

(N. 1703)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori AMADEO, CORNAGGIA MEDICI, GUGLIELMONE e BATTAGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 OTTOBRE 1956

Modifica all'articolo 17 della legge 5 gennaio 1956 n. 1, che reca norme integrative della legge 11 gennaio 1951 n. 25 sulla perequazione tributaria.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che vi presentiamo trova la sua ragione d'essere e il suo carattere di urgenza in un fatto che non può venire contestato: la paralisi attuale, quasi completa, dell'attività delle Borse Valori del nostro Paese.

Dobbiamo altresì riconoscere — poichè anche questa è una constatazione di mero fatto, scavra, come tale, d'ogni elemento di astratta valutazione — che la gravità della situazione del mercato dei titoli è divenuta progressivamente di maggiore intensità seguendo le varie fasi dell'*iter* legislativo della norma espressa dall'articolo 17 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, integrativa della precedente 11 gennaio 1951, n. 25, sulla perequazione tributaria.

L'eco delle discussioni sollevate in ogni sede dalla disposizione specifica di cui trattasi, non è ancora spenta. L'imperativo categorico di combattere con ogni mezzo l'evasione fiscale, e l'urgenza di provvedervi in modo adeguato, anche in rapporto con le esigenze improrogabili dello sviluppo economico e sociale del

Paese, prevalsero sulle critiche e sulla previsione d'ordine tecnico, sottolineata da più parti ma respinta perchè ritenuta mossa da interessi particolari, che gli incombenti richiesti dall'articolo 17 alla mediazione in affari di borsa avrebbero condotto ad una irrimediabile depressione del mercato.

Fu detto allora dai sostenitori della nuova disciplina delle transazioni in titoli azionari, che la comunicazione delle singole operazioni, permettendo l'uso di sottocopie, sarebbe stata meno difficile e meno laboriosa di quella che non avrebbe potuto essere la trasmissione per elenco, mentre correlativamente, dovendosi usare gli apparati meccanografici, lo spoglio delle operazioni sarebbe stato molto più facile se si fossero adottate comunicazioni singole che se si fossero usati gli elenchi. Quanto all'ingombro di carte e denuncie che avrebbe potuto formarsi negli uffici, si sostenne che, usando il sistema meccanografico adottato ormai nelle più grosse aziende e da tempo en-

trato nella organizzazione degli uffici, lo spoglio giornaliero avrebbe potuto essere effettuato con tutta tranquillità.

Aggiunse anzi la nostra Commissione, nella relazione: « Potrà darsi che lo slancio speculativo abbia ad attenuarsi con l'entrata in vigore della norma, ma non sembrò alla Commissione, si ripete, che la speculazione borsistica debba avere un trattamento diverso, da quello di qualunque altra fonte speculativa di reddito ».

Ed alla Camera, la relazione della IV Commissione non fu meno ottimista quando affermò che esigere che siano pagate le imposte sugli utili delle operazioni di borsa non significa affatto fare una politica contraria alle borse, *che sono e devono rimanere un mercato organizzato ed efficiente dei titoli azionari*.

E concludendo, osservò, che « in sostanza, si ritiene che l'articolo 17 abbia subito, nella sua faticosa elaborazione, un miglioramento, e che esso consentirà il raggiungimento degli scopi prefissi, *lasciando alle borse quella elasticità di movimenti che costituisce una delle loro essenziali caratteristiche* ».

Quanto diverse dalla realtà siano state queste tranquillanti previsioni è superfluo sottolineare: basta la semplice lettura delle quotazioni e delle quantità dei titoli trattati, e la constatazione della scomparsa coeva all'entrata in vigore della nuova disposizione del mercato a termine.

Di fronte ad una così macroscopica evidenza del decadimento e della paralisi dell'attività borsistica determinata dall'articolo 17, attività della quale sarebbe superfluo illustrare a Voi la funzione essenziale di propulsione dell'economia nazionale, se non altro sotto l'aspetto della mobilitazione del capitale privato da destinare ad investimenti produttivi, è doveroso rivolgere la nostra attenzione alle ragioni che tali dannosissime ripercussioni hanno potuto procurare.

È pacifico e non contestabile che l'articolo 17 in nulla ha innovato la regolamentazione sostanziale che, nel nostro diritto tributario, disciplina l'assoggettamento ad imposta del reddito derivante dai dividendi distribuiti e dalle plusvalenze realizzate con la compravendita di titoli azionari, perchè, pur con l'entrata in

vigore dell'articolo 17, sono rimasti fermi il principio tradizionale della tassabilità delle nuove ricchezze acquisite al patrimonio che siano frutto di un'attività che richieda impiego di capitale o di lavoro o di ambedue insieme, ed il principio, ugualmente ben radicato nel nostro ordinamento tributario, della intassabilità del reddito rappresentato dall'incremento monetario realizzato con la vendita di titoli a quotazioni maggiori di quelle di acquisto (le cosiddette plusvalenze) se l'operazione che lo ha prodotto non abbia avuto intento speculativo e quindi non sia compiuta abitualmente e professionalmente.

È altrettanto pacifico e non controverso che, in ragione dell'incompleta efficacia del controllo attuato mediante la registrazione nello schedario dei titoli azionari prevista dal regio decreto 29 marzo 1942, n. 239, potevano finora sfuggire alla imposizione i dividendi e le plusvalenze realizzati col congegno delle operazioni a termine e soprattutto dei riporti, per la possibilità che tali negozi giuridici offrono di trasferire la proprietà dei titoli senza che ad ogni trasferimento segua l'intestazione nominativa e la conseguente registrazione nello schedario.

Da ciò nasce, con un crisma di indubbia legittimità, il diritto per il Fisco di approntare — ferma ed invariata restando la disciplina sostanziale del rapporto d'imposta — strumenti atti a controllare questa zona di possibile evasione, diritto che trae sostanza, fra l'altro, da ragioni d'indole perequativa che tendono ad eliminare la causa della disapplicazione di quelle precise norme tributarie, alle quali altre numerose categorie di contribuenti vengono invece regolarmente assoggettate.

Ma, giustificato così — senza ombra di perplessità — il buon fondamento del nuovo intervento legislativo, appare subito evidente che il controllo con esso introdotto presenta gravissimi inconvenienti. Anzitutto sanziona una palese disuguaglianza di trattamento fiscale fra gli operatori a contanti e gli operatori a termine. Infatti, mentre per i primi la comunicazione dell'operazione allo schedario istituito con la legge n. 239 del 1942, essendo priva dell'indicazione del prezzo della transazione, non permette al Fisco di operare alcun

controllo sull'entità delle plusvalenze realizzate, per i secondi, l'applicazione dell'articolo 17 consente al Fisco di seguire in tutte le sue fasi lo sviluppo delle operazioni e conseguentemente di rilevare i profitti da esse derivanti.

In secondo luogo, nel caso di operazioni a termine o di riporti, la richiesta comunicazione al Fisco precede di tanto tempo l'esecuzione del rapporto, e quindi la realizzazione dell'utile, da apparire più che altro una denuncia di semplici intenzioni, non di effettivo conseguimento di lucro, che solo può dar luogo alla imposizione fiscale.

In nessun campo dell'attività economica, allo stato attuale della nostra legislazione, troviamo un esempio così clamoroso di preventiva denuncia e conseguente registrazione delle intenzioni degli operatori, e quindi di schedatura delle varie fasi di una attività economica prima che si attui il suo compimento e la realizzazione del suo risultato.

In realtà un simile congegno, se dovesse applicarsi ad altro settore dell'attività imprenditoriale, come ad esempio alla attività commerciale, condurrebbe nientemeno che all'obbligo per il negoziante di denunciare l'operazione di acquisto della merce di cui dota il proprio magazzino, prima che l'abbia rivenduta e che siano quindi compiuti il ciclo naturale della funzione intermediatrice e la realizzazione dell'utile.

A ciò deve aggiungersi — e non è rilievo di poco conto — che il sistema di controllo introdotto dall'articolo 17 è talmente gravoso e macchinoso da non potersi in alcun modo conciliare con le esigenze di speditezza e di elasticità che caratterizzano il funzionamento del mercato di borsa.

Basta leggere il testo dell'articolo 17 per avvedersi subito che il congegno da esso predisposto pecca soprattutto per l'eccessivo peso e per l'eccessivo volume degli adempimenti imposti agli agenti di cambio, alle aziende ed agli istituti di credito, alle società finanziarie e fiduciarie, ai commissionari di borsa e ai cambiavalute in occasione del compimento di operazioni a termine e riporti su titoli.

È soprattutto l'obbligo della comunicazione — e in termini così frequenti e ristretti — allo schedario dei titoli azionari delle singole operazioni a termine e dei riporti con l'indi-

cazione del numero progressivo del libro giornale e degli elementi che tali operazioni caratterizzano, che intralcia gravemente l'attività dei mercati borsistici.

Perchè l'obbligo primario della registrazione nel libro giornale delle operazioni a termine e dei riporti non rappresenta nulla di più di quanto è già imposto a carico di tutti gli imprenditori commerciali dall'articolo 2216 del Codice civile per tutti gli affari relativi all'esercizio delle rispettive imprese.

D'altra parte, non pare dubbio che, essendo intento dell'articolo 17 non l'accertamento dei singoli lucri di borsa, bensì — come tanto autorevolmente ha scritto il senatore Einaudi — del totale algebrico dei lucri e delle perdite risultanti durante l'anno fiscale al nome di ognuno dei singoli operatori, mentre quell'importo non è di per sè suscettivo di tassazione, perchè la relativa cifra deve essere dal contribuente aggiunta, nella dichiarazione del reddito di ricchezza mobile, agli altri redditi riscossi dal soggetto nello stesso anno, solo al contribuente e non agli intermediari in affari di borsa deve essere imposto l'obbligo della comunicazione al Fisco. Agli intermediari stessi può essere unicamente fatto carico di tenere a disposizione del Fisco le registrazioni dei singoli affari conclusi con il loro intervento, perchè possano costituire mezzo valido di controllo delle dichiarazioni dei contribuenti.

In altri termini, mentre la comunicazione al Fisco dei trasferimenti dei titoli voluta dalla legge 29 marzo 1942, n. 239, è idonea ai fini delle indagini fiscali perchè limita la sua efficacia alla individuazione dei possessori dei redditi corrispondenti, ma lascia all'Amministrazione finanziaria il compito del relativo accertamento, l'imposizione degli incumbenti previsti dall'articolo 17 attribuisce a soggetti diversi dal Fisco una funzione di accertamento che, oltre a non raggiungere per quel che si è detto il fine desiderato, mal si concilia con le cautele e la riservatezza che devono circondare l'esercizio della funzione professionale e imprenditoriale propria degli intermediari di borsa. A ciò si aggiunga che un simile incumbente determina nell'organizzazione aziendale di questi intermediari una così grave complicazione ed un così disagiata intralcio, in ragione della complessità della enorme contabilità da ap-

## LEGISLATURA II - 1953-56 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

prontare e da comunicare al Fisco, che non sembra equo mantenere a loro carico un gravame così intollerabile senza che vi corrisponda per di più un esonero di lavoro per l'Amministrazione finanziaria.

Per tali ragioni, il disegno di legge che abbiamo l'onore di presentare al Senato è inteso ad emendare, in conformità ai criteri sopra indicati, l'articolo 17 nel senso di eliminare l'obbligo della comunicazione allo schedario delle operazioni a termine e dei riporti su titoli.

In particolare, oltre a talune lievissime modifiche di pura forma, viene prevista nell'articolo 17 la soppressione del terzo, del quarto e del quinto comma del testo in vigore. In corrispondenza peraltro a tale semplificazione viene espressamente sancito nel nuovo testo che le contromatrici dei foglietti bollati e la documentazione relativa alle operazioni cui si riferiscono dovranno essere conservate per cinque anni dalla data della conclusione dei contratti e viene stabilito che il libro bollato e vidimato nel quale dovranno essere giornalmente annotate tutte le operazioni a termine e i ri-

porti su titoli, nonchè tutta la documentazione concernente le operazioni dovranno essere esibiti, in qualunque momento, su semplice richiesta, agli organi delegati dall'Amministrazione finanziaria e da quella del Tesoro.

Con la proposta modifica dell'articolo 17, mentre viene assicurato all'Amministrazione finanziaria l'uso di tutti gli strumenti necessari per l'adempimento della sua funzione impositiva nei confronti degli operatori professionali a termine in Borsa, viene contemporaneamente evitato il prolungarsi della gravissima paralisi dell'attività dei mercati finanziari che produce così sfavorevoli ripercussioni su tutta l'economia del Paese e minaccia di comprometterne il sicuro sviluppo.

Vi invitiamo pertanto, onorevoli colleghi, a dare il suffragio della Vostra approvazione alle disposizioni modificative dell'articolo 17 della legge 5 gennaio 1956, n. 1 che reca norme integrative della legge 11 gennaio 1951, n. 25, sulla perequazione tributaria, con la sicura convinzione di compiere un atto di saggezza.

## DISEGNO DI LEGGE

*Articolo unico.*

L'articolo 17 della legge 5 gennaio 1956 n. 1 che reca norme integrative della legge: 11 gennaio 1951 n. 25 sulla perequazione tributaria è sostituito dal seguente:

« Gli agenti di cambio, le aziende ed istituti di credito, le società finanziarie e fiduciarie, i commissionari di borsa e i cambiavalute devono tenere un libro, bollato e vidimato secondo le disposizioni del Codice civile circa i libri obbligatori delle imprese, ed annotarvi giornalmente tutte le operazioni a termine e i riporti su titoli.

« Dall'annotazione debbono risultare:

a) il cognome, il nome e la paternità, ovvero la ditta, il domicilio fiscale o reale dichiarato dai committenti, e, ove trattisi di enti, la loro denominazione e la sede legale;

b) la specie, la quantità e il valore nominale dei titoli, con l'indicazione dell'emittente;

c) la data, la qualità dell'operazione ed il prezzo stipulato;

d) il termine allo scadere del quale l'operazione deve essere regolata;

e) la specie, la quantità dei titoli, l'ammontare di denaro oggetti di ogni riporto, nonché l'importo corrispondente all'eventuale costo di ogni singolo riporto.

« Per gli agenti di cambio il libro giornale di cui all'articolo 17 del regio decreto 9 aprile 1925, n. 376, purchè integrato con le annotazioni sopra prescritte, sostituisce il libro previsto dal presente articolo.

« Per tutte le operazioni a termine e per i riporti su titoli, è obbligatorio l'uso di foglietti bollati, in conformità alle vigenti disposizioni sul bollo, da staccarsi da appositi libretti a madre, figlia e contromatrice, messi in vendita dall'Amministrazione finanziaria, sottoposti a rendiconto, numerati, vistati dagli ispettori del Tesoro delegati alla vigilanza governativa delle Borse valori, secondo le modalità da stabilirsi con decreto del Ministro del tesoro.

« Le contromatrici dei foglietti bollati, e la documentazione relativa alle operazioni cui si riferiscono, dovranno essere conservate per cinque anni dalla data della conclusione dei contratti.

« Il libro indicato nel presente articolo, e tutta la documentazione concernente le operazioni in esso annotate, deve essere esibito, in qualunque momento, su semplice richiesta, agli organi delegati dall'Amministrazione finanziaria e da quella del Tesoro ».