

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 609

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VISCO, CHIARANTE, RANIERI, TEDESCO
TATÒ, GAROFALO, SPOSETTI, BRESCIA e PELLEGATTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 SETTEMBRE 1992

Fiscalizzazione dei contributi sanitari, abrogazione dell'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, e introduzione di una imposta regionale sul valore aggiunto destinato al consumo interno

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge riproduce l'atto Camera n. 1026 e l'atto Senato n. 815, presentati rispettivamente nel luglio 1987 e nel gennaio 1988 dai Gruppi parlamentari del PCI e della Sinistra Indipendente. Già da alcuni anni, quindi, si indicava la linea di una robusta fiscalizzazione dei contributi sanitari e degli altri oneri impropri che gravano sulle imprese come elemento strategico di riforma del sistema fiscale e strumento per la riduzione del costo del lavoro. L'articolo viene oggi riproposto nella consapevolezza che l'urgenza del problema si è fatta ancora più acuta.

Com'è noto, la legge 23 dicembre 1978, n. 833, all'articolo 76 prevedeva che il

finanziamento del Servizio sanitario pubblico che veniva allora istituito fosse affidato al gettito fiscale ordinario, indicando così la via di una progressiva fiscalizzazione dei contributi sanitari.

A più di dieci anni dall'approvazione della legge n. 833, il finanziamento del Servizio sanitario continua invece a rimanere affidato al prelievo contributivo, pur trattandosi di un servizio fornito alla generalità dei cittadini. Disattese sono rimaste anche le indicazioni contenute nella ordinanza n. 45 della Corte costituzionale del febbraio 1985, che impegnava il Governo a rivedere entro sei mesi il sistema contributivo.

La questione si è riproposta all'attenzione generale in seguito all'approvazione dell'ar-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

articolo 31 della legge finanziaria 1986, che introduceva un prelievo di natura sostanzialmente ambigua con caratteristiche formali di contributo, ma non a caso recepito dai contribuenti come un prelievo a carattere fiscale.

Nel corso del dibattito sulla legge finanziaria 1986 l'opposizione non mancò di sottolineare la scarsa razionalità della proposta e la necessità di procedere, invece, sulla via della fiscalizzazione. Le proteste seguite all'introduzione dell'articolo 31 provocarono successivamente alcuni ripensamenti tra i suoi promotori e sostenitori; tuttavia il Governo ha sempre ribadito la validità della sua scelta.

Dall'opposizione, invece, sono venute indicazioni precise sulle modalità con cui procedere ad una fiscalizzazione; durante il dibattito sulla legge finanziaria 1987, infatti, fu presentato un emendamento a firma dei deputati Visco, Macciotta, Bassanini, Vignola e Guerzoni, che prospettava una graduale fiscalizzazione dei contributi sanitari ed un corrispondente incremento dell'imposizione indiretta; più precisamente si proponeva l'introduzione di una (nuova) imposta regionale sui consumi finali, collegata amministrativamente all'IVA, ma con caratteristiche tecniche differenti. Il Governo allora manifestò interesse per la proposta e chiese tempo per riflettere sulla stessa accettando al tempo stesso l'ordine del giorno 9/4016-bis/17 dei deputati Visco, Macciotta, Bassanini, Vignola, Palopoli e Pastore, che impegnava il Governo ad intervenire rapidamente. Sfortunatamente nei mesi successivi il Governo si limitò a produrre un documento elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, da cui emergeva un sostanziale scetticismo sulle reali possibilità di intervento; ed infatti nessuna misura concreta venne presa. La crisi di Governo e il successivo scioglimento anticipato delle Camere provocarono un ulteriore rinvio di ogni decisione in materia.

Nel luglio 1987 i Gruppi del PCI e della Sinistra Indipendente presentarono una proposta di legge, che viene oggi ripresentata, con l'obiettivo di indicare una soluzio-

ne operativa per il problema in discussione, che per molteplici motivi non appare più rinviabile.

La proposta di una (parziale) fiscalizzazione dei contributi sociali mediante un incremento dell'imposizione indiretta non è nuova, ed i suoi meriti sono evidenti.

Se si esaminano i dati riportati dalla tavola 1, si può verificare che nel periodo 1987-1991 le imposte indirette hanno progressivamente perduto rilevanza tra le fonti di entrata, mentre crescevano le imposte dirette e i contributi sociali continuavano a rappresentare la fonte principale del gettito fiscale complessivo, stabilizzandosi come quota intorno al 36 per cento del totale. Per quanto non vi sia alcuna ragione logica o di principio che suggerisca una eguale ripartizione del prelievo tra le tre principali categorie di classificazione delle entrate, appare evidente la possibilità di un riequilibrio tra imposizione indiretta e contribuzione sociale.

Tale possibilità diventa una positiva opportunità o addirittura una necessità, se si considerano le caratteristiche e gli effetti economici dei contributi sociali, che rappresentano un prelievo obbligatorio (vale a dire, al di là delle distinzioni di natura formale, un'imposta) sull'uso del fattore lavoro. Si tratta cioè di un prelievo con caratteristiche discriminatorie sull'impiego dei fattori della produzione, soprattutto in assenza di imposte sul capitale; e, data questa sua natura, è evidente che un eccesso di prelievo contributivo può esercitare influenze distorsive e non desiderabili sulla scelta delle tecniche, l'organizzazione della produzione, il decentramento produttivo, l'occupazione, eccetera. I contributi sociali, inoltre, rappresentando essenzialmente una componente del costo del lavoro, entrano nei costi complessivi e tendono ad incorporarsi nel prezzo dei prodotti; da questo punto di vista, la loro assimilabilità alle imposte indirette è evidente, con, però, una importante differenza. Infatti, la principale imposta indiretta del nostro ordinamento, l'IVA, a differenza del prelievo contributivo, non colpisce le merci esportate, ma solo quelle consumate

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

all'interno del Paese. Un trasferimento di imposizione dai contributi sociali all'IVA, o a forme di imposizione indiretta con le stesse caratteristiche, avrebbe quindi importanti effetti positivi di natura sia congiunturale che strutturale, dal momento che - a parità di gettito - un eccesso di prelievo contributivo rappresenta sicuramente un disincentivo per le esportazioni di un Paese, che è opportuno alleviare.

Tale operazione, inoltre, a parità di entrate per l'erario, non dovrebbe provocare nessun incremento dei prezzi, i quali, viceversa, dovrebbero ricevere un impulso alla riduzione; e determinerebbe una redistribuzione del carico fiscale dai percettori di salari e di redditi di lavoro autonomo a tutti i contribuenti (più precisamente, a tutti i consumatori), assicurando quindi una riduzione di aliquote ed un effetto di perequazione. Questi effetti sono evidenziati dall'esempio numerico contenuto nella allegata tavola 2.

L'unica ipotesi idonea ad ottenere i risultati indicati è quella, generalmente accettata e verificata nella realtà, della applicazione da parte delle imprese di un margine (*mark-up*) costante sui costi. Se, al di là dell'analisi teorica, si procede ad una considerazione più realistica della realtà, si può ritenere che, a causa del diverso rapporto retribuzioni/valore aggiunto complessivo esistente presso i singoli settori ed imprese, nonché delle rigidità sicuramente esistenti, la fiscalizzazione potrebbe comportare un lieve, e forse trascurabile, incremento dei prezzi almeno in alcuni settori; viceversa è evidente che l'estensione della base imponibile, rappresentata dai consumi (indicati e misurati dai prezzi di vendita) invece che dal monte retributivo, consentirebbe di mantenere invariato il gettito pur in presenza di aliquote ridotte. Come è noto, l'estensione delle basi imponibili e la riduzione delle aliquote fiscali sono obiettivi strategici fondamentali nelle ipotesi di riforma fiscale dell'opposizione, che vengono riproposti anche in questa occasione.

Da quanto detto finora, si ricava che un riequilibrio del gettito nella direzione di maggiori imposte indirette e di un più

ridotto prelievo contributivo appare per sua natura desiderabile, e quindi potrebbe essere esteso anche ad una parte dei contributi diversi da quelli sanitari. Nella presente proposta, tuttavia, ci si limita ad indicare la necessità della integrale fiscalizzazione dei soli contributi sanitari, in quanto più evidente e più accettata appare la constatazione che essi sono versati a fronte di una prestazione per sua natura di carattere universale, che quindi dovrebbe essere finanziata con i proventi generali del bilancio pubblico.

Vi è ancora un altro effetto della fiscalizzazione dei contributi sanitari che merita di essere sottolineato. Come è noto, attualmente la loro incidenza sui redditi di lavoro dipendente è pari al 10,95 per cento, di cui l'1,35 per cento a carico dei lavoratori. Le retribuzioni, al lordo delle imposte personali, ma al netto dei contributi sociali (sanitari e previdenziali), rappresentano attualmente circa il 70 per cento del costo del lavoro totale. Ciò significa che la fiscalizzazione dei contributi sanitari comporterebbe, da un lato, una riduzione media del costo del lavoro del 9,6 per cento e, dall'altro, un incremento delle retribuzioni dell'1,35 per cento, che diventa quasi il 2 per cento se si considerano le retribuzioni al netto dei contributi previdenziali, ma al lordo dell'imposta sul reddito (Irpef). Ciò significa un automatico incremento delle retribuzioni valutabile in circa 290.000 lire annue per un salario di 15 milioni di lire e in poco meno di 390.000 lire per una retribuzione di 20 milioni di lire, cui si applicherebbe l'aliquota marginale Irpef del 27 per cento. Né va dimenticato che la riduzione del costo del lavoro potrebbe riaprire margini per una contrattazione salariale che oggi appare piuttosto compressa. L'eventuale incremento delle retribuzioni dipenderebbe - come è ovvio - dalle politiche sindacali e aziendali seguite, dai rapporti di forza, eccetera, e potrebbe tradursi in una pressione sui prezzi.

È anche evidente che l'effettivo vantaggio in termini di riduzione dei prezzi all'esportazione e gli effetti sui prezzi interni

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dipenderebbero dalle politiche salariali seguite, per cui è probabile che il beneficio dell'operazione si ripartirebbe alla fine tra imprese e lavoratori.

Né il recupero di gettito attraverso la maggiore imposizione indiretta varrebbe a compensare l'effetto della manovra, dal momento che l'estensione della base imponibile del prelievo consentirebbe l'applicazione di aliquote sui consumi consistentemente inferiori a quelle contributive attualmente in vigore; un prelievo fortemente concentrato verrebbe quindi diffuso su una più ampia platea di contribuenti con positivi effetti di natura redistributiva.

Lo stesso ragionamento si applica ai redditi di lavoro autonomo: l'abrogazione dell'articolo 31 della legge finanziaria 1986 determinerebbe uno sgravio, mentre il recupero di imposizione avverrebbe con aliquote più moderate su tutti i consumi.

Da più parti si è sostenuto e si ritiene che la fiscalizzazione dovrebbe avvenire mediante un corrispondente incremento delle aliquote dell'IVA. Un tale approccio, tuttavia, non consentirebbe un adeguato incremento della base imponibile del prelievo dal momento che l'IVA, non diversamente dalle altre principali imposte del nostro ordinamento, è caratterizzata, oltre che da una consistente evasione, da una base imponibile erosa dalla previsione di molteplici esenzioni e agevolazioni (operazioni esenti, non imponibili, eccetera). Ed infatti è agevole verificare che, pur essendo l'IVA una imposta teoricamente commisurata, sia pure in maniera imperfetta, ai consumi interni, la sua base imponibile dichiarata risulta (a causa di erosioni ed evasioni) considerevolmente inferiore all'entità dei consumi. Inoltre il gettito è diminuito dall'esistenza di aliquote ridotte, mentre la molteplicità delle aliquote contribuisce a determinare il noto fenomeno dei crediti di imposta e dei conseguenti rimborsi. Un puro e semplice incremento delle aliquote non appare quindi sufficiente a risolvere in maniera equilibrata e razionale il problema della fiscalizzazione.

Per questo motivo, nel presente disegno di legge si prevede l'introduzione di una

nuova imposta, il cui gettito dovrebbe essere destinato alle regioni che hanno la responsabilità della gestione del Servizio sanitario nazionale, commisurata al valore aggiunto destinato ai consumi interni e collegata amministrativamente all'IVA in modo da evitare ogni duplicazione di costi amministrativi. In sostanza la nuova imposta non è altro che un prelievo sul valore aggiunto calcolato «base da base», anziché «imposta da imposta», senza esenzioni e con aliquota proporzionale.

Come è noto, invece, l'IVA è applicata col metodo «imposta da imposta»: l'impresa, cioè, versa la differenza tra l'IVA incassata sul fatturato di vendita e l'IVA pagata sui beni intermedi e di investimento acquistati (sia le vendite che gli acquisti sono registrati sia al netto che al lordo dell'imposta). L'esenzione delle esportazioni e l'applicazione dell'IVA in dogana sulle importazioni assicurano inoltre la neutralità del sistema sugli scambi internazionali e in particolare all'interno della Comunità europea, in coerenza col principio della tassazione nel Paese di destinazione. Il sistema ha la caratteristica di trasferire automaticamente e immediatamente l'imposta sul consumatore finale, salve naturalmente eventuali riduzioni dei prezzi che le imprese possono effettuare per cercare di vendere di più (traslazione parziale). Un'ulteriore caratteristica del sistema è che l'entità del gettito è determinata esclusivamente dalle aliquote che gravano sui beni e servizi venduti ai consumatori finali (privi del diritto di rivalsa), mentre tutte le altre aliquote sono ininfluenti.

Un metodo alternativo di applicazione di un'imposta sul valore aggiunto è quello «base da base» che viene utilizzato nel disegno di legge (articolo 3). Con tale metodo l'impresa calcola il suo valore aggiunto (tipo consumo) sottraendo al fatturato di vendita l'ammontare degli acquisti di beni intermedi e di investimento; su tale base applica quindi l'imposta e la versa al fisco. Naturalmente, in questo caso, per mantenere il principio della tassazione secondo il Paese di destinazione, è necessario esentare le esportazioni e

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

consentire la detrazione degli acquisti solo se effettuati da altre imprese soggetti passivi di imposta IVA in Italia. Se l'aliquota che viene applicata alle varie imprese è unica, non vi è nessuna violazione dell'obbligo di neutralità. Così non sarebbe se invece vi fossero aliquote differenziate, perchè l'incidenza finale ed il gettito di un'imposta sul valore aggiunto calcolata con il metodo «base da base» non dipendono solo dalla aliquota applicata sull'ultimo passaggio (come avviene nel caso del metodo «imposta da imposta»), ma dall'insieme delle aliquote applicate in tutti i passaggi. La mancata deducibilità del valore delle merci importate sostituisce, quindi, il pagamento dell'IVA in dogana sulle importazioni, tipico del sistema «imposta da imposta», e produce i medesimi effetti.

Una differenza importante tra sistema «imposta da imposta» e sistema «base da base» è che quest'ultimo affida all'impresa il compito di attuare il trasferimento dell'imposta sull'acquirente, fino al consumatore finale, in quanto in ciascun mese (o trimestre) l'impresa, quando fissa i prezzi di vendita e quindi il valore del fatturato, sa che una quota del valore aggiunto realizzato dovrà essere versata a fine periodo al fisco. È probabile che nel lungo periodo i due sistemi porterebbero agli stessi risultati in termini di traslazione; tuttavia nel breve periodo, se un'imposta «base da base» viene introdotta in sostituzione di una parte degli oneri sociali, vi possono essere minori effetti di traslazione e quindi una minore pressione sui prezzi finali, rispetto ad un semplice aumento dell'IVA (applicata col metodo «imposta da imposta»). È questo un importante effetto positivo dell'imposta che si propone di introdurre.

Come si è detto, la base imponibile della nuova imposta deve essere la più vasta possibile senza le esenzioni e le esclusioni che limitano la base imponibile dell'IVA. L'imposta quindi dovrebbe colpire il valore aggiunto di tutte le imprese operanti in Italia senza eccezioni; i soggetti passivi dovrebbero essere tutti i contribuenti IVA (articolo 3).

Per ciascuna impresa, la base imponibile dovrebbe essere determinata in relazione alle vendite e agli acquisti effettuati e contabilizzati ai fini dell'IVA, e l'imposta dovrebbe essere calcolata applicando l'aliquota unica all'importo che risulta dalla differenza tra le vendite all'interno (cioè volume d'affari meno esportazioni) e gli acquisti da altri soggetti IVA residenti in Italia. Tuttavia, per rendere più semplice l'applicazione dell'imposta, nell'articolo 3 si prevede una ricostruzione della base imponibile più aderente alla tecnica dell'IVA. In conseguenza si prevede che ciascun contribuente sommi alle vendite imponibili ai fini IVA le operazioni esenti diverse da quelle su titoli e le operazioni non imponibili diverse dalle esportazioni ed aggiunga, corrispondentemente, gli acquisti imponibili (deducibili), gli acquisti esenti diversi dalle operazioni su titoli e gli acquisti per cui attualmente non è ammessa la detrazione di imposta.

Problemi particolari si pongono per le imprese del settore finanziario. Nel caso delle banche, ad esempio, sono note le difficoltà connesse con l'eventuale applicazione di una imposta sul valore aggiunto e derivanti dalle modalità con cui si forma il conto economico di tali imprese. In breve, mentre la nozione economica di valore aggiunto di una impresa di trasformazione include gli interessi passivi ed esclude quelli attivi, nel caso delle banche il problema si presenta rovesciato, in quanto il conto economico delle banche, cioè la copertura dei loro costi e dei loro profitti, vede quale principale voce d'entrata gli interessi attivi sui prestiti e quale principale voce d'uscita gli interessi passivi sui depositi. La base imponibile per queste imprese andrebbe quindi determinata secondo un metodo diverso da quello generale. In particolare, per le banche e per le imprese finanziarie, alle vendite imponibili IVA si dovrebbero sommare gli interessi percepiti sui crediti e sui titoli e si dovrebbero detrarre, oltre agli acquisti imponibili IVA, anche gli interessi sui depositi e gli altri debiti. Per le compagnie di assicurazione, alle vendite imponibili IVA si dovrebbero

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aggiungere i premi e gli interessi sui titoli e sugli altri crediti e si dovrebbero detrarre, oltre agli acquisti imponibili IVA, gli indennizzi e gli interessi sui debiti.

A fini pratici il problema viene risolto nell'articolo 3, comma 5, che prevede di aggiungere all'ammontare delle vendite imponibili il valore delle operazioni esenti di cui all'articolo 10, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, escluse quelle di cui al n. 4) del medesimo primo comma.

Il sistema di determinazione dell'imponibile così proposto ha quindi le seguenti caratteristiche:

a) incrementa la base imponibile rispetto a quella dell'IVA, in quanto include buona parte delle vendite esenti;

b) non dà origine a rimborsi, in quanto si calcola e si versa solo nel caso di base imponibile positiva;

c) l'imposta non è imputata a cascata su tutti i contribuenti, sicchè si può ritenere che il processo di traslazione sui prezzi risulterà più lento rispetto a quello dell'IVA;

d) non vi è la necessità di alcuna contabilità aggiuntiva, nè esistono complessità di calcolo;

e) la nuova imposta può essere applicata anche ai contribuenti in regime forfettario e agli agricoltori (che, come è noto, debbono registrare vendite e acquisti), che sarebbero chiamati così a contribuire al finanziamento di un servizio di cui anch'essi usufruiscono.

Una valutazione della base imponibile della nuova imposta è contenuta nella allegata tavola 3 che, in riferimento ai dati 1989, riproduce a livello aggregato l'esercizio di determinazione dell'imponibile che andrà effettuato da ciascun contribuente. È evidente l'effetto di estensione della base previsto per la nuova imposta. A fronte di una base imponibile dichiarata a fini IVA, la nuova imposta comporterebbe un incremento di imponibile di circa il 60 per cento.

In buona misura l'incremento della base imponibile deriva dall'assoggettamento alla

nuova imposta anche delle imprese del settore finanziario che non sono sottoposte all'IVA. Se invece si ritiene opportuno finanziare una parte della fiscalizzazione con un aumento dell'IVA, l'aliquota della nuova imposta potrebbe essere fissata a livelli inferiori. Nel presente disegno di legge essa è infatti stabilita al 3 per cento.

A prima vista potrebbe apparire discutibile la proposta di affiancare all'IVA un'altra e distinta imposta sul valore aggiunto, anzichè aumentare le aliquote dell'imposta esistente. Tuttavia i motivi di questa scelta sono molto semplici e non irrilevanti:

a) la nuova imposta ha una base imponibile considerevolmente più ampia di quella dell'IVA e quindi è possibile ottenere il gettito necessario per la fiscalizzazione con una aliquota (a regime) del 3 per cento, mentre ottenere lo stesso gettito attraverso l'IVA richiederebbe un incremento delle aliquote principali di 6-7 punti;

b) la nuova imposta è concepita come uno strumento per realizzare una autonomia impositiva non formale degli enti locali (in questo caso le regioni) e per attribuire loro una effettiva responsabilità nella gestione del Servizio sanitario nazionale che appare un prerequisito essenziale per ridurre i costi di gestione. Infatti si prevede che le singole regioni possano aumentare o ridurre (di mezzo punto) l'aliquota base a seconda delle necessità di gestione, dati il gettito della nuova imposta ed i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale (che dovrebbero essere ridefiniti). Di particolare interesse è il meccanismo di attribuzione del gettito dell'imposta alle singole regioni che avverrebbe entro soli due mesi dall'effettivo versamento senza alcuna intermediazione, mediante l'utilizzazione di procedure già ampiamente collaudate in sede di riscossione dell'IVA tramite il sistema bancario.

Il disegno di legge si compone di sette articoli:

L'articolo 1 contiene una delega al Governo per l'emanazione di decreti aventi valore di legge ordinaria per l'introduzione della nuova imposta e per la fiscalizzazione

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dei contributi sanitari secondo le indicazioni, peraltro piuttosto precise e dettagliate, contenute negli articoli successivi;

L'articolo 2 prevede la fiscalizzazione in due anni dei contributi sanitari, compreso il prelievo previsto dall'articolo 31 della legge finanziaria 1986, e quindi la loro soppressione a partire dal secondo anno. Per il primo anno l'aliquota delle prestazioni del Servizio sanitario per i datori di lavoro è ridotta al 4,8 per cento, quella a carico dei lavoratori è soppressa, mentre il contributo del 5 per cento previsto dall'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, è ridotto al 2,5 per cento;

L'articolo 3 indica le modalità di applicazione della nuova imposta; il livello delle aliquote: 1,5 per cento per il primo anno di applicazione e 3 per cento per i successivi (comma 2); la possibilità per le regioni di aumentare o ridurre autonomamente di mezzo punto l'aliquota base (comma 3); l'identificazione dei soggetti passivi (comma 4); la determinazione della base imponibile (comma 5); gli obblighi contabili, le modalità di versamento (commi 6, 7 e 8) e le sanzioni (comma 9);

L'articolo 4 indica le modalità di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (comma 1); le modalità di ripartizione del gettito della nuova imposta tra le regioni

(comma 2); e la ridefinizione dei criteri di ripartizione dei trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale alle regioni (comma 3);

L'articolo 5 consente la possibilità di una ulteriore fiscalizzazione di oneri contributivi a favore delle imprese del settore manifatturiero o operanti nel Mezzogiorno, da realizzare anche mediante l'incremento dell'aliquota della nuova imposta, in modo da mantenere il vantaggio differenziale di cui oggi beneficiano tali imprese;

L'articolo 6, infine, prevede la possibilità di interventi volti a penalizzare eventuali aumenti dei prezzi non giustificati.

Concludendo, il presente disegno di legge intende fornire un contributo al processo di razionalizzazione del nostro sistema tributario (aggiungendosi alle iniziative precedenti), risolvendo un problema molto sentito dall'opinione pubblica, contribuendo al tempo stesso alla riduzione del costo del lavoro, all'incremento delle retribuzioni e al rilancio delle esportazioni italiane all'estero. Ma soprattutto la proposta indica le consistenti potenzialità in termini di recupero di gettito e di possibili riduzioni di aliquote collegate a un processo consapevole di estensione delle basi imponibili e di maggiore neutralità tributaria.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1

**COMPOSIZIONE PERCENTUALE
DELLE ENTRATE TRIBUTARIE NEL PERIODO 1987-91**

	1987	1988	1989	1990	1991
Imposte dirette incluse quelle in conto capitale	36,2	36,0	36,9	36,6	36,3
Imposte indirette incluse quelle CEE ..	25,3	27,0	26,9	26,8	27,6
Contributi sociali	37,8	37,0	36,2	36,6	36,1
Gettito complessivo in percentuale del PIL	36,7	37,3	38,7	39,6	41,0

TAVOLA 2

**EFFETTI DI UNA PARZIALE FISCALIZZAZIONE DEI CONTRIBUTI SOCIALI
SUI PREZZI DI VENDITA E SULLE ALIQUOTE FISCALI,
A PARITÀ DI GETTITO PER L'ERARIO**

	Situazione precedente alla fiscalizzazione	Situazione successiva alla fiscalizzazione
1. Costi diversi da quelli di lavoro ...	30	30
2. Costo del lavoro esclusi i contributi sanitari	64	64
3. Contributi sanitari	6	-
4. Costi complessivi	100	94
5. Margine aziendale sui costi (10 per cento)	10	9,4
Totale . . .	110	103,4
6. Imposta indiretta	-	6
7. Prezzo di vendita	110	109,4

TAVOLA 3

VALUTAZIONE DELLA BASE IMPONIBILE DELLA NUOVA IMPOSTA
ANNO 1989 (MIGLIAIA DI MILIARDI)

Vendite imponibili IVA	1.733
+ Vendite non imponibili	73
+ Operazioni esenti diverse dalle operazioni su titoli (*)	121
Totale . . .	1.927
Acquisti imponibili interni	1.309
+ Acquisti esenti diversi dalle operazioni su titoli	15
+ Acquisti per cui non è ammessa la detrazione di imposta	17
Totale . . .	1.341
	1.927 - 1.341
Valore aggiunto imponibile (vendite - acquisti)	586 +
Vendite agricoltori	13
Totale . . .	599

(*) Stima.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria allo scopo di modificare ed integrare la normativa fiscale e contributiva con quanto stabilito negli articoli successivi. Le norme innovative e di coordinamento devono entrare in vigore a partire dall'anno di imposta 1993.

Art. 2.

1. Le aliquote per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale poste a carico dei datori di lavoro di tutti i settori, pubblici e privati, comprensive dell'aliquota aggiuntiva prevista dall'articolo 4 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 1974, n. 386, sono ridotte al 4,8 per cento per l'anno 1993 e soppresse per gli anni successivi.

2. Le aliquote per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale poste a carico dei lavoratori di tutti i settori, pubblici e privati, comprensive dell'aliquota aggiuntiva prevista dall'articolo 4 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 1974, n. 386, sono soppresse a partire dal 1° gennaio 1993. Dalla stessa data è soppresso il contributo di cui all'articolo 2 della legge 30 ottobre 1953, n. 841, e all'articolo 4 della legge 6 dicembre 1971, n. 1053, posto a carico dei pensionati delle amministrazioni statali, delle Aziende autonome e dell'ente «Ferrovie dello Stato» sui trattamenti pensionistici dagli stessi percepiti.

3. Il contributo del 7,5 per cento di cui ai commi 8 e seguenti dell'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, è ridotto al

2,5 per cento per l'anno 1993 ed è soppresso per gli anni successivi.

4. Le somme annue di cui al comma 10 del medesimo articolo 31 della legge di cui al comma 3 sono ridotte a lire 385.000 e 175.000 per il 1993 e sono annullate a partire dal 1994. Il contributo del 4,2 per cento di cui ai commi 14 e 15 del medesimo articolo 31 è ridotto al 2 per cento per l'anno 1993 ed è soppresso a partire dall'anno 1994. Il contributo è a carico del datore di lavoro.

Art. 3.

1. È istituita l'imposta regionale sui consumi finali.

2. L'imposta si applica, con l'aliquota dell'1,5 per cento per l'anno 1993 e del 3 per cento per gli anni successivi, sul valore aggiunto destinato al consumo interno.

3. A partire dall'anno 1995 le regioni possono, con legge, modificare l'ammontare dell'aliquota, mantenendola tra un minimo del 2,5 per cento e un massimo del 3,5 per cento.

4. L'imposta è dovuta dai contribuenti che effettuano le operazioni imponibili di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni.

5. La base imponibile dell'imposta è determinata aggiungendo al valore delle vendite imponibili registrate ai fini dell'imposta sul valore aggiunto il valore delle operazioni esenti diverse da quelle di cui all'articolo 10, primo comma, n. 4), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e delle operazioni non imponibili indicate negli articoli 8, primo comma, lettera c), e 8-bis) del decreto medesimo, e successive modificazioni, e sottraendo dall'ammontare così determinato il valore degli acquisti imponibili effettuati presso contribuenti assoggettati in Italia all'imposta sul valore aggiunto, il valore degli acquisti esenti diversi da quelli di cui all'articolo 10, primo comma, n. 4) del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e delle operazioni

non imponibili indicate nell'articolo 8, primo comma, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1976, n. 633, e successive modificazioni, e il valore degli acquisti per i quali non è ammessa la detrazione dell'imposta. Qualora la base imponibile risulti negativa, l'imposta non è dovuta.

6. L'ammontare delle operazioni utilizzate per la determinazione della base imponibile di cui al comma 5 è quello risultante dai registri di cui agli articoli 23, 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni.

7. Entro i termini previsti per la liquidazione dell'imposta sul valore aggiunto dagli articoli 27 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, il contribuente è tenuto a calcolare in apposita sezione del registro di cui all'articolo 23 o all'articolo 24 del suddetto decreto la base imponibile e la relativa imposta.

8. Il versamento dell'imposta deve essere effettuato mensilmente o trimestralmente secondo le modalità previste per l'imposta sul valore aggiunto dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni. Se la differenza tra l'imposta risultante dalla dichiarazione annuale e l'importo dei versamenti eseguiti nel corso dell'anno risulta a favore del contribuente, il relativo importo è computato in detrazione dei versamenti dell'anno successivo.

9. In caso di inosservanza degli obblighi relativi alle registrazioni, liquidazioni, versamenti e dichiarazioni annuali, si applicano le sanzioni previste per gli stessi obblighi dalla normativa sull'imposta sul valore aggiunto.

10. Il Ministro delle finanze con proprio decreto stabilisce le modifiche da apportare alla delega e all'attestazione di pagamento al fine di evidenziare in una sezione apposita l'importo dell'imposta di cui alla presente legge. Nella dichiarazione annuale da presentare ai fini dell'imposta sul valore aggiunto devono essere riportati in apposita sezione gli ammontari delle operazioni

indicate nel comma 5, la base imponibile annuale, l'imposta relativa e l'ammontare dei versamenti effettuati nel corso dell'anno. L'imposta risultante dalla dichiarazione annuale, diminuita dell'importo dei versamenti mensili o trimestrali, va versata secondo le modalità previste dal citato articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972.

11. La banca presso cui sono effettuati i pagamenti è tenuta a versare l'imposta incassata, al netto delle relative commissioni, all'ufficio IVA competente, con le modalità e nei termini previsti per l'imposta sul valore aggiunto, utilizzando un apposito modello approvato con decreto del Ministro delle finanze.

Art. 4.

1. Il finanziamento delle spese correnti del Servizio sanitario nazionale è trasferito alle regioni che vi provvedono con le disponibilità dei propri bilanci, ai quali affluiscono le entrate di cui all'articolo 3, nonché le entrate derivanti da trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale.

2. Effettuate le operazioni di controllo, i fondi versati presso la Tesoreria provinciale dello Stato devono essere trasferiti a cura dell'agente contributivo dell'ufficio IVA, entro la fine del mese successivo a quello in cui è avvenuta la riscossione da parte dell'ufficio, alle tesorerie delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano competenti per territorio con un unico mandato di pagamento. L'anagrafe tributaria comunica mensilmente ai Ministeri delle finanze, del tesoro e della sanità l'importo dei versamenti effettuati in contabilità speciale e l'importo degli ordinativi emessi a favore delle tesorerie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Con uno dei decreti di cui all'articolo 1, il Governo provvederà a rideterminare il Fondo sanitario nazionale nonché i criteri ed i parametri per la ripartizione tra le regioni e province autonome delle relative disponibilità, tenendo conto degli oneri

effettivamente sostenuti dalle regioni, delle entrate ad esse rinvenienti ai sensi del comma 2 e dei criteri ed indici di cui all'articolo 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e successive modificazioni, e agli articoli 1 e 12 della legge 23 ottobre 1985, n. 595.

4. Nulla è innovato per quanto concerne il finanziamento della spesa sanitaria in conto capitale.

Art. 5.

1. Con uno dei decreti di cui all'articolo 1, il Governo potrà provvedere a ripristinare il vantaggio differenziale derivante dalla vigente fiscalizzazione dei contributi sanitari a favore delle imprese appartenenti ai rami terzo, quarto e quinto delle attività economiche secondo la classificazione dell'ISTAT, nonchè di quelle localizzate nei territori di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, riducendo o azzerando il contributo di cui all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, ed all'articolo 2, primo comma, lettera a), della legge 29 novembre 1977, n. 891, relativo agli asili nido, e il contributo di cui all'articolo 31, commi quinto e sesto, della legge 4 aprile 1952, n. 218, relativo all'assicurazione contro la tubercolosi, compensando le minori entrate con opportune misure di natura fiscale, e anche aumentando le aliquote di cui al comma 2 dell'articolo 3.

Art. 6.

1. Il tasso di inflazione programmata previsto nella Relazione previsionale e programmatica di cui all'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, dovrà risultare dalla media ponderata delle variazioni attese dei prezzi all'ingrosso e al minuto, anche per settori specifici. Qualora nel periodo 1993-1995 l'incremento medio annuo dei corrispondenti indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso e al consumo risulti superiore a quello pro-

grammato tenuto conto di eventuali variazioni impreviste dei prezzi all'importazione e delle imposte dirette, il Governo, con uno dei decreti di cui all'articolo 1, potrà reintrodurre in tutto o in parte i contributi soppressi dall'articolo 2.

