

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 2084-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE BERTONE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro delle Finanze

di concerto col Ministro del Bilancio

col Ministro del Tesoro

e col Ministro di Grazia e Giustizia

NELLA SEDUTA DEL 22 FEBBRAIO 1967

Comunicata alla Presidenza il 10 marzo 1967

Conversione in legge del decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, concernente nuove disposizioni in materia di ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società

ONOREVOLI SENATORI. — Il decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, sottoposto al nostro esame, ha il suo precedente immediato nella legge 29 dicembre 1962, n. 1745, istitutiva di una ritenuta di acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società e modificazioni della disciplina delle nominatività obbligatoria dei titoli azionari, il cui disegno, presentato al Senato il 7 luglio 1962, n. 2089, dalla nostra Commissione lungamente discusso e profondamente modificato, fu approvato, con ancora altre modifiche, dalla Assemblea, in seduta 9 novembre 1962, con dichiarazione di voto favorevole di quasi tutti i Gruppi: democristiano, comunista, socialista e liberale.

La Camera dei deputati a sua volta introdusse altre variazioni; ed il testo, così emendato, tornò al Senato il 17 dicembre e il 19 stesso mese fu approvato dalla nostra Commissione, in sede deliberante.

Punto principale della discussione furono gli articoli 1 e 3, istitutivi dell'imposta cedolare, e cioè del nuovo trattamento fiscale dei titoli azionari. A scanso di ripetizioni, ritengo opportuno riportare senz'altro le considerazioni svolte nella mia precedente relazione, 31 ottobre 1962, approvata dalla Commissione.

« Su questa nuova disciplina è sorta nella Commissione una discussione, imperniata sulla domanda: è conveniente una tal forma di tassazione degli utili azionari, o non converrebbe una tassazione più semplice, cioè una imposta cedolare secca, in misura minore, sui dividendi delle azioni da chiunque possedute?

La perplessità è giustificata.

L'imposta cedolare percepita su tutte le azioni, a chiunque appartenenti, in qualunque misura, a titolo di acconto sulla complementare, importa che, subito dopo la percezione, si verifichi, per ogni presentatore dei titoli, se ed in quale misura egli era tenuto a pagare la complementare; potendosi darsi che la ritenuta del 15 per cento venga fatta a carico di chi non sia iscritto in complementare, oppure lo sia per una cifra che non importa la tassazione del 15 per cento. Se si pensa che, per rendere applicabile una

imposta del 15 per cento a titolo di complementare, occorre un reddito sui 16 milioni (legge 18 aprile 1962, n. 209), è agevole dedurre che le revisioni delle imposizioni eseguite sui dividendi sarebbero in numero imponente, con un carico di lavoro agli uffici finanziari veramente gravissimo, e che non si vede come ed in quale lasso di tempo potrebbe essere adempiuto, e quindi con conseguenze preoccupanti nell'accertamento definitivo dell'imposta dovuta, nella formazione dei ruoli, nella riscossione, nelle restituzioni del percepito in eccesso, eccetera.

La cedolare semplice, invece, uniforme, a tasso minore, su tutti i dividendi, non importerebbe, è vero, alcun disturbo agli uffici finanziari. Ma essa urterebbe duramente contro il principio che sta a base della nostra legislazione, dovendo l'imposta generale avere carattere progressivo, laddove, applicandosi la cedolare semplice, i percettori di dividendi, siano contribuenti di alto livello o siano modestissimi possessori di azioni e di reddito personale, si troverebbero considerati e trattati con lo stesso metro; il che è senz'altro da evitarsi. Inoltre, la cedolare semplice sarebbe una vera imposta nuova, mentre la cedolare di acconto, agganciandosi alla imposta complementare in atto, non avrebbe tale carattere: e nelle enunciazioni programmatiche il Governo ha escluso, di massima, l'introduzione di nuove imposte. Infine, la cedolare semplice sarebbe in contrasto col regime vigente della nominatività dei titoli azionari, che presuppone la conoscenza del titolare nel momento in cui sottopone a tributo, agli effetti dell'imposta personale, i dividendi delle azioni.

In conclusione, la cedolare secca, se più semplice nell'applicazione, importa violazione di principi fondamentali della legislazione vigente; la cedolare di acconto importa maggiori difficoltà nel lavoro degli uffici finanziari, ma è in armonia coi principi legislativi vigenti. Disciplinare e regolare il lavoro degli uffici è doveroso e, in una certa misura, sicuramente possibile. Violare i principi di una legge fondamentale dello Stato senza revocarla, è atto anticostituzionale, e contrario alle norme fondamentali sull'efficacia delle leggi.

La Commissione ha ritenuto che questi rlievi assumano carattere determinante nella scelta, anche in considerazione del fatto che nella generalità dei casi il contribuente, vicino ai redditi da dividendi, possiede altri redditi, cosicchè l'eventualità dei rimborsi viene ad essere sensibilmente ridotta.

Al riguardo, va anche risposto subito alla obiezione che una imposta di acconto sarebbe una novità nel nostro ordinamento tributario. Il che non è. Gli articoli 128 e 143 del testo unico sulle imposte dirette regolano già l'imposta di acconto sulla ricchezza mobile e sulla complementare: la legge 21 aprile 1962, n. 226, ammette il sistema dell'acconto per i compensi pagati dalle società agli amministratori ed ai sindaci, per quelli a prestazioni artistiche, per i redditi delle imprese che fruiscono di contributi governativi. Le tassazioni sono a diverse aliquote, ma il principio della ritenuta di acconto su un tributo dovuto è per tutti uguale.

Superati così i dubbi sul sistema da adottarsi per la « cedolare » la Commissione propone agli articoli del disegno alcuni emendamenti suggeriti dallo stesso Ministro delle finanze o con esso concordati ».

Non interessa per il momento riesaminare i dettagli del disegno: questione assorbente è il tipo della riforma adottato. Essa ebbe vita breve, un anno.

Il 24 febbraio 1964 i Ministri delle finanze (Tremelloni), del bilancio (Giolitti), del tesoro (Colombo), di grazia e giustizia (Reale) presentarono al Senato il disegno n. 428 di conversione in legge del decreto-legge 25 febbraio 1964, n. 27, adottato ai sensi dell'articolo 77, comma secondo, della Costituzione, recante modificazioni temporanee della precitata legge 29 dicembre 1962, n. 1745.

I punti fondamentali del decreto furono:

- 1) la riduzione dal 15 per cento al 5 per cento dell'imposta cedolare di acconto;
- 2) la facoltà ai percipienti di esonerarsi da ogni altro carico o vincolo chiedendo la ritenuta a titolo di imposta, del 30 per cento;
- 3) la esenzione delle cooperative dall'obbligo della ritenuta e delle comunicazioni previste negli articoli 1 e 3.

Anche questo decreto fu rimesso alla nostra Commissione che in laboriose sedute lo esaminò, apportandovi modificazioni.

La relazione del collega senatore Salari, 12 marzo 1964 (n. 428-A), come già prima la chiara relazione ministeriale, spiegano chiaramente quali siano state le ragioni determinanti del decreto.

Parmi doveroso riportare il punto fondamentale di esse:

Relazione ministeriale: « Il regime introdotto con la legge n. 1745 si ispirava ad esigenze di perequazione vivamente avvertite e conteneva significative attenuazioni rispetto alla precedente disciplina della nominatività obbligatoria dei titoli azionari. Tuttavia, la particolare situazione congiunturale nella quale il nuovo regime si è inserito, ha fatto sì che esso operasse come una ulteriore remora all'investimento del risparmio in titoli azionari, così ostacolando la ripresa di tale importante mercato.

Nell'intento di rimuovere gli ostacoli alla affluenza del risparmio al mercato finanziario ed in attesa che sia superata la particolare congiuntura, si è ritenuto urgente ed opportuno, con il decreto-legge 23 febbraio 1964, n. 27, di proporre, *con carattere di temporaneità*, alcune modifiche al regime di cui alla legge 29 dicembre 1962, n. 1745 ».

Relazione Salari: « La obiezione sulla quale, pur con diversa intensità di toni, ha concordato il maggior numero degli interventi nelle discussioni, riguarda la ferita che viene inferta al principio della progressività e personalità dell'imposta nonché a quello della nominatività dei titoli.

Approfondito poi il problema, la maggioranza ha dovuto però constatare che l'attuale situazione economico-finanziaria presenta i caratteri di un vero e proprio stato di necessità dal quale sembra possibile sottrarsi soltanto con lo stimolare afflussi di mercato in quei settori produttivi che debbono far fronte alle esigenze del consumo e della competitività »... Sulle varie considerazioni esposte nella viva discussione, aggiunge il relatore: « è prevalso l'orientamento sopra citato, che ha potuto invocare a proprio favore anche il fatto che in sostanza rimane in piedi in gran parte l'impal-

catura della nominatività, e che per il resto, ivi compresa la progressività, tutto si riduce ad una sospensione di soli tre anni ».

Nella discussione in Assemblea, il decreto, con alcune varianti più che altro formali ed una sostanziale, la estensione alle *Banche popolari* con capitale non superiore ai 500 milioni dei benefici accordati alle cooperative, fu approvato in seduta 12 aprile 1964, e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 18 stesso mese.

Scadendo, al 23 febbraio 1967, il triennio, il decreto ha cessato di operare, e con altro decreto-legge 21 febbraio si è provveduto tempestivamente a regolare nuovamente la materia, ritornando sostanzialmente alla cedolare di acconto, con alcune modifiche alle disposizioni della legge in materia 29 dicembre 1962, n. 1745.

Con l'articolo 2 la ritenuta di acconto, dal 15 per cento della precedente legge è ridotta al 5 per cento. Ciò consentirà di ridurre in misura rilevante il numero dei rimborsi cui dà luogo l'applicazione della ritenuta del 15 per cento; operazioni che disturbano non solo i percipienti per i conteggi ed i confronti con varie disposizioni di legge, ma anche ed assai più gli uffici finanziari, già oberati, in questo periodo, di un cumulo di lavoro veramente ingente e indeclinabile, che ora potrà svolgersi con maggiore snellezza e sollecitudine, dato che lo schedario generale dei contribuenti, come ha annunciato in Commissione il Ministro delle finanze, è a posto ed in piena funzionalità.

D'altra parte, la riduzione al 5 per cento dell'aliquota da trattenersi, non osta in alcun modo nè deve ostare alla indagine sul reddito del percipiente, ai fini della complementare al cui pieno funzionamento vuole si ritorni il presente disegno.

Gli articoli 3 e 4 regolano gli adempimenti formali assegnati ai percipienti e agli uffici fiscali.

L'articolo 5 specifica quando, a chi ed a quali condizioni si applica la cedolare secca del 30 per cento, per le azioni al portatore

regionali, per quelle spettanti a società semplici, in nome collettivo ed in accomandita semplice o prive di personalità giuridica, o tassabili in base al bilancio ma esenti dall'imposta sulle società. Viene così sostituito l'articolo 10 della legge del 1962, n. 1745.

L'articolo 6, aggiunto all'articolo 10 della legge n. 1745, esime dalla imposta gli utili spettanti a persone giuridiche pubbliche o a fondazioni, esenti dalle imposte sulle società, ed aventi esclusivamente scopo di beneficenza, educazione, istruzione, studio e ricerca scientifica.

Disposizione conforme al sistema fiscale generale già in atto per tali istituzioni: ma evidentemente da attuarsi con tutte le cautele e le norme necessarie ad impedire frodi che privati percipienti potrebbero tentare con trapassi provvisori dei loro titoli a tali enti. Lo stesso articolo 6 ha presente il problema ed indica con chiara precisione tali cautele.

La Commissione ne ha fatto oggetto di vivo e dettagliato esame.

D'accordo tutti, non entrare in questo articolo i rapporti fra Italia e Santa Sede, oggetto di uno specifico provvedimento in esame alla Camera dei deputati. Quanto invece alla posizione degli enti religiosi, il Ministro e oratori della maggioranza hanno richiamato l'articolo 29, lettera *h*), del Concordato che agli effetti tributari parifica gli enti di culto e di religione agli enti o fondazioni di beneficenza e di istruzione; e l'articolo 151, lettera *i*), del testo unico sulle imposte dirette 29 gennaio 1958, n. 645, in relazione alla lettera *d*) dell'articolo 148. Oratori della minoranza hanno mosso varie obiezioni ed annunciato emendamenti da presentarsi in Assemblea.

L'articolo 7 concede la esenzione completa alle cooperative ed alle Banche popolari, senza più distinzione fra quelle con capitale superiore ai 500 milioni e le altre, minori. Ragione fondamentale di questa nuova norma è il fatto che le Banche popolari hanno per regola statutaria azioni di valore nominale modestissimo (500 lire), e che nessun socio possa averne per più di un milione di valore complessivo, con diritto sempre ad un solo voto in assem-

blea; onde, trattandosi di imposta personale e non sociale, le rendite personali da tali titoli sono sicuramente limitate e in ogni caso verificabili; e poichè tale condizione è identica per tutte le Banche popolari e per i rispettivi soci, si ritiene giusto non porre a carico di poche Banche (non più di tre) oneri e sanzioni particolari, per eventuali percezioni di forti utili riguardanti le persone dei percipienti, sulle cui denunce le indagini fiscali agli effetti della complementare sono perfettamente libere, e non le società cui appartengono.

Il decreto non contiene altre disposizioni particolari e in sostanza viene ripristinata la cedolare di acconto di cui alla legge 29 dicembre 1962, n. 1745, con la riduzione del tasso dal 15 al 5 per cento.

La Commissione, considerato che il limite di reddito di 16 milioni, indicato nel secondo comma dell'articolo 21 della legge 29

dicembre 1962, n. 1745, era in corrispondenza con l'aliquota del 15 per cento della ritenuta, prevista dall'articolo 1 della legge stessa, e che, ridotta l'aliquota dal 15 al 5 per cento, si rende necessario sostituire al limite di reddito di 16 milioni il limite corrispondente alla nuova aliquota del 5 per cento, e pertanto stabilire il reddito di 3 milioni, propone un articolo aggiuntivo da inserire dopo l'articolo 8 del decreto-legge. Si precisa, al riguardo, che per effetto dell'abrogazione del secondo comma dell'articolo 3, portata dall'articolo 5 del decreto-legge, il quinto comma cui faceva riferimento l'articolo 21 diventa quarto.

La maggioranza della Commissione, pertanto, ha dato mandato al relatore di presentare relazione favorevole alla conversione del decreto-legge con la suddetta modificazione.

BERTONE, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Conversione in legge del decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, concernente nuove disposizioni in materia di ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, concernente nuove disposizioni in materia di ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, concernente nuove disposizioni in materia di ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, concernente nuove disposizioni in materia di ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società, con la seguente modificazione: dopo l'articolo 8, è inserito il seguente articolo:

« Il secondo comma dell'articolo 21 della legge 29 dicembre 1962, n. 1745, è sostituito dal seguente:

” Qualora il contribuente ometta di dichiarare gli utili di cui all'articolo 1 della presente legge e il reddito imponibile complessivo accertabile a suo carico, ai fini dell'imposta complementare, non ecceda l'importo di lire 3.000.000, le sanzioni previste sono ridotte ad un decimo ed il contribuente perde il diritto al rimborso di cui al quarto comma dell'articolo 3 ” ».