N. **2330**-A-*bis*

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(*Relatore di minoranza*: **RUBINACCI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 29 novembre 1984 (*Stampato n. 923*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISENTINI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

E COL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA
(GASPARI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 29 novembre 1984

—

Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposte sul reddito e disposizioni relative all'Amministrazione finanziaria

Presentata alla Presidenza l'11 dicembre 1984

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Anche in questo autunno, puntuale come il susseguirsi delle stagioni, è stato registrato l'arrivo di una nuova grandinata fiscale.

Il nuovo tornado ha preso il nome di « pacchetto Visentini », in omaggio al nostrano ed inflessibile Saint-Just dell'imposta.

Prima di iniziare l'esame del provvedimento governativo occorre premettere che la pressione fiscale in Italia ha raggiunto, nel 1983, il 44 per cento del PIL.

Se si considerano poi il prelievo occulto, le addizionali ed i balzelli locali, l'attuale pressione fiscale sale al 53-54 per cento del PIL.

È questa la più alta tassazione esistente nel mondo industrializzato, in rapporto anche al reddito *pro capite*.

Certo, è sempre più difficile, per lo Stato, trovare nuove entrate fiscali e para-fiscali, specialmente nei paesi come l'Italia ove, in pochissimi anni, la tassazione (dice l'OCSE) è passata dal 28,3 per cento del PIL, nel 1974, al 43,9 per cento, nel 1983, con un incremento del 55 per cento.

Tanto che l'OCSE, l'organizzazione che raggruppa le 24 nazioni più industrializzate del mondo libero, assegna all'Italia, per il 1983, la palma d'oro della velocità di incremento della pressione tributaria.

In questo quadro si inserisce il « pacchetto Visentini », proposto come soluzione di giustizia e di perequazione tributaria, mentre, in effetti, non è che una ulteriore e ricorrente grandinata fiscale.

Si parte da lontano con la pubblicazione di dati statistici, manipolati, non comparabili, perché rappresentativi di realtà non omogenee, per ingigantire l'evasione, sia dell'IVA sia dell'IRPEF, per suscitare disprezzo e condanna nei confronti di ben quattro milioni di contribuenti.

Lo scenario ci ricorda i famosi « libri rossi » di Reviglio.

Anche allora si provocò disprezzo e condanna per poi dare inizio a quel marcato stravolgimento della riforma tributaria che consentì le stagionali fiscali censurate dall'attuale Ministro che le giudicò, all'inizio del suo mandato, come mostruosità giuridiche, perfezionismi legali, errori tecnici, valutazioni di inesperti e ricatti subiti.

Sollecitare con gli stessi mezzi la caccia all'evasore non è propizio per una seria riforma strutturale di ampio respiro e di lunga durata. È, invece, un rito per inique tassazioni sotto il segno dell'emergenza o della necessità.

Né ci tranquillizza la provvisorietà del provvedimento.

A parte che in Italia niente è più duraturo del provvisorio, ci sorprende come l'incalzante emergenza del sistema abbia costretto l'onorevole Visentini a divenire autore di leggi speciali che ampliano la discrezionalità di una pubblica amministrazione che egli stesso afferma essere allo sfascio e di rendere congiunturale, come direbbe il presidente della Corte costituzionale, la stessa Costituzione.

Quando invece il compito dello Stato è quello di dare stabilità e certezza.

Di tutto questo il Ministro delle finanze è pienamente cosciente tanto è vero che afferma:

« Il pacchetto si compone di disposizioni di drammatica emergenza e di assoluta eccezionalità, quali sono le triennali

forfetizzazioni... » e ciò nonostante aggiunge con accento sacrificale: « nessun Ministro delle finanze può essere lieto di legare il proprio nome a misure così anomale ».

Così come anomalo è l'*iter* parlamentare di questo disegno di legge che interessa l'avvenire di ben quattro milioni di contribuenti.

Infatti, il disegno di legge per la sua complessa eterogeneità, per i suoi rilevanti effetti economici e sociali e per l'incidenza nei rapporti tra Stato e cittadino avrebbe dovuto richiedere una più attenta valutazione del progetto nel suo insieme ed una penetrante analisi dell'articolato.

Invece il Senato ha approvato il provvedimento in meno di due mesi, senza un approfondito esame, in un continuo sussulto di vertici di maggioranza, di Consigli di Gabinetto, di Consigli dei ministri e con la chiusura finale del voto di fiducia che ha bloccato ogni discussione ed ogni possibile miglioramento.

Chi esprime perplessità, chi prospetta impatti negativi sulla realtà, che dimostra l'inattendibilità delle misure proposte, chi nega la loro efficacia alla lotta alla evasione e all'equa ripartizione del carico fiscale, viene accusato di essere un difensore degli evasori e forse anche un paladino della discriminazione e della ingiustizia.

Ciò premesso, entro nel merito dell'articolato con alcune considerazioni sull'accorpamento delle aliquote IVA.

Nella relazione ministeriale si afferma che l'accorpamento delle aliquote IVA non avrebbe scopi di inasprimento dell'imposizione, anzi il provvedimento porterebbe ad alcune attenuazioni con qualche perdita di gettito recuperata dalla eliminazione del disordine che attualmente esiste e degli abusi che ne conseguono. L'accorpamento avrebbe un solo obiettivo, la eliminazione delle più vistose incongruenze costituite da elevate aliquote su beni e servizi che vengono impiegati per la produzione di beni e servizi finali, per i quali sono previste aliquote assai meno elevate, con la creazione di settori strutturalmente in credito di imposta, che a loro volta creano le ben note disfunzioni degli uffici IVA e le contestuali e fondate lamentele dei contribuenti.

Niente di meno veritiero: sostanziale e sostanziosa è la divergenza tra la relazione e gli effetti di tale accorpamento.

La *ex* aliquota dell'8 per cento che riguarda una notevole fascia di beni di largo consumo viene aumentata al 9 per cento, come pure l'aliquota dello zero per cento, valida per i prodotti alimentari primari, viene elevata al 2 per cento e l'aliquota del 15 per cento, che interessa i prodotti zootecnici di origine bovina e suina, viene aumentata al 18 per cento.

Se è vero che l'aliquota del 10 per cento sarà ridotta al 9 per cento e quelle del 20 e 30 per cento saranno portate al 18 per cento, tuttavia, è pur noto che tali aliquote del 10 e del 20 per cento hanno un gettito del tutto irrilevante di fronte a quello delle altre aliquote citate.

D'altra parte, il dichiarato obiettivo di eliminare i settori strumentalmente in credito di imposta non è raggiunto che in minima parte.

Si prenda il caso del pane la cui aliquota IVA passa dallo zero al 2 per cento, mentre tutte le merci ed i servizi utilizzati per tale prodotto rimangono alle loro aliquote del 9 e del 18 per cento, con esclusione del solo grano (al 2 per cento) che purtroppo rappresenta appena un quinto del prezzo del prodotto di consumo.

Così dunque, come è formulato, l'accorpamento non solo non riduce né tantomeno elimina le lamentate incongruenze, ma provocherà effetti negativi sul fronte dell'inflazione.

La relazione assicura, invece, che non sono prevedibili effetti negativi in questo senso, in quanto la riduzione e l'aumento delle aliquote compenserebbero tra di loro il gettito globale. Ma la inusitata cautela e genericità usate dal Ministro abituato ad un linguaggio tagliente che non ammette dubbi, l'ambigua ammissione di aumento dell'aliquota zero, la mancanza di qualsiasi elemento di quantificazione degli effetti, incomprensibile e censurabile per

un provvedimento economico di tanta rilevanza, consolidano in noi la certezza che, tutto sommato, anche questo accorpamento nasconde una nuova torchiata fiscale, una misura di politica economica in contrasto con il programma antinflazionistico del Governo.

È stata già quantificata l'incidenza dell'accorpamento IVA che si rifletterà direttamente sulle 82 voci che costituiscono il cosiddetto « paniere » della scala mobile, delle quali 26 subiranno una maggiorazione di prezzo, mentre solo 20 beneficeranno di una riduzione.

L'effetto diretto provocato da questo provvedimento comporta l'aumento di 2 punti di contingenza, ma, per l'esperienza di questi anni, siamo certi che l'aumento sarà maggiore perché i prezzi dei generi, ai quali l'IVA sarà maggiorata, aumenteranno ulteriormente per i dovuti arrotondamenti del prezzo finale, mentre i prezzi dei generi, cui l'IVA sarà ridotta, non diminuiranno perché la minore incidenza dell'imposta sarà assorbita, nel maggior numero dei casi, dagli arrotondamenti.

È proprio di questi giorni la richiesta ufficiale del Ministro del tesoro al Presidente del Consiglio, che l'ha già autorevolmente e sostanzialmente avallata, con la quale si avanza l'urgente necessità di sterilizzare gli effetti inflattivi della scala mobile dovuti a questi accorpamenti.

Anche questa parte, la meno contestata del « pacchetto » ad un più approfondito esame, si rileva foriera di guai per tutti, sia che si sterilizzi o non il suo effetto inflattivo.

Anche su ciò la nostra proposta si è espressa con una serie di suggerimenti, per ora sdegnatamente respinti, che consentirebbero di ridurre le più vistose incongruenze del provvedimento e tendenti a portare i getti futuri a valori sostanzialmente compensati. Un più lungo discorso merita il progetto di forfetizzazione dell'IVA e dell'IRPEF.

Con tale argomento entriamo nel vivo delle presunte misure di giustizia e di perequazione fiscale.

Premetto subito che ritengo del tutto insignificanti le modifiche apportate dal Ministro delle finanze al Senato sia per la riformulazione delle tabelle A e B, sia per l'accertamento induttivo.

Lo spirito è rimasto sempre quello delle presunzioni semplici che si basano su elementi generici e non su validi indizi tecnici.

In tutto il mondo occidentale (ma anche in quello orientale si stanno liberalizzando alcune attività di lavoro autonomo) i Governi attuano programmi a favore delle piccole e medie imprese, dell'artigianato ed in genere a favore delle professioni autonome.

La CEE ha delineato con una apposita direttiva una politica comunitaria rivolta ad una radicale semplificazione degli oneri amministrativi ed una serie di misure di alleggerimento fiscale.

In Italia viene presentato il disegno di legge Visentini che al riguardo è l'esatto contrario di tale direttiva.

La Francia di Mitterrand ha preparato una legge finanziaria per il 1985 che, oltre a prevedere cospicui sconti di imposte, adotta speciali agevolazioni fiscali, per 4.000 miliardi di lire, per facilitare le piccole imprese, esentandole dal pagamento di una serie di tributi amministrativi e di altre formalità burocratiche.

Da noi, per l'anno 1985 (dimentichi che il dissesto delle finanze pubbliche e del peso eccessivo di una ragnatela di vincoli, divieti, ecc., sono stati soprattutto resi sopportabili per l'attiva presenza e la vitalità del lavoro autonomo) si propone un tipo di forfetizzazione dell'IVA e dell'IRPEF, che senza proporre alcuna reale semplificazione, anzi aumentando gli oneri, destabilizza l'intero settore e pone gravi e serie ipoteche sullo stesso nuovo sviluppo economico e sociale del paese.

Dopo aver colpito il lavoro dipendente con un insopportabile *fiscal drag* sui salari, stipendi e pensioni, con la illegittima determinazione dei tetti per fruire di alcune opportunità previdenziali (assegni familiari, ecc.), dopo avere sottratto dalla busta paga più di un terzo della con-

tingenza 1984, dopo aver avvilito la professionalità, la produttività, la fedeltà al lavoro con l'appiattimento dei salari e degli stipendi, il Governo ha rivolto la sua scure fiscale contro il lavoro autonomo ed indipendente.

Io non credo vero che l'Amministrazione finanziaria sia impotente ed incapace di combattere l'evasione soprattutto oggi quando abbiamo la prova che la Guardia di finanza sa ricostruire intricate e complesse contabilità di attività malavitose, al confronto delle quali il controllo delle contabilità semplificate diventa un gioco da ragazzi.

Non credo ancora che l'Amministrazione non possa fare i controlli incrociati ed indiretti, utilizzando il sistema computerizzato, che ha già un affidato stato di operatività.

Sono certo che utilizzare il personale, come oggi avviene solo per una « verifica aritmetica » delle dichiarazioni dei contribuenti sia poco o niente produttivo per il recupero delle evasioni.

La verità è che l'evasione non è stata mai seriamente affrontata con gli strumenti ordinari e normali.

Mai l'Amministrazione è stata posta in condizione di adempiere il suo compito per contenere il fenomeno entro i limiti tollerabili.

Nessuna scusa di emergenza può di conseguenza giustificare la sostituzione di validi strumenti ordinari e normali con l'imposizione di coefficienti e parametri di redditività privi di qualsiasi attendibilità, generalizzati a situazioni non omogenee per territorio, per dimensioni produttive, per condizione di gestione, per settori di attività con ricavi che vanno da zero a 780 milioni.

Si pensi solo all'assurdo delle tabelle allegate che in poche decine di classificazioni vogliono tipicizzare le variegate categorie una delle quali, l'artigianato, conta oltre 400 diversi mestieri.

A livello politico, sindacale e giornalistico si vuole fingere di non sapere neppure che ogni azienda, di qualsiasi dimensione, vive una propria realtà di lavoro che non può produrre redditi standardizzati.

E su tale finzione vuole il Governo costruire l'equità fiscale? No, su tale finzione i lGoverno può solo appellarsi all'accertamento induttivo, fondato su presunzioni non oggettive e di carattere meramente putativo.

Il quadro si completa con sul fondo di tale accertamento il ricattatorio scenario di guardia e ladri.

Questo provvedimento non solo inquina il corretto rapporto fiscale, ma vuole coinvolgere anche, in questa logica dell'emergenza, la stessa giustizia penale.

Anche nell'ultima edizione corretta, l'accertamento induttivo scatta non sulla base di indizi « gravi, precisi e concordanti » come stabilisce il codice civile, ma solo su un semplice elemento, e neppure questo fissato tassativamente per legge, dappoiché è data facoltà allo stesso Ministro delle finanze di indicare altri elementi, anche per singole attività.

Si ha anche il fondato timore, dopo queste premesse, che tale accertamento non necessiti neppure di una effettiva e logica motivazione, perché il contribuente possa difendersi come paventa la stessa prima commissione senatoriale, quando raccomanda che nel provvedimento venga esplicitamente menzionato l'obbligo di dare adeguata motivazione dell'elemento di presunzione al contribuente, anche in relazione ai riflessi di natura penale che l'evasione accertata induttivamente comporta.

Come meravigliarsi se in questo clima così avvelenato di arroganza ed illegalità del potere sono state rigettate persino la ragionevole proposta che in presenza di siffatti accertamenti sia necessario ripristinare la perequazione amministrativa sul processo penale e l'altra proposta di subordinare l'iscrizione a ruolo della maggiore tassazione accertata a dopo la decisione della commissione tributaria di primo grado? Questa è la *ratio* dell'ex articolo 11, oggi 29 - 2, che il Ministro nell'aula di palazzo Madama ha proclamato « essere uno dei punti centrali del provvedimento ».

E che significato ha l'automatica consegna al giudice penale del titolare del maggior reddito accertato induttivamente, a differenza di tutti gli altri contribuenti ?

Non è ciò, forse, un invito ed una sollecitazione al giudice perché il malcapitato sia spedito in carcere anche in mancanza di prove concrete, per adeguarsi all'altro potere dello Stato, l'Amministrazione, che lo ha già condannato a pene pecuniarie ?

E non è questa una inammissibile ed illecita pressione morale e psicologica sul contribuente perché nei 30 giorni concessi, per la richiesta di chiarimenti da parte dell'ufficio impositore, sia egli stesso indotto a rettificare in misura superiore a quella dichiarata, ammettendo inesistenti errori ?

O peggio ancora a trattare personalmente la soluzione benevola del proprio caso ?

In un rapporto tenutosi nei giorni scorsi a Milano agli ufficiali dell'alta Italia il comandante generale della Guardia di finanza si è espresso in questi termini: « l'accertamento induttivo non va né demonizzato né esaltato: vanno però trovate delle modalità che garantiscano l'efficacia del controllo e l'obiettività dello stesso controllo da parte di chi lo effettua, denunciando le eventuali prevaricazioni commesse dagli uffici ».

Ma di quali abusi si può tenere conto se nella legge stessa è rimasto integro l'ex articolo 20 che direttamente si correla all'ex articolo 11, che attiva « un compenso incentivante » la produttività fiscale in relazione all'obiettivo del recupero dell'evasione fiscale, di cui l'ex articolo 11 è punto centrale ? Nella *Gazzetta Ufficiale* del 21 novembre 1984 è stata pubblicata l'ordinanza della commissione di primo grado di Milano con la quale si solleva l'incidente di legittimità costituzionale per i cosiddetti accertamenti sintetici.

L'ordinanza è interessante anche sotto il profilo analogico con l'ipotesi dell'accertamento induttivo in esame.

La Commissione nell'esaminare il diritto degli uffici di ricorrere agli accertamenti sintetici del reddito, ha ritenuto che essi violino ben quattro articoli della Costituzione:

1) l'articolo 2 garantendo i diritti inviolabili dell'uomo presuppone necessariamente un accertamento effettivo dei suoi redditi e ciò è in contrasto con il concetto stesso dell'accertamento sintetico;

2) l'articolo 3 prevedendo l'uguaglianza tra i cittadini è disatteso in quanto la norma fiscale in esame consente accertamenti diversi per redditi eguali;

3) l'articolo 24 della Costituzione afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

Ma secondo la Commissione un accertamento fondato su induzioni e presunzioni rende estremamente difficile se non impossibile l'esercizio di un tale diritto;

4) infine sarebbe violato anche l'articolo 53 in quanto l'accertamento sintetico, proprio per la presunzione su cui poggia non tiene in alcun conto l'effettiva capacità contributiva del cittadino.

Tale capacità, infatti, non si basa su elementi certi ed analitici ma su elementi indiziari che possono essere influenzati da valutazioni soggettive dei funzionari responsabili dell'accertamento.

Da ultimo è da respingersi nettamente l'obiezione che in fondo il regime della contabilità semplificata è opzionale. Chi dunque preferisce un simile regime sa che corre il rischio di questo tipo di accertamento.

A parte che per moltissime piccole imprese e lavoratori autonomi la libertà di scelta è equivalente alla libertà che noi lasciamo al topo di mangiare il formaggio nella trappola, la obiezione rivela tutta l'arroganza e lo spregio di chi commette una sfacciata ingiustizia, perché tale rimane anche se il contribuente se la va a cercare.

Sono per altro convinto che, nel deprecabile caso in cui la irragionevolezza dovesse prevalere, chi non gode di alcun

ammortizzatore sociale spesse volte con minore copertura di servizi pubblici e sociali, chi ha notoriamente un reddito inferiore a quello del lavoratore dipendente a parità di durata, di intensità di lavoro e di sacrifici non può tollerare un tale inconsueto, inammissibile sopruso e finirà prima o poi per chiudere bottega, commerciale o artigianale che sia, specialmente nei seimila comuni più piccoli d'Italia.

Conosceremo la vera utilità sociale della funzione dei bottegai e degli artigiani, quando saremo deliziati dall'organizzazione distributiva pubblica.

Chissà che allora anche da noi non prenderà piede la moda dei collettivisti orientali di portare, come afferma un noto giornalista, sempre appresso una reticella che chiamano AVOSKA (da AVOS che significa non si sa mai), perché là non si può comprare quel che si vuole quando si vuole, ma quello che si trova quando si trova.

Il Ministro ha chiesto e chiede al Parlamento se sono possibili soluzioni diverse da quelle da lui proposte.

Rispondiamo di no, se, come ormai è pacifico, le sue soluzioni mirano a far soldi per consentire il clientelismo, l'assistenzialismo, le ruberie di Stato, facendo man bassa dove ritiene di poterli trovare: presso i lavoratori dipendenti con il *fiscal drag* e con le ritenute alla fonte, presso i lavoratori autonomi con il ricorso agli incivili ed iniqui accertamenti induttivi e presuntivi. Rispondiamo di sì, quando si tratta di fare giustizia e perequazione tributaria, perché per noi il dovere fiscale è, oltre che un patto morale ed etico, un elemento unificante della nazione.

Se si vuole come noi vogliamo uno Stato in funzione della società e non viceversa dobbiamo stabilire regole del gioco, certe e stabili che consentano la innovazione non come fase episodica della vita dello Stato ma come essenza stessa delle sue strutture, con lo stesso dinamico impegno con cui si distingue ed affranca la moderna società dalle vecchie impostazioni statalistiche e burocratiche.

Il Ministro fin dal suo insediamento alle finanze, conosce la strada da noi indicata fin dal 1981 e da noi sostenuta in tutti i nostri convegni, dibattiti, interventi parlamentari che non hanno trovato oppositori, ma solo taciti ed inoperosi consensi.

Pensiamo dunque ad un sistema fiscale che si fondi:

1) sulla trasparenza del prelievo fiscale, che consenta un'attiva e cosciente partecipazione di ogni contribuente all'attività finanziaria dell'apparato pubblico.

Quindi nessuna tassazione alla fonte per rendere palese a tutti i contribuenti il costo del « Governo »;

2) su pochi tributi a carattere generale e con poche aliquote. Perché se la base dell'imponibile è allargata tanto meno discriminatoria e più giusta è l'imposta;

3) sulla chiara formulazione delle norme fiscali, sull'onesto e tollerabile livello delle aliquote, sull'oggettiva ed equa determinazione della « capacità contributiva » dei cittadini, in ordine anche alle necessità della propria famiglia;

4) sulla radicale ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria con procedure semplici ed automatizzate per rendere credibile e possibile il controllo dell'onestà dei contribuenti.

Siamo convinti della efficienza di un tale moderno sistema fiscale e siamo sicuri di un gettito sufficiente per far fronte ad una spesa pubblica, ragionevole e compatibile con le possibilità della società stessa.

Mai come oggi siamo consapevoli che i vecchi sistemi fiscali non siano più idonei in questa complessa fase di transizione della società e della economia, che pone problemi nuovi e diversi dal passato.

Una moderna e corretta gestione dell'istrumento fiscale, così come da noi delineato, porterebbe allo smobilizzo di tutta quella aggrovigliata e soffocante matassa di vincoli, lacci, adempimenti amministrativi, ecc., che sono la causa fondamentale della burocratizzazione, della rigidità del

sistema e dell'arbitrio sistematico del potere in Italia.

L'onestà fiscale dei cittadini sarebbe bilanciata dalla liberalizzazione di un sistema efficiente e moderno.

Penso che questo nostro progetto sia un grande contributo alla prosperità della società nazionale, una vera e sostanziale riforma dello Stato e della vita pubblica; il sostegno ad una comunità di uomini liberi ed autonomi, responsabili e fruenti di maggiori margini alle proprie scelte.

È una proposta che già trova ampi consensi nel paese, perché è un messaggio di giustizia e di libertà ed ha in sé i germi dell'affrancamento da uno Stato che, attraverso la leva fiscale, ha ridotto i lavoratori da cittadini a sudditi.

RUBINACCI, *Relatore di minoranza.*