

(N. 2511-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 15 luglio 1952 (V. Stampato N. 2358)

presentato dal Ministro delle Finanze e ad *interim* del Tesoro

TRASMESSO DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI ALLA PRESIDENZA
IL 18 LUGLIO 1952

Comunicata alla Presidenza il 18 novembre 1952

Delega al Governo dell'esercizio della funzione legislativa
per l'emanazione di nuove norme sull'imposte sul bollo e sulla pubblicità.

ONOREVOLI SENATORI. — Il Governo chiede la delega legislativa per il riordinamento della legge sul bollo e per la formulazione ed emanazione di una legge organica relativa alle imposizioni fiscali sulla pubblicità.

Che le norme di legge sulle tasse di bollo e di pubblicità esigano una revisione ed un riordinamento, è fuori dubbio. Si tratta di esigenze che attengono sia alla sostanza che alla struttura delle norme stesse.

Quanto alla sostanza basterà ricordare che dal dicembre del 1923 (data di pubblicazione della legge organica sul bollo e sugli avvisi al

pubblico) ad oggi, è entrata nella pratica tutta una gamma di nuovi sistemi pubblicitari conseguenti a nuove scoperte tecniche (radio, televisione, pubblicità cinematografica, ecc.) e che talune di tali forme di pubblicità sfuggono ora a qualsiasi imposizione fiscale (ad esempio la pubblicità radiofonica).

Basterà ricordare anche che, a seguito della entrata in vigore del nuovo Codice civile (anno 1940) con cui si unificarono i separati Codici preesistenti civile e commerciale, non trova più ragione di essere la differenziazione in tariffa tra atti civili e atti commerciali.

Basterà ricordare, infine, che con la emanazione della legge 7 gennaio 1929, n. 4, dettante norme generali per la repressione delle violazioni alle leggi finanziarie, tutta una parte della legge organica sul bollo, in ordine al contenzioso, è stata sostituita.

Quanto alla struttura delle norme, è da rilevare che, sia a causa delle diverse nuove leggi di aggiornamento intervenute dopo il 1923 sia a causa di nuove leggi di espansione dell'area di imposizione sia, infine, a causa di leggi di modifiche, nelle forme e sulla entità di imposizione, si è determinata una complessività ed un groviglio tali nel quadro delle tasse di bollo da rendere la legge di difficile applicazione anche ai tecnici.

Ciò è gravemente pregiudizievole al dinamismo dell'economia moderna che mal soffre remore formali al suo svolgersi ed è anche in contrasto col principio della certezza del diritto cui deve informarsi il legislatore specie là dove la violazione della norma comporta anche conseguenze di carattere penale.

Che sussista, adunque, una necessità di intervento legislativo appare fuori discussione.

D'altra parte appare anche evidente la impossibilità pratica che il Parlamento realizzi le modifiche discutendo ed approvando analiticamente il nuovo testo. Troppo materiale da coordinare, troppo tecnicismo da applicare! Non sussistono, del resto, ragioni particolari che consiglino un tale metodo di lavoro. Non si tratta di impostare una nuova politica fiscale nella materia in esame ma solo di perfezionare un sistema già in atto da lontani tempi.

L'obiettivo che il Governo si propone è così sintetizzato nella relazione ministeriale: « Trasformare questo tributo antiquato e complesso in tributo semplice e moderno è desiderio della dottrina e dei pratici, desiderio che il Governo intende realizzare ».

Poichè non si può non essere d'accordo su questo obiettivo finale, sarà sufficiente che il Parlamento si preoccupi che per il raggiungimento di queste finalità siano assicurati mezzi e impostazioni idonee.

A tale fine il disegno di legge offre sufficienti garanzie.

In aderenza al disposto dell'articolo 76 della Costituzione esso enuncia negli articoli 2 e 5 i

criteri direttivi cui il Governo si ispirerà nel perfezionamento dell'opera e lascia senz'altro alla deliberazione diretta del Parlamento la parte relativa alle « sanzioni » come materia di particolare delicatezza e di più stretta aderenza alle funzioni ed alla competenza del Parlamento nello spirito della Costituzione democratica.

Là dove si esercita, in qualsiasi modo, il potere punitivo dello Stato è opportuno che la norma sia sottratta all'Esecutivo.

Negli articoli 3 e 6 sono appunto sottoposti alla nostra deliberazione le norme finali positive in tema di sanzioni.

Si aggiunga che al Parlamento è sempre riservata una possibilità di intervento diretto nella elaborazione dei testi di legge attraverso la costituzione di una Commissione parlamentare composta di 7 senatori e 7 deputati incaricata di esprimere il proprio parere sulle norme e sulle tariffe da emanarsi ai sensi della legge di delega.

Ciò è previsto nell'articolo 7 del disegno di legge.

Si tratta ora di vedere se i principi e i criteri direttivi adottati nel disegno di legge rispondano, in concreto e a nostro avviso, alle finalità perseguite.

Vi è una prima innovazione di rilievo cui il disegno di legge si ispira: la separazione in due distinte leggi della materia attinente rispettivamente al bollo e alla pubblicità.

Questa complessa materia è fino ad oggi regolata in parte nella legge organica del 1923, in parte dispersa in varie leggi.

Quando si tenga presente che la legge sul bollo è, o dovrebbe essere, secondo la tradizione dottrinale e di diritto positivo, una legge fiscale diretta a colpire lo scritto o il disegno su carta (o su materiale analogo) in quanto idonei a valere come « atto » o « documento » (idonei, cioè, a realizzare una funzione di interesse privato o pubblico di carattere documentale) chiaro appare come il settore della pubblicità abbia una natura e funzioni nettamente diverse. La pubblicità, specie nelle sue evoluzioni moderne, è un fatto non tanto di documentazione al pubblico di attività e prodotti quanto invece un fatto di stimolazione di gusti, di eccitamento commerciale. Si potrebbe dire che, nella sua accezione più raffinata, la pub-

blicità è divenuta una creatrice di bisogni in funzione strettamente speculativa.

Siamo, adunque, in presenza di due fenomeni diversi cui è tecnicamente appropriato dedicare testi di legge distinti.

Senza dire che, di fronte al dilagare spesso ossessionante della pubblicità, potrebbe tornare opportuno operare attivamente nel settore attraverso una adeguata politica fiscale onde contenere e moralizzare il disfrenarsi di una attività reclamistica che finisce con l'incidere sulla stessa sanità fisiologica dei cittadini.

Opportuna, dunque, la separazione delle due materie.

Quanto ai principi direttivi in tema di bollo, appare apprezzabile e da approvarsi l'intendimento di ricondurre la legge sul terreno della tassa « Cartolare ».

A questo proposito è da precisare che attualmente si applicano tasse di bollo su negozi o attività che nulla hanno a che vedere con la natura documentale dell'atto che, secondo l'ortodossia giuridica, dovrebbe essere il presupposto della tassazione.

Esiste, ad esempio, una tassa di bollo sulle cassette di sicurezza che si applica per il solo fatto della concessione in uso di tali cassette da parte di istituti di credito. Esistono tasse su provvedimenti presi in camera di consiglio dagli uffici giudiziari e tasse sulle sentenze che si applicano in misura graduale non in relazione ai fogli usati quanto invece al contenuto in valore del provvedimento.

Sono deviazioni dal sistema proprio a questo tributo che è utile depennare per ragioni di organicità e di chiarezza fiscale.

Se ne gioverà la dottrina e la pratica.

Lo Stato non ne subirà un gran danno trattandosi di proventi di scarso rilievo.

Altri numerosi criteri direttivi (sempre in tema di bollo) sono elencati nel disegno di legge.

Si identificano in: coordinamento di leggi, eliminazione di disposizioni eterodosse o superate dall'attuale fase di sviluppo della vita nazionale, adeguamento di valori, raggruppamento di voci affini o similari, esemplificazione

di accertamento e pagamento della imposta, soppressione o limitazione di esenzioni, variazioni dell'aggio, semplificazione e coordinamento delle sanzioni.

Per aderire a tali criteri direttivi è sufficiente enunciarli. Fra tutti, ci sembra di particolare importanza quello relativo al raggruppamento in tariffa degli atti affini o similari.

È veramente una foresta intricata di voci (distinte in articoli) quella che oggi si ha, sia nella legge organica sia nelle leggi successive.

Particolarmente opportuno questo perfezionamento, sentito ed auspicato dai contributori. Servirà oltre tutto a dare serenità a chi deve pagare per la certezza sul tributo da corrispondere e tranquilla coscienza agli accertatori quando troveranno violata la legge.

Anche sul tema della pubblicità sono elencati i criteri direttivi. Si precisa che si « dovranno in ogni caso tener presenti le esigenze della espansione commerciale attraverso l'attività pubblicitaria adeguando nel miglior modo possibile il tributo alla crescente sfera di tale attività e al mutato valore della moneta, assicurando nel contempo la semplicità e la comodità del pagamento e nell'accertamento dell'imposta » (art. 5).

Come si vede, gli intendimenti sono encomiabili e chiaramente espressi.

Le due leggi delegate dovranno essere emanate rispettivamente: entro sei mesi la legge sul bollo ed entro un anno la legge sulla pubblicità.

Il materiale occorrente è già stato raccolto dagli uffici ministeriali e trovasi già in stato di avanzata elaborazione per cui è da presumere che i termini potranno essere rispettati.

* * *

Visto sotto il profilo formale, alla luce dell'articolo 76 della Costituzione, visto sotto il profilo sostanziale, il disegno di legge è meritevole di approvazione.

TOMÈ, relatore.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo è autorizzato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge nuove norme sulla imposta di bollo ed una nuova tariffa sull'imposta medesima.

Le norme e la tariffa anzidette dovranno soddisfare l'esigenza di semplificare e riordinare radicalmente il tributo, perequando il carico tributario sui vari atti, adeguando le aliquote al mutato valore della moneta, facilitando la identificazione delle categorie degli atti imponibili e del loro regime fiscale e rendendo più agevole il pagamento e l'accertamento dell'imposta.

Art. 2.

Ai fini delle semplificazioni previste dall'articolo precedente le nuove norme e le relative tariffe dovranno attuare i seguenti criteri:

1° coordinamento del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3268, con le disposizioni emanate successivamente, con i nuovi codici, con le leggi riflettenti le cambiali e gli altri titoli di credito, e con la legge 7 gennaio 1929, n. 4;

2° eliminazione di tutte le disposizioni non più rispondenti alle necessità o alle mutate condizioni di vita della Nazione o di limitato rendimento tributario o di molestia per il contribuente;

3° adeguamento della misura dei vigenti articoli di tariffa al mutato valore della moneta, con contemporanea riduzione degli stessi ad un numero limitato di voci e con elevazione di taluni limiti di esenzione;

4° raggruppamento in un solo articolo di tariffa di atti affini e similari riducendo al minimo l'attuale discriminazione degli atti e scritti soggetti a bollo;

5° semplificazione delle modalità di accertamento e di pagamento dell'imposta e con eventuale sostituzione del pagamento a *forfait* alla redazione in carta bollata di determinati

atti ricorrenti tra le stesse parti, in modo da conciliare le esigenze dei contribuenti con gli interessi erariali;

6° stralcio delle disposizioni riguardanti le imposte indicate nell'articolo 5 della presente legge, le quali peraltro rimarranno in vigore nella misura e con le norme di accertamento e di applicazione previste dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3268, e successive modificazioni, fino all'entrata in vigore della legge tributaria sulla pubblicità prevista dal detto articolo 5;

7° soppressione o limitazione nel tempo delle esenzioni e delle riduzioni dell'imposta, salvo casi speciali determinati nella tabella B allegata alla legge;

8° variazione della misura dell'aggio da corrispondere ai distributori secondari, graduandola all'importo dei valori bollati venduti nel corso di ciascun anno;

9° semplificazione e coordinamento delle norme riguardanti le sanzioni relative alle trasgressioni alle nuove norme in conformità ai criteri indicati nell'articolo seguente.

Art. 3.

a) I magistrati, i cancellieri, gli ufficiali giudiziari, i funzionari delle pubbliche Amministrazioni e dei collegi amministrativi in genere, gli arbitri, i notai, gli avvocati, i procuratori legali, gli agenti di cambio, che non osservino gli obblighi ed i divieti stabiliti a loro carico dalle nuove norme sull'imposta di bollo e dall'annessa nuova tariffa, sono puniti con la pena pecuniaria da lire 500 a lire 1.000.

b) Chiunque rediga atti e scritti pei quali è dovuta l'imposta sin dall'origine senza il pagamento della imposta o con pagamento di imposta insufficiente è punito con la pena pecuniaria da lire 1.000 a lire 10.000 per ciascun atto.

La stessa pena si applica a carico di coloro che facciano uso di atti e scritti non soggetti al bollo sin dall'origine e non esenti in modo assoluto senza aver pagato la relativa imposta.

Per le trasgressioni relative alle cambiali ed agli altri effetti di commercio, nonchè agli atti e documenti soggetti a imposta di quie-

tanza, la pena pecuniaria è da 50 a 100 volte l'imposta non pagata col minimo di lire 300.

c) Chiunque fuori delle ipotesi previste nelle precedenti lettere a) e b) non osservi obblighi, divieti o prescrizioni della legge e della ammessa tariffa è punito con la pena pecuniaria da lire 500 a lire 5.000.

d) Le pene stabilite dall'articolo 466 del Codice penale si applicano anche a chi detiene per lo smercio ovvero usa e smercia carta bollata, marche o altri valori di bollo precedentemente usati.

e) Nel caso in cui sia consentito il pagamento in modo virtuale si applicano:

1° per la omessa o tardiva denuncia una soprattassa uguale a sei decimi della imposta;

2° per la infedele denuncia una soprattassa uguale a sei quinti della imposta;

3° per il pagamento effettuato oltre il ventesimo giorno dalla scadenza una soprattassa pari al 12 per cento della imposta.

Le stesse disposizioni si applicano per le trasgressioni relative alle imposte che, in base alla tariffa, si corrispondono unicamente in modo virtuale.

Le soprattasse, di cui ai numeri 1 e 3 della precedente lettera e), sono ridotte al decimo del loro ammontare qualora il pagamento abbia luogo non oltre sessanta giorni dalla scadenza del termine stabilito.

Art. 4.

Il Ministro per le finanze ha la facoltà di affidare ad Istituti di credito, per il tempo ed alle condizioni di cui ad apposita convenzione da approvare con proprio decreto, la distribuzione dei valori bollati alle persone fisiche, uffici ed enti incaricati della rivendita dei valori medesimi.

Art. 5.

Il Governo è altresì autorizzato ad emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge nuove norme tributarie sulla pubblicità, con allegata tariffa, discipli-

nando l'imposizione delle varie forme di pubblicità in relazione ai progressi tecnici verificatisi in tale settore e alle diverse esigenze dei singoli mezzi con i quali è attuata la pubblicità ed in particolare degli avvisi al pubblico, delle inserzioni su giornali e periodici, delle proiezioni cinematografiche e luminose e delle trasmissioni radiofoniche.

Le norme e la tariffa anzidette dovranno in ogni caso tener presenti le esigenze della espansione commerciale attraverso l'attività pubblicitaria, adeguando nel miglior modo possibile il tributo alla crescente sfera di tale attività e al mutato valore della moneta, assicurando nel contempo la semplicità e la comodità nel pagamento e nell'accertamento dell'imposta.

Per l'applicazione delle sanzioni relative alle trasgressioni delle nuove norme saranno osservati i criteri di cui all'articolo seguente.

Art. 6.

a) Chiunque affigga od esponga al pubblico avvisi, manifesti od altri mezzi pubblicitari per i quali è prescritto il pagamento dell'imposta con marche, punzone od altri contrassegni senza il pagamento dell'imposta medesima o con pagamento di imposta insufficiente, è punito con una pena pecuniaria da quattro a dieci volte l'imposta dovuta col minimo di lire 500 per ogni avviso, manifesto od altro singolo mezzo pubblicitario.

b) Chiunque fuori delle ipotesi previste nella lettera precedente non osservi obblighi, divieti e prescrizioni della presente legge e dell'annessa tariffa è punito, per ciascuna infrazione, con la pena pecuniaria da lire 500 a lire 5.000.

c) Nei casi in cui sia prescritto o consentito il pagamento in modo virtuale si applicano:

1° per la omessa o tardiva denuncia una soprattassa uguale a sei decimi dell'imposta;

2° per la infedele denuncia una soprattassa uguale a sei quinti della imposta;

3° per il pagamento effettuato oltre il ventesimo giorno dalla scadenza una soprattassa pari al 12 per cento dell'imposta.

Le soprattasse di cui ai numeri 1 e 3 della presente lettera c), eccettuate quelle per infe-

dele denuncia, sono ridotte al decimo del loro ammontare qualora il pagamento abbia luogo non oltre 60 giorni dalla scadenza del termine stabilito.

d) Le pene stabilite dall'articolo 466 del Codice penale si applicano anche a chi detiene per lo smercio ovvero usa o smercia valori bollati o contrassegni di bollo precedentemente usati.

Art. 7.

È costituita una commissione parlamentare composta di sette senatori e sette deputati, designati rispettivamente dai Presidenti del Senato e della Camera, incaricata di esprimere il proprio parere sulle norme e sulle tariffe da emanarsi ai sensi della presente legge.