese nel territorio comunitario;

esclusione di distorsioni nel funzionamento del mercato comune;

esclusione di distorsioni nei meccanismi di incremento della produttività con effetti sulla competitività delle imprese;

adozione di regole fiscali neutre nei confronti della concorrenza;

armonizzazione dei regimi fiscali.

La struttura dell'IRAP rispetto ai suddetti principi accolti dalla Unione europea fa sorgere non poche perplessità. Infatti, essendo l'Italia l'unico paese ad averla adottata, non è possibile sottrarsi ad una verifica della coerenza dell'imposta con la nostra presenza nel mercato comune.

L'indetraibilità dell'imposta ai fini della tassazione sul reddito porta di per sé l'aliquota reale dell'IRPEG ad un livello superiore all'aliquota nominale, creando problemi potenziali di doppia imposizione a carico degli investimenti esteri in Italia da parte delle imprese multinazionali. Ma, anche a non voler considerare tale aspetto visto che l'armonizzazione fiscale a livello europeo è tuttora soltanto un obiettivo, non v'è dubbio che l'Unione europea è intervenuta, come nel caso della predetta direttiva, tutte le volte in cui i sistemi fiscali ostacolano la libera allocazione delle imprese.

L'IRAP ricomprende nella base imponibile il costo del lavoro.

Pertanto, è del tutto conseguenziale che gli imprenditori orienteranno le loro scelte verso attività che richiedano minori quantità di manodopera.

I fenomeni di *outsourcing* (esternalizzazione di attività in essere), già oggi molto spinti, risulteranno ancor più incentivati. Non tutte le attività sono però suscettibili di ristrutturazione nel senso indicato.

È, perciò, presumibile che diversi operatori italiani potranno orientarsi verso il trasferimento all'estero di alcune produzioni, mentre gli operatori stranieri potranno sentirsi indotti a rivedere i loro piani di investimento in Italia.

Per tutte queste ragioni non si può escludere che la nuova imposta venga riconosciuta in conflitto con i principi comunitari a tutela della libertà d'im-

presa. E, a tale proposito, non è da escludere che alcuni contribuenti italiani ricorrano alla Corte europea di giustizia per sollevare davanti ad essa questi problemi, evidentemente trascurati da un Ministro delle finanze di cultura marxista e di eccezionale arroganza intellettuale.

##### 5. Effetti dell'IRAP sulla tassazione a carico degli immobili.

Come è noto, con l'introduzione dell'ICI si è provveduto ad escludere dalla base imponibile ILOR derivante dal reddito d'impresa il reddito dei fabbricati strumentali all'esercizio dell'impresa stessa; e ciò al fine di evitare che tale reddito fosse assoggettato sia all'ICI che all'ILOR.

Un analogo meccanismo non è previsto ai fini della determinazione dell'imponibile IRAP, sicché la nuova imposta viene a gravare sul reddito dei fabbricati inclusi nel patrimonio aziendale, sovrapponendosi alla già esistente tassazione IRPEG/IRPEF e ICI e facendo raggiungere alla pressione fiscale complessiva relativa ai sopraindicati cespiti un livello di vero e proprio esproprio.

Non si può, infatti, negare che tutte e tre le imposte sono, direttamente o indirettamente commisurate al reddito di tali fabbricati e precisamente: l'imposta personale (IRPEF/IRPEG) perché colpisce il reddito d'impresa che per definizione ricomprende anche quello figurativo degli immobili ad essa appartenenti; l'IRAP, in quanto colpisce il margine lordo di produttività dell'impresa, anche esso ricomprensivo del sopraindicato reddito figurativo; l'ICI perché, sebbene formalmente commisurata al valore dell'immobile, di fatto è parametrata al suo reddito, in quanto il valore si determina moltiplicando per un determinato coefficiente la rendita catastale (reddito netto presunto per legge) dell'immobile stesso. Dal punto di vista sostanziale, a nulla vale sostenere che l'ICI ha più le caratteristiche di un'imposta patrimoniale piuttosto che di un'imposta sul reddito, perché anche in

tal caso il carico fiscale dovrebbe essere talmente tenue da poter essere pagato con una parte del reddito, senza avere caratteristiche di vero esproprio del valore patrimoniale.

Al riguardo, valga il seguente esempio:

casa di civile abitazione inclusa tra i beni aziendali quale immobile relativo all'impresa di proprietà di una società di capitali

Rendita catastale	£. 1.000.000
Imposte: IRPEG 37 per cento (b)	£. 370.000
IRAP 4,25 per cento	£. 42.500
ICI (6 per mille di 1.000.000 x 100)	£. 600.000
	£. 1.012.500
Totale	£. 1.012.500

È evidente che per l'immobile esemplificato lo Stato, mentre presume che vi sia una redditività netta annua (rendita catastale) di 1.000.000, pretende dal proprietario imposte per complessive lire 1.012.500, confiscando, di fatto, tutto il reddito ed erodendo lo stesso valore-capitale.

Con l'introduzione della DIT (*Dual Income Tax*), l'aliquota massima dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) non potrà comunque essere inferiore al 27 per cento: il che riduce la cifra corrispondente a £. 270.000, portando il totale da £. 1.012.500 a £. 912.500; il che non modifica affatto la logica del discorso fatto in questa sede, in quanto si passerebbe da una incidenza del 101 per cento ad una del 91 per cento. Cosa che non sposta di molto i termini del problema.

Sarà interessante vedere cosa ne penserà la Corte costituzionale.

##### 6. IRAP e federalismo fiscale.

Il Governo afferma che la nuova imposta costituisce l'attuazione di un primo stadio di federalismo fiscale, responsabilizzando le Regioni sull'ammontare del prelievo tributario richiesto ai soggetti residenti nei rispettivi ambiti territoriali.

In effetti l'IRAP, per come è attualmente concepita e, ancor più, per come dovrà diventare a regime (trascorsi due anni di fase sperimentale) costituisce un esempio di cattivo federalismo fiscale, contenendo in sé i germi di tutti quelli che sono i difetti di un sistema tributario mal decentrato.

In particolare, la prevista facoltà accordata alle singole regioni di poter aumentare l'aliquota IRAP di un punto percentuale non potrà che accentuare i fattori che già oggi, in campo economico, creano presupposti favorevoli allo sviluppo nelle zone già più ricche, a più alto tasso di industrializzazione e a più basso numero di disoccupati, mentre nel contempo costituiscono un freno per tutte le aree caratterizzate da situazioni opposte alle prime. È evidente, infatti, che le regioni più povere, che in genere hanno anche una popolazione con redditi più bassi e che, quindi, sostengono una maggiore spesa sanitaria rispetto al complesso delle risorse disponibili, saranno costrette ad introdurre la maggiorazione di aliquote IRAP per far quadrare i propri bilanci, ma in tal modo renderanno più caro alle imprese il costo del lavoro, oltre che quello del denaro, rendendo oltremodo difficile lo sviluppo economico ed aggravando il problema della disoccupazione.

La sperequazione di risorse finanziarie tra regione e regione non potrà essere efficacemente combattuta neanche con l'appena delineato sistema di trasferimenti delle eccedenze di entrate tributarie riscontrabili nelle regioni più ricche a favore di quelle più povere, perché ciò indurrà le prime a non introdurre alcuna maggiorazione di aliquote IRAP (non volendo ovviamente gravare i loro contribuenti di oneri tributari impopolari), mentre costringerà le seconde a raggiungere i massimi livelli consentiti di pressione fiscale, per poter vantare il diritto nei confronti dello Stato ai trasferimenti perequativi di entrate.

In sostanza, il sistema innesca il noto processo di « concorrenza fiscale » tra regione e regione che altrove, ad esempio negli Stati Uniti, costituisce una molla all'efficienza delle pubbliche

amministrazioni locali ed occasione di sviluppo, favorendo la riallocazione delle imprese. Nel nostro Paese, caratterizzato da un'estensione territoriale contenuta e dall'esistenza di due zone ad alta differenziazione di sviluppo economico, la « concorrenza fiscale » non potrà che tornare utile alle regioni più ricche, rallentando la ripresa economica delle aree più povere, nelle quali la fatale maggiore pressione fiscale sulle imprese non potrà che costituire un nuovo pesante fattore di freno.

Sotto il profilo tecnico-gestionale, si rileva che il previsto decentramento alle regioni della funzione accertatrice relativa all'IRAP, non potrà che provocare gravi inconvenienti gestionali, oltre che spreco di risorse in uomini e mezzi, con prevedibili scarsi risultati in termini di lotta all'evasione fiscale.

Sono note, infatti, le difficoltà nelle quali si dibatte l'amministrazione finanziaria nello svolgimento dell'attività di controllo delle dichiarazioni dei redditi relative alle imprese ed alle attività di lavoro autonomo e ciò, nonostante che detta amministrazione si avvalga di un sistema di uffici periferici dislocati su tutto il territorio nazionale, con personale che, malgrado le mille difficoltà, è senza dubbio il più qualificato a svolgere queste delicate mansioni.

Le regioni dovrebbero creare un loro apparato di controllo e accertamento che, naturalmente, non potrebbe aver competenze territoriali diverse dallo stesso ambito regionale e che non avrebbe a disposizione tutte le possibilità di controlli incrociati e di riscontri comparativi, anche induttivi, che posseggono gli uffici periferici dell'amministrazione finanziaria: ne conseguirà una grande difficoltà a porre in essere controlli effettivamente efficaci, un'alta probabilità di conflitti di competenza tra regione e regione e tra queste e l'amministrazione finanziaria statale, un aumento dei costi, un livello professionale che ben difficilmente potrà essere molto elevato: in una parola, un dispendio di risorse senza apprezzabili risultati.

Si ritiene che tutto ciò possa costituire una grave minaccia all'attuale struttura dell'amministrazione finanzia-



ria, nel momento stesso in cui la pesante riforma attuata ne mette a dura prova le capacità di recepimento e di reazione: niente di più probabile che, in breve, vi possa essere la fuga dei più bravi ed esperti funzionari statali verso i neo costituenti uffici tributari regionali che, sicuramente, sarebbero in grado di assicurare retribuzioni più elevate.

Tutto ciò non può che fare la gioia degli evasori fiscali, a meno che il ministro delle finanze non ritenga di mantenere a tempo indeterminato la gestione e la riscossione centralizzata del tributo per ovviare a questi ed altri inconvenienti (per esempio, la difficoltà di scorporare la base imponibile di un contribuente con centri produttivi in più regioni, in modo da attribuire a ciascuna regione la sua quota parte di base imponibile da colpire e, quindi, la sua parte di gettito).

Resta, poi, il problema dell'indetraibilità dell'IRAP dall'imposta sul reddito IRPEG-IRPEF, laddove il federalismo fiscale destina, in sede di revisione costituzionale, alcune funzioni e servizi pubblici alla esclusiva competenza statale (per finanziare i quali compete appunto il gettito della tassazione generale sul reddito) ed altre funzioni e servizi pubblici alla competenza esclusiva delle regioni, per finanziare i quali dovrebbe servire il gettito dell'IRAP (come quello dell'ICI serve a finanziare i servizi comunali). Se ogni successivo livello di governo deve avere le proprie funzioni non sovrapponibili con quelle degli altri livelli, come può essere giustificabile la indetraibilità dell'IRAP (e dell'ICI) dalla imposizione generale sul reddito, che servirà a finanziare essenzialmente i servizi di competenza dello Stato (ed eventualmente la funzione perequativa tra i diversi livelli di governo)? È un problema che il Ministro si rifiuta oggi di affrontare (quello della detraibilità), ma che si porrà seriamente quando il federalismo fiscale fosse varato dal Parlamento. In tal caso, il sistema tributario (la cui pressione complessiva sui contribuenti è già oggi così elevata) rischierà di essere una sommatoria di tributi tutti a carico della stessa base

imponibile, con evidenti effetti di cumulo sulla medesima capacità contributiva.

Per quanto riguarda il titolo II dello schema di decreto legislativo in attuazione della delega di revisione dell'IRPEF (articoli 46-50), l'articolo 46 traccia le nuove aliquote da applicare ai diversi scaglioni di reddito. In pratica, dalle nove aliquote per gli altrettanti scaglioni previste al vecchio articolo 11 del TUIR (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917) si passa alle cinque aliquote per altrettanti scaglioni dell'attuale articolo 46. Il Ministro delle finanze ha molto esaltato questa sua pretesa « semplificazione », ma essa è più apparente che reale, in quanto egli si limita ad accorpate nel primo scaglione fino a 15 milioni, cui corrisponde oggi l'aliquota del 18,5 per cento, i due vecchi scaglioni fino a 6 milioni (aliquota 12 per cento) e da 6 ad 11 milioni (aliquota 22 per cento) con una riduzione d'incidenza di 3,5 punti percentuali (si noti, però, che la media aritmetica semplice tra le due vecchie aliquote avrebbe portato al 17 per cento), ma a fronte di un aumento del limite massimo dello scaglione unificato (da 11 a 15 milioni) pari al 36,4 per cento. Si può dire che tutti i redditi i quali nel 1987 erano collocati fino ad 11 milioni si sono rivalutati omogeneamente del 36,4 per cento per effetto della inflazione? Così pure l'attuale secondo scaglione da 15 a 30 milioni (aliquota 26,5 per cento) sostituisce quello fra gli 11 e i 28 milioni del vecchio TUIR (aliquota 27 per cento): come si spiega che per una rivalutazione dello scaglione del 7,1 per cento si ha una riduzione di aliquota dello 0,5 per cento? E ancora: al vecchio scaglione da 28 a 50 milioni (aliquota 34 per cento) si contrappone oggi il nuovo e terzo scaglione da 30 a 60 milioni: perché il limite massimo di tale scaglione è rivalutato del 20 per cento, mentre l'aliquota corrispondente è ridotta dello 0,5 per cento, cioè a 33,5 per cento? Non sembra ci sia alcuna correlazione logica, se si esclude l'arbitrio politico.

Come a mero arbitrio politico si deve certamente la scelta di accorpare i due vecchi scaglioni da 50 a 100 milioni (aliquota 41 per cento) e da 100 a 150 milioni (aliquota 48 per cento) in un unico nuovo e quarto scaglione da 60 a 120 milioni con aliquota del 39,5 per cento: perché il tetto del nuovo scaglione unico scende da 150 a 120 milioni (cioè del 20 per cento), quando nell'ultimo decennio l'inflazione può solo aver rivalutato i redditi, a fronte dei quali (rivalutati) avrebbe più senso contrapporre l'aliquota ridotta (39,5 per cento) rispetto alla media aritmetica semplice delle più elevate aliquote dei due precedenti scaglioni (44,5 per cento)? E quale è la logica - se non quella della mera opportunità politica - dell'accorpamento degli ultimi tre vecchi scaglioni (da 150 a 300 milioni con aliquota del 53 per cento; da 300 a 600 milioni con aliquota del 58 per cento; oltre 600 con aliquota del 62 per cento) nell'unico nuovo e quinto scaglione oltre i 120 milioni cui corrisponde l'aliquota del 44,5 per cento, invece della aliquota del 57,7 per cento risultante dalla media aritmetica semplice delle tre vecchie aliquote ora soppresse nell'unica aliquota dell'ultimo scaglione previsto da Visco? In realtà, il ministro delle finanze voleva dare l'apparenza di una riduzione delle aliquote sui redditi fino a 120 milioni (per la verità, accorpendo i due primi vecchi scaglioni ha aggravato relativamente il peso sui redditi minimi), sgravando di fatto i redditi più elevati (quelli cui prima corrispondevano le aliquote del 62, 58 e 53 per cento), ma penalizzando pesantemente, nel contempo, la fascia di redditi (specie quelli riferiti al lavoro autonomo) alla quale corrisponde oggi in Italia la maggiore frequenza statistica, collocati appunto fra i 120 e i 300 milioni. Tutto ciò, ovviamente, per non perdere gettito, ma anzi per accrescerlo, aumentando così l'incidenza complessiva dell'IRPEF sul reddito spendibile degli italiani.

Ma, al di là di queste considerazioni di opportunità politica e di vecchia cucina demagogica, va preso in considerazione il valido ragionamento, scientifico e tecnico insieme, fatto dal professor Enrico De Mita (*Il Sole-24 Ore*, 15 ottobre 1997) circa il problema della

giustizia e della parità di trattamento nella regola della progressività, che il sistema a scaglioni dell'attuale IRPEF non consente di risolvere. Anzi, secondo la tesi di E. De Mita - che io condivido -, è proprio la tecnica degli scaglioni che crea la citata disparità di trattamento: il legislatore, infatti, delimita gli scaglioni e fissa le aliquote a suo piacimento (e prima lo abbiamo ampiamente dimostrato), secondo le sue preferenze politiche. Non è difficile, quindi, secondo il professore della Cattolica di Milano, con le regole della frequenza statistica stabilire a quali scaglioni appartengano le famiglie italiane con i rispettivi redditi che sono favorite o danneggiate da tale scelta politica. Questo spiega, per esempio, l'opzione dell'aliquota del 44,5 per cento per lo scaglione oltre i 120 milioni, che finisce per concentrare (rispetto ai vecchi scaglioni più elevati, oggi aboliti) la pressione dell'IRPEF sulle famiglie che si collocano tra i 120 e i 300 milioni, prevalentemente titolari di lavoro autonomo o di reddito da impresa personale, statisticamente più numerose.

De Mita, a questo punto, si domanda giustamente se tale discrezionalità politica sia destinata a sfuggire ad ogni censura e risponde che di censure se ne possono fare diverse. Una in particolare, visto che esiste, infatti, nella tecnica della tassazione progressiva la cosiddetta « progressività continua » (già vigente in Italia prima della riforma fiscale del 1973 con l'imposta complementare e oggi in vigore nella Germania), in base alla quale ad ogni variazione di reddito deve corrispondere una variazione d'imposta secondo un rapporto costante. Conclude De Mita: se si vuole conservare la progressività per scaglioni, « per non scoraggiare la produzione di un maggior reddito », l'attribuzione a ciascuno di tali scaglioni della propria aliquota deve corrispondere alla regola della progressività continua. In altre parole, il metodo da seguire è quello di stabilire le aliquote minima e massima della progressività continua e, poi, delimitare gli scaglioni nei quali si riflettono automaticamente

le aliquote senza valutazioni arbitrarie e discriminanti. Io credo che il ministro delle finanze avrebbe dovuto seguire il metodo suggerito dal professor De Mita, proprio per evitare attuali e future accuse di arbitrio e di iniquità discriminante.

Gli articoli 47 (detrazioni per carichi di famiglia) e 48 (detrazioni per lavoro dipendente, autonomo e d'impresa) vogliono apparire, d'altra parte, come una specie di fiore all'occhiello del ministro delle finanze, ma anche qui la sostanza è molto più apparente che effettiva. Se si pensa, infatti, che le detrazioni dalla imposta lorda per carichi familiari consentono la detrazione per il coniuge di appena un milione se il reddito complessivo non supera lire 15 milioni, per scendere fino a 400.000 con un reddito complessivo superiore a 60 milioni, ci si rende conto quindi che una progressività inversa viene di fatto ad aggiungersi, per tale tipo di detrazione, alla progressività diretta dell'aliquota fiscale come tale. A ciò si aggiunge la detrazione per ogni figlio a carico, che va dalle 408 mila alle 504 mila lire, a seconda che di tale detrazione fruiscano più contribuenti od uno solo, senza parlare delle detrazioni per spese inerenti alla produzione del reddito da lavoro dipendente (che vanno da 1.710 mila lire sull'imposta lorda per redditi complessivi non superiori ai 9 milioni a sole 100 mila lire per redditi complessivi superiori a 100 milioni), cui si aggiungono le detrazioni dall'imposta lorda per i redditi da lavoro autonomo e da impresa (da un massimo di lire 700 mila per redditi complessivi non superiori a lire 9 milioni fino ad un minimo di lire 100 mila per redditi superiori a 30 milioni ma non oltre i 60 milioni). Si tratta di detrazioni dall'imposta lorda e non dalla base imponibile (come sarebbe più logico, volendo integrare il reddito spendibile delle categorie citate), specie quelle per carichi familiari e per i redditi da lavoro autonomo e d'impresa, decise più per « salvarsi l'anima » (il fisco) che per stimolare veramente i nuclei familiari o per ridurre l'impatto della progressività dell'IRPEF sul lavoro autonomo e da

impresa, visto che in quest'ultimo caso tale « pannicello caldo » si contrappone al pugno nello stomaco rappresentato dall'IRAP.

Un'ultima considerazione va dedicata all'articolo 49, che riduce ulteriormente dal 22 al 19 per cento la percentuale degli oneri sostenuti, in quanto ammessa in detrazione dall'imposta lorda (spese mediche, premi di assicurazione sulla vita, rate dei mutui per la prima casa, eccetera).

Come è noto, il comma 1 dell'articolo 13-bis del TUIR, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, disciplinando la detrazione per oneri ai fini del calcolo dell'IRPEF, stabilisce che dall'imposta lorda si detrae un importo complessivo, fissato in origine nella misura pari al 27 per cento di determinati oneri sostenuti dal contribuente (spese mediche, premi di assicurazioni vita, rate di mutui sulla prima casa, eccetera): misura poi ridotta al 22 per cento con l'articolo 18 del decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, tuttora vigente. Ma l'articolo 49, prima citato, dello schema di decreto legislativo al nostro esame riduce ulteriormente tale misura al 19 per cento. Non si comprende la razionalità di quest'ultima drastica riduzione, poiché — se è vero che essa sembra motivata apparentemente dall'esigenza di non comprimere il gettito dell'IRPEF, specie a fronte delle detrazioni per carichi di famiglia e per spese di produzione del reddito o per compenso dell'onere IRAP (a favore del lavoro autonomo e delle imprese personali), che il ministro ritiene erroneamente generose (vedi articoli 47 e 48 prima esaminati) — di fatto essa finisce spesso per incoraggiare forme evidenti di evasione tributaria. Infatti, il contribuente persona fisica, data la limitatezza della detrazione concessa dal citato articolo 49, non sarà affatto incoraggiato a documentare con regolari fatture (da allegare al proprio modello 740) molte spese sostenute per acquisto di beni o prestazioni di servizi, delle quali appunto sarebbe possibile la parziale de-

trazione: impedendosi in tal modo di attivare quel sano conflitto d'interessi con i suoi fornitori che permetterebbe di rilevare, presso questi ultimi, redditi talvolta in tutto o in parte occultati.

Che questa riduzione di percentuale detraibile venga, dunque, proposta da un ministro delle finanze il quale si è fatto un vanto e un impegno morale di combattere l'evasione fiscale, stupisce e preoccupa. Qualcuno potrebbe dire anche che questo atteggiamento di Visco sia cinicamente dovuto ad una amara constatazione: quella secondo cui l'amministrazione finanziaria non sia concretamente in grado oggi, per la sua cronica inefficienza, di effettuare i necessari controlli incrociati fra le dichiarazioni dei redditi dei contribuenti che allegano la documentazione degli acquisti di beni e servizi da loro effettuati e portati in detrazione e le dichiarazioni dei redditi dei loro fornitori. Il che ovviamente renderebbe del tutto indifferente che la misura della detrazione sia pari al 19 o al 27 o al 50 per cento degli oneri ammessi. In realtà, come del resto avviene negli USA, è proprio sul predetto conflitto di interessi fra il contribuente e i suoi fornitori di beni e servizi che può fondarsi un sicuro e severo controllo delle dichiarazioni dei redditi in sede fiscale per combattere il fenomeno dell'evasione. Quindi, qualora l'amministrazione finanziaria non fosse in grado di effettuare tali controlli, non si dovrebbe tanto ridurre la percentuale di detrazione, quanto aumentare l'efficienza degli uffici fiscali per consentire la funzionalità e la efficacia di tali controlli.

Indi il presidente Salvatore BIASCO rinvia il seguito dell'esame alla seduta pomeridiana già convocata per la giornata odierna, segnalando l'eventualità, cui consente la Commissione, che l'orario di convocazione possa essere posticipato in relazione all'andamento dei lavori del Senato.

**La seduta termina alle 15,20.**

*Giovedì 20 novembre 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.*

**La seduta comincia alle 21,30.**

**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.

Il senatore Antonio D'ALÌ, richiamati i profili critici circa la costituzionalità del provvedimento già affermati dagli altri colleghi dell'opposizione precedentemente intervenuti, segnala comunque l'opportunità di introdurre alcune necessarie modifiche al provvedimento. La prima di tali modifiche attiene ad un necessario prolungamento della fase transitoria del nuovo tributo, considerandone la sua incidenza su tutte le categorie produttive e sul settore del lavoro nel suo complesso: una più lunga fase transitoria costituirebbe, tra l'altro, un segnale rasserenante da parte del Governo, che potrebbe giovare all'avvio della nuova disciplina. Alternativamente, ma a suo parere anche aggiuntivamente, dovrebbe consentirsi un più ampio ricorso alla clausola di salvaguardia, di particolare importanza per alcuni settori. Un prolungamento della fase transitoria sarebbe utile non solo per i cittadini, per i quali il cosiddetto « effetto annuncio » è ancora troppo recente, ma anche per il Governo, che in proposito non sembra avere idee ben chiare, stante il suo recepimento delle modifiche al regime IRAP per i comuni appena ora introdotte presso il Senato nel provvedi-

mento collegato. Ulteriori proposte di modifica, che egli in questa sede si limita a richiamare, avendone constatato la ripetuta segnalazione nel corso del dibattito finora svoltosi in Commissione, concernono le imprese multinazionali, la gravosa incidenza delle nuove aliquote IRPEF nella fascia dei redditi medi e medio-alti, vale a dire situati fra i sessanta ed i centosessanta milioni annui, nonché un riguardo specifico per il settore agricolo, alle prese con ripetute novità fiscali e contributive che rischiano di arrecare al settore medesimo forti turbative. Conclude il proprio intervento richiamando l'importanza di recuperare la portata effettiva del testo originario degli attuali commi 158 e 159 della norma di delega, che nella iniziale formulazione (poi mutata con la proposizione della questione di fiducia presso la Camera) prevedeva una ben diversa e significativa partecipazione - rispetto a quella attualmente prevista - delle regioni a statuto speciale nella gestione del nuovo tributo.

Il senatore Massimo BONAVITA ritiene opportuno limitarsi a segnalare tre aspetti problematici del provvedimento, sui quali richiama l'attenzione dei relatori. Il primo aspetto concerne il settore agricolo, nei cui confronti occorre una soluzione più morbida rispetto a quella ora prevista nello schema di decreto, possibilmente differenziando la posizione delle aziende familiari rispetto alle altre; il secondo aspetto attiene alla necessità di sottrarre alla base imponibile IRAP gli utili indivisibili delle società cooperative, che, in quanto sottratti alla disponibilità delle società medesime, non vanno tassati; infine, condivide le cautele da adottare nei confronti dei percettori di redditi medio-alti che, deve precisare, sono costituiti in prevalenza da lavoratori dipendenti.

Il deputato Ferdinando TARGETTI, *relatore per il titolo I del provvedimento*, intervenendo in replica, ritiene necessario precisare, in via preliminare, come siano da ritenersi infondati i rilievi di costituzionalità finora avanzati, ove si consideri

che la base imponibile dell'IRAP è costituita non dall'utile di impresa ma dal valore aggiunto, e che la capacità contributiva è riferita ai fattori che producono tale valore e che ottengono un reddito corrispondente: la tassazione pertanto opera sul reddito complessivo prodotto dai vari fattori produttivi dell'impresa.

Tanto precisato in via generale, rinvia per alcune proprie specifiche osservazioni, che motivano la propria proposta di parere favorevole, a quanto verrà specificato nella proposta medesima, limitandosi, in questa fase della discussione, a segnalare le principali. Tra queste, alcune precisazioni in ordine alla base imponibile dell'IRAP, per la quale, oltre a chiedere i necessari chiarimenti in ordine ad alcuni suoi elementi, quali il vestiario, la mensa aziendale, i regali per festività etc., riterrebbe utile l'inserimento nella stessa della quota di *leasing* sostenuta dalle imprese, ad eccezione degli autotrasportatori. Quanto alle aliquote stabilite per le amministrazioni pubbliche, ritiene che la scelta di fissarle in maniera eguale a quelle vigenti per i contributi sanitari non sia giustificabile a regime. In ordine al primo acconto di imposta andrebbe precisato che se il contribuente prevede una base imponibile del 1998 inferiore a quello del 1997, è su quest'ultima che debba basarsi la presunzione, prevedendo altresì che il contribuente possa recuperare l'eventuale credito di imposta nella dichiarazione dell'anno successivo o richiedendo il rimborso.

Esprime poi alcune perplessità circa l'addizionale comunale e provinciale, per la quale riterrebbe più opportuno da parte del Governo una rinuncia all'esercizio delle relative deleghe; in ogni caso andrebbero previsti maggiori trasferimenti agli enti locali, in forma di quota parte delle aliquote IRPEF, in relazione ai nuovi compiti di prossima assegnazione a tali enti. Diverse problematiche - sulle quali si soffermerà attentamente nell'ambito della proposta di parere - sembrano poi attere al finanziamento della sanità, da

valutarsi in connessione al decentramento fiscale. Precisato che occorre una maggiore semplificazione degli adempimenti, ad esempio consentendo un unico modello per l'IRAP unitamente alla dichiarazione IRPEF-IRPEG e IVA, e che gli effetti congiunti di IRAP e DIT dovrebbero poter essere goduti da tutti i soggetti economici che intendano scegliere la tenuta della contabilità ordinaria, conviene sulla opportunità di ripensare la clausola di salvaguardia, allungandone il periodo di validità e precisandone l'operatività in relazione a prefissate soglie di aggravio. In considerazione degli oneri che la nuova imposta comporterà nel settore agricolo, gli appare necessaria l'estensione fino a cinque anni dell'arco di tempo durante il quale tale settore possa godere di aliquote minori, prevedendo però che le regioni possano variarle decorsi i primi tre anni. Con riferimento alle possibili ripercussioni negative sulla base occupazionale osserva poi la necessità che, con riguardo in particolare ai professionisti ed alle piccole imprese, l'esenzione IRAP possa estendersi al cento per cento dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro, pur derivandone possibili esigenze di copertura della perdita di gettito.

Quanto poi alle cooperative e casse rurali, per le quali valuta negativamente l'ipotesi di sottrarre alla base imponibile IRAP gli utili portati a riserva, potrebbe pensarsi, al fine di limitare gli effetti negativi nel settore conseguenti al nuovo tributo, di calcolarne la base imponibile come somma di utile lordo, oneri finanziari netti e costo del lavoro calcolato secondo il decreto del Presidente della Repubblica 602/1970. Con riferimento alle problematiche avanzate in numerosi interventi circa l'incidenza dell'IRAP nelle situazioni agevolate presenti nel Mezzogiorno, concorda sull'opportunità di mantenere condizioni di vantaggio differenziale per le imprese che intendono investire in tale territorio, ritenendo però che lo strumento fiscale per ottenere tale obiettivo non debba essere costituito dall'IRAP, bensì da altri specifici strumenti, come l'IRPEG. Raccogliendo poi alcuni

suggerimenti avanzati negli interventi finora effettuati, segnalerà nel proprio parere l'opportunità di ulteriori e più specifici suggerimenti connessi a carenze formali del testo.

Il senatore Rossano CADDEO, *relatore per il titolo II del provvedimento*, ritiene di aver riscontrato, in base alla documentazione acquisita ed al dibattito finora svoltosi, un consenso generale circa l'intervento sulle aliquote IRPEF, che, a suo avviso, realizzano una opportuna mediazione — diminuendo la forbice tra aliquota minima, che viene innalzata, ed aliquota massima, che viene ridotta — tra gli opposti suggerimenti di operare una progressività illimitata delle aliquote medesime ovvero di ridurle a due soltanto. Analogo giudizio favorevole ritiene di dover esprimere circa le detrazioni per carichi familiari, che appaiono migliori di quelle attualmente vigenti; tale modifica, unitamente all'abolizione dei contributi sanitari e delle detrazioni per il coniuge a carico, gli sembrano indicare un positivo riconoscimento per la funzione sociale svolta da alcune figure in ambito familiare.

A questa valutazione complessivamente favorevole deve però accompagnarsi la segnalazione di alcuni problemi, che si riserva di indicare più dettagliatamente nella propria proposta di parere, e che in rapida sintesi concernono: i possibili effetti negativi sui redditi bassi causati dall'aumento dell'aliquota minima, cui occorrerebbe porre rimedio in sede di detrazione; la insufficiente tutela che sembra riscontrarsi nei confronti delle famiglie monoparentali con figli a carico; la necessità di meglio valutare il risultato cumulativo tra l'intervento sugli assegni familiari e le detrazioni per i redditi con coniuge a carico; l'eccesso di penalizzazione che sembra riscontrarsi per le fasce di reddito tra i sessanta e centosettanta milioni, anche in tal caso da correggere mediante detrazioni.

Deve però segnalare che gli eventuali correttivi qui accennati richiedono il reperimento delle necessarie risorse, per le

quali potrebbe farsi riferimento ad un possibile aumento dell'aliquota massima.

Il deputato Bruno SOLAROLI, *relatore per il titolo III del provvedimento*, precisa che, come gli altri due relatori, si limiterà in questa sede a delineare i criteri di massima presenti nel proprio parere, che fin d'ora preannuncia favorevole al provvedimento, rinviando al parere medesimo per il necessario dettaglio.

Valutando lo schema di decreto nella prospettiva del decentramento fiscale ne valuta positivamente i contenuti; ciò soprattutto nei confronti delle regioni, per le quali deve registrarsi un forte avanzamento nella autonomia fiscale, tanto più significativo se rapportato alla situazione di finanza derivata tuttora sussistente: a regime, infatti, nella disciplina IRAP, le regioni acquisiranno una autonomia fiscale aggiuntiva stimabile tra i sedici ed i diciassettemila miliardi. Analoghi passi in avanti devono registrarsi anche per le province, mentre forse per i comuni le innovazioni recate dallo schema di decreto appaiono di minor rilievo: su questo aspetto forse saranno necessarie alcune modifiche, benché debba rammentare, che la situazione è recentemente mutata in connessione con l'istituzione dell'addizionale IRPEF recentemente introdotta al Senato nel provvedimento collegato alla manovra finanziaria.

Ritiene peraltro che la complessità della spinta al decentramento, da tempo in corso, abbia indotto alcuni elementi di disorganicità nel provvedimento, nella cui architettura, prevedendosi più titolarità per un identico tributo, manca in alcuni casi la necessaria trasparenza per individuare i titolari della responsabilità nella gestione delle risorse: in altri termini, il cittadino non riesce talvolta a verificare se le proprie tasse vengono spese bene. Ad eventuali proposte di modifica che potrebbero avanzarsi su tale aspetto devono accompagnarsi altre osservazioni, ad esempio incentrate sulla necessità di rendere più semplice il nuovo sistema, nonché di favorire la partecipazione di tutti gli

enti interessati alla gestione dell'IRAP, anche per evitare possibili abusi da parte degli enti maggiori. Ulteriori rilievi che intende avanzare, e che recepiscono alcuni suggerimenti anche di colleghi dell'opposizione, concernono specificamente i soggetti della riscossione e la presenza e il ruolo delle regioni a statuto speciale. Da ultimo deve però avanzare un proprio elemento di perplessità in ordine alla parte della relazione del collega Targetti relativa alla tassazione degli utili portati a riserva nelle società cooperative, riservandosi di valutare la formulazione definitiva di tale punto ai fini della propria posizione in sede di voto finale.

Conclusasi la discussione generale del provvedimento, il Presidente Salvatore BIASCO, rammentato che il termine per le proposte di parere è stabilito per le ore 18 di domani e quello per gli emendamenti e le eventuali altre proposte risulta preventivato per le ore 18 di martedì 25, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### **Sui lavori della Commissione.**

Il Presidente Salvatore BIASCO comunica che, sulla base di intese con i rappresentanti dei gruppi, i lavori della Commissione nelle prossime due settimane saranno così articolati:

*Mercoledì 26 novembre, ore 12,30 e 20,30:*

Votazione del parere sullo schema di decreto legislativo in materia di IRAP, IRPEF e finanza locale (il termine per il parere dei relatori è per le ore 18 di venerdì 21 novembre, ed il termine per gli emendamenti e per le altre proposte di parere è per le ore 18 di martedì 25 novembre) La seduta delle 20,30 avrà luogo solo qualora la votazione non si esaurisca nella seduta antimeridiana.

*Giovedì 27 novembre, ore 14:*

Audizioni informali sullo schema di decreto recante aliquota ridotta sul reddito d'impresa (DIT).

*Giovedì 27 novembre, ore 18:*

Relazione sullo schema di decreto recante aliquota ridotta sul reddito d'impresa (DIT).

*Martedì 2 dicembre, ore 19,30:*

Seguito dell'esame, con chiusura della discussione generale, dello schema di de-

creto recante aliquota ridotta sul reddito d'impresa (DIT).

*Giovedì 4 dicembre, ore 13 ed ore 18:*

Votazione dello schema di decreto recante aliquota ridotta sul reddito d'impresa (il termine per il parere del relatore è per le ore 10 di mercoledì 3 dicembre, ed il termine per gli emendamenti e le altre proposte di parere è per le ore 20 del medesimo giorno).

La seduta delle ore 18 avrà luogo solo qualora la votazione non si esaurisca nella seduta antimeridiana.

La Commissione consente.

**La seduta termina alle 23,20.**