

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

37° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 4 NOVEMBRE 1983

INDICE

Commissioni permanenti e Giunte

5ª - Bilancio *Pag.* 3

BILANCIO (5°)

Seduta antimeridiana

VENERDÌ 4 NOVEMBRE 1983

Presidenza del Presidente
FERRARI-AGGRADI

Intervengono il ministro delle finanze Visentini e i sottosegretari di Stato per lo stesso dicastero Lombardi e per il tesoro Nonne.

La seduta inizia alle ore 9,50.

IN SEDE REFERENTE

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984)** » (195)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri.

Su proposta del presidente Ferrari-Aggradi, in considerazione della presenza del ministro delle finanze Visentini, viene accantonato l'esame dei commi secondo e terzo dell'articolo 1 e si passa alle Disposizioni in materia di entrate, di cui al titolo II del disegno di legge.

Dopo un breve intervento del senatore Eliseo Milani — per una richiesta di dati aggiornati sul gettito fiscale, particolarmente importanti soprattutto alla luce delle alterne vicende che hanno caratterizzato l'iter parlamentare del decreto-legge n. 512 — ha la parola il Ministro delle finanze.

Egli dopo aver fatto presente di non aver potuto finora partecipare ai lavori della Commissione in quanto impegnato per l'approvazione del menzionato decreto n. 512, — si sofferma sui problemi relativi alla politica tributaria. Avverte che le previsioni di gettito complessivo 1983 debbono scontare una diminuzione di 3.000 miliardi rela-

tiva all'IVA, per attestarsi quindi su una cifra di 146.700 miliardi cui si può pervenire in quanto le altre previsioni negative che si riferiscono ai vari condoni in materia di imposte dirette e indirette stanno trovando compensazione in un maggior gettito relativo sia all'ILOR che alle ritenute di acconto.

Quando poi alle previsioni per il 1984, esse si attestano intorno ai 157.917 miliardi, comprensivi del gettito che si stima deriverà dal decreto n. 512 (pari a 2.450 miliardi) dalla legge finanziaria per il 1984 (pari a 2.225 miliardi) nonché delle stime contenute nel progetto di bilancio a legislazione vigente, comprendenti un recupero di evasione (pari a 3.000 miliardi).

Nel notare poi come la flessione di gettito derivante dalla riduzione al 20 per cento dell'imposta sui titoli atipici e da altri emendamenti accolti riguardo al cennato decreto-legge (e volti complessivamente ad attenuare le aliquote dell'imposizione fiscale), appaia tutto sommato modesta e comunque compensata da altri emendamenti tendenti ad elevare il grado di imposizione (come quello che elimina la deducibilità — in materia di azioni di risparmio — ai fini IRPEG), osserva come le previsioni di gettito relative sia al decreto-legge che al disegno di legge finanziaria, specie in materia di imposta sulle società debbano essere prese come valutazioni di larga massima.

Comunque — prosegue — l'obiettivo di 157.917 miliardi, che sconta già « buchi » relativi sia ai condoni che ad andamenti meno favorevoli di talune voci di gettito, appare un risultato di rilievo in quanto, nel significare un incremento rispetto all'anno in corso pari al 14 o 15 per cento, dimostra che è realizzabile un aumento del gettito superiore rispetto alle previsioni, soprattutto alla luce dell'andamento della economia.

Il ministro Visentini prosegue affermando che comunque in materia fiscale il pro-

blema fondamentale da risolvere è quello di una riforma dell'Amministrazione tale da creare procedure di lavoro idonee ed adeguate rispetto allo spirito della riforma tributaria varata negli anni 1974 e 1975. La riforma degli anni '70 — egli ricorda — ha significato il passaggio da un sistema elitario di contribuenti (basato sugli istituti del catasto e dell'accertamento delle medie su un arco triennale degli imponibili seguendo il criterio del concordato) ad un altro sistema, sicuramente più di massa, giustificato dallo sviluppo del reddito che il paese aveva registrato nei decenni susseguenti all'ultimo conflitto bellico; sotto il profilo tecnico-procedurale, ciò ha implicato il passaggio dal principio dell'iniziativa dell'ufficio a quello dell'iniziativa obbligatoria del contribuente. Presupposti per tale evoluzione strutturale — prosegue — erano il concentramento presso il contribuente degli elementi di documentazione, il superamento della logica del concordato, la previsione di adeguati strumenti normativi in materia di contenzioso, l'esplicitazione di adeguate sanzioni penali e l'introduzione del principio della determinazione annuale del reddito.

Una legislazione spesso farragginosa, intervenuta negli ultimi anni — continua — ha però compromesso la funzionalità del sistema e a tal proposito l'impegno per i prossimi mesi deve essere quello di rendere più presente l'azione amministrativa oppure, anche se non necessariamente in alternativa, l'emanazione di provvedimenti legislativi *ad hoc*, sui quali si è registrato favorevolmente un ampio consenso da parte delle forze politiche.

Proseguendo nel suo dire, il ministro Visentini nota inoltre come, in un tale contesto, gli strumenti tecnici che hanno contribuito all'aumento del gettito fiscale complessivo siano stati la ritenuta alla fonte e l'autotassazione, introdotti nel sistema nonostante le resistenze degli esattori e che hanno dato buona prova di sé nonostante il fenomeno grave dell'evasione e malgrado scompensi e anomalie derivanti dall'emergere di vasti redditi esenti.

Tale nuovo fenomeno (che ritiene collegabile al progressivo allargamento dei disavanzi pubblici finanziati mediante titoli di Stato in esenzione fiscale, che hanno raggiunto un valore cui corrisponde un flusso per interessi pari a 50 mila miliardi) va risolto nell'ambito di un riassetto globale della finanza pubblica e della normativa tributaria in particolare, anche perchè, in presenza di così ampie aree di esenzione, altre categorie si sentono indotte a chiedere in forma disordinata e corporativa l'ampliamento delle detrazioni fisse, che finiscono con lo svuotare il significato degli imponibili effettivi.

Ancora a tali fenomeni il Ministro delle finanze fa risalire il fatto che il lavoro dipendente contribuisca al 70 per cento del gettito globale dell'IRPEF (il che appare fortemente negativo in quanto mediamente in tale settore i redditi sono più bassi e poi il grado di imposizione fiscale medio dovrebbe trovare correzione in un contesto di progressività quale quello previsto dalla Costituzione), nonchè il dato secondo cui il lavoro dipendente contribuisce per il 40 per cento del gettito complessivo delle imposte dirette. Egli ne ricava, intermini drastici, la necessità di correggere le sottostanti anomalie, parte delle quali possono trovare comunque una sede naturale ed ottimale di soluzione nel quadro del riequilibrio dei conti relativi alla finanza pubblica, che consentirà di ridurre progressivamente il volume dei titoli di Stato in circolazione.

Soffermandosi quindi sui problemi della finanza locale, il ministro Visentini tiene a ribadire anzitutto la propria convinzione secondo cui i comuni debbano poter disporre di una autonoma area di imposizione. Ricorda come la riforma degli anni '70 abbia espresso un indirizzo completamente contrario, ma fa notare tuttavia che, nel progetto originario, era stata prevista una imposta, con un'aliquota del 10 per cento, la cui gestione sarebbe dovuta andare completamente ai comuni e che riguardava le vendite al dettaglio al consumatore: quella proposta allora non venne accolta dal Parlamento, mentre ora contrasterebbe con i vincoli comunitari.

Nell'avviarsi alla conclusione, il ministro Visentini afferma che comunque il problema deve trovare in tempi brevi una soluzione, che superi la logica dell'annualità e si iscriva in un contesto normativo strutturale, per realizzare il quale occorre almeno un anno; sostiene altresì che occorre individuare cespiti autonomi in relazione ai quali il potere di accertamento dei comuni deve essere completo. Se poi non si riesce a escogitare meccanismi al momento del tutto innovativi rispetto agli strumenti attualmente a disposizione, sarà inevitabile il ricorso a vecchie imposte, come la SOCOF, sulla cui proroga per l'anno venturo condivide comunque l'orientamento negativo espresso dal Gruppo comunista. Invita comunque a pensare ad una riforma di struttura che superi la annosa disputa circa i poteri da conferire ai comuni, ossia se essi debbano riguardare la scelta delle aliquote oppure l'area degli accertamenti.

Si passa quindi all'esame del titolo II del disegno di legge.

Il senatore Pollastrelli, soffermandosi sulle previsioni di gettito a legislazione vigente, annuncia che il suo Gruppo presenterà una proposta, alternativa rispetto a quella del Governo, che tiene conto della necessità di eliminare ogni sacca di sottostima in materia, proprio per creare migliori condizioni per il conseguimento degli obiettivi che il Governo stesso si è prefissati. Tale proposta — prosegue — prevede un aumento di gettito pari a circa 9.000 miliardi, di cui 5.500 derivanti da una nuova stima delle potenzialità di gettito collegabili ai tributi esistenti e 3.500 per modifiche legislative, come nuove norme in materia di recupero dell'evasione e dell'erosione e l'aumento al 100 per cento dell'acconto di imposta.

Dopo aver poi contestato le previsioni di caduta del gettito in relazione all'IVA per 3.000 miliardi, giudica eccessivamente prudenti le valutazioni del Governo, che oltretutto sembrano non tener conto del tasso di inflazione programmato per il 1984. Prende atto comunque delle proposte di stralcio di alcuni articoli, così come del resto sostenuto dal suo Gruppo e chiede una sistemazione in tempi solleciti degli articoli 7 e 8, non confluiti nel decreto-legge n. 512.

Dopo aver espresso un parere favorevole sulle proroghe delle *una tantum*, preannuncia un emendamento all'articolo 4 volto ad elevare al 100 per cento l'anticipo del versamento delle imposte e conseguire così un maggior gettito per l'anno in corso pari a 800 miliardi circa; quanto poi all'articolo 10, condivide lo spirito della norma ma esprime perplessità sull'efficacia del suo contenuto, dato lo stato precario in cui versano gli uffici metrici la cui ristrutturazione è pregiudiziale per evitare le evasioni nel settore. Analogamente per l'articolo 11, per il quale, nel giudicare opportuno uno stralcio della parte relativa alle sanzioni penali, esprime dubbi sulla effettiva funzionalità, dato che numerose forme di ricchezza hanno una natura al portatore e quindi sono difficilmente individuabili.

Il presidente Ferrari-Aggradi avverte quindi che sugli articoli 2 e 3 non sono stati presentati emendamenti e pertanto si passa all'esame dell'articolo 4.

Il senatore Pollastrelli illustra quindi l'emendamento preannunciato, aggiungendo a quanto già detto, che dal 1° gennaio 1984 l'imposta dovrà essere versata in parti eguali a maggio e a novembre.

Sull'emendamento si pronuncia negativamente il ministro Visentini il quale spiega che le oscillazioni di taluni redditi e l'effetto di gonfiamento derivante dall'inflazione, creerebbero il fenomeno dell'accumulo dei rimborsi, deprecabile soprattutto alla luce delle lentezze dell'Amministrazione finanziaria.

Concorda il relatore Carollo.

L'emendamento è posto ai voti e respinto.

Si passa quindi all'esame dell'articolo 5.

Il ministro Visentini illustra due emendamenti, dei quali il primo inteso ad aggiungere, dopo le parole « dell'articolo 26 » le altre « relativamente alle obbligazioni e titoli simili emessi fino al 31 dicembre 1983 » ed il secondo consistente nella correzione di un errore materiale (la sostituzione, al secondo comma, delle parole « articolo 2 », con le altre « articolo 3 »).

Il relatore Carollo esprime parere favorevole su entrambi gli emendamenti.

Posti ai voti, gli emendamenti vengono approvati.

Si passa all'articolo 6.

Il presidente Ferrari-Aggradi fa presente che lo stralcio della disposizione, su cui si era convenuto all'inizio della discussione, ora, in seguito al suo inserimento nel decreto-legge n. 512, deve essere trasformato in soppressione.

Conviene la Commissione.

Si passa all'articolo 7.

Il presidente Ferrari-Aggradi fa presente l'orientamento già emerso nel senso di proporre lo stralcio.

Conviene la Commissione.

Si passa all'articolo 8: anche per tale norma la Commissione delibera di proporre lo stralcio.

Si passa all'articolo 9, parimenti inserito, come l'articolo 6, nel decreto-legge n. 512: la Commissione ne propone di conseguenza la soppressione.

Il presidente Ferrari-Aggradi fa quindi presente che sugli articoli 10 e 11 non sono stati presentati emendamenti.

Il relatore Carollo, rivolgendosi al ministro Visentini, chiede informazioni sul grado di contribuzione da parte delle banche al gettito Irpeg, e in materia di competenze e nomina dei « super-ispettori »; riferendosi poi alla percentuale del 40 per cento sul totale delle imposte dirette relative al gettito proveniente dal lavoro dipendente, chiede notizie sulla quota relativa ai dipendenti della Pubblica amministrazione.

Il senatore Bollini, nel ricordare un ordine del giorno presentato dal suo Gruppo, ed accolto dal Governo in occasione della discussione della « finanziaria » '83, chiede una relazione sul fenomeno della cosiddetta « spesa fiscale » nonché una stima circa la minore entrata derivante dalla legge « Visentini-bis », varata nel 1982.

Il senatore Andriani quindi, riferendosi alle previsioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica in ordine ad un aumento per il 1984 del gettito riveniente dal lavoro autonomo per un 2,3 per cento (in un quadro di ipotesi di tasso di inflazione del 13 per cento e di crescita del prodotto interno lordo dell'1,5 per cento), chiede come sia possibile giustificare la diminuzione in termini reali di tale fonte di get-

tito e se la valutazione non sottenda una stima di aumento del fenomeno dell'evasione.

Risponde il ministro Visentini anzitutto al quesito del relatore Carollo sul grado di contribuzione complessivo all'IRPEG da parte delle aziende di credito, informando che le banche contribuiscono poco a tale gettito in quanto esse — tenuto conto dei meccanismi relativi alle ritenute alla fonte, particolarmente rilevanti ai fini di cui si discute per i conti interbancari e per le obbligazioni non esenti — finiscono per diventare creditrici nei confronti dello Stato.

Quanto ai « superispettori », sottolinea anzitutto come alle larghe carenze di organico del Ministero si sia provvisoriamente provveduto mediante personale non di ruolo e, nel ricordare di avere espresso un orientamento contrario alla istituzione del corpo dei « superispettori » (in quanto il problema dell'Amministrazione fiscale non si risolve se non dall'interno, migliorando la qualità dei dipendenti e rinnovando le procedure), sostiene che comunque il lavoro da essi svolto appare estremamente utile sia sotto il profilo delle proposte di modifiche legislative dirette a colmare quei vuoti normativi che possono emergere solo in sede di ispezione sui vari contribuenti, sia per quanto concerne il controllo sugli uffici dell'Amministrazione e l'effettuazione di accurate indagini su settori particolari, come quello bancario o quello relativo all'intermediazione e al collocamento dei titoli atipici. Conclude in argomento esprimendo l'avviso della opportunità di varare eventualmente un regolamento che disciplini tale attività ispettiva, per valorizzare gli aspetti positivi.

Soffermandosi poi sui quesiti posti dal senatore Andriani, afferma che le previsioni richiamate si basano sul consuntivo a fine 1983: comunque, nel prendere atto delle osservazioni, si riserva di fornire valutazioni più precise.

Quanto poi alla richiesta del senatore Bollini alle « spese fiscali », giudica estremamente difficile poter concludere uno studio in materia in quanto, se è possibile giungere ad una quantificazione delle detrazioni

fisse, altrettanto non può dirsi per tutte le altre detrazioni, soprattutto data la struttura progressiva del sistema che impedisce di conoscere a quale livello di imposizione andrebbe a collocarsi quella parte di imponibile abbattuta dalle detrazioni. Conclude garantendo il suo impegno per mettere in moto un meccanismo che permetta, almeno per alcuni settori particolari, uno studio dell'entità e dei beneficiari del fenomeno.

Circa poi la legge « Visentini-bis », dopo aver stimato l'entità delle rivalutazioni intorno ai 15.000 miliardi, avverte che la perdita di gettito non è comunque quantificabile in quanto non sono disponibili parametri fondamentali come la distribuzione delle rivalutazioni sui beni destinati, successivamente, alla vendita o meno, o le differenti aliquote di ammortamento tra i diversi beni (nonchè la loro distribuzione): comunque — prosegue — una stima di larga massima porta ad una previsione di 500 miliardi circa di perdita di gettito per l'anno in corso.

Conferma inoltre al senatore Pollastrelli le previsioni in materia di gettito fiscale, che non appaiano affatto prudentziali se si tiene conto dell'andamento deludente dell'IVA e della congiuntura economica quale si sta profilando in corso d'anno e per l'anno venturo.

Il senatore Massimo Riva, riprendendo le osservazioni del senatore Andriani, chiede — per giudicare il grado di equità della manovra fiscale in corso — informazioni sulla ripartizione tra categorie di contribuenti e tipo di contributo, dell'aumento in termini reali della imposizione complessiva per il 1984.

Il ministro Visentini dichiara di non avere a disposizione al momento dati, che comunque si riserva di comunicare.

Il presidente Ferrari-Aggradi ringrazia il Ministro per la fattiva collaborazione ai lavori della Commissione e rinvia il seguito dell'esame alla seduta pomeridiana.

La seduta è tolta alle ore 12.

Seduta pomeridiana

Presidenza del Presidente
FERRARI-AGGRADI

Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Nonne.

La seduta inizia alle ore 16,45.

IN SEDE REFERENTE

« **Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1984)** » (195)

(Rinvio del seguito dell'esame)

Il presidente Ferrari-Aggradi, in considerazione dei concomitanti impegni dell'Assemblea, dove sono previste importanti votazioni, avverte che il seguito dell'esame è rinviato alla prossima settimana.

Avverte che, come convenuto, nella mattinata di martedì 8 novembre avrà luogo la prevista esposizione del Ministro del tesoro sui problemi della politica monetaria; l'esame della « finanziaria » proseguirà quindi, immediatamente dopo, a partire dal titolo III, recante misure per la finanza locale e regionale; sono da prevedersi sedute della Commissione per il pomeriggio di martedì e per la mattina ed il pomeriggio di mercoledì 9 novembre, giovedì 10 novembre e venerdì 11 novembre.

La prevista audizione del Governatore della Banca d'Italia potrebbe avere luogo nella mattinata di giovedì: peraltro la data definitiva sarà comunicata con l'inizio della prossima settimana.

Il Presidente conclude auspicando che la pausa di riflessione contribuisca ad una ripresa alacre e costruttiva del lavoro, consentendo così il rispetto rigoroso dei termini previsti dal Senato per la conclusione dell'esame in Commissione della « finanziaria » e del progetto di bilancio.

La seduta termina alle ore 17.