

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

S O M M A R I O

Seguito dell'esame di una proposta di relazione finale in materia di IRAP (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	150
--	-----

Mercoledì 22 settembre 1999. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO. — Interviene il Ministro delle finanze, professor Vincenzo Visco.

La seduta comincia alle 21.

Seguito dell'esame di una proposta di relazione finale in materia di IRAP.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame in titolo, sospeso nella seduta di giovedì 16 settembre scorso.

Il deputato Salvatore BIASCO, presidente, avverte che saranno trasmessi alla Commissione gli atti di un convegno in materia di IRAP, svoltosi questa mattina al CNEL con la presenza della maggior parte delle associazioni di categoria.

Avverte inoltre di aver provveduto a modificare l'ordine del giorno relativo all'argomento in titolo, facendo riferimento ad una relazione della Commissione, piuttosto che ad un provvedimento avente contenuti di indirizzo o di orientamento dell'attività del Governo. In ciò, egli intende venire incontro alle perplessità formulate, in particolare, dal senatore D'Alì nelle precedenti sedute: la relazione della Commissione, benché non priva di

contenuti valutativi, ed anticipatrice di possibili linee di riforma, si pone quindi come un rapporto dell'attività svolta dalla Commissione sino a questo momento.

Il deputato Giulio TREMONTI (FI) individua tre principali ragioni di criticità nella proposta di relazione in titolo, riferibili anche all'imposta della quale la relazione si occupa. Essa presenta difatti un profilo di costituzionalità; un secondo profilo è relativo alla procedura con la quale la Commissione ha condotto la sua indagine, ed un terzo profilo riguarda questioni più strettamente di tecnica tributaria.

Quanto alla costituzionalità dell'imposta, avverte che la prospettiva di un dubbio di legittimità non deve essere sottovalutata neanche sotto il profilo della praticabilità di fatto: nel caso dell'ILOR, una pronuncia di incostituzionalità sopravvenne, nel 1980, a ben sei anni dalla formulazione delle norme alle quali la pronuncia era riferita, ed anche in rapporto all'IRAP egli ha notizia di dubbi di legittimità sollevati presso vari uffici giudiziari, che quasi certamente condurranno ad ordinanze di rimessione alla Corte.

La legge di delega conteneva difatti una norma che tutelava l'invarianza del gettito considerandola quale presupposto di legittimità dell'imposta, sotto il profilo della parità di condizioni tra i cittadini, che la

nuova imposta doveva tutelare. I primi dati relativi alla sua attuazione dimostrano invece che vi sono imprese che traggono vantaggi dall'IRAP, ed imprese che ne traggono svantaggi. L'invarianza del gettito non è stata rispettata, da tempo si è evidenziato un « buco » che il Governo, con argomentazione suicida, ha tenuto a qualificare come uno sgravio fiscale. In realtà, o ci si trova di fronte a uno sgravio (ma allora si dovrebbe dire quali sono stati i criteri che lo hanno consigliato) ovvero ad una variazione di gettito: i due concetti non possono sicuramente coesistere.

Un altro elemento è rappresentato dalla vistosa divergenza tra i risultati che emergono dalle analisi scientifiche, e la percezione che i contribuenti hanno avuto degli effetti dell'imposta. Questo realizza la paradossale circostanza di un'illusione finanziaria che dispiega i suoi effetti a rovescio, determinando cioè l'impressione di un risultato negativo, anziché positivo, maggiore del dato reale. L'imposta risulta in effetti, nella realtà, regressiva: i maggiori vantaggi sono conseguiti dalle grandi imprese che risultano vincenti sul mercato, mentre i più gravi svantaggi sono addossati alle imprese non vincenti, ed a quelle piccole.

Un ulteriore profilo connesso alla legittimità dell'imposta concerne la sua indeducibilità. L'IRAP poteva essere resa deducibile dalla imposizione diretta, o potevano essere individuati altri meccanismi di deducibilità nell'insieme del sistema tributario. Ciò non è stato realizzato, con la conseguenza assurda che, quale indice di capacità contributiva ai fini di un'imposta, è stato individuato il pagamento di un'altra imposta.

Circa i dubbi relativi alla procedura seguita dalla Commissione, nota che i tempi e i metodi dell'indagine condotta non sono apparsi sempre razionali, ed i dati ricavati risultano talvolta strumentalizzati nella proposta di relazione finale. Essa, se è apprezzabile per lo sforzo compiuto nella definizione di questioni non agevoli, resta tuttavia un testo a tratti complesso, che nell'insieme si qualifica

come una sorta di memoria difensiva dell'imposta. Nel testo, lo ha particolarmente colpito un riferimento alla validità delle soluzioni prescelte, che discenderebbe dall'assenza di alternative sicure, anziché dalla perfezione dei suoi meccanismi: non condivide questa considerazione di equilibri basati su squilibri, e si domanda quale debba essere il ruolo della Commissione in proposito. Manifesta, peraltro, la disponibilità della sua parte politica per la formulazione di eventuali ipotesi migliorative (quali per esempio la deducibilità dell'imposta, o l'esclusione dei debiti dalla base imponibile), qualora a tale disponibilità corrisponda un atteggiamento di apertura della maggioranza, per l'approvazione di modifiche: in tale ottica, è disponibile a fornire un contributo anche tecnico.

Una terza serie di osservazioni ha invece natura più squisitamente tecnica. L'IRAP avrebbe dovuto andare nella direzione della semplificazione delle procedure fiscali, avrebbe dovuto condurre a un'accentuazione del federalismo fiscale, ed avrebbe dovuto qualificarsi come un'imposta razionale: ricorda, a tale proposito, le dichiarazioni rese tempo addietro dal Ministro delle finanze in un convegno. Nella realtà, l'IRAP non è più semplice delle imposte che ha sostituito. La meccanica di applicazione è complessa, sia dal punto di vista strutturale, sia sotto il profilo gestionale: alle imprese è addossato l'onere di redigere un'ulteriore serie di strumenti contabili, che si aggiungono alla contabilità civilistica, a quella richiesta dalla imposizione diretta, ed a quella richiesta dall'IVA. Il ministero non ha contribuito alla semplificazione dell'imposta: potrebbe citare svariate circolari ministeriali, nonché molti passi delle istruzioni redatte per la compilazione della modulistica, e chiedere al Ministro delle finanze, questa sera presente, la loro interpretazione, per constatare se il Ministro sarebbe realmente a proprio agio in tale circostanza.

L'IRAP, « federale », nella realtà non lo è affatto: e persino questo termine, usato anche dal Presidente del Consiglio, è stato

poi «derubricato» dal Ministro, che in svariate occasioni ha fatto riferimento al «decentramento fiscale». Qualunque sia l'aggettivo adoprato, resta il fatto che l'IRAP non è amministrabile se non dal centro: limitandosi al caso delle imprese che svolgono la propria attività in più regioni, si domanda come potrebbe la regione Basilicata, per esempio, a determinare il valore aggiunto relativo alle attività dello stabilimento di Melfi, senza poter tenere conto dell'insieme dei dati relativi alla FIAT. L'imposta non è federale neppure nella sua impostazione politica, poiché in essa non può essere rintracciato il collegamento (necessario per qualificarla come imposta federale) tra le imprese che sono tenute ai relativi pagamenti, ed i cittadini che beneficiano dei servizi che da tali pagamenti dovrebbero essere finanziati.

L'imposta non è razionale, poiché non risolve l'equivoco di fondo relativo al regime fiscale dell'indebitamento. Non è chiaro se l'imposta voglia risultare neutrale nei confronti dell'indebitamento, ovvero favorire il ricorso all'autofinanziamento: essa oscilla tra la neutralità (sarebbe apprezzabile se fosse veramente neutrale, ma non lo è) ed un dirigismo fiscale che vorrebbe correggere le distorsioni del passato con ulteriori forme di tassazione. In realtà, in tutti i sistemi fiscali del mondo occidentale gli interessi passivi sono costantemente considerati come deducibili: indeducibili sono, semmai, alcune forme patologiche di indebitamento, laddove si qualifica come indebitamento ciò che in realtà è un finanziamento dissimulato, e che per tale ragione viene colpito dalla deducibilità limitata sino ad una certa aliquota, a sua volta determinata in via equitativa. Meccanismi di *thin capitalization* sarebbero stati opportuni anche in Italia, che invece tassa, insieme, debiti veri e debiti falsi.

La continua oscillazione tra asserita neutralità e dirigismo si riscontra anche negli effetti redistributivi complessivi dell'imposta. Si avverte — è vero — che tali effetti sono raggiunti assieme all'istituto della Double Income Tax: ma anche la

DIT risulta compensativa, per dichiarazione dello stesso Ministro, nei confronti di alcuni fattori, e non aiuta, neppure essa, a distinguere tra chi è indebitato per ragioni speculative, e chi lo è perché le condizioni del mercato non gli consentono operazioni di autofinanziamento. L'aumento del capitale delle imprese è difatti una variabile che dipende spesso dal mercato, anziché dalla volontà dell'imprenditore: l'imposta attuale ha generalizzato alcuni fenomeni patologici, e questa è sicuramente una cattiva politica.

Nell'insieme, gli effetti combinati dell'IRAP e della DIT si sono risolti in vantaggi conseguiti dalle grandi imprese, in particolare da quelle che hanno forti utili, un patrimonio cospicuo e (pertanto) un indebitamento trascurabile, e da quelle che hanno bassa intensità di lavoro ed alta intensità di automazione. Indicazioni in tal senso si sarebbero potute dedurre anche dalle «semestrali» delle società quotate in Borsa. L'imposta colpisce quindi maggiormente chi ha debiti, e chi dà lavoro a molti operai: oltre che irrazionale, è immorale. Qualcuno l'ha definita l'imposta del sindacato: si rifiuta di credere che i sindacati possano avere una tale vocazione al sacrificio.

Circa gli effetti sulle piccole imprese, rileva che alcune di esse non erano tenute al pagamento dell'ILOR, sostituito dalla nuova imposta, e pertanto sono soggette ad un aggravio già per questa sola ragione, indipendentemente dalle somme pagate. Le imprese non soggette a ILOR erano ben tre milioni, per un terzo liberi professionisti: la perdita da esse realizzata non può non riflettersi anche sulle quote di mercato detenute dalle grandi imprese, dato che queste ultime sono spesso produttrici di beni strumentali acquistati dalle piccole. L'errore tecnico di fondo dell'imposta consiste nel non aver tenuto conto del fatto che i vecchi contributi, in virtù di meccanismi di sgravio e di deducibilità, risultavano di fatto più bassi delle aliquote dell'imposta attuale, e questo ha amplificato alcuni effetti di squilibrio. Se è indubbiamente difficile la definizione di un punto di equilibrio della nuova impo-

sta, è altrettanto difficile riscontrare quale suo effetto una diminuzione del costo del lavoro.

Anche se si trascura il confronto con le vecchie imposte soppresse dall'IRAP, resta la considerazione che tassare il lavoro equivale a favorire l'automazione oltre misura delle imprese, nonché la delocalizzazione all'estero del fattore lavoro, e pertanto a favorire la disoccupazione. Ciò è, ribadisce, irrazionale ed immorale.

Il deputato Ferdinando TARGETTI (DS-U) deve riscontrare che, nonostante la Commissione discuta di questa imposta da moltissimo tempo, i suoi componenti sembrano restare molto affezionati alle rispettive opinioni di partenza. Il deputato Tremonti ha formulato alcune osservazioni che richiedono senza dubbio attenzione, e tra queste si pone con particolare evidenza l'esigenza di procedere nella semplificazione del sistema fiscale: ma per quanto concerne la neutralità dell'IRAP, egli non può condividere in alcun modo le opinioni che ha appena ascoltato.

Vi è difatti un equivoco di fondo nel modo in cui il concetto di neutralità deve essere inteso: non è appropriato confrontare il prima con il dopo, poiché l'IRAP, che egli ritiene in sé neutrale, ha avuto l'effetto di eliminare squilibri dati dalla normativa precedente, e proprio la correzione di tali squilibri è stato l'elemento che ha dato la falsa sensazione che alcune categorie produttive abbiano riportato svantaggi. In realtà, la neutralità dell'IRAP si evidenzia proprio sui fattori della produzione, e si apprezza se si tiene conto che essa non è un'imposta sugli utili (come apparirebbe in riferimento a concezioni più tradizionali dell'imposizione fiscale) ma sull'intero valore aggiunto dell'attività delle imprese: per tale motivo essa considera sia l'autofinanziamento, sia il finanziamento tramite l'indebitamento, sia la forza-lavoro. Pertanto essa tassa sia il reddito conseguito per effetto dell'attività degli operai, sia quello conseguito per effetto dell'attività dei macchinari: un'impresa che abbia più patrimonio e meno debito, rispetto a quella che si trova nella

condizione opposta, trae il vantaggio che si riferisce alla differenza tra capitale proprio e capitale acquisito.

Per quanto riguarda il costo del lavoro, esso è diminuito, se non si tiene conto della indeducibilità; se se ne tiene conto, entrano in gioco altre grandezze da valutare, ed in particolare la redditività aggiunta che l'impresa consegue per ogni lavoratore in più che decide di assumere: ed in tale situazione, l'aliquota IRAP del 4,25 per cento è un'aliquota di sostanziale equilibrio. Lo dimostra la circostanza che dalla applicazione dell'IRAP sembrano aver guadagnato anche varie imprese che non possono considerarsi *capital intensive*, tra le quali la FIAT.

Il Ministro delle finanze, Vincenzo VISCO, ringrazia la Commissione per l'attenzione e l'impegno profuso in questa particolare materia, ma non può a sua volta fare a meno di constatare che i componenti continuano a seguire ognuno le proprie logiche.

Nella seduta di oggi è stata messa in dubbio la legittimità costituzionale dell'imposta: in proposito egli non ha molto da dire (non è un giurista), ma il dubbio gli sembra infondato, sia perché collegato a valutazioni iniziali di gettito che devono trovare una conferma complessiva nell'insieme della manovra tributaria, sia soprattutto perché l'imposta rispetta la parità tra cittadini. Essa è difatti proporzionale, e non ha dato luogo a particolari effetti redistributivi. La logica che ha ispirato i vari meccanismi di sgravio e di aggravio è chiaramente espressa già nella legge di delega, che pone quale obiettivo dell'imposta la sostituzione di alcuni effetti distorsivi con un provvedimento sostanzialmente neutrale. Questo rappresenta indubbiamente una novità nella normativa tributaria italiana, e per tale motivo deve ancora essere pienamente compreso dal contribuente, ed è soggetto a qualche aggiustamento di carattere procedurale.

Se l'aliquota dell'IRAP risulta proporzionale e non progressiva, ciò non può essere considerato un elemento di inco-

stituzionalità: la Costituzione riferisce il criterio della progressività all'intero sistema tributario, e non necessariamente ad una singola imposta.

Per quanto riguarda l'indeducibilità dell'imposta, ricorda che la ragione dell'istituto della deducibilità (mero strumento di tecnica tributaria) è quella di evitare che, in presenza di aliquote alte relative a più imposte, la loro somma possa portare ad un'imposizione superiore al cento per cento della base imponibile; ma nel caso dell'IRAP le aliquote sono ben lontane da determinare rischi del genere. L'IRAP, del resto, ha avuto una lunga gestazione, nel corso della quale fondamentale è stato il contributo della « Commissione Gallo ».

Non ritiene che la bozza presentata dal Presidente della Commissione sia di lettura ardua: essa è al contrario redatta in una rigorosa logica economicistica, e risulta senz'altro pregevole per gli addetti ai lavori. Qualche frase, forse, è priva di quelle cautele che sono consigliate dalla prudenza politica, e forse proprio queste frasi hanno colpito particolarmente il deputato Tremonti.

La relazione propone modifiche all'impianto dell'imposta, ma non ne sconfessa i criteri ispiratori. L'imposta ha retto alla prova della sua applicazione: non è risultata una « imposta rapina », non ha determinato la chiusura delle imprese, non ha aumentato il carico fiscale. Ha forse determinato qualche problema, non eccessivo, di adattamento dei contribuenti, ma riscontri largamente positivi provengono dalle varie categorie interessate. Tra breve, inoltre, la disponibilità dei dati risultanti dalle ultime dichiarazioni di imposta consentirà al Ministero di studiare eventuali misure correttive, che si basino su una conoscenza effettiva dei risultati: indagini già condotte su campioni evidenziano che molte delle critiche formulate questa sera sono prive di fondamento.

È stata negata la semplificazione fiscale derivante dall'imposta, con vari argomenti: in proposito non può che ricor-

dare il vantaggio oggettivo derivante dalla sola circostanza che l'IRAP ha sostituito ben sette imposte diverse.

Quanto alla maggiore o minore corrispondenza con obiettivi di federalismo, rileva che il federalismo è nozione politico-istituzionale, assai più che fiscale, tanto è vero che vi sono Stati federali con gestioni accentrate della materia finanziaria, o, al contrario, Stati unitari con forte decentramento fiscale. La Germania ha tuttora un forte accentramento del gettito, ed i Länder beneficiano di sensibili trasferimenti di risorse dal Bund. L'esperienza comparatistica evidenzia che tutte le imposte assimilabili all'IRAP sono decentrate, per esempio negli Stati Uniti d'America, ed in Germania: in Italia le regioni avranno, a regime, la possibilità di intervenire sulle aliquote.

Come è stato già detto, non si deve poi trascurare che l'IRAP è un'imposta sul valore aggiunto, prelevata per ragioni amministrative laddove il reddito si produce, e che — neutrale — sostituisce altre imposte. Le considerazioni circa la capitalizzazione delle imprese sono fuorvianti: l'IRAP non premia né penalizza nessuna categoria in particolare, e produce un effetto che deve essere valutato considerando il prelievo complessivo, relativo a tutte le imposte. Così ragionando, si nota un forte riequilibrio del costo dell'autofinanziamento (che è diminuito) rispetto al costo dell'indebitamento: l'intenzione di incentivare la capitalizzazione delle imprese era consapevole nell'operato del Governo.

Parimenti, anche la DIT rientra in una logica di sistema, e nell'insieme delle misure del sistema deve essere valutata: essa contribuisce alla neutralità complessiva, e sarà gradualmente estesa.

Si rende conto che, indubbiamente, la circostanza di muovere da un sistema non neutrale, come era quello precedente, può far apparire dirigista la nuova imposta, che pone rimedio a precedenti fattori di squilibrio. Ma i suoi effetti redistributivi devono intendersi solo quali rimedi a distorsioni precedentemente esistenti: il lavoro non è, in particolare, penalizzato,

perché nella base imponibile sono considerati anche i redditi da capitale; e le imprese che hanno un alto numero di occupati vi guadagnano, salvo casi marginali. Allo stesso modo, deve essere negata una relazione tra dimensioni dell'impresa ed effetti dell'imposta: una certa illusione ottica è smentita dai dati in possesso del Ministero, in base ai quali le imprese minori sembrano riportare effettivamente i vantaggi già ipotizzati dai dati forniti dalle categorie. Non è del resto casuale che il gettito sia diminuito di circa 9 mila miliardi.

L'IRAP ha inoltre l'ulteriore scopo di avvicinare la tassazione delle imprese italiane ai livelli medi europei, e difatti i commenti in ambito internazionale sono stati tutti positivi. Indubbiamente l'imposta richiede verifiche, e sono possibili aggiustamenti, ed a tale proposito sono particolarmente utili le indicazioni contenute nella bozza di relazione: ma l'impianto dell'imposta non evidenzia incongruenze, ed interventi strutturali non sono previsti.

Dopo che il deputato Gianfranco CONTE (FI) ha chiesto quali possano

essere gli eventuali aggiustamenti, il Ministro delle finanze, Vincenzo VISCO, precisa che l'attenzione del Ministero in proposito è volta soprattutto all'eliminazione del cosiddetto « terzo binario », cioè alla semplificazione contabile. Altri interventi non sembrano per il momento necessari. Aggiunge che la sovrastima del gettito rispetto a quello effettivamente realizzato, inferiore di 9 mila miliardi, è dovuta alla circostanza che all'epoca della stima erano disponibili — al contrario di oggi — solo dati risalenti ad anni prima.

Il deputato Salvatore BIASCO, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame alla seduta già convocata per domani, 23 settembre, avvertendo che essa avrà inizio alle ore 17, anziché alle 16 come da precedente convocazione. Avverte altresì che eventuali proposte di modifica, o testi alternativi alla bozza di relazione, potranno essere presentati entro le 20 di martedì 28 settembre: la votazione finale della bozza avrà luogo nella seduta che si riserva di convocare per il giorno successivo, mercoledì 29.

La seduta termina alle 22.30.