

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3339

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STRUMENDO, SOLAROLI, TAGLIABUE, PACETTI, BARBIERI

Presentata il 10 novembre 1988

**Sanatoria tributaria per enti pubblici.
Proroga dei termini ed ampliamento dei soggetti**

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'applicazione delle disposizioni tributarie agli enti pubblici ha comportato notevoli difficoltà, talché molti di essi sono incorsi in violazioni di legge e sono stati oggetto di accertamenti e di contenzioso.

In questa situazione assume particolare rilevanza la disposizione dell'articolo 9 del decreto-legge 14 maggio 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154, che ha previsto la remissione nei termini a favore di una serie di enti pubblici per le dichiarazioni ed i versamenti in materia di IVA e delle imposte dirette. In altre parole gli enti pubblici beneficiari della norma dovranno porre in essere, entro il termine previsto del 31 ottobre 1988, tutti gli adempimenti ed effettuare i versamenti che avrebbero dovuto essere posti in essere od effettuati sino al 31 dicembre 1987.

La disposizione è completata dalla previsione che se le operazioni aventi rilievo ai fini delle predette imposte risultano dalla contabilità prevista per gli enti pubblici interessati, gli obblighi relativi si intendono già adempiuti. Con questa specifica previsione si è voluta consentire una semplificazione alle operazioni contabili che faranno carico agli enti pubblici.

Va in proposito sottolineato che, proprio per la sua stessa struttura, di remissione in termini e non di sanatoria incondizionata, il provvedimento assume una rilevante importanza anche di natura politica, in quanto costituisce un incentivo a regolarizzare situazioni contabili non sempre rispettose dei dettati legislativi ed a porre le basi per un controllo di gestione ed un concreto rispetto delle esigenze di efficienza, efficacia ed economicità nella gestione degli enti pubblici.

È però assai difficile che gli enti pubblici destinatari della disposizione possano porre in essere gli adempimenti ed effettuare i versamenti (reperendo preventivamente i fondi necessari) entro il ristretto termine del 31 ottobre prossimo.

Va altresì tenuto presente che l'articolo 7 della legge 1° agosto 1988, n. 340, ha previsto una specifica sanatoria, già contenuta nell'articolo 10 della legge n. 882 del 1980 e nell'articolo 10 della legge 29 febbraio 1980, n. 31, incondizionata, in materia di sanzioni previste dalla vigente normativa sull'imposta sul valore aggiunto.

La correlazione fra i due provvedimenti (aventi punti di contatto e punti di discordanza) dà luogo a perplessità.

La prima modifica che viene quindi proposta è quella di uno spostamento dei termini al 30 giugno 1989.

Va poi tenuto presente che l'articolo 9 del decreto-legge n. 70 non si riferisce a tutti gli enti pubblici, ma soltanto a quelli espressamente previsti, e cioè:

- a) regioni;
- b) province;
- c) comuni;
- d) consorzi fra gli enti predetti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218;
- e) comunità montane;
- f) unità sanitarie locali;
- g) istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
- h) camere di commercio;
- i) enti porto;
- l) aziende di mezzi meccanici e dei magazzini nei porti aventi natura di enti pubblici economici e sottoposti alla vigilanza del Ministero della marina mercantile;
- m) enti percettori di proventi di canoni da locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, in quanto contabilizzati a norma dell'articolo 25 della

legge 8 agosto 1977, n. 513, nella gestione speciale di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036.

Non può però negarsi che l'elencazione predetta ha portato all'esclusione di altri enti, dei quali la natura pubblica è fuori di dubbio, che paiono meritevoli della previsione in parola, anche perché nei loro confronti sussistono i motivi che hanno indotto il legislatore ad emanare la disposizione ridetta. È quindi opportuno che anche ad essi vada estesa la disposizione in esame, tenuto anche conto dell'interesse dello Stato sia al sollecito incasso delle imposte spettanti, sia ad una definitiva regolarizzazione della situazione dei singoli enti.

Dal momento che le considerazioni sopra svolte si riferiscono alla generalità degli enti pubblici, non si vedono motivi per prevedere limitazioni o discriminazioni.

Non può essere poi sottaciuto che la norma in esame si presta ad incertezze di carattere applicativo, alcune delle quali potranno essere risolte soltanto dal legislatore.

Il quarto comma dell'articolo 41 del decreto istitutivo dell'imposta sul valore aggiunto prevede una specifica sanzione a carico del cessionario di beni o committente di servizi che, nell'esercizio di imprese, arti o professioni, non abbia ricevuto la fattura nel termine di quattro mesi dal momento dell'effettuazione dell'operazione e non abbia denunciato il fatto al competente ufficio IVA e versato l'imposta.

Ne consegue che la regolarizzazione da parte degli enti pubblici ai fini dell'imposta sul valore aggiunto potrebbe comportare gravi conseguenze sanzionatorie a carico delle controparti di questi, i quali, stanti i dubbi talora esistenti sulle singole fattispecie ovvero nella presunzione di legittimità dell'operare degli enti pubblici, non abbiano posto in essere tempestivamente la procedura di denuncia sopra indicata.

Un altro problema attiene l'esercizio della rivalsa (ai fini dell'IVA e delle imposte dirette), problema che assume una rilevanza determinante al fine di non far gravare sull'ente imposte che dovrebbero far carico ad altri.

D'altra parte il mancato esercizio della rivalsa potrebbe configurare un danno a carico dell'ente e quindi dar luogo a rilievi ed azioni di responsabilità a carico degli amministratori da parte della Corte dei conti.

È però evidente che l'esercizio della rivalsa provocherebbe gravi distorsioni, e penalizzazioni a carico di chi ha rapporti con l'ente, se non venisse affermata la detraibilità o deducibilità delle imposte così pagate, anche se ciò avviene in un periodo di imposta diverso da quello normale.

Altra incertezza riguarda la disposizione che valorizza ai fini fiscali la contabilità pubblica. È noto che tale contabilità è di natura previsionale e non solo distingue le entrate ed uscite a seconda della natura (correnti, per movimento di capitale e per partita di giro) ma altresì nelle loro fasi (accertamento od impegno - incasso o pagamento ecc.).

È quindi necessario che il legislatore specifichi a quale dei vari momenti (e quindi se con il criterio della competenza - finanziaria, e quindi diversa dalla competenza tributaria di cui all'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 598 del 1973 e all'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n.917 del 1986 - ovvero con quello della cassa) intende fare riferimento.

Si è ritenuto preferibile fare riferimento al criterio di competenza che, nel nostro ordinamento, è il criterio cardine della contabilità pubblica.

Un altro problema riguarda i termini per l'accertamento da parte degli uffici fiscali.

Se si ritenesse che la disposizione in esame fosse irrilevante ai fini dei termini per l'accertamento da parte degli uffici finanziari (articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 per le imposte dirette e articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 per l'IVA), ne risulterebbe che gli uffici avrebbero il riscatto termine di 2 mesi per l'esame della dichiarazione relativa al più remoto periodo di imposta.

Per converso, se si ritenesse che la disposizione in esame comportasse un generalizzato spostamento del termine per la presentazione delle dichiarazioni fiscali, ne conseguirebbe che gli uffici avrebbero termine fino al 31 dicembre 1992, ovvero 1993, ovvero 1994 (a seconda delle imposte e del fatto che gli enti abbiano o meno presentato le dichiarazioni, ordinarie o integrative) per effettuare accertamenti anche di periodi remoti. Tutto questo porterebbe ad un grave stato di incertezza di diritto.

Per questo motivo viene proposta una soluzione ragionevole, e cioè la proroga di due anni dei termini per gli accertamenti nei confronti degli enti pubblici e per i periodi di imposta oggetto del provvedimento in esame.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 9 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154, sono estese a tutti gli enti pubblici.

2. Il termine del 31 ottobre 1988, previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 14 marzo 1988, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 154, è prorogato al 30 giugno 1989.

3. Le sanzioni di cui al quarto comma dell'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, non si applicano nel caso di operazioni regolarizzate o sanate ai sensi del predetto articolo 9.

4. I terzi nei confronti dei quali gli enti di cui al comma 1 effettuano la rivalsa possono portare in detrazione i relativi importi nel periodo di imposta nel corso del quale la rivalsa è stata effettuata.

5. Ai fini della disposizione contenuta nel comma 1, ultimo periodo del citato articolo 9, la contabilità pubblica va applicata nella fase dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle uscite.

6. I termini di cui all'articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e dell'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, sono prorogati di due anni nei confronti degli enti pubblici e per i periodi di imposta oggetto della norma di cui al comma 1.