

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MINIO, RODA, FORTUNATI, SPEZZANO, ARNAUDI e RONZA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 NOVEMBRE 1962

Modifica dell'articolo 18 della legge 16 settembre 1960, n. 1014, e interpretazione autentica dell'articolo 117 del testo unico per la finanza locale

ONOREVOLI SENATORI. — È fin troppo nota la storia lunga e travagliata dell'imposta di famiglia, di cui la nostra Assemblea ebbe ad occuparsi ripetutamente, ed in particolare in occasione della discussione del cosiddetto progetto stralcio sulla finanza locale, divenuto legge 16 settembre 1960, numero 1014.

Ai fini tuttavia della migliore illustrazione del presente disegno di legge e della sua giustificazione, si rende necessario riassumere, sia pure brevemente, l'iter legislativo della materia in esame.

L'imposta di famiglia prevista dal testo unico per la finanza locale del 1931, era agganciata (articolo 119) alla imposta complementare sul reddito, e quindi di fatto, costituiva una addizionale a detto tributo erariale, almeno per i contribuenti ad esso assoggettati.

Nel 1945, il Governo, cui erano allora attribuiti anche poteri legislativi, con l'articolo 19 del decreto legislativo luogotenenziale 8 marzo 1945, n. 62, abrogò l'articolo 119 del testo unico sulla finanza locale, e quindi l'obbligo dei Comuni di attenersi all'imponibile definito per l'imposta com-

plementare per l'applicazione dell'imposta di famiglia, che diveniva così un vero e proprio tributo autonomo dei Comuni.

Nè altro significato poteva avere l'abrogazione di detto articolo 119, salvo ritenere che il legislatore avesse voluto soltanto perdere tempo e trarre in inganno le Amministrazioni comunali, nel caso in cui l'obbligo di attenersi agli accertamenti erariali avesse dovuto continuare a sussistere.

Che nessun dubbio possa ammettersi sul significato della abrogazione dell'articolo 119 del testo unico per la finanza locale e sulla volontà del legislatore, appare con evidenza e chiarezza inconfondibili dalle istruzioni inviate ai Comuni dall'allora Ministro delle finanze con la circolare n. 1 del 23 marzo 1945:

« Per ultimo, si vuole avvertire che con l'articolo 19 del decreto è stato abrogato l'articolo 119 del testo unico per la finanza locale, in forza del quale per i contribuenti assoggettati all'imposta complementare di Stato le aliquote dell'imposta di famiglia erano applicate agli imponibili che servivano di base per la determinazione della complementare. *Consegue da ciò che i Comuni,*

agli effetti dell'imposta di famiglia, dovranno d'ora in poi procedere all'accertamento diretto ed autonomo di tutti i redditi del contribuente, indipendentemente dagli accertamenti eseguiti agli effetti dell'applicazione dell'imposta complementare ».

E poichè, si ripete, il legislatore di allora era il Governo stesso cui si doveva il decreto legislativo luogotenenziale n. 62, la circolare surriferita è la prova decisiva della volontà del legislatore e del significato della norma, che in tale senso fu intesa ed applicata dalle Amministrazioni comunali, dalle Commissioni del contenzioso tributario, compresa la Commissione centrale delle Imposte dirette, e dalla stessa magistratura, fino a quando non si pervenne alle note sentenze della Corte di cassazione, la quale, fra lo stupore generale, tenendo in non cale la abrogazione dell'articolo 119 del testo unico come fatto di nessuna importanza e significato, e dando partita vinta ai pervicaci evasori eternamente ricorrenti, affermò ripetutamente che i Comuni non potevano discostarsi dagli imponibili definiti ai fini del tributo erariale, creando una inestricabile confusione, e ponendo in estremo imbarazzo le amministrazioni comunali, costrette ad affrontare ricorsi su ricorsi e ingenti spese, rimanendo per giunta soccombenti, pur trovandosi dalla parte della ragione e del diritto.

Inutilmente fu fatto osservare nell'aula giudiziaria e in sede parlamentare che le due imposte non sono identiche nè per l'oggetto, nè per il soggetto cui si riferiscono; e così pure inutilmente si rilevò che a seguito della riforma tributaria legata al nome del compianto ministro Vanoni, le sentenze della Cassazione erano inapplicabili, perchè diversa, oltre che l'imposta, la procedura di applicazione dell'imposta di famiglia dalla imposta personale erariale.

È difatti noto che, contrariamente a quanto avviene in sede erariale, non esiste l'obbligo della denuncia annuale agli uffici comunali, nè tanto meno l'obbligo degli uffici distrettuali di dare comunicazione ai Comuni interessati delle denunce e dei redditi definiti ai fini della complementare, che li ignorano completamente.

Ma anche se ciò non fosse, ed ammesso che ai Comuni si rendesse possibile avere conoscenza per altra via dei redditi definiti per l'imposta complementare, a nulla ciò servirebbe.

Va in primo luogo sottolineato che, secondo la Cassazione, i Comuni non potrebbero discostarsi dai redditi definiti ai fini della complementare per lo stesso anno, e non certamente al reddito dichiarato o definito per anni precedenti, il che sarebbe con tutta evidenza un assurdo.

Orbene, a norma del testo unico per la finanza locale, il Comune deve procedere all'accertamento entro il 20 di ottobre dell'anno precedente quello cui si riferisce la applicazione del tributo. In quel momento, quando la Giunta comunale deve procedere alla adozione della deliberazione, essa non può conoscere neppure quale sarà il reddito dichiarato dal contribuente ai fini della imposta erariale, che viene presentata nel mese di marzo dell'anno successivo!

E nulla cambia, nella sostanza, anche nel caso in cui la Giunta comunale, avvalendosi della norma di cui all'ultimo comma dell'articolo 276 del testo unico per la finanza locale, protrae la deliberazione al 30 giugno dell'anno in cui si riferisce il tributo, perchè a tale data il Comune potrebbe tutt'al più conoscere il reddito dichiarato dal contribuente ai fini della complementare, ma non certo il reddito definito, dal momento che lo Stato ha tre anni e nove mesi di tempo per procedere alla rettifica delle denunce, e nessuno ignora la lentezza con la quale procedono gli uffici distrettuali delle imposte. Mentre il Comune non può andare oltre il 30 giugno dello stesso anno!

Consegue da ciò che, secondo la Cassazione, il Comune dovrebbe attenersi ad un imponibile definito che non conosce e non può conoscere, sotto il pericolo di vedersi annullato l'accertamento se nelle more degli infiniti ricorsi, il contribuente sarà riuscito a definire con lo Stato un imponibile per la complementare inferiore a quello accertato dal Comune per l'imposta di famiglia.

Nulla invece accadrà se l'imponibile per la complementare risulterà superiore a quello accertato dal Comune, perchè il contri-

biente si guarderà bene dal produrlo, ed il Comune, anche venendone a conoscenza, non potrà avvalersene essendo decorsi i termini da molto tempo!

In pratica, dunque, le sentenze della Cassazione fanno divieto al Comune di accertare in più della complementare, ma non in meno!

In questa caotica situazione creata dalla giurisprudenza della Corte, fu giocoforza al Parlamento ritornare sulla questione, per mettere fine al marasma e ribadire il giusto diritto dei Comuni, il che avvenne in occasione della legge stralcio n. 1014, con l'approvazione dell'articolo 18, del quale si riproduce il primo comma:

« L'accertamento e la determinazione della base imponibile per l'imposta di famiglia sono distinti ed autonomi da quelli riguardanti i tributi erariali ».

Qual'è l'esatta portata di questa norma? Trattasi di una norma innovativa o interpretativa di norme di legge vigenti?

Il solo fatto che il Parlamento sia stato costretto a tornare sulla questione a seguito delle decisioni della Cassazione, dimostra che il legislatore non intendeva accettare le sentenze della Corte e che le respingeva come avverse alla lettera e allo spirito della legge vigente.

Che, inoltre, l'articolo 18 della legge n. 1014 costituisca una norma interpretativa e non innovativa, appare con chiara evidenza dall'iter della legge e dal dibattito parlamentare.

Conviene in primo luogo ricordare che lo articolo 18 trae la sua primitiva origine dal disegno di legge presentato al Senato in data 7 dicembre 1956 dai senatori Cenini, Tomè, Jannuzzi e De Luca Angelo, recante « Interpretazione autentica dell'articolo 117 del T.U.F.L., a seguito della abrogazione dell'articolo 119 dello stesso testo unico », e con il quale, respingendosi, come contrarie alla legge, le sentenze della Cassazione, si ribadiva l'autonomia e la indipendenza del tributo comunale da qualsiasi altra imposta erariale.

Di cristallina evidenza appare il carattere interpretativo dell'articolo 18 dal dibattito svoltosi al Senato, ove il disegno di legge, divenuto la legge n. 1014, fu primamente discusso.

I due relatori al disegno di legge, i colleghi Cenini ed Oliva, scrivono a proposito dell'articolo 18:

« Si è *riaffermato* il principio che l'accertamento e la determinazione della base imponibile sono distinti ed autonomi da quelli riguardanti i tributi erariali. L'abrogazione dell'articolo 119 del Testo unico aveva evidentemente lo scopo di stabilire tale principio ».

Riaffermare un principio non è certo innovare!

Dello stesso parere fu il Ministro delle finanze, l'onorevole Taviani, che a conclusione del dibattito ebbe a dire:

« La Commissione finanze e tesoro del Senato ha opportunamente introdotto un articolo per *confermare* l'autonomia dell'imposta di famiglia, con ciò *ribadendo* la coesistenza delle due imposte ».

Riportiamo ancora le parole pronunciate dall'attuale Ministro delle finanze, senatore Trabucchi, nel suo intervento nella discussione:

« La *interpretazione* che vogliamo dare con l'articolo 18 del disegno di legge *alle norme che già c'erano*, renderà impossibile il ricorso costantemente tentato alla Autorità giudiziaria per invocare un principio, quello dell'unità dell'accertamento, che sarebbe assolutamente giusto, se effettivamente si potesse parlare di tributi aventi eguali caratteristiche. *Ma i due tributi non sono uguali perchè così non li ha voluti il legislatore; e il legislatore deve tornare a dire che uguali non li vuole.* « Ed il senatore Trabucchi concludeva su questo punto esprimendo la certezza che la magistratura avrebbe rispettato la legge e la volontà del Parlamento.

Purtroppo non è stato così! Contrariamente alla Commissione centrale delle imposte dirette e ad altre istanze della magistratura, che hanno affermato il significato di norma interpretativa dell'articolo 18, la Corte di cassazione, con una recente sentenza, respingendo la decisione della Commissione centrale, ha ritenuto innovativa e non interpretativa la norma del primo comma dell'articolo 18, e come tale inapplicabile agli accertamenti eseguiti prima della entrata in vigore della legge 1014.

La gravità della sentenza della Corte e delle conseguenze che ne derivano non hanno bisogno di essere sottolineate. Al danno dei Comuni, si aggiunge la sperequazione fra i contribuenti che hanno accettato le decisioni delle commissioni tributarie, compresa la Commissione centrale, e quelli invece che hanno presentato ricorso ulteriore alla magistratura; fra quelli che hanno visto respinti i loro ricorsi dalla Commissione centrale e quelli invece che ora li vedranno accolti a seguito della sentenza della Cassazione.

Più grave ancora, e duole doverlo constatare, è la ripetuta violazione della volontà del legislatore. Nella sentenza surriferita, si possono leggere queste parole: « Non è affatto concepibile in un sistema tributario tecnicamente ed armonicamente congegnato, la coesistenza di valutazioni diverse di un unico reddito ». Inutile la polemica su questa affermazione della Corte, tanto più che abbiamo dimostrato come il principio sostenuto dalla Cassazione sia tecnicamente irrealizzabile. Non è questo l'essenziale.

L'essenziale è che il parere della Corte, per rispettabile che esso sia, non può divenire legge, almeno fino a quando non è stato accolto e fatto proprio dal Parlamento, il quale invece, nel caso in esame, ha respinto le sentenze della Cassazione, ribadendo l'autonomia e la indipendenza dei due tributi.

Onorevoli senatori. Poichè nella sentenza della Corte di cassazione, che ha riaperto ancora una volta la questione, è scritto che il legislatore, se avesse voluto dare alla norma dell'articolo 18 il carattere di norma interpretativa avrebbe dovuto dirlo espressamente nella legge, il presente disegno di legge, allo scopo di finirla una buona volta con questa annosa questione, propone un comma aggiuntivo a detto articolo 18 della legge 1014, con il quale viene stabilito che il primo comma costituisce interpretazione autentica dell'articolo 117 del T.U.F.L., a seguito della abrogazione dell'articolo 119 dello stesso testo unico, e per questo si raccomanda alla benevola accoglienza ed alla sollecita vostra approvazione.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

All'articolo 18 della legge 16 settembre 1960, n. 1014 è aggiunto il seguente comma:

« Il primo comma del presente articolo costituisce interpretazione autentica dell'articolo 117 del testo unico per la finanza locale approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, a seguito della abrogazione dell'articolo 119 dello stesso testo unico disposta dall'articolo 19 del decreto legislativo luogotenenziale 8 marzo 1945, numero 62 ».