

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

### 64° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 NOVEMBRE 1989

(Pomeridiana)

**Presidenza del Presidente BERLANDA**

#### INDICE

##### **Disegni di legge in sede redigente**

«Norme per l'adeguamento di aliquote tributarie, tributi, tariffe e pene pecuniarie in relazione alle variazioni percentuali dell'indice dei prezzi al consumo» (1892-bis), derivante dallo stralcio dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria deliberato dall'Assemblea il 5 ottobre

**(Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento, e rinvio)**

PRESIDENTE .....	Pag. 2, 5, 6
DE CINQUE (DC) .....	2, 4
FAVILLA, (DC) <i>relatore alla Commissione</i> ...	2
GAROFALO (PCI) .....	4, 6

*I lavori hanno inizio alle ore 17,10.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE**

**«Norme per l'adeguamento di aliquote tributarie, tributi, tariffe e pene pecuniarie in relazione alle variazioni percentuali dell'indice dei prezzi al consumo» (1892-bis)**, derivante dallo stralcio dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria deliberato dall'Assemblea il 5 ottobre (Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento, e rinvio).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Norme per l'adeguamento di aliquote tributarie, tributi, tariffe e pene pecuniarie in relazione alle variazioni percentuali dell'indice dei prezzi al consumo», derivante dallo stralcio dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria, deliberato dall'Assemblea nella seduta del 5 ottobre.

Riprendiamo la discussione, sospesa l'11 ottobre.

FAVILLA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, ad integrazione della relazione che ho già svolto, comunico che sono pervenuti i pareri favorevoli delle Commissioni permanenti 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup>.

In particolare, la 1<sup>a</sup> Commissione ha svolto alcuni rilievi sottolineando la necessità, laddove si fa riferimento all'indice dei prezzi al consumo nel primo comma dell'articolo 1, di stabilire un criterio di variazione delle aliquote e dei tributi in misura fissa in proporzione all'indice dei prezzi al consumo. La Commissione raccomanda che il criterio costituisca un limite all'esercizio del potere discrezionale da parte del Governo e che quindi la formulazione venga meglio articolata in proposito.

Inoltre, laddove si parla di obiettivi programmatici di politica economica, nel comma 2, occorre evitare il rischio che il Governo si ritenga depositario di una delega in bianco. Anche a tale proposito la 1<sup>a</sup> Commissione permanente suggerisce di formulare la norma in maniera più precisa.

DE CINQUE. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo che la relazione svolta dal collega Favilla ed il parere che ci è stato inviato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente, non solo per quanto riguarda la parte dispositiva, ma soprattutto per quanto riguarda le motivazioni del parere stesso, abbiano focalizzato, a mio avviso, gli obiettivi del provvedimento e ci consentano di procedere con una certa speditezza nel suo esame.

Tutti conosciamo la genesi di questo disegno di legge, le cui norme erano state in un primo momento inserite nel disegno di legge finanziaria. Sulla base di un rilievo svolto dalla Commissione bilancio in sede di primo esame del disegno di legge finanziaria, è stato disposto lo

stralcio dei commi 4, 5 e 6 dell'articolo 2 per farne oggetto di un separato disegno di legge. È stato rilevato, a mio avviso correttamente, che tali norme non avevano una inerenza diretta alle disposizioni del disegno di legge finanziaria, ma potevano configurarsi quale provvedimento di accompagnamento allo stesso. È stato perciò presentato questo disegno di legge che ripete puntualmente quanto disponevano gli ultimi tre commi dell'articolo 2 del disegno di legge finanziaria.

Credo si possa sinteticamente rilevare che il provvedimento in esame rappresenta una sorta di indicizzazione delle aliquote di importo fisso dei tributi, nonché dei tributi stabiliti in misura fissa, delle tariffe fisse e di quelle proporzionali previste dalla tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 648. In sostanza si tratta delle contribuzioni economiche, che possiamo definire una tassa, per le prestazioni che l'amministrazione pubblica rende al contribuente (e che negli anni scorsi erano ferme a valori ormai inadeguati) collegate alla misura della controprestazione che lo Stato deve rendere ai cittadini; in passato si verificava che il servizio dell'amministrazione statale molto spesso non era adeguato al costo che la stessa sosteneva.

Si ripropone il vecchio problema della natura stessa della tassa, ossia se questa debba corrispondere al costo che effettivamente l'amministrazione sopporta, in relazione alla domanda individuale del singolo contribuente, ovvero se tale costo debba essere stabilito in una misura che si tenga conto della necessità che l'amministrazione dello Stato renda un servizio alla collettività, ma non commisurandola sulla base del costo effettivo di tale servizio. Certo non è agevole arrivare ad un esatto bilanciamento del costo del servizio in relazione alla tassa che paga il contribuente. Ma è assurdo vedere certe prestazioni dello Stato (pensiamo alle imposte di registro o a certi diritti di visura o ancora a tutta una serie di diritti posti a carico del contribuente) che non sono assolutamente adeguati al valore economico del servizio reso, ed a quello connesso alla certezza del diritto e alla sicurezza dei rapporti che ne deriva al cittadino, nei confronti dell'amministrazione e di terzi. In passato siamo stati spesso costretti ad adottare provvedimenti legislativi *ad hoc*, che si sono occupati della materia in modo frammentario. Peraltro, dato che da tempo stiamo tutti parlando dell'opportunità di una delegificazione, in modo che lo strumento legislativo venga mantenuto solo per le materie per le quali esso è veramente richiesto, opportunamente il disegno di legge in esame domanda al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, la potestà di adeguare le aliquote di importo fisso dei tributi, ed i tributi in misura fissa, anno per anno in base alla rilevazione delle variazioni percentuali del valore dell'indice dei prezzi al consumo (il cosiddetto indice ISTAT);

Io credo che tale sistema possa riscontrare senz'altro apprezzamento, almeno dal mio punto di vista. Tuttavia devo cogliere l'esattezza dei rilievi mossi dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente, secondo cui la variazione dell'indice dei prezzi al consumo deve costituire il limite massimo entro il quale il Governo deve operare. Probabilmente questo criterio poteva essere ricavato dalla stessa interpretazione letterale della norma e precisamente dalle parole «nei limiti»: ciò evidentemente già

stabilisce una sorta di confine. Tuttavia, in sede di successivo esame della norma potremo ancora meglio chiarire ed evidenziare il concetto sottolineato dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente.

Analogamente, occorre precisare la norma contenuta nel secondo comma, che fa riferimento non solo alle aliquote di importo fisso dei tributi ed ai tributi in misura fissa, ma anche alle tariffe fisse ed a quelle proporzionali di cui alla tabella A del decreto del Presidente della Repubblica prima citato ed alle pene pecuniarie in misura fissa. Per l'adeguamento di tali importi alle variazioni economiche biennali si deve fare riferimento sia alle variazioni percentuali del valore medio dell'indice dei prezzi al consumo sia degli obiettivi programmatici di politica economica.

Signor Presidente, devo dire che questo riferimento mi lascia un po' perplesso, perchè ritengo alquanto difficile stabilire la modifica di un tributo in misura fissa (portandolo da 100.000 a 200.000 lire o da 500.000 ad un milione di lire) tenendo presente gli obiettivi generali di programmazione economica che per la verità sono rimasti sempre indefiniti: una sorta di araba fenice. Su questo punto, allora, dovremo esercitare uno sforzo per evitare formulazioni troppo generiche che possano dare motivo di impugnazione anche sotto il profilo costituzionale, creando un contenzioso derivante da un eccesso del Governo nell'esercizio di questo potere discrezionale. Non vedo infatti come il riferimento agli obiettivi programmatici di politica economica possa funzionare come ulteriore limite, una volta fissato il limite massimo nella variazione percentuale del valore medio dell'indice dei prezzi al consumo. Credo sia difficile anche stabilire un rapporto tra tali due limiti, uno non ben definito e l'altro invece quantitativamente ben precisato dalla rilevazione dell'ISTAT.

GAROFALO. L'obiettivo generale di politica economica potrebbe essere raggiunto per vie diverse dalla variazione dei tributi, che potrebbe non essere necessaria anche se i prezzi sono aumentati.

DE CINQUE. Però questo è difficile precisarlo in sede normativa in maniera che il concetto non si presti ad interpretazioni contorte.

GAROFALO. Se la manovra del Governo è realizzata per altre vie, anche se c'è una crescita dei prezzi si potrebbe avere una soluzione diversa.

DE CINQUE. Lei si riferisce al gettito. A mio avviso non è soltanto questo che va tenuto presente, ma anche il costo del servizio che dobbiamo rendere flessibile, in modo da ottenere quanto più possibile che il costo dei servizi sia ragguagliato alla domanda individuale. Il significato della tassa è che il servizio abbia una corrispondenza con quanto chiesto. Ad esempio, la tassa di registro corrisponde al servizio che fa lo Stato nell'attribuire all'atto la certezza di data e le funzioni di sua conservazione, servizi ai quali adempie appunto l'ufficio del registro. Quindi, negli atti di valore indeterminabile o che non superano un certo limite c'è una tassa minima di registro che rappresenta pur sempre la controprestazione di un servizio che lo Stato fa e che deve

essere adeguato tenendo conto del limite della variazione dei prezzi piuttosto che di altri obiettivi; ma questo potrà essere più che un limite propriamente detto, che sarebbe difficile precisare normativamente, un indirizzo politico da dare al Governo e che il Governo naturalmente deve tener presente non sotto forma di sindacato giurisdizionale ma sotto forma di sindacato politico.

Con queste osservazioni, signor Presidente, condivido il giudizio positivo, con la raccomandazione che ha già fatto il relatore quando ha segnalato al Governo l'opportunità di non ricorrere ad aumenti troppo frequenti, in quanto porterebbero ad un disagio anche nella sfera applicativa. Direi che forse il termine della biennialità stabilito per il secondo comma potrebbe essere applicato in modo da avere un certo periodo minimo; anzi, direi addirittura di dire non «ogni due anni» ma «non prima di due anni» per dare al Governo la possibilità di avere un arco di tempo per valutare se nell'ambito di quel periodo si siano oppure no verificate apprezzabili variazioni. Introdurre così il concetto «minimo» della biennialità, ma dando possibilità al Governo anche di avere un arco di tempo più vasto per operare, introducendo questo concetto anche nel primo comma.

Dunque, mi dichiaro favorevole all'approvazione del provvedimento così come è stato presentato e con le modifiche che ho suggerito, condividendone le finalità e augurandomi che questo metodo di delegificazione, in un campo in cui non vi sono problemi grossi di carattere politico da discutere, possa essere adoperato più largamente, liberando il Parlamento dal peso di una legislazione troppo spezzettata e minuziosa che viene a distogliere la nostra attenzione dai problemi di carattere più generale sui quali dovremmo soffermarci più attentamente.

**PRESIDENTE.** Vorrei fare due osservazioni suggerendole all'attenzione del relatore e del Governo e ricordando che siamo in sede redigente e che dobbiamo fare un lavoro accurato che tenga conto dei pareri delle altre Commissioni e delle vicende collaterali al provvedimento.

La prima osservazione, che si collega anche ad una domanda al relatore per sapere se a suo giudizio questo provvedimento riguardi anche l'imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi, è per ricordare che la materia è già regolata dalla legge n. 147 del 1987 che prevede già le modalità di variazione di quelle imposte in relazione all'andamento dei prezzi sul mercato europeo.

Inoltre, tenendo conto del parere della 1<sup>a</sup> Commissione, vorrei chiedere al relatore di accertare il gettito prevedibile da questo primo comma secondo le previsioni del Governo o della Commissione.

La seconda osservazione riguarda questo procedere in ordine sparso che il Governo sta facendo in tale materia. Abbiamo appena approvato il decreto-legge n. 332 e la variazione di alcune tariffe e tributi; abbiamo all'esame il disegno di legge 1892-*bis* che il Governo ci ha già chiesto di trasformare in un emendamento del disegno di legge n. 1897 in sede referente e non redigente. Si tratta di una richiesta del Governo che non abbiamo ancora considerato poichè il Presidente del Senato ci ha assegnato il provvedimento in sede redigente. Inoltre il

Governo ha presentato il 19 settembre 1989 il disegno di legge n. 1897 intitolato: «Adeguamento della misura dei tributi per i servizi resi dall'amministrazione catastale», un provvedimento assegnato in sede deliberante e che dovremo esaminare. In sostanza si tratta di tre provvedimenti che riguardano la stessa materia e vorrei chiedere al relatore di informarsi sulle intenzioni del Governo. Non è possibile tornare per tre volte in un mese su argomenti del genere.

GAROFALO. Se si approvasse questo, gli altri decadrebbero?

PRESIDENTE. Quello relativo al catasto è un provvedimento analitico e riclassifica tutti i servizi.

Poichè nessun altro chiede di parlare, non facendosi osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. GIOVANNI LENZI