

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

6^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

56° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 LUGLIO 1978

Presidenza del Presidente SEGNANA

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

« Interpretazione autentica di alcune norme dell'articolo 14 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43 » (1261) (D'iniziativa dei deputati Pellicani ed altri) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione)

PRESIDENTE	Pag. 773, 776, 777
BONAZZI (PCI), relatore alla Commissione	774
	776 777
ERMINERO, sottosegretario di Stato per le finanze	777
LUZZATO CARPI (PSI)	776
RICCI (DC)	776, 777

La seduta ha inizio alle ore 18,40.

L U Z Z A T O C A R P I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

« Interpretazione autentica di alcune norme dell'articolo 14 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, numero 43 » (1261), d'iniziativa dei deputati Pellicani ed altri (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione e approvazione)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Interpretazione autentica di alcune norme dell'articolo 14 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43 », di iniziativa dei deputati Pellicani, Rubbi Emilio, Novellini, Ciampaglia, Citterio e Sarti, già approvato dalla Camera dei deputati.

Nel rilevare il carattere di particolare urgenza che riveste il disegno di legge in esame, prego il senatore Bonazzi di riferire sullo stesso alla Commissione.

B O N A Z Z I , *relatore alla Commissione*. Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario di Stato, onorevoli colleghi, ritengo opportuno anzitutto richiamarmi al decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito nella legge n. 43 del 1978, che contiene non solo provvedimenti per la finanza locale per il 1978, ma anche alcuni elementi di riforma. Esso riguarda principalmente la regolamentazione della spesa, prevedendo l'articolo 14 una maggiorazione delle entrate comunali e provinciali, ed in particolare di alcune addizionali all'imposta sulla pubblicità, ai diritti sulle pubbliche affissioni ed alla tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani. Il decreto-legge in questione conteneva, si può dire, questa sola norma riguardante le entrate proprie dei comuni, diretta anche ad ovviare ad uno degli aspetti negativi, o per lo meno, meno convincenti e più transitori dello stesso, poichè da un lato si regolava, secondo criteri automatici, la determinazione delle spese, senza dall'altro introdurre alcun incentivo all'incremento delle entrate. La struttura del decreto-legge poteva anzi indurre ad una certa immobilità nella gestione delle entrate proprie dei comuni piuttosto che ad un loro incentivo. L'articolo 14 di cui ci stiamo occupando era formulato nel decreto-legge in modo molto elementare: esso infatti recitava: « I comuni, entro il 31 marzo 1978, dovranno, anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia di termini stabiliti per gli accertamenti e le relative notifiche, procedere alla revisione dei tributi e delle relative aliquote per l'anno 1978 nei limiti minimo del 50 per cento e massimo del 100 per cento ». Opportunamente, presso l'altro ramo del Parlamento, si modellò il criterio indicato in questa norma in relazione ai singoli diritti, imposte, tasse o proventi gestiti dalle amministrazioni comunali.

Premesso questo, ed entrando quindi nel merito del disegno di legge in esame, desidero richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi sul fatto che tra gli aumenti previsti veniva incluso anche l'aumento del 50 per cento dell'imposta sulla pubblicità e dell'80 per cento dei diritti sulle pubbliche

affissioni, nonchè l'aumento della tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani, che veniva finalizzato alla copertura del costo del servizio per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti interni, di quella parte cioè del servizio che non riguarda la pulizia delle aree pubbliche. Tale aumento veniva in quest'ultimo caso previsto, per un massimo del 100 per cento. Prevede infatti il terzo comma dell'articolo 14 più volte citato che l'aumento della tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani nei limiti massimi del 100 per cento doveva essere applicato rispetto alle tariffe già deliberate nel 1978; nel caso in cui non si fosse raggiunto nel 1978 il gettito sufficiente a coprire tale costo, un ulteriore aumento del 100 per cento avrebbe potuto essere applicato dal 1° gennaio 1979 in riferimento questa volta, però, alle « tariffe in vigore nel 1977 ».

Le due diverse dizioni hanno dato luogo a perplessità interpretative, alimentate anche da una circolare ministeriale secondo la quale il primo aumento del 100 per cento avrebbe dovuto essere applicato alle tariffe deliberate, anche se non ancora in vigore, nel 1977. Ora, se si tiene conto che l'articolo 273 della legge sulla finanza locale prevede che le tariffe che entrano in vigore l'anno successivo debbano essere deliberate entro il 1° agosto dell'anno precedente, appare evidente che i comuni più diligenti e più rigorosi degli altri, che avessero deliberato entro il 1° agosto 1977 un aumento qualsiasi per il 1978, avrebbero dovuto applicare l'aumento del 100 per cento non solo sulle tariffe in vigore nel 1977, ma anche su quelle già deliberate per l'anno successivo.

Pertanto, fatta 100 l'imposta in vigore nel 1977, se un comune avesse deliberato l'aumento del 100 per cento ed un altro non lo avesse fatto, nel 1978 il primo avrebbe dovuto applicare un aumento sino al triplo delle tariffe in vigore nel 1977, mentre il secondo avrebbe dovuto applicarne solo uno fino al 100 per cento.

Ora, a parte la palese disparità, è parso che tutto ciò fosse contrastante con la impostazione e la volontà, forse non espressa in mo-

do non equivoco dalla lettera della legge, sulla cui base la norma era stata concepita.

Peraltro, si deve anche tenere conto del fatto che il costo medio per abitante del servizio di raccolta dei rifiuti domestici era nel 1976 di lire 8.333, mentre il ricavo medio dell'imposta per la raccolta ed il trasporto relativi era di lire 4.000: è evidente quindi che, con un aumento del 100 per cento sulla base delle tariffe del 1977 si può raggiungere teoricamente il livello di tale costo. Naturalmente, poichè le situazioni sono differenziate da comune a comune, alcuni comuni raggiungono tale livello anche con un aumento inferiore al 100 per cento, mentre altri dovranno ricorrere all'aumento anche per il 1979. Ad ogni modo non sembra che vi sia bisogno di un tetto così consistente, per così dire, come quello che deriverebbe dall'interpretazione della circolare ministeriale, perchè già con i due aumenti fino al massimo del 100 per cento quasi tutti, se non tutti, i comuni possono raggiungere la copertura dei costi.

Per questi motivi è perso opportuno — ed io ritengo che la relativa proposta sia senz'altro da condividere — precisare con una disposizione di interpretazione autentica che l'aumento massimo del 100 per cento per il 1978, nonchè quello per il 1979 — questo peraltro era già pacifico sia nella lettera della legge che nella circolare ministeriale — si riferiscono alle tariffe non solo già deliberate ma anche effettivamente in vigore per l'anno 1977. Si aggiunge opportunamente che per i comuni che avessero già deliberato un aumento nel 1978 nei termini previsti dalla legge, cioè entro il 1° agosto 1977, tale aumento resta valido anche se superiore al 100 per cento.

Questo per quanto riguarda la tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani.

Contrariamente invece all'interpretazione relativa al tributo per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani, a proposito delle addizionali rispettivamente del 50 e dell'80 per cento previste per l'imposta sulla pubblicità e per i diritti sulle pubbliche affissioni, l'interpretazione ministeriale comporta un'applicazione riduttiva, perchè riferita esclusivamente alla tariffa base dei predetti

tributi, non considerando le maggiorazioni tariffarie disposte per tipi particolari di pubblicità o per certe particolari località, in relazione alla specifica efficacia del mezzo pubblicitario. Secondo tale interpretazione, si viene a registrare pertanto un sensibile vantaggio di costo proprio per quanti fanno uso dei mezzi pubblicitari di maggiore efficacia.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 639, prevede infatti che l'imposta sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni siano regolati secondo una tariffa base che subisce degli aumenti in rapporto a particolari situazioni. Ad esempio, sia l'una che gli altri nelle stazioni di cura e soggiorno e durante il periodo stagionale possono essere aumentati fino al 100 per cento; così pure sia l'una che gli altri, in relazione alla diversa centralità ed importanza della zona in cui viene effettuata la pubblicità o l'affissione, possono essere aumentati fino al 200 per cento, e così via. La legge prevede insomma, soprattutto per quanto riguarda l'imposta di pubblicità, una casistica molto varia, correlata però sempre all'efficacia pubblicitaria in relazione alla zona o ai mezzi usati. Si tratta cioè non di vere e proprie maggiorazioni, ma di corrispettivi che sono commisurati, prendendo per base la tariffa normale, con aumenti percentuali, alla efficacia pubblicitaria del mezzo o della località.

Come ho già detto, la circolare ministeriale, interpretando i numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 14 del più volte citato decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, ha ritenuto che l'aumento del 50 per cento previsto per l'imposta sulla pubblicità e dell'80 per cento previsto per i diritti sulle pubbliche affissioni dovessero applicarsi alla tariffa base, senza considerare le eventuali maggiorazioni o riduzioni. Queste ultime si sarebbero poi dovute applicare sulla tariffa così aumentata. Tale interpretazione comporta evidentemente un risultato meno consistente, per i comuni, rispetto a quello previsto da chi aveva concepito la legge. Infatti l'effetto più rilevante di tale interpretazione è quello che deriva dal fatto che non verrebbe calcolato l'aumento del 50 per cento o dell'80 per cento sull'intera tariffa maggiorata, ma solo

sulla tariffa base. In particolare si viene a ridurre la distanza proporzionale tra la tariffa normale e la tariffa per chi fa un uso particolarmente efficace dello strumento pubblicitario perchè usa mezzi più suggestivi.

Per tali motivi, si è ritenuto — anche in questo caso, a mio avviso, giustamente — che fosse giusto esplicitare l'intendimento del legislatore che era appunto quello di considerare come tariffa su cui poi applicare l'aumento del 50 o dell'80 per cento non la tariffa base, ma la tariffa risultante dall'applicazione, a seconda dei casi, delle maggiorazioni o delle riduzioni.

In questo senso, in sostanza, si esprime l'articolo 2. L'articolo 3, infine, afferma puramente e semplicemente che il disegno di legge costituisce interpretazione autentica dell'articolo 14 del decreto-legge del dicembre 1977, convertito, con modificazioni, nella legge del febbraio 1978.

Dopo quanto brevemente esposto, signor Presidente, non mi resta che raccomandare alla Commissione l'approvazione del provvedimento così come ci è stato trasmesso dall'altro ramo del Parlamento.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Bonazzi per la sua relazione e dichiaro aperta la discussione generale.

L U Z Z A T O C A R P I . Onorevole Presidente, dopo la puntuale analitica esposizione del senatore Bonazzi, penso che vi sia ben poco da aggiungere sul merito del provvedimento in esame.

Ritengo altresì che la stragrande maggioranza dei comuni abbia già responsabilmente applicato quanto noi andiamo oggi a precisare con l'interpretazione autentica di cui trattasi; pertanto, non mi rimane che preannunciare il voto favorevole del mio Gruppo politico al provvedimento stesso.

R I C C I . Anche a nome del mio Gruppo esprimo parere favorevole al disegno di legge.

P R E S I D E N T E . Sono anche io d'accordo circa le finalità che si intendono perseguire con il provvedimento in esame, ma

avrei alcune perplessità da esprimere in ordine all'articolo 2. Pur prendendo atto, infatti, che per ragioni di carattere pratico si è resa necessaria l'interpretazione autentica di cui trattasi, non posso dividerne, dal punto di vista della corretta tecnica legislativa e tributaria, la formulazione.

Come regola generale le addizionali tributarie si applicano alle tariffe base, e in questo senso mi sembrava corretta l'interpretazione ministeriale data alle norme richiamate nell'articolo 2; si trattava di un'interpretazione ortodossa rispondente, ripeto, ad un criterio normalmente seguito nell'interpretazione delle leggi di carattere tributario.

Il punto che mi lascia perplesso deriva dal fatto che le addizionali tributarie si applicano alle tariffe base, mentre non si possono applicare anche al tributo calcolato comprendendo anche le maggiorazioni.

È evidente che con l'interpretazione di cui discutiamo si tende a dare maggiori entrate ai comuni, fine condivisibile, ma il mezzo attraverso il quale si raggiunge tale fine non è a mio giudizio, ripeto, quello più ortodosso e rispondente al generale modo di legiferare in materia tributaria.

B O N A Z Z I , relatore alla Commissione. La sua osservazione, signor Presidente, è puntuale. Tuttavia a difesa delle disposizioni in esame mi permetto di portare un esempio.

Attualmente, la norma stabilisce che la tariffa per la pubblicità luminosa o illuminata è aumentata del 150 per cento rispetto a quella stabilita per la pubblicità ordinaria, il che costituisce — se vogliamo — un modo indiretto per fissare una tariffa specifica per la pubblicità illuminata; questa strada è stata scelta dal legislatore per evitare di compilare altre tabelle. Pertanto, la tariffa base per la pubblicità illuminata, dalla quale si deve partire per applicare le addizionali, non sarà quella relativa alla pubblicità ordinaria, ma quella specifica se pur determinata partendo da quest'ultima.

In altri termini, è un po' come avviene in diritto penale: una cosa è l'aggravante o l'attenuante ed altra cosa è la pena per un'ipotesi distinta di reato stabilita con riferimen-

to alla pena di altro reato. Si tratta in questo caso di pena specifica per un tipo di reato diverso!

R I C C I. Potremmo dire che i criteri per la fissazione delle tariffe base sono diversificati. Ad esempio, se un orologio esposto al pubblico paga un tributo di 100, nel caso si tratti di un Omega pagherà 120, per cui per questo tipo di orologio la tariffa base sarà 120 e su questa si applicherà l'addizionale.

P R E S I D E N T E. L'interpretazione ministeriale data alla norma aveva seguito la medesima linea da me indicata; comunque, non ho altro da aggiungere e, poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

B O N A Z Z I, *relatore alla Commissione*. Desidero ribadire che, a mio avviso, molte delle cosiddette maggiorazioni hanno in realtà natura di veri e propri tributi differenziati.

E R M I N E R O, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo si dichiara favorevole al provvedimento che è stato attentamente discusso anche in sede di Commissione finanze alla Camera e che, in sostanza, si propone di andare incontro alle esigenze della finanza locale.

P R E S I D E N T E. Passiamo ora all'esame degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

L'aumento della tassa per la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani previsto dai commi terzo e quarto dell'articolo 14 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43, non può superare il 100 per cento, nel 1978, e un ulteriore 100 per cento, nel 1979, delle tariffe in vigore nel 1977.

Tuttavia — per il 1978 — rimarranno operanti le determinazioni di tariffa che —

per tutti o per alcuni tipi di utenza — eccedono — per tale anno — il limite del 100 per cento rispetto a quella in vigore per il 1977, se già deliberata nel termine fissato all'articolo 273 del testo unico delle leggi sulla finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni.

E approvato.

Art. 2.

Agli effetti dei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 14 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43, si intende che le percentuali di addizionale, rispettivamente del 50 per cento all'imposta sulla pubblicità e dell'80 per cento ai diritti sulle pubbliche affissioni, devono applicarsi sull'intero importo del tributo determinato in base alle tariffe deliberate o prorogate per il 1978, comprensivo delle maggiorazioni e, nel caso siano ammissibili, al netto delle riduzioni stabilite a norma del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 639.

E approvato.

Art. 3.

La presente legge costituisce interpretazione autentica dell'articolo 14 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 43.

E approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

E approvato.

La seduta termina alle ore 19,30.