CAMERA DEI DEPUTATI N. 3783-A

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE **BIMA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 10 novembre 1971 *(Stampato n. 1947)*

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(PRETI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(FERRARI-AGGRADI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 12 novembre 1971

—

Proroga dell'entrata in vigore delle norme per l'applicazione dei nuovi tributi previsti dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825, concernente delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria

Presentata alla Presidenza il 19 novembre 1971

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge n. 3783 concernente una richiesta di proroga dell'entrata in vigore delle norme per l'applicazione dei nuovi tributi e relative procedure, previsti dalla legge di delega per la riforma tributaria del 9 ottobre 1971, n. 825, è un provvedimento semplice nella sua enunciazione, ma complesso per le sue connessioni ed implicazioni. Strutturato su 6 articoli esso ha già riportato l'approvazione del Senato della Re-

pubblica che ha votato un testo da considerarsi migliorativo rispetto alla primitiva formulazione governativa.

La vostra sesta Commissione nella seduta del 17 novembre scorso, preso in esame il disegno di legge, ha deliberato, a maggioranza, di proporlo all'approvazione dell'Assemblea.

La seguente relazione intende illustrare il contenuto nonché la portata del provvedimento.

Articolo 1. — È fondamentale in quanto in esso si riformulano e si precisano meglio i tempi della riforma. Innanzitutto la decorrenza che non viene più ancorata a data unica, ma a due diversi termini: il 1° luglio 1972 ed il 1° gennaio 1973. Più precisamente entreranno in vigore:

1) col 1° luglio 1972:

a) le disposizioni concernenti l'imposta sul valore aggiunto e contemporanea abolizione dell'IGE, imposte di consumo e tutti i tributi indicati nel punto II dell'articolo 1° della legge-delega;

b) le norme relative alle imposte revisionate (registro, bollo, ipotecarie) la cui applicazione è armonizzata con l'IVA;

c) l'anagrafe tributaria, agganciata alla « schedatura » dei contribuenti: il che consentirà la raccolta e la memorizzazione di tutti gli atti indicativi di capacità contributiva dei singoli;

d) la riorganizzazione degli uffici, lo ampliamento degli organici, il riordinamento delle casse mutue e dei tributi speciali;

2) col 1° gennaio 1973: tutte le nuove imposte sul reddito, e relative procedure nonché le rimanenti disposizioni.

A fondamento della richiesta proroga c'è la materiale e temporale impossibilità di poter provvedere a tutti gli adempimenti previsti dalla legge di delega senza travalicare la data di decorrenza per l'entrata in vigore della riforma prevista dalla legge delega. Né il Governo, poteva dare efficacia retroattiva ai decreti delegati senza violare norme di correttezza formale e sostanziale.

Una riforma peraltro così vasta, che si propone di trasformare radicalmente la vigente normativa fiscale, presuppone la efficiente funzionalità degli strumenti operativi, la preventiva preparazione tecnica, giuridica e finanche psicologica dei soggetti chiamati a rendere operante la riforma, nonché un ragionevole lasso di tempo affinché i soggetti passivi possano prendere conoscenza delle nuove imposte e delle connesse procedure ed esattamente valutare diritti e doveri che la nuova tecnica impositiva assegna e richiede ai contribuenti e che sono il presupposto per la corretta esplicazione dell'obbligazione tributaria.

D'altra parte il differimento della riforma non è stato mai contestato. Semmai critiche ed appunti, in Commissione, sono state espresse allo scaglionamento della riforma in due distinti periodi di tempo e soprattutto al metodo seguìto di aver prima fatto approvare la legge per chiedere subito, con altro provvedimento, la modifica dei termini fissati nella legge di delega.

Ma un ragionamento di questo tipo non tiene conto dei vincoli di carattere internazionale che stanno a monte della riforma (per quanto si riferisce alla sostituzione dell'imposta a cascata con quella sul valore aggiunto) e che ci condizionano per quanto si riferisce alla data del 1° gennaio 1972. Conseguentemente il Governo ha ritenuto di dare credibilità agli impegni assunti, in sede europea, facendo prima approvare – entro il termine stabilito – la legge di riforma; e – a legge approvata – di presentarsi a Bruxelles per chiedere un rinvio all'entrata in vigore dell'IVA, limitato a pochi mesi per di più, per non incorrere in penalizzazioni che avrebbero danneggiato il nostro commercio internazionale.

Adunque, sia il metodo seguìto per quanto si riferisce alla procedura parlamentare adottata (far seguire il rinvio alla approvazione della legge), sia la richiesta per l'IVA di una proroga più limitata nel tempo (e diversa da quella prevista per le altre imposte) sono pienamente da condividersi e da approvarsi in quanto rispondenti alla tutela dei nostri interessi nell'ambito di una linea di politica europeistica che anche in questa occasione è stata riconfermata, siccome corretta e rispondente ai nostri interessi nazionali.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore delle imposte sul reddito (secondo comma dell'articolo 1) il testo governativo è stato emendato ed integrato in quanto la Commissione senatoriale aveva avanzato seri dubbi e perplessità sulla possibilità di far dichiarare nel 1973 redditi d'imposta maturati nel 1972 e collegati a norme sostanziali del testo unico delle imposte dirette del 1958 che, all'atto della dichiarazione, avranno cessato di avere vigore: almeno, senza che ciò fosse esplicitamente previsto nella legge. Di qui l'emendamento che in sostanza afferma che la dichiarazione del 1973, in quanto correlata a redditi maturati nel 1972, sarà ancora fatta con riferimento alla vigente normativa e di conse-

guenza solo dalla denuncia del 1974, relativa a redditi del 1973, decorreranno le nuove tassazioni previste dalla riforma.

Con il terzo comma dell'articolo 1 si è diversamente riformulato l'*iter* relativo ai tempi di attuazione della legislazione delegata. In conseguenza dello scaglionamento della riforma in due tempi si è stabilito che – fermo restando il periodo di 45 giorni riserbato alla Commissione parlamentare per l'emissione del necessario parere – i termini massimi per l'emanazione dei decreti delegati sono fissati al 1° maggio 1972 ed al 1° novembre 1972: a seconda se essi debbano entrare in vigore il 1° luglio 1972 o il 1° gennaio 1973.

La Commissione ha giustamente apprezzato tale innovazione in quanto il tempo intercorrente tra l'emanazione dei decreti e la loro entrata in vigore consente di tener conto delle necessità – che pur i contribuenti hanno (e non solo l'amministrazione finanziaria) – di poter studiare la nuova normativa fiscale.

Anzi proprio al fine di dare una più ampia e capillare pubblicità ai decreti delegati è auspicabile che essi vengano emanati prima, essendo le date stabilite, *ad quem*, di massima: il che sarà possibile se verranno presentati alla Commissione parlamentare con anticipo rispetto al periodo necessario per l'emanazione del relativo parere. Cadono conseguentemente gli altri termini stabiliti dall'articolo 17 e cioè di 180 e 90 giorni in quanto né utili, né necessari.

Con il penultimo comma dell'articolo I si sposta al 31 dicembre 1973 il termine per emanare, con decreti successivi, disposizioni « integrative » e « correttive » onde unificare la vigente disciplina ai principii ed alle direttive della legge di riforma tributaria.

L'ultimo comma sancisce la possibilità di far entrare in vigore i decreti delegati « anteriormente » alle date stabilite limitatamente però alle materie « riguardanti attività, compiti e adempimenti della pubblica Amministrazione e privati »: cioè tutti quei provvedimenti di carattere organizzativo (ad esempio la riorganizzazione degli uffici, ecc.) che hanno un senso ed un significato solo se precedono l'entrata in vigore dei nuovi tributi e delle connesse procedure.

Articolo 2. In connessione con la proroga, con tale articolo si rielabora la disciplina prevista dall'articolo 14 della legge delega per quanto si riferisce al finanziamento sostitutivo per gli enti locali in pendenza della concretizzazione, sul piano legislativo, della norma di carattere programmatico prevista con l'articolo 12.

Strettamente consequenziale alla proroga è la variazione dell'anno di riferimento (1972 invece del 1971) cui sono connesse le contribuzioni statali da erogare ai predetti enti. (1° comma) Tale scorrimento – come si legge nella relazione ministeriale che accompagna il disegno di legge – « consente agli enti di beneficiare dell'espansione del gettito dei proprii tributi che potrà essere realizzato in detto anno ». Invero se si tiene presente che tutti i maggiori accertamenti spiccati nel 1971 non potevano assolutamente essere riscossi se non con i ruoli ordinari del 1972 e che – di norma – ben difficilmente essi potevano formare oggetto di ruoli suppletivi in quanto non era stato ancora completato l'*iter* relativo all'accertamento, o al contenzioso, appare del tutto evidente il beneficio che ne deriverà alle finanze comunali almeno su un piano complessivo.

Per le identiche considerazioni dianzi esposte merita di essere positivamente considerato il secondo comma dell'articolo 2 che ragguaglia al 1972 l'attribuzione ai predetti enti di ogni e qualsiasi entrata afferente gli esercizi fino al 31 dicembre 1972 e cioè dei residui definiti o da definire, sia quelli accertati, sia non ancora definiti, purché di spettanza dei comuni.

Portando al 31 dicembre 1976 il periodo di provvisorio finanziamento degli enti locali (quinto comma) si sancisce che esso durerà rispettivamente 4 anni e quattro anni e mezzo a seconda dei tributi di riferimento. E poiché l'articolo 14 prevedeva solo il finanziamento per un quadriennio con il terzo comma dell'articolo 2 si determina il finanziamento del secondo semestre del 1972 rimasto scoperto prevedendo:

a) per i comuni e le province: somme commisurate a quelle riscosse nel secondo semestre del 1971 e alla metà di quelle attribuite nell'anno 1971. La commisurazione al secondo semestre del 1971, consentendo di beneficiare dell'espansione del gettito, è migliorativo rispetto all'originario testo del disegno di legge che stabiliva per entrambe le fonti di finanziamento il metro unico della metà delle risorse dell'anno 1971;

b) per le regioni a statuto speciale: alla metà delle somme devolute nell'anno 1971, ove le quote devolute siano fisse.

Parzialmente innovativo – rispetto alla legge delega – è il finanziamento disposto per le Camere di commercio, e per le Aziende autonome di soggiorno cura e turismo che viene

ragguagliato alle entrate percepite nell'anno 1972 (invece del « 1969 » previsto dal sesto comma dell'articolo 14), mentre immutata (del 5 per cento) rimane la maggiorazione prevista per il secondo biennio.

Gli ultimi tre commi dell'articolo 2 contemplano disposizioni in tutto consequenziali alla sopravvivenza, per un ulteriore semestre, delle imposte di consumo.

Articolo 3. — Con l'articolo 3 si adegua l'articolo 16 della legge delega alla proroga. Esso – come si ricorderà – discende da un emendamento sostitutivo del Governo all'articolo 14 (secondo comma) del testo della Camera in sede di discussione al Senato e ciò con chiare finalità anticongiunturali e cioè di incentivare il processo produttivo.

La salvaguardia di tale specifica finalità dell'articolo 16 veniva ribadita dal Governo nella « Relazione previsionale e programmatica » presentata alla Camera il 30 settembre 1971 dove si affermava che se per ragioni di forza maggiore, la data di inizio della applicazione dell'IVA, avesse dovuto essere rinviata al 1° luglio 1972, « saranno adottate misure compensative tali da evitare intralci al processo di investimenti e di formazione delle scorte » (paragrafo 39).

Tali intendimenti nel testo dell'articolo 3 del disegno di legge al nostro esame hanno trovato puntuale attuazione lasciando inalterati i termini di decorrenza della tassazione dell'IGE delle scorte e dei beni strumentali. E siccome il quadrimestre ed il semestre stabilito per la detrazione della IGE sui beni di magazzino o sugli investimenti cui si riferiscono le lettere *a*), *b*) e *c*) del primo comma dell'articolo 16 corrispondono alle date certe, rispettivamente del 1° settembre 1971 e 1° luglio 1971, con tale sostituzione di decorrenza si evita lo slittamento in avanti di tali termini che pertanto restano immutati.

Questa la sostanza delle modifiche apportate con l'articolo 3 per quanto si riferisce ai numeri I, II, III.

A questo primo beneficio è da aggiungersi un secondo miglioramento per quanto si riferisce alla detassazione dell'IGE sulle scorte nel senso che, ferma rimanendo la possibilità di ottenere l'integrale detrazione dell'IGE sugli acquisti in base all'inventario, si è data la possibilità – in alternativa – di ottenere una detassazione forfettaria in base ai semplici documenti di acquisto o di importazione, nelle seguenti percentuali:

1) del 25 per cento per le imprese industriali;

2) del 10 per cento per gli esercenti il commercio al dettaglio;

3) del 5 per cento per gli esercenti il commercio all'ingrosso.

In tal modo vengono favoriti i più modesti operatori economici (piccoli commercianti ed artigiani) ai quali sarebbe stato di fatto precluso l'accesso ai benefici della seppur parziale detassazione delle loro scorte di magazzino, stante le formalità previste dal secondo comma dell'articolo 16 della legge delega; queste vengono così, con le modifiche apportate ai numeri 4 e 5 dell'articolo 3, ad essere riservate alle imprese alle quali è prescritta la tenuta obbligatoria dell'inventario.

Per quanto riguarda la detassazione degli investimenti, essa viene ad essere operante per quanto si riferisce agli acquisti o alle importazioni per il periodo che va dal 1° luglio 1971 al 30 giugno 1972 ed è condizionata (numero 3 dell'articolo 3) alla esibizione di fatture o di bollette doganali sempreché tali beni « risultino tutt'ora posseduti alla data del 30 giugno 1972 ».

In Commissione sono stati chiesti rimborsi più consistenti anche nella finalità di eliminare motivi reali di turbativa sui prezzi. La richiesta si scontra con la giustificata e tormentata preoccupazione di non aggiungere altre perdite a quelle già inevitabili di gettito indicate nell'ordine di oltre 1000 miliardi (rinunzia al primo mese di incasso IVA, rimborso IGE sulle scorte ed investimenti, abbandono del metodo attuale delle iscrizioni provvisorie) e che, data la rigidità del bilancio statale, potrebbero determinare od accentuare processi inflazionistici.

Nella sua illustrazione in sede di Commissione il relatore ha ricordato l'articolo 17 della legge 19 giugno 1940, n. 762. Attraverso di esso – e precisamente con l'istituto della vendita allo Stato estero prima dello sdoganamento – si sono spesso verificate possibilità di avvantaggiare le importazioni di beni strumentali e di consumo durevole (dal telaio tessile, ad trattore, al tornio, alla macchina elettronica ecc.) comunque a condizioni migliori di quanto non consentisse l'acquisto di detti beni di produzione nazionale. Il problema va riaffermato in questa relazione, perché sta a significare quanto unilaterali siano certe denunce di presunte distorsioni che il Governo favorirebbe attraverso il rimborso dell'IGE all'esportazione.

Si aggiunga che il problema si pone ora data l'inusitata lunghezza del periodo provvisorio per la detassazione dell'IGE sugli in-

vestimenti; ma va ben al di là di esso ! Alla esposizione del relatore è stato opposto che tale discriminazione non sussiste. Può anche darsi che sul piano formale e documentale tutto possa essere appianato, ma se le cose si riguardano dal punto di vista sostanziale la discriminazione c'è e come... !

Perciò nel quadro delle disposizioni emanande o attraverso i decreti delegati o in via amministrativa, si richiama l'attenzione della amministrazione finanziaria su questo aspetto che potrebbe – al limite – compromettere, in futuro, persino quel genuino carattere di « neutralità » che universalmente viene riconosciuta alla nuova imposta sugli scambi !

Gli ultimi tre articoli del disegno di legge non si prestano a rilievi di sorta e sono senz'altro da approvare.

Onorevoli colleghi ! Da questa rapida e sintetica illustrazione si evince che il provvedimento di proroga è del tutto apprezzabile. Statuendo termini certi e precisi esso consente di poter, finalmente, uscire da quella incertezza che è componente non trascurabile dei mali che travagliano la nostra economia. Inoltre il periodo di tempo previsto si rivela prezioso per l'amministrazione finanziaria e necessario per l'informazione da dare ai contribuenti. Persino lo scaglionamento in due tempi della riforma (che, se non fosse dettata da stretta necessità, apparirebbe incomprensibile) può all'occorrenza svolgere un ruolo positivo – come bene ha sottolineato l'onorevole Ministro delle finanze – in quanto è destinato ad impedire, nel caso di caduta di gettito nei due settori (*quod deus avertat !*) che dalla somma degli inconvenienti si accentui l'insicurezza previsionale.

C'è infine l'esigenza di eliminare il lavoro relativo a pregresse imposizioni, per liberare gli uffici di tutto quell'arretrato che è conseguente ad un sistema fiscale improntato a reciproca sfiducia e che ha dato al nostro paese il primato non invidiabile della più alta percentuale di litigiosità.

Con queste conclusive osservazioni il relatore invita la Camera ad approvare il disegno di legge di proroga dell'entrata in vigore delle norme per l'applicazione dei nuovi tributi previsti dalla legge delega.

BIMA, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

Le disposizioni da emanare in base alla delega legislativa per la riforma tributaria, concernenti l'imposta sul valore aggiunto, l'abolizione dei tributi indicati al n. II e la revisione di quelli indicati al n. IV dell'articolo 1 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, nonché quelle previste al n. 16 dell'articolo 10, ai numeri 2, 4, 5 e 10 dell'articolo 11 entreranno in vigore il 1° luglio 1972.

Le altre disposizioni da emanare in base alla delega legislativa per la riforma tributaria entreranno in vigore il 1° gennaio 1973, fermo restando, agli effetti della tassazione dei redditi relativi al periodo di imposta 1972, l'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi stessi da effettuarsi nei termini e con le modalità previsti dal testo unico delle leggi sulle imposte dirette approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645.

Le disposizioni di cui ai precedenti commi primo e secondo saranno emanate nei modi e nelle forme stabiliti dall'articolo 17 del-

TESTO
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

la legge 9 ottobre 1971, n. 825, rispettivamente, entro il 1° maggio ed entro il 1° novembre 1972. Il parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, sarà espresso entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

Il termine del 31 dicembre 1972, stabilito nel secondo comma dell'articolo 17, è prorogato di un anno.

I decreti da emanare in base alla delega legislativa potranno stabilire che le disposizioni in essi contenute, riguardanti attività, compiti e adempimenti della pubblica amministrazione e di privati, entrino in vigore anteriormente alla data indicata nei precedenti commi.

ART. 2.

L'importo delle somme da attribuire ai comuni e alle provincie, ai sensi del primo comma dell'articolo 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, sarà commisurato alle entrate riscosse nell'anno 1972, ferma rimanendo, per il secondo biennio, la maggiorazione prevista dallo stesso comma.

Il termine del 31 dicembre 1971, previsto dal secondo comma del medesimo articolo 14, è prorogato di un anno.

Per il secondo semestre dell'anno 1972, ferme rimanendo le maggiorazioni previste:

a) l'importo delle somme da attribuire ai comuni ed alle provincie, ai sensi del terzo comma dell'articolo 14 della succitata legge, sarà commisurato alle somme riscosse nel secondo semestre dell'anno 1971 e alla metà di quelle attribuite nell'anno 1971;

b) l'importo delle somme da devolvere, ai sensi del quarto comma dell'articolo 14, agli enti indicati al n. 3 dell'articolo 12 della stessa legge, sarà commisurato, limitatamente ai tributi che rimarranno aboliti con decorrenza dal 1° luglio 1972, alla metà delle somme devolute nell'anno 1971, ove le quote dei tributi devoluti siano fisse.

L'importo delle somme da attribuire alle camere di commercio e alle aziende autonome di soggiorno, cura o turismo, ai sensi del sesto comma del citato articolo 14, sarà commisurato alle entrate riscosse per i tributi soppressi di rispettiva competenza nell'anno 1972, ferma rimanendo, per il secondo biennio, la maggiorazione prevista dallo stesso comma.

Il periodo indicato nell'articolo 14 per le attribuzioni di somme a favore degli enti previsti nell'articolo stesso andrà a scadere col 31 dicembre 1976.

ART. 2.

Identico.

Per l'applicazione delle imposte comunali di consumo fino al 30 giugno 1972 saranno adottati le classificazioni, le qualificazioni ed i valori medi dei generi determinati per l'anno 1971.

I contratti di appalto e di gestione per conto del servizio di riscossione delle imposte comunali di consumo, con scadenza anteriore al 30 giugno 1972, sono prorogati, alle stesse condizioni in essi previste, a detta data.

Indipendentemente dalle revisioni di legge, i contratti di appalto a canone fisso e quelli stipulati con consorzi di esercenti, prorogati ai sensi del comma precedente, potranno essere revisionati, soltanto ad istanza dei comuni e, limitatamente al periodo prorogato, sulla base delle riscossioni effettuate nei due anni anteriori alla proroga.

ART. 3.

L'articolo 16 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, per la riforma tributaria, è modificato come segue:

I. – Nel primo comma, lettera *a*), le parole: « negli ultimi quattro mesi di applicazione delle imposte stesse » sono sostituite con le parole: « a partire dal 1° settembre 1971, nei limiti del venticinque per cento del relativo ammontare »;

II. – Nel primo comma, lettera *b*), le parole: « negli ultimi quattro mesi di applicazione delle imposte stesse » sono sostituite con le parole: « a partire dal 1° settembre 1971, nei limiti del dieci o del cinque per cento del relativo ammontare secondo che si tratti di commercio al dettaglio o all'ingrosso »;

III. – Nel primo comma, lettera *c*), le parole: « negli ultimi sei mesi di applicazione delle imposte stesse » sono sostituite con le parole: « a partire dal 1° luglio 1971, nei limiti in cui i beni strumentali acquistati, importati o prodotti risultino tuttora posseduti alla data del 30 giugno 1972 »;

IV. – Il secondo comma è sostituito dal seguente:

« Nelle ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*) la detrazione, in luogo di quella ivi prevista, sarà ammessa, per l'intero ammontare delle imposte assolte, nei limiti delle quantità di beni di ciascun gruppo merceologico che, da apposito inventario redatto dal contribuente alla data di cessazione dell'applica-

ART. 3.

Identico.

zione dell'imposta generale sull'entrata, risultino esistenti nell'originaria qualificazione, ovvero trasformati o incorporati in semilavorati o prodotti finiti; l'inventario dovrà essere sottoposto alla vidimazione nei tre mesi successivi a tale data »;

V. – Nel terzo comma, dopo le parole: « vidimazione dell'inventario » sono aggiunte le seguenti: « nell'ipotesi di cui al secondo comma ».

ART. 4.

È prorogata al 30 giugno 1972, l'applicazione dell'addizionale straordinaria alle aliquote dell'imposta generale sull'entrata, istituita con la legge 15 novembre 1964, n. 1162, già prorogata con decreto-legge 17 novembre 1967, n. 1036, convertito con legge 15 gennaio 1968, n. 3, ed ulteriormente prorogata con legge 12 dicembre 1969, n. 939.

ART. 4.

Identico.

ART. 5.

In relazione alle date di entrata in vigore delle norme contenute nei decreti delegati di attuazione della riforma tributaria, stabilite dalla presente legge, il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 5.

Identico.

ART. 6.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 6.

Identico.