

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

33° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 16 OTTOBRE 1987

INDICE

Commissioni permanenti

5^a - Bilancio *Pag.* 3

Sottocommissioni pareri

5^a - Bilancio » 9

BILANCIO (5^a)

VENERDÌ 16 OTTOBRE 1987

14^a Seduta*Presidenza del Presidente*

ANDREATTA

Intervengono il ministro delle finanze Gava ed il sottosegretario di Stato per le finanze De Luca.

La seduta inizia alle ore 10,00.

IN SEDE REFERENTE

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)» (470)

«Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1988 e bilancio pluriennale per il triennio 1988-1990» (471)

- Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 1988 (Tab. 1)
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri dell'8 ottobre.

Prosegue il dibattito sulla Tabella n. 1.

Il senatore Bollini, dopo aver fatto rilevare come l'esame anticipato della Tabella abbia finito con il porre qualche problema, anche di carattere procedurale, osserva che rimane tuttavia la questione di fondo, già propostasi negli anni passati, del diverso grado di credibilità delle varie previsioni sulle entrate così come provenienti da diverse fonti, ossia principalmente dal Governo e dall'opposizione, laddove le previsioni formulate dal Partito comunista hanno trovato costantemente conferma, come si può desumere, ad esempio, dal rendiconto per l'esercizio 1986 e dallo stesso assestamento relativo all'esercizio in corso:

tutto ciò pone un problema di carattere metodologico in ordine alla conoscenza delle ipotesi alla base delle previsioni così come formulate a legislazione vigente.

Dopo avere espresso consenso sulla parte della relazione del senatore Forte in cui viene sottolineata, tra l'altro, la diversità metodologica delle previsioni relative al 1988 (a seguito dei rilevanti interventi sulle entrate avvenuti nel corso del 1987), rispetto alle previsioni per tale ultimo anno, ritiene opportuno che il ministro Gava fornisca chiarimenti in ordine al grado di affidabilità di tali previsioni, così come sull'altra questione degli effetti dell'assenza dell'emanazione dei provvedimenti paralleli, sinora annunciati ma non adottati. Si tratta di un punto particolarmente importante, anche sul piano tecnico, in quanto bisogna ancora mettere a punto una metodologia di correzione del bilancio del 1988 per tener conto di quei provvedimenti che dovessero essere approvati nei primi mesi del prossimo esercizio, dal momento che occorrerebbe attendere il lasso di tempo troppo lungo costituito dal varo dell'assestamento.

Nel far presente poi che in tema di prudenza nelle valutazioni in ordine alle entrate, occorre non eccedere quella misura che finisce con il porre in dubbio la stessa correttezza dei rapporti tra Governo e Parlamento (il che vale ovviamente anche nel caso di quelle sovrastime che sono state riconosciute dallo stesso relatore) chiede una maggiore tempestività e comunque una più esatta regolamentazione delle contabilizzazioni di alcune entrate extra-tributarie. Il loro ritardo negli anni passati ha finito con l'alterare e correggere la gestione del bilancio in maniera non valutabile da parte del Parlamento.

Stigmatizza poi il perdurare del fenomeno dei residui attivi troppo elevati, con la conseguente incertezza nelle posizioni giuridiche degli aventi diritto, e chiede che il Ministro espliciti gli intendimenti del Governo in materia di lotta all'evasione e miglioramento della

macchina finanziaria: sono due punti da tenere in considerazione in relazione sia all'esigenza di una maggiore veridicità delle previsioni di gettito, sia alla necessità di una più equa distribuzione del carico fiscale.

Nel soffermarsi poi sulla *vexata quaestio* della elusione fiscale, che rappresenta un sistema occulto di elargizione di risorse senza alcuna contabilizzazione, definisce il documento rassegnato negli ultimi giorni dal Ministro privo di un significato sostanziale. Invece, in tema di previsione sui singoli cespiti di entrata, in ordine ai quali preannuncia la presentazione di emendamenti, concorda con quanti sostengono che sussistono incertezze in ordine alle stime relative all'IRPEF, se si accoglie l'elasticità dell'1,5 per cento sul PIL, cui ha fatto cenno lo stesso relatore: anche su questo punto sarebbe opportuno che il Ministro si potesse pronunziare. Altre questioni che rimangono da chiarire concernono la ventilata revisione delle previsioni di gettito in ordine all'imposta sui titoli di Stato e la coerenza tra la manovra in tema di IVA e la piena attuazione che negli anni a venire occorrerà realizzare della VI Direttiva comunitaria: è un tema in ordine al quale, nel corso dell'audizione preliminare al bilancio, è apparso interessante il rilievo che l'ISPE ha ritenuto di fornire.

Sempre in materia di IVA e di riequilibrio tra imposte dirette ed indirette, egli condivide poi lo spirito di questa diversa distribuzione del carico fiscale ma fa rilevare come questo non possa costituire l'unico obiettivo della manovra fiscale. Occorre, infatti, tenere conto anche di altri fattori, come una redistribuzione a carico dei redditi da capitale e da patrimonio, l'abolizione del drenaggio fiscale e il riequilibrio dei contributi sociali per una loro riduzione, unitamente all'eliminazione del contributo di malattia e alla previsione di una nuova imposta terminale: il tutto anche allo scopo di agevolare le condizioni di competitività da parte delle imprese.

Si tratta di un complesso di temi su cui sarebbe auspicabile un proficuo e largo confronto fra Governo e opposizione, al di là delle strettoie dell'alternativa tra la usuale decretazione d'urgenza di fine anno, da un lato, e la concentrazione dei tempi di esame imposti

dalla sessione di bilancio in ordine alla legge finanziaria dall'altro, ove tali temi possano essere trattati unitamente ai documenti di bilancio. Una soluzione potrebbe essere rappresentata dall'attivazione in maniera più concreta del fondo globale negativo, al fine di garantire determinati equilibri globali di bilancio e poter dedicare tutto il tempo necessario alla discussione della manovra di carattere più propriamente fiscale.

Il presidente Andreatta, soffermandosi preliminarmente sul tema dell'affinamento delle metodologie previsionali in tema di entrata, in ordine al quale nel corso dell'anno v'è l'impegno di pervenire a qualche risultato, fa rilevare che, scontate le differenze metodologiche di riferimento (sia in termini di aggregato che di dato contabile) tra le previsioni del Governo e quelle dei vari centri di ricerca, gli esercizi presentano significative convergenze intorno a cifre non lontane fra di loro. Ciò indica che non dovrebbero sussistere rilevanti elementi di sottovalutazione delle previsioni e quindi i margini di correzione verso l'alto sembrano essere modesti, almeno per il 1988.

Nel far rilevare poi come le stesse previsioni a legislazione vigente in qualche modo tengano conto dell'effetto economico della manovra in atto, il che implica indubbiamente dover accertare i dati relativi ad un andamento puramente tendenziale (anche per illustrare l'angolo di correzione necessario) e che tuttavolta ciò appare giustificato dall'esigenza di evitare continue variazioni di cifre che pure debbono essere cristallizzate in un testo legislativo ed alle quali quindi vanno ricondotti determinati effetti di carattere giuridico, chiede al ministro Gava di poter disporre di dati più precisi in ordine all'area delle esenzioni fiscali, della elusione e della riduzione di imposte relative soprattutto alle politiche industriali e sociali. Si tratta di un tema di grandissima attualità, in quanto notoriamente, come dimostra il caso recente degli Stati Uniti, gran parte delle modifiche circa le condizioni di concorrenzialità nei mercati internazionali viene attuata attraverso manovre puramente fiscali. Occorre quindi comprimere il divario tra aliquote effettive e reali, per pervenire ad un sistema fiscale ad aliquote più realistiche ed abbandonare una per molti versi astratta

progressività, tale da alterare, in maniera non controllabile, le stesse ragioni di concorrenza. Sotto questo versante è necessario riconoscere che probabilmente con il disegno di legge finanziaria il risultato poteva essere nettamente migliore, con revisione sostanziale della struttura della stessa IRPEF.

Quanto poi all'IVA, si può comprendere, a suo avviso, la conferma delle aliquote del 2 per cento, anche per evitare il notevole impatto inflazionistico che si sarebbe avuto nell'ipotesi contraria e anche se rimane non esperito tutto il margine di manovra che esiste in relazione ad alcune imposte fisse minori. Più in generale, comunque, eventualmente anche attraverso trattative con le organizzazioni sindacali, l'obiettivo da realizzare è quello di smorzare le spinte inflazionistiche che possono derivare dalla manovra sulla struttura fiscale, il cui assetto, quindi, in un'ottica di medio periodo, va stabilizzato fino a quando non si innescano di nuove aspettative inflazionistiche orientate al ribasso.

Nel far rilevare come probabilmente sarebbe poi necessario, in tema di revisione del regime forfettario, subordinare la possibilità di scegliere tale regime alla condizione della dimostrazione di ricavi netti almeno in linea con quelli da lavoro dipendente per analogia di settore o comunque tali da risultare maggiorati rispetto all'esercizio precedente in una misura preventivata, passa a soffermarsi sul tema del rapporto tra il disegno di legge finanziaria da un lato e i provvedimenti paralleli dall'altro. Al riguardo egli fa presente che sarebbe opportuno che tutta la manovra venisse inserita nel disegno di legge finanziaria, e questo non solo per garantire l'unitarietà della manovra stessa di politica economica ma anche per affrontare il problema che esiste sulla base dei fondi globali presentati dalla «finanziaria» 1988, ossia quello di una sostanziale scopertura delle proiezioni per il 1989 e 1990 dei fondi globali correnti, a fronte di un calo di gettito previsto per tali anni, con la conseguenza che il divario risulterebbe finanziato con un fabbisogno di pari misura. Si tratta di un punto estremamente delicato, in quanto non solo è necessario permettere al Parlamento di avere a disposizione il quadro dell'evoluzione delle grandezze finanziarie su

un arco di tempo pluriennale, ma anche assicurare l'equilibrio tra le varie grandezze: il che in altre parole significa dover fornire la copertura finanziaria, sulla base del dettato dell'articolo 4 della legge n. 468 del 1978, che stabilisce l'obbligo della copertura finanziaria anche per tutto il triennio di riferimento, sulla base di parametri precisi.

Avviandosi alla conclusione, dopo aver espresso il proprio consenso all'ipotesi di un'attivazione più sostanziale dello strumento dei fondi globali negativi, anche se indubbiamente sussistono problemi di sincronizzazione tra i diversi strumenti, si sofferma sul tema dei provvedimenti fiscali di accompagnamento del disegno di legge finanziaria. Fa presente al riguardo che sarebbe opportuno che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari si potesse far carico dell'esigenza di ampliare la sessione di bilancio anche alla manovra parallela, e ciò a prescindere dalla sede in cui i singoli provvedimenti vengano poi esaminati.

Il presidente Andreatta avverte che si può considerare chiusa la discussione generale sulla Tabella n. 1 (Entrata) e che si passa quindi alle repliche del relatore e del Ministro delle finanze.

Il relatore, senatore Forte, esprime consenso su molte delle considerazioni svolte dal senatore Bollini, in particolare in ordine alla opportunità che il Parlamento conosca in modo compiuto e chiaro il quadro di previsioni macroeconomiche sottese alla manovra presentata dal Governo. Fa poi rilevare che la lievitazione delle entrate emersa nel corso del 1986 (evidenziata anche dalla Corte dei conti in sede di relazione sul Rendiconto), è collegata in notevole misura all'effetto automatico di trascinarsi che la lievitazione della spesa ha sul versante delle uscite. Questo effetto è particolarmente forte per tutto il comparto degli interessi sul debito pubblico. In linea generale, quindi, pur convenendosi sull'esigenza che le previsioni di entrata non debbano nascondere elementi di sottostima che tolgono chiarezza al confronto fra Governo e Parlamento, occorre aver presente in modo chiaro il legame automatico che esiste tra la lievitazione della spesa e l'aumento indotto dal gettito fiscale: in linea di larga massima si può osservare che ad un aumento della spesa

dell'ordine di 10.000 miliardi corrisponde in modo diretto o mediato un aumento delle entrate dell'ordine di 5.000 miliardi. Le valutazioni quindi relative alla sottostima delle entrate negli anni 1986 e 1987 andrebbero sempre accompagnate da questa considerazione di carattere strutturale sul rapporto automatico che esiste tra l'evoluzione della entrata e della spesa.

Per quanto riguarda le previsioni a legislazione vigente, all'esame della Commissione, il relatore conferma che nel complesso esse appaiono più accurate e realistiche del recente passato ma che, comunque, presentano, seppure in modo non significativo, zone di sovrastima e di sottostima. Ribadisce ad esempio, che le stime relative al nuovo regime fiscale delle accettazioni bancarie non sembrano tenere in alcun modo conto della flessione di imponibile che interverrà proprio in ragione dell'inasprimento delle aliquote; in altri termini, non appare realistica in questo caso l'ipotesi di una invarianza della base imponibile.

Nel complesso comunque ci troviamo di fronte, ribadisce il relatore, a stime piuttosto equilibrate. Viceversa non è possibile comprendere in modo compiuto il significato di tutta la manovra di bilancio, nella parte in cui si affida a misure esterne alla legge finanziaria, fino a quando queste misure non saranno conosciute dal Parlamento. In via di prima approssimazione si può affermare che sarebbe estremamente opportuno che la manovra si chiudesse in modo compiuto ed organico, facendo entrare in vigore entro il 1° gennaio 1988 le misure di entrata. Comunque, per esprimere valutazioni precise in proposito è necessario disporre dei testi che contengono queste misure.

Proseguendo, esprime riserve sulla manovra relativa all'IVA, soprattutto nella parte in cui si aumenta al 10 per cento l'attuale aliquota dell'9; in questo senso desta una certa preoccupazione il fatto che, dopo le indicazioni del ministro *pro-tempore* Guarino, il quale aveva fornito elementi molto importanti sull'area dell'elusione nel campo dell'IVA, la manovra punti su modifiche dell'aliquota anziché su misure volte a combattere questa area di evasione. In questa ottica, perplessità suscita

anche l'eccessiva ampiezza delle maggiorazioni di detrazioni per il coniuge a carico, detrazioni che non appaiono sempre del tutto giustificate tenuto conto del fatto che all'interno del nucleo familiare si innescano consistenti fenomeni di evasione.

Concludendo, il relatore osserva che, a prescindere da una riflessione più distesa sul problema di carattere metodologico dell'ordine di esame dei documenti di bilancio, appare opportuna la scelta di far comunque precedere all'inizio della discussione sul disegno di legge finanziaria una preventiva valutazione del quadro delle entrate fiscali ed extratributarie a legislazioni vigenti.

Prende quindi la parola il ministro Gava. Espresso vivo ringraziamento nei confronti di quanti sono intervenuti del dibattito ed in particolare del relatore, senatore Forte, ricorda che l'aumento delle entrate tributarie per il 1988, a legislazione invariata, cresce del 9 per cento rispetto al 1987, quindi ad un tasso più elevato del prevedibile aumento del PIL (+ 0,6 per cento). Tuttavia questo aumento è inferiore a quello che si sarebbe realizzato in carenza di misure riduttive del gettito per l'anno 1988 e che sono, come è noto, andate a vantaggio dell'esercizio 1987, in connessione con la manovra di agosto, riproposta poi in settembre.

In via più generale, sottolinea, che il proprio Dicastero, di fronte alla impostazione complessiva della manovra 1988, manovra destinata a conseguire significativi risultati sul versante della razionalizzazione della spesa e del contenimento del disavanzo, ha preferito scartare l'ipotesi di una cosiddetta «stangata» fiscale per cercare invece di mettere a punto previsioni ben mirate che, nel quadro di una sostanziale invarianza della pressione fiscale, cercassero al contempo di proseguire con convinzione nella lotta all'evasione, nonostante l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione e le difficoltà strutturali dell'Amministrazione.

In questo senso aggiunge che nel disegnare la manovra si è preferito evitare di modificare regimi fiscali minori che avrebbero arrecato disturbo ad una platea molto larga di cittadini con effetti modesti dal punto di vista del gettito.

Soffermandosi poi sull'andamento dei com-

pensi da lavoro autonomo ai fini IRPEF, fa osservare che si è tenuto conto dell'andamento tendenziale, che dopo un incremento rilevante nel 1986 (+ 18 per cento) e nei primi otto mesi del 1987 (+ 20 per cento), lascia prevedere una certa riduzione nel 1988 (+ 16 per cento), secondo una previsione che lo stesso relatore ha considerata in qualche misura sovrastimata.

Il Ministro delle finanze si sofferma poi sull'andamento dell'autotassazione IRPEF nonché sulla manovra IRPEF 1988 che tende a ridurre il peso tributario soprattutto per i lavoratori dipendenti, con un effetto di cassa, di minor gettito, per il 1988 stimato in 4.920 miliardi.

Le valutazioni per le entrate IRPEG ed ILOR tengono conto del possibile aumento dei profitti nell'anno in corso, mentre per quanto riguarda l'imposta sostitutiva è stata prevista un'invarianza, rispetto al 1987, della base imponibile. In ordine alla ritenuta sugli interessi dei titoli di Stato la previsione per il 1987 è pari a 1.400 miliardi; per il 1988 è pari a 2.150 miliardi. Naturalmente queste previsioni sono valutate senza poter tener conto delle modalità di rinnovo dei titoli in scadenza e di quelli di nuova emissione. Secondo valutazioni del Ministero del tesoro, nel 1988 saranno complessivamente rinnovati titoli, compresi quelli in scadenza, per 280.000 miliardi. Quando tutti i titoli del debito pubblico, oggi in gran parte esenti, saranno rinnovati, sulla base del volume attuale del debito e del rendimento, questa imposta dovrebbe rendere circa 10.000 miliardi.

L'oratore passa quindi ad esaminare il problema dell'IVA, convenendo che in questo comparto occorre fare uno sforzo molto forte per cercare di combattere l'evasione. In questo senso esprime attenzione ai suggerimenti avanzati dal Presidente in ordine ad una possibile modifica del regime forfettario, da collegare, ad esempio, al raggiungimento di *target* di imponibile in linea con i lavoratori dipendenti che operano nello stesso settore.

Soffermandosi su questo tema, conviene che alcune delle critiche mosse alla manovra sull'IVA presentano una certa consistenza soprattutto per quanto riguarda l'aliquota che passa dal 9 al 10 per cento: tuttavia si è trattato

di un rischio ben calcolato nel quadro di una manovra che ha altresì previsto restituzioni dell'ordine di 6-700.000 lire alle fasce di reddito comprese entro gli 11 milioni. In questi termini non sembrano da condividere le preoccupazioni secondo le quali questi alleggerimenti fiscali avrebbero effetti significativi sul processo inflazionistico, innescando un incremento della domanda di beni durevoli. Più complessivamente osserva che il problema del riequilibrio del rapporto fra imposte indirette e dirette non rappresenta un fatto meramente contabile ma deve puntare ad introdurre elementi di maggior equità fiscale nel nostro sistema.

Aggiunge poi che nella direzione di un progressivo avvicinamento al quadro delle aliquote IVA operanti a livello comunitario, si porrà anche un problema di revisione merceologica dei beni che vengono sottoposti alle diverse fasce, superando alcune attuali incongruenze.

Passando infine ad esaminare la questione delle misure parallele, conferma che esse sono state adottate dal Governo nella convinzione che possano entrare in vigore entro il 1° gennaio 1988: esprime quindi l'auspicio che in sede parlamentare si possa trovare il modo per raggiungere questo risultato, anche se si rende conto che la mancata presentazione dei testi costituisce un obiettivo elemento di remora. Assicura che farà in modo che le misure vengano presentate al Parlamento al più presto.

In questo contesto comunque ribadisce che, a giudizio del Governo, col nuovo anno, insieme alle misure di entrata, devono entrare in vigore anche gli sgravi IRPEF concordati con le parti sociali.

Il presidente Andreatta fa presente che sarà sua cura fare in modo che il testo del provvedimento di accompagnamento recante misure fiscali e contributive sia a disposizione della Commissione all'inizio della discussione generale sui disegni di legge finanziaria e di bilancio.

Il Presidente fa quindi presente che con le repliche del relatore, senatore Forte, e del Ministro delle finanze si è in sostanza esaurito anche l'esame della Tabella n. 1 (stato di previsione dell'entrata per il 1988). Tuttavia

ricorda che formalmente il mandato al relatore a redigere un rapporto sulla Tabella n. 1 sarà concesso dalla Commissione soltanto a conclusione di tutto l'esame del disegno di legge di bilancio. In quella sede, a chiusura dell'esame in Commissione di tutti i documenti relativi alla manovra di bilancio 1988, si darà incarico al relatore, senatore Forte, di predisporre per l'Assemblea una relazione generale sul bilancio di previsione che, in una apposita sezione, riguarderà anche specificamente la Tabella n. 1 (Entrata).

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente Andreatta avverte che la seduta, già convocata per oggi, alle ore 16,30, non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 12,35.

SOTTOCOMMISSIONE

BILANCIO (5^a)

Sottocommissione per i pareri

VENERDÌ 16 OTTOBRE 1987

10^a Seduta

Presidenza del senatore
AZZARÀ

*Interviene il sottosegretario di Stato per le
finanze De Luca.*

La seduta inizia alle ore 12,35.

«Conversione in legge del decreto-legge 28 agosto 1987, n. 357, recante misure urgenti per la corresponsione a regioni ed altri enti di somme in sostituzione di tributi soppressi e del gettito ILOR, nonché per l'assegnazione di contributi straordinari alle camere di commercio» (496), approvato dalla Camera dei deputati (Parere alla 6^a Commissione)

Riferisce alla Commissione il presidente Azzarà-

Si tratta di un decreto-legge, già approvato dalla Camera dei deputati, con il quale si

intende, tra l'altro, disciplinare per il 1987 l'attribuzione alle Regioni e ad altri enti delle somme dovute in sostituzione dei tributi soppressi con la riforma tributaria del 1971 nonché in sostituzione del gettito ILOR, acquisito al bilancio. Viene inoltre prevista la corresponsione di contributi straordinari a favore delle Camere di commercio e vengono quantificate le somme sostitutive dei tributi soppressi dovuti per il 1987 alla Regione Trentino-Alto Adige, nonché alle aziende autonome di soggiorno.

Su un analogo testo, benchè formante oggetto di un disegno di legge ordinario, la Commissione ha già espresso un parere favorevole, sulla base del fatto che nel fondo globale 1987 sussiste l'accantonamento *ad hoc* predisposto.

Il senatore Sposetti chiede quali modalità saranno seguite per far fronte al problema per il 1988 e il sottosegretario De Luca garantisce che la questione sarà risolta con un provvedimento *ad hoc*.

La Commissione dà quindi mandato al Presidente-relatore di esprimere un parere favorevole sul provvedimento.

La seduta termina alle ore 12,45.