SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 GENNAIO 1997

Presidenza del presidente ANGIUS

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1878) ***Norme di recepimento della direttiva 95/7/CE, concernente semplificazioni in materia d'imposta sul valore aggiunto sui traffici internazionali, e di adeguamento della disciplina dell'imposta di bollo relativa ai contratti bancari e finanziari,*** approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE ..... *Pag.* 2, 6, 7
BOSELLO *(AN)* 5, 6
CASTELLANI *sottosegretario di Stato per le finanze* 2, 6
DONISE *(Sin. Dem.-l'Ulivo), relatore alla Commissione* 6
VENTUCCI *(Forza Italia)*..... 2, 3, 4 e *passim*

DL 0189

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1878) ***Norme di recepimento della direttiva 95/7/CE, concernente semplificazioni in materia d'imposta sul valore aggiunto sui traffici internazionali, e di adeguamento della disciplina dell'imposta di bollo relativa ai contratti bancari e finanziari,*** approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1878, sospesa nella seduta antimeridiana di ieri dopo che il senatore Donise ha svolto la relazione.

Prima che si apra la discussione generale ha chiesto di intervenire il rappresentante del Governo.

CASTELLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Signor Presidente onorevoli colleghi membri della Commissione, il recepimento della direttiva 95/7/CE è assolutamente urgente e necessario in quanto la Commissione dell'Unione europea ha già provveduto a formalizzare la procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano per il ritardo nel recepimento di tale normativa, ed ha anche proposto un ricorso alla Corte di giustizia della Comunità europea.

Il Governo invita pertanto i membri della Commissione ad esaminare rapidamente e ad approvare definitivamente il disegno di legge al nostro esame senza modificare il testo deliberato dalla Camera dei deputati. Qualora il testo venisse modificato dal Senato, infatti, dovrebbe tornare alla Camera dei deputati e l'*iter* procedurale si allungherebbe.

Con l'approvazione del testo già approvato dalla Camera dei deputati si risolverebbe anche il problema della contemporanea vigenza delle norme di cui all'articolo 3 del disegno di legge in titolo con le disposizioni contenute nel comma 12 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 669, attualmente all'esame dell'Assemblea, che dovrà eventualmente essere modificato in seguito all'approvazione del disegno di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

VENTUCCI. Signor Presidente, rispondendo al rappresentante del Governo vorrei segnalare che una sentenza della Corte costituzionale afferma che, laddove vengano emesse direttive che abbiano caratteristiche di oggettività e di generalità e che non siano mirate a risolvere problematiche particolari, esse hanno la stessa valenza dei Regolamenti e cioè sono direttamente applicabili in via amministrativa. Non comprendo quindi la preoccupazione del Governo volta a sollecitare l'approvazione

del disegno di legge in esame, poichè sarebbe sufficiente in questa materia un atto amministrativo; ciò mi meraviglia, essendo la pubblica amministrazione molto esperta nello svolgere l'attività amministrativa, che poi è attività prettamente normativa.

Credo comunque sia doverosa qualche precisazione sul provvedimento al nostro esame, visto anche il modo con cui l'altro ramo del Parlamento ha trattato e licenziato l'argomento. Mi permetto di ricordare ai colleghi, in rapporto a quanto Governo, economisti e organi di informazione stanno sostenendo circa l'entrata dell'Italia in Europa, che il 1° febbraio 1993 sono state abolite le barriere doganali con gli altri paesi membri della Comunità europea, trasformata poi con il Trattato di Maastricht in Unione europea. Dico questo perchè, dopo aver frettolosamente e forse anche sconsideratamente fissato le clausole che stabilivano i parametri economici per la realizzazione della moneta unica (uno dei pilastri del Trattato), i gestori della nostra politica economica giustificano il forzoso prelievo tributario per risanare lo sconquasso dei nostri conti pubblici con la necessità di entrare in Europa, mistificando una situazione di fatto.

Le cose stanno in maniera totalmente diversa. Siamo nell'Europa, ma il fatto che non siamo parte attiva, se non in maniera subalterna, nel creare le regole che la Comunità produce ha cause che partono da lontano, da quando la nostra diplomazia ha voluto gestire gli aspetti tributari nelle Commissioni europee. Allora e ancora oggi la normativa prodotta dall'Europa comunitaria andava e va collegata con quella esistente in Italia; se così si fosse fatto, ne sarebbe scaturita una riforma dell'amministrazione finanziaria conforme alla normativa stessa, e quindi ai comportamenti tributari europei. Peraltro, laddove nella direttiva risulta la locuzione «i paesi membri possono», la parola «possono» per la nostra pubblica amministrazione (nel caso specifico la Direzione generale delle entrate e il Dipartimento delle dogane, che ignorano completamente quella direttiva) significa non fare, non agire; per la nostra amministrazione ciò che vale è il Regolamento che, come tutti sanno, è già legge, incide direttamente nel nostro ordinamento amministrativo e nel nostro ordinamento sociale.

L'imposta sul valore aggiunto rientra nelle riforme volute dalla CEE e, quale imposta generale sui consumi, confluisce sul consumatore finale, cioè sul contribuente di fatto, anche se viene corrisposta all'Erario da un soggetto diverso, cioè il contribuente di diritto, e si esplica attraverso i due comparti degli scambi interni e delle importazioni (si considerano nel comparto interno anche le esportazioni qualora i tre famosi presupposti vengano previsti: quello soggettivo, quello oggettivo e ovviamente quello territoriale).

Nelle cessioni intracomunitarie l'imposta sul valore aggiunto si riappropria della sua funzione essenziale, cioè della neutralità, in quanto il debito e il credito dei singoli periodi vengono compensati attraverso operazioni contabili, senza alcun esborso se non il pagamento del debito netto risultante nel periodo considerato. Tutto ciò è previsto nella direttiva n. 388 del 1977 che permette di non pagare l'IVA all'atto dell'importazione. Tale previsione è stata recepita immediatamente, cioè nello

stesso 1977, da altri paesi come l'Olanda, il Belgio, la Danimarca e l'Inghilterra. I rappresentanti della nostra amministrazione hanno sempre dichiarato che il nostro paese commisurava i propri atteggiamenti ed atti al comportamento tedesco. Ma c'è un piccolo particolare: in Germania l'IVA si paga all'atto dell'importazione, ma tre giorni dopo la compensazione periodica il Governo tedesco restituisce la somma all'importatore. In Italia – come risulta anche dai quotidiani – c'è un credito di imposta di 40.000 miliardi, cifra che viene sottratta alle aziende, a quello che è il cosiddetto *cash flow* per la gestione delle nostre aziende. Quindi, il nostro atteggiamento nei confronti di questa imposta è quello che si assume nei confronti di una tassa, non di un'imposta (perchè di questo si tratta).

In Italia, dove tutti parliamo di mercato globale, di concorrenza spietata a tutto campo, si finge di non accorgersi che l'Europa ci sottrae traffici e servizi indotti a distanza di quattro anni. Perchè? Se io fossi un importatore, non sdoganerei in Italia ma a Rotterdam, ad Amburgo o addirittura a Parigi. È noto che Rotterdam, città di una nazione come l'Olanda, con appena 10 milioni di abitanti, è il porto dei più grandi traffici internazionali che siano mai stati fatti; secondo me, è la porta aperta dei confini della Comunità economica europea (è come se fosse una grandissima zona franca dove si fanno affari a tutto spiano). A distanza di quattro anni noi che cosa facciamo con questa direttiva? Innanzi tutto tentiamo di realizzare l'istituto del deposito doganale, in altri paesi già istituito e sperimentato da anni (in alcune nazioni, come l'Olanda, addirittura prima del 1992). In secondo luogo insistiamo sull'utilizzazione della dichiarazione di intento estendendola anche ai beni strumentali, senza rimuovere sostanzialmente gli ostacoli di carattere formale e burocratico che vincolano l'attività commerciale e che favoriscono quel fenomeno che erroneamente e semplicisticamente viene definito «evasione a mezzo falsa dichiarazione di intento». Voi sapete quanto è successo a Bardonecchia e a Trieste: alcuni poveri diavoli hanno sottoscritto una dichiarazione di importazione su una semplice dichiarazione di intento, che è formata da un foglietto che si può comprare in qualsiasi negozio di stamperia o di articoli per ufficio, dove senza alcun visto di controllo si appone una semplice firma in calce. In base a quest'ultima lo Stato italiano riconosce una esenzione del 19 per cento, quando invece per un dazio, che oscilla mediamente dal 4,5 per cento all'11 per cento, è previsto un rituale che non finisce mai. Siccome gli italiani hanno una grande fantasia, anche economica, voi potete immaginare che cosa è successo con questi foglietti in questi anni: la magistratura e la Direzione generale delle entrate stanno correndo dietro a centinaia di miliardi evasi. In questo caso posso richiamare il discorso che abbiamo fatto ieri sui controlli del SECIT: è inutile fare dei controlli sulle carte perchè queste probabilmente sono sempre a posto.

Non si creano i presupposti per recuperare i flussi delle merci destinate in Italia, originarie dei paesi terzi, che vengono immesse nei vicini paesi europei per sottrarle al pagamento dell'IVA. Adesso c'è anche l'Austria, che come sapete è stato il nostro confine estremo nei confronti dei paesi dell'Est. Oggi al di là del mare non abbiamo più confini

extra CEE, per cui siamo veramente allo sbaraglio per quanto riguarda l'incasso delle risorse che la Comunità economica europea fa spendere e fa utilizzare nel paese che incassa. Quindi, se si importa una merce da Hong Kong o da un paese extracomunitario e si sdogana in Olanda, chi beneficia delle risorse non è l'italiano, ma è l'olandese: questo è un problema gravissimo a cui il Governo deve rivolgere la propria attenzione. Lo dico con molta franchezza, eguale a quella con la quale mi hanno risposto negli ultimi anni i Ministri delle finanze che hanno dichiarato in quest'Aula che di dogane non capivano niente e che avrebbero ovviamente approfondito questo tema. Il ministro Visco molto onestamente ha detto che prima di due anni non si può occupare di tale materia: aspetteremo, sperando che il Ministro alla scadenza riesca a fare qualcosa.

Inoltre, continuiamo a prevedere il differimento del pagamento dell'IVA a soli sette giorni per motivi di cassa, senza renderci conto delle conseguenze negative sui flussi delle merci. Tale decisione venne adottata tanti anni fa dal ministro Formica (che per motivi di cassa portò il differimento del pagamento da 30 giorni, come previsto dalla legge, a 7 giorni) con un proprio decreto, avvalendosi di una facoltà che a mio avviso è ai limiti costituzionali. Quindi, mentre il pagamento del dazio, che ha un'aliquota che oscilla intorno al 5-6 per cento, è differito di 30 giorni (e in alcune zone particolari, come Trieste, addirittura di sei mesi), quello dell'IVA, che è un'imposta del 19 per cento, è differito di soli 7 giorni.

Attraverso notizie fuorvianti non si consente la conoscenza del fenomeno dell'evasione dell'IVA nelle sue varie tipologie, concentrando erroneamente l'attenzione sui passaggi intermedi e penalizzandolo spesso solo per aspetti formali. Ciò significa che lo Stato riesce a controllare l'IVA solo all'atto della dichiarazione doganale; ma per quanto riguarda il resto è buio pesto.

Faccio queste considerazioni perchè mi è parso che questa norma sia stata redatta troppo frettolosamente, mentre questa era l'occasione per il Governo non dico di fare una riforma (che è una parola troppo grande), ma di realizzare un assetto diverso fra il Dipartimento delle dogane e la Direzione generale delle entrate. Invece debbo riscontrare che laddove si parla di depositi fiscali, non doganali, il *dominus*, cioè colui che gestisce la pubblica amministrazione, è il Direttore generale delle entrate. Ma questo è sbagliato. Sarebbe stato più opportuno dire «di concerto con il capo del Dipartimento delle dogane». Chi è deputato a fare le verifiche, l'impiegato della Direzione regionale delle entrate oppure chi per vocazione, per concorso e per capacità è abituato a svolgere tali controlli? È la solita lotta all'interno della pubblica amministrazione, dove un'amministrazione non vuole che quella vicina compia atti di controllo di cui essa si ritiene unica depositaria.

Ritengo che questo sia un gravissimo errore. Però – e mi rivolgo al Governo – penso che non sia necessario presentare un emendamento. Ritengo infatti che spesso si esageri nella produzione normativa e che sia facoltà del Ministro predisporre un dispositivo in base al

quale le dogane vengano utilizzate soprattutto per il controllo sulla gestione dei depositi fiscali.

BOSELLO. Signor Presidente, vorrei rilevare anzitutto che con il disegno di legge al nostro esame si reitera uno dei tanti inconvenienti della nostra normativa tributaria perchè – e il senatore Ventucci nel suo intervento lo ha segnalato – esso contiene disposizioni di natura sostanzialmente regolamentare. In altre parole, si continuano ad emanare norme di legge superflue e inutili, se non addirittura dannose.

In secondo luogo desidero segnalare quella che, come minimo, può essere definita una incongruenza lessicale. Al comma 2 dell'articolo 1, laddove con l'introduzione dell'articolo 50-*bis* si modifica una precedente disposizione, si prevede che possono essere abilitati a custodire beni nazionali e comunitari in regime di deposito IVA «altri soggetti che riscuotono la fiducia dell'Amministrazione finanziaria». Forse qualcuno può pensare che l'Amministrazione autorizzerebbe soggetti nei quali non ha fiducia? Sarebbe difficile ipotizzare una cosa simile, e la dizione è semplicemente ridicola.

Non intendo presentare degli emendamenti, però invito caldamente sia il Parlamento che il Governo a prestare maggiore attenzione, nello svolgimento dell'attività legislativa, alla stesura dei testi normativi, per la dignità dell'ordinamento giuridico che nulla ha da guadagnare da formulazioni di questo tipo che non significano nulla, appesantiscono il sistema e possono anche generare equivoci.

Per tali motivi preannuncio che mi asterrò dalla votazione di questo provvedimento.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

DONISE, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, rinuncio alla replica.

CASTELLANI, *sottosegretario di Stato per le finanze.* Signor Presidente, ringrazio i senatori che sono intervenuti che hanno dimostrato un'ampia conoscenza della materia ed hanno altresì fornito suggerimenti per una migliore stesura delle nostre leggi. Si tratta di indicazioni di cui dovrà tener conto non solo il Governo ma anche il Parlamento.

Al senatore Ventucci rispondo che è necessario lo strumento legislativo per il recepimento della normativa comunitaria in quanto ne garantisce un'applicazione organica e coordinata. Del resto è la stessa direttiva CEE che rinvia al legislatore nazionale il compito di recepire nell'ordinamento interno le disposizioni comunitarie, nel caso specifico quelle relative all'armonizzazione dell'IVA.

Tutte le altre argomentazioni sollevate dal senatore Ventucci sono già all'attenzione del Governo che si sta impegnando per far fronte alle esigenze di coordinamento e razionalizzazione dell'attività amministrativa nel settore doganale. In esecuzione delle deleghe contenute nei cosiddetti «provvedimenti Bassanini» in materia di efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione, verranno inoltre adottati provvedimenti

che risolveranno problemi come quello del coordinamento tra Direzione regionale delle entrate e Dipartimenti delle dogane.

Concludendo, sottolineo ancora la necessità di varare al più presto questo provvedimento al fine anche di ovviare alle procedure iniziate dalla Comunità europea.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, propongo di fissare il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 19 di oggi. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE