COMMISSIONE VI

FINANZE

15.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 GIUGNO 1988

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PIER LUIGI ROMITA**

INDICE

PAG.

Proposta di legge (Discussione e rinvio):

Senatori Ruffino ed altri: Interpretazione autentica degli articoli 1, n. 3), e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695 *(Approvato dal Senato)* (2745) 3

Romita Pier Luigi, *Presidente* 3, 4, 6, 7

de Luca Stefano, *Sottosegretario di Stato per le finanze* 4, 6

Grillo Luigi, *Relatore* 3, 7

Romani Daniela 4

Rosini Giacomo 5

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11,10.

RENATO RAVASIO, *Segretario,* legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione della proposta di legge senatori Ruffino ed altri: Interpretazione autentica degli articoli 1, n. 3), e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695 (Approvata dal Senato) (2745).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori Ruffino, Berlanda, Acquarone, Cuminetti, Santalco, Di Lembo, Coviello, Carlotto, Leonardi, Toth e Fontana Elio: « Interpretazione autentica degli articoli 1, n. 3, e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695 », già approvata dal Senato nella seduta del 17 maggio 1988.

L'onorevole Grillo ha facoltà di svolgere la relazione.

LUIGI GRILLO, *Relatore.* La proposta di legge n. 2745 nasce da un'esigenza di interpretazione autentica degli articoli 1, n. 3), e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695.

Tale esigenza è stata originata da una sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea, in cui si affermava un principio tendente a modificare il trattamento fino ad allora previsto nei confronti degli importatori di cereali all'interno della CEE, prevedendo, in ordine alla questione dei prelievi agricoli, l'applicazione di un certo tipo di dazio.

In esecuzione di tale sentenza, si ritenne necessaria l'emanazione del suddetto decreto del Presidente della Repubblica, al fine di chiarire quale fosse il tipo di prelievo più favorevole da applicare nei confronti degli importatori di cereali provenienti da paesi terzi.

Il provvedimento in questione disponeva l'esclusione dei prelievi agricoli dal trattamento previsto dall'articolo 6, comma 2, delle disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali, a decorrere dall'11 settembre 1976; tutto ciò nell'intento di non rimettere in discussione i rapporti tributari conclusi anteriormente a tale data.

Malgrado questa chiara formulazione, la Corte di cassazione, con sentenza del 24 febbraio 1982, ha dato un'interpretazione diversa del combinato disposto degli articoli 1, n. 3), e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695. Secondo la Corte, per legittimare il regime tributario applicato all'amministrazione doganale anteriormente all'11 settembre 1976, si dovrebbe rinvenire una norma interna attestante in maniera univoca la volontà dello Stato di rinunciare ai supplementi di imposta, ma « una tale volontà non è desumibile né dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 695, né da alcuna altra norma ».

Da tale sorprendente sentenza della Corte di cassazione, è emersa la necessità di emanare una norma interpretativa dei già citati articoli del decreto del Presidente della Repubblica n. 695, al fine di renderne ancora più esplicito il significato.

La proposta di legge al nostro esame, composta da un unico articolo, rende

esplicito il regime doganale che deve essere applicato alle merci del settore agricolo sottoposte al regime dei prelievi, importate anteriormente alla data dell'11 settembre 1976.

Desidero, infine, rilevare che l'entrata in vigore del provvedimento in discussione non avrà alcuna ripercussione sul bilancio dello Stato, né comporterà alcuna diminuzione di entrate per l'erario, dal momento che gli importi non riscossi, in quanto risorse proprie della CEE, non sono destinati al bilancio dello Stato.

STEFANO de LUCA, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo è favorevole all'approvazione della proposta di legge in discussione, in quanto si tratta di una norma interpretativa che consente di applicare il regime doganale più favorevole nei confronti di coloro che hanno importato cereali dai paesi terzi anteriormente alla data dell'11 settembre 1976.

Il provvedimento in discussione, inoltre, non comporta per il nostro paese alcuna perdita di gettito in termini di IVA, dal momento che riguarda eslcusivamente risorse proprie della CEE. Quest'ultima, inoltre, non ha mai chiesto il versamento delle relative somme ed appare scontato che anche per il futuro si orienterà in tal senso.

Invito, pertanto, la Commissione ad approvare la proposta di legge n. 2745.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

DANIELA ROMANI. Come ricordato dal relatore ci troviamo di fronte alla sentenza n. 113/75 del 15 giugno 1976 della Corte di giustizia della Comunità europea, in rapporto alla quale è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 695, in data 22 settembre 1978. Assistiamo ancora una volta a ritardi nell'adeguamento della legislazione interna ad una sentenza della Corte di giustizia.

Si tratta di ritardi ricorrenti, che non riguardano soltanto la circostanza di cui ci stiamo occupando, ma si riferiscono anche al nostro atteggiamento complessivo nei confronti delle direttive della CEE. A tale proposito, vorrei sottolineare come la quarta direttiva comunitaria del 25 luglio 1978 non sia ancora stata recepita e resa operante nel nostro paese, mentre ci si sta avviando – in parte già si è realizzata – ad una modifica della realtà economica e finanziaria dei paesi della CEE; sarebbe quindi opportuno, a nostro avviso, che anche gli strumenti di lettura delle situazioni patrimoniali e dei risultati economici fossero unificati, così come prevede la direttiva citata.

Ribadiamo, dunque, che le inadeguatezze che noi rileviamo investono numerosi settori.

Sul piano tributario (che è quello più strettamente di nostra competenza), con riferimento alle imposte dirette, dobbiamo rilevare che il sistema italiano continua ad essere penalizzante per il lavoro dipendente e, viceversa, permissivo per i redditi da lavoro autonomo e di fonte speculativa; infatti, per quanto riguarda la determinazione del reddito di impresa, permangono possibilità di elusione e di erosione fiscale non riscontrabili in nessuno dei sistemi degli altri paesi della CEE.

A tale proposito, basta considerare le manovre a cui danno luogo le norme sugli accantonamenti per rischi ed ammortamenti: la pratica di anticipare o posticipare questi ultimi continua a produrre una sottrazione annua di imposta all'erario non indifferente.

Per quanto riguarda, invece, la tassazione dei redditi da capitale, in particolare dei *capital gains*, l'Italia rimane una sorta di « paradiso fiscale »; anche nel campo dei prelievi sui patrimoni, in una graduatoria recentemente pubblicata e riferita a dati del 1985, l'Italia figura al quart'ultimo posto tra i paesi dell'OCSE.

Tra le imposte indirette, quella che attende da tempo un indispensabile adeguamento alla normativa comunitaria, è certamente l'imposta sul valore aggiunto; essa non solo continua a dare un gettito largamente inferiore a quello previsto con l'entrata in vigore della riforma del 1972-1973, ma finisce per condizionare negati-

vamente, a causa dell'automaticità del meccanismo, anche il gettito delle imposte dirette. Ancora più urgente e indifferibile è l'accorpamento delle aliquote di tale imposta ed il loro adeguamento a quelle in vigore nella maggior parte dei paesi CEE.

Credo, inoltre, che una considerazione a parte, ma non meno importante, debba riguardare il prelievo parafiscale. Abbiamo già potuto constatare quante proteste ha sollevato l'istituzione della cosiddetta « tassa sulla salute » e, in generale, tutto il meccanismo del prelievo contributivo a carico dei lavoratori e delle imprese. Tale sistema, a nostro parere, dovrebbe essere modificato urgentemente; attualmente, infatti, non solo ad un costo del lavoro elevato per l'impresa corrisponde una retribuzione netta in busta paga ferma da anni in termini reali, ma, soprattutto nei rami produttivi con alto impiego di manodopera, le nostre imprese sono assai poco competitive: abbiamo, quindi, buoni motivi per ritenere che dal 1992 saranno ancora meno concorrenziali, se non si introdurranno nella nostra legislazione le modifiche che il gruppo comunista insieme alla sinistra indipendente, propone da tempo.

Ciò premesso, credo che sul provvedimento al nostro esame ci sia poco da aggiungere rispetto alle considerazioni svolte dal relatore.

Siamo d'accordo sul varo di questo provvedimento, che sostanzialmente rappresenta la sanatoria per una situazione venutasi a creare, a seguito della sentenza della Corte, per fatti anteriori all'11 settembre 1976. Ciò nondimeno, dobbiamo rilevare come tra le fila governative permanga la confusione anche su un provvedimento semplice come quello che stiamo discutendo.

Anche dalla discussione svoltasi al Senato nella Commissione di merito, non si è riusciti a comprendere con chiarezza se il provvedimento, di fatto, comporti o meno minori entrate per il nostro erario. Il relatore ed il sottosegretario ne hanno parlato anche oggi, ma desidererei comprendere ancora meglio il merito del problema.

La VI Commissione del Senato si è riunita per discutere questo provvedimento il 17 dicembre 1987; in quella sede, il sottosegretario de Luca ha fatto rilevare come l'onere pregresso riguardante il prelievo comunitario non sia attualmente quantificabile. Nella seduta del 27 gennaio della Commissione bilancio, il presidente Andreatta sollecitava il Governo a fornire chiarimenti, soprattutto dal punto di vista delle minori entrate. Nella stessa Commissione, il 3 febbraio 1988, il sottosegretario Susi faceva presente l'impossibilità di sapere « se si verifichino o meno oneri, che comunque rimangono inquantificabili ». Nella seduta del 10 febbraio 1988, infine, il sottosegretario de Luca ribadiva l'impossibilità di tale quantificazione, ed affermava che, « per quanto riguarda l'IVA, in relazione alla quale esiste in effetti un minor gettito, tale minore introito, non essendo mai stato contabilizzato, non comporta concretamente alcuna riduzione di entrate ».

Ci troviamo di fronte ad argomentazioni singolari e farraginose che desidereremmo comprendere meglio, prima di passare all'approvazione del provvedimento.

GIACOMO ROSINI. Signor presidente, onorevoli colleghi, l'ampio respiro dell'intervento della collega Romani impone anche a me di svolgere alcune considerazioni di ordine generale, concernenti la difficoltà e la lentezza con cui il nostro paese uniforma la propria legislazione alle direttive comunitarie. Lo stesso Governo, presentandosi alle Camere per ottenere la fiducia, ha sottolineato l'enormità dell'arretrato in questo campo che noi, come Parlamento e come paese, dobbiamo recuperare al più presto.

Con riferimento alle discussioni sulla composizione del Parlamento italiano e sul bicameralismo perfetto, forse si potrebbe configurare un'ipotesi di bicameralismo differenziato nell'ambito del quale il recepimento di una direttiva comunitaria potrebbe essere attuato con il voto di una sola Camera. Rispetto alla proposta,

da alcuni autorevolmente sostenuta, di un Senato delle regioni, che alla lunga potrebbe rappresentare una confisca delle facoltà oggi a queste delegate, mi chiedo se non sarebbe opportuno immaginare la Camera alta del nostro Parlamento proiettata verso l'Europa; alla Camera dei deputati si potrebbe riservare in esclusiva l'esame dei decreti-legge, soprattutto nell'ipotesi della loro immodificabilità.

Il gruppo democratico cristiano è favorevole, così come lo è stato al Senato, all'approvazione del provvedimento nell'attuale testo, per porre termine a una situazione che presenta aspetti di difficile comprensione.

Infatti, mentre successivamente alla più volte citata sentenza e quindi dopo l'11 novembre 1976 le operazioni doganali si sono svolte applicando le norme vigenti, per quelle precedenti si è aperto un contenzioso che impegna gli uffici dello Stato e turba l'attività imprenditoriale degli operatori del settore. Non si riesce a comprendere, in definitiva, a chi giovi o potrebbe giovare questa situazione!

Occorre prendere in considerazione l'aspetto sollevato dalla collega Romani, in relazione al possibile minore gettito. Anch'io ho cercato di approfondire la questione, oltre che sulla base degli atti ufficiali, in via privata e convengo con quanto affermato dal sottosegretario de Luca, vale a dire che, dopo l'approvazione del provvedimento, non avremo sul piano reale e concreto un minor gettito, ma avremo eliminato una situazione di contenzioso che investe istituzioni e società.

Il provvedimento al nostro esame è di razionalizzazione o, se vogliamo usare anche l'altro termine, che per la verità mi piace meno, di sanatoria rispetto a vicende che sono molto lontane nel tempo e che dobbiamo cancellare, perché dobbiamo preoccuparci soprattutto dei fatti a venire e non di quelli che sono contestati, ma che si riferiscono ad un passato ormai lontano.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

STEFANO de LUCA, *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Signor presidente, vorrei fornire alcune precisazioni sulla questione del gettito, proprio per sgombrare il campo da qualunque equivoco e riconfermare la precisione degli elementi forniti dal Governo. La collega Romani ha ricordato mie dichiarazioni nell'omologa Commissione del Senato, secondo le quali non era e non è quantificabile la riduzione del gettito che il provvedimento comporta, atteso che non è dato conoscere la quantità delle « partite » ancora aperte in questa vicenda, trattandosi di partite ovviamente in contenzioso. A fronte di tale difficoltà, più esattamente impossibilità, abbiamo due dati di riferimento assolutamente certi. Il primo è che nessuna somma è prevista in bilancio a titolo di entrata per quanto riguarda le aliquote IVA afferenti le partite in questione, per cui, qualora il provvedimento fosse approvato, non si verificherebbe alcuna perdita rispetto al gettito previsto.

L'altro dato altrettanto chiaro è che, trattandosi di entrate proprie della Comunità, la perdita di gettito non riguarderebbe il bilancio dello Stato, bensì gli introiti della CEE. A tale proposito in Senato è stata posta una domanda, vale a dire se potesse sorgere un contenzioso in ordine al recupero del mancato gettito. Poiché si tratta di rapporti precedenti al 1976, si ritiene ragionevolmente che la Comunità consideri tale norma alla stregua di una disciplina della materia, tanto è vero che non ha mai richiesto le somme in questione. Per questo si è ritenuto altrettanto ragionevolmente che quella in esame sia una normativa interpretativa e assolutamente non di sanatoria; fin dalla data della sentenza della Corte di giustizia della Comunità era assolutamente pacifica l'applicazione della normativa sui tassi doganali, che prevedeva la scelta del regime più favorevole all'importatore.

Successivamente a tale sentenza e quindi alla modifica introdotta per adeguare il nostro paese alle disposizioni comunitarie, si è determinato un vuoto legislativo, poiché la Corte di cassazione non ha ritenuto sufficientemente suffragata l'applicabilità del trattamento più favorevole, in mancanza di una precisa norma positiva che la legittimasse.

Per tale ragione ribadisco che la normativa al nostro esame non ha assolutamente carattere di sanatoria, bensì ha solo un valore interpretativo, per colmare quello che in sede giurisdizionale è stato considerato un vuoto legislativo.

Concludo riaffermando che non si verifica alcuna perdita di gettito relativamente al bilancio dello Stato, trattandosi di entrata propria della Comunità, ed esprimendo la ragionevole convinzione che la Comunità stessa, dato il lungo tempo trascorso, ritenga legittima l'interpretazione che fino ad un certo punto è stata data in materia e che non solleciti il recupero delle somme in questione. Da ciò scaturisce la necessità di una norma interpretativa, che colmi il vuoto giurisdizionale derivante dalla sentenza della Corte di cassazione del 1982. Il resoconto sommario della seduta della Commissione competente del Senato è ovviamente sintetico e probabilmente può dar luogo (qualora ci si fermi alla nuda lettera delle dichiarazioni allora rese dal Governo), a qualche incertezza.

Mi dichiaro comunque a disposizione dei colleghi per qualunque ulteriore chiarimento in ordine alla posizione del Governo.

LUIGI GRILLO, *Relatore*. Dal dibattito è emersa una convergenza sul disegno di legge concernente l'interpretazione autentica degli articoli 1, n. 3) e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1978; inoltre le considerazioni svolte dal sottosegretario de Luca relativamente al quesito che già era stato sollevato al Senato completano il quadro e rendono più preciso l'orientamento della Commissione che, a mio giudizio, deve essere favorevole all'approvazione della proposta di legge in esame.

PRESIDENTE. In attesa della trasmissione dei prescritti pareri da parte delle Commissioni competenti, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO