

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LOMBARDI, DE CINQUE, SARTORI, NIEDDU,
CAPPELLI, TANI, LAURIA e GIACOMETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MAGGIO 1989

Trattamento fiscale del trasferimento di proprietà delle auto usate

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge che si propone risponde alla esigenza di modificare una situazione di forte squilibrio nel commercio delle vetture usate equiparando a tal fine le transazioni tra privato e commerciante, quelle fra privati e, infine, quelle fra privato ed operatore... «sommerso».

1. *Generalità.* - Nel corso del 1987 a fronte di circa 2.000.000 di immatricolazioni di autovetture nuove, sono stati perfezionati ben 3.200.000 circa trasferimenti di proprietà, con un rapporto di 1,6 a 1.

I veicoli usati, quindi, rispetto al fenomeno generale del commercio auto rappresentano ben il 61,5 per cento del totale.

Nell'ambito di tali trasferimenti di proprietà si stima che il 50 per cento sia dovuto all'attività dei commercianti professionali del settore quali concessionari, venditori autorizzati e delle organizzazioni di vendita dei costruttori e degli importatori ufficiali, attra-

verso le loro succursali, filiali di vendita diretta, eccetera.

Il rimanente 50 per cento risulta formalmente dovuto a transazioni effettuate direttamente fra privati. Nell'ambito di queste si insinuano un gran numero di operazioni, almeno il 30 per cento poste in essere da veri e propri operatori «sommersi» agenti in posizione fiduciaria.

Appare, quindi, evidente la diversità «qualitativa» degli operatori di mercato.

Da un lato circa 19.300 (5.300 concessionari e 14.000 venditori autorizzati e commercianti) piccole e medie imprese della rete di distribuzione automobilistica, di cui sono stati accertati i requisiti professionali necessari per l'iscrizione alla Camera di commercio e per il rilascio della autorizzazione alla vendita e della autorizzazione di pubblica sicurezza.

Tutte imprese che operano nell'ambito delle prescrizioni di legge e che, fra l'altro, svolgono una notevole funzione sociale (l'occupazione

del settore oscilla attorno alle 200.000 unità) oltre a partecipare alle entrate tributarie dello Stato.

Dall'altro lato si incontra, invece, una realtà completamente diversa costituita dalla attività privatistica in cui si confonde l'operare di migliaia di operatori privi delle prescritte autorizzazioni (ma si verificano anche situazioni di commercio ben oltre i limiti delle autorizzazioni possedute), quindi completamente sconosciuti agli uffici tributari, utilizzando, spesso, forme di lavoro subordinato nero.

Si tratta, in definitiva, di «abusivi» che forniscono un servizio commerciale non professionale, ma altamente competitivo stante l'assoluta mancanza di costi.

2. *Il mercato automobilistico.* - Fino al 1970 il mercato italiano dell'auto si è caratterizzato per una domanda complessiva in costante aumento, particolarmente rapido dal 1960, per poi temporaneamente stabilizzarsi e diminuire fino al minimo del 1975, anno di gravissima depressione per il settore, oltre che per tutta l'economia nazionale, ed avviarsi, successivamente, ad una situazione di sostanziale stazionarietà.

È da notare che nel corso degli anni si è verificato un particolare fenomeno di cambiamento nella composizione della domanda: si è passati, cioè, da una domanda esclusivamente indirizzata ad un'auto di prima immatricolazione o ad un'auto addizionale, ad una domanda di sostituzione, ossia di acquisto dell'auto nuova permutando l'auto usata già posseduta.

Nel contempo si è, comunque, sviluppata una domanda di auto usate, questo principalmente per due motivi.

Innanzitutto il crescente incremento dei costi di esercizio e di manutenzione, che hanno indotto ad un uso più razionale e contenuto dell'auto, determinando un allungamento del ciclo di vita dell'auto stessa.

A tal proposito è giusto porre nella dovuta evidenza la circostanza che la stessa auto oggi viene reimmessa più volte in circolazione o circola per lunghissimo tempo, circostanza che non trova analogie con qualsiasi altro bene semidurevole o durevole che non sia compreso nella classe veicoli.

In secondo luogo ha esercitato notevole influenza la forte crescita dei prezzi delle auto nuove, inducendo, quindi, i potenziali acquirenti a rivolgersi al mercato dell'usato, caratterizzato, ovviamente, da una forte differenza di prezzi e da un'alta differenziazione sia qualitativa che quantitativa dell'offerta.

Pertanto, dal 1970, il mercato dell'usato diviene, per il commerciante di autoveicoli, un'area importante della gestione aziendale su cui concentrare una notevole quantità di risorse umane ed economiche presenti nell'azienda.

Questa situazione di sempre crescente competitività ed importanza del settore dell'usato ha indotto i costruttori di automobili a creare un'immagine di marca nella commercializzazione dell'auto usata dando luogo agli ormai noti sistemi: «Usato sicuro» di Fiat e Lancia, «Oro» della Renault, «Eurocasion» della Citroën, «Ok» della General Motors, eccetera.

Nel contempo, gli operatori professionali del settore, come già accennato, hanno intrapreso una politica di sicurezza dell'auto usata nella reimmissione in circolazione (controlli tecnici, sostituzioni parti usurate, eccetera) ed una gestione della vendita fortemente incentrata sulla pubblicità e sulla promozione.

3. *L'IVA nel commercio delle auto usate.* - L'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto così come attualmente formulata porta, sul piano commerciale, a rilevanti discriminazioni determinando, all'interno del mercato dell'usato, due aree nettamente distinte di cui una molto più concorrenziale dell'altra.

Considerando, infatti, l'ipotesi di un'auto usata venduta da un privato ad un altro privato l'operazione è fuori del campo di applicazione dell'IVA in quanto avviene tra due non soggetti d'imposta.

Viceversa, se il privato vende ad un commerciante il quale successivamente rivende l'auto, il primo atto di cessione non è soggetto ad IVA a differenza della rivendita che, invece, è operazione imponibile.

In tal caso l'operazione, nella sua fase finale, viene ad essere gravata di un rilevante e squilibrante onere fiscale (19 per cento per le auto fino a 2000 cc. o 2.500 cc. se diesel, 38 per cento per le auto di cilindrata superiore)

non bilanciata da detrazione d'imposta a monte, ossia in sede di acquisto.

La vendita, peraltro, non è sostanzialmente diversa da quella precedentemente illustrata intercorrente direttamente tra privati.

Da qui nasce, per il commerciante, l'esigenza di traslare alla vendita l'onere dell'imposta sul valore aggiunto che, in realtà, opera come una imposta secca di consumo, penalizzando, sul piano commerciale, l'operazione di rivendita da parte del commerciante stesso.

In sostanza la stessa auto che un privato può vendere ad un altro privato ad esempio a 5.000.000 di lire, un commerciante è costretto a venderla a 5.950.000 (cioè 5.000.000 più IVA). La discriminazione è evidente!

È il caso di evidenziare, comunque, che queste auto sono già state assoggettate ad IVA all'atto della loro immissione al consumo da nuove e, salvo i pochi casi riguardanti gli agenti ed i rappresentanti di commercio ed i taxisti, l'imposta stessa non è stata detratta ed è entrata a far parte del prezzo di vendita con il conseguente introito per l'Erario.

Come già detto, tale situazione porta, oltre che al deprecato «accumulo di imposta», ad una falsificazione dei reali valori di mercato e, quindi, ad una disparità di trattamento nel commercio dello stesso bene.

4. *Procura a vendere.* - Nella pratica si è ovviato alla situazione sopra illustrata facendo, con notevole frequenza, ricorso all'istituto della «procura a vendere», che pone il commerciante non più nella figura di venditore ma di mediatore o intermediario che colloca l'auto per conto del proprietario.

Si è, quindi, tornati ad una prassi già in vigore in vigenza di IGE quando alla procura si faceva ricorso per evitare, alla stessa transazione, una doppia imposizione.

Tale procedura, nelle sue varie forme, è, ormai, consolidata ed ha, in più occasioni, ricevuto l'avallo dell'Amministrazione finanziaria.

Essa, peraltro, non è scevra di inconvenienti, sia dal punto di vista pratico-operativo che da quello tributario.

Le implicazioni relative al commercio dell'usato sono tali e tante che non sempre si adeguano alla procedura dell'intermediazione.

A tal proposito si evidenzia che il proporre una regolamentazione definitiva risponde anche alla esigenza di portare il commercio dell'auto proveniente da privati in un ambito di vero commercio e, quindi, in una situazione operativa e giuridica di massima trasparenza.

5. *La settima direttiva CEE.* - La necessità di trovare nuove forme di disciplina nel settore è stata percepita anche dalla Comunità europea, alimentando, così, nuove speranze che si sono poi trasformate in delusioni.

L'11 gennaio del 1978 la Commissione CEE ha presentato al Consiglio una proposta di settima direttiva in materia di IVA applicabile, tra l'altro, anche al settore delle auto usate.

La CEE, considerando che l'applicazione del regime normale di imposizione ai beni di occasione sarebbe fonte di difficoltà, considerando che in mancanza di disposizioni speciali un bene proveniente dallo stadio finale del consumo e reinserito nel circuito sarebbe nuovamente ed integralmente gravato dell'IVA senza che il soggetto passivo (rivenditore) possa operare una detrazione dell'imposta inclusa nel prezzo di acquisto di detto bene, stabilisce un «diritto di detrazione» forfettizzato.

Sicché all'atto della rivendita del bene usato, quando, cioè, deve essere versata l'IVA, il rivenditore ha diritto di portare in detrazione i quattro quinti dell'imposta dovuta.

Il giudizio in merito è stato unanimemente negativo dato che il ricarico reale sulle cessioni di auto usate è certamente inferiore a quello ipotizzato.

Vi è, comunque, da sottolineare che la discussione sulle modifiche si potrae ormai da anni ed è tutt'altro che avviata alla conclusione.

6. *Tassazione connessa al regime pubblicistico dell'usato.* - Per raggiungere i fini di perequazione di cui si è fatto cenno in precedenza si propone una soluzione articolata come di seguito:

a) non assoggettamento all'IVA delle cessioni di auto usate purchè le auto stesse siano state assoggettate all'imposta quando sono state immesse nuove sul mercato, senza che sia stata detratta l'imposta stessa;

b) assoggettamento del passaggio di proprietà conseguente ad una vendita, da chiunque sia essa effettuata, ad imposta erariale di trascrizione maggiorata del 10 per cento.

Questa soluzione oltre a parificare le cessioni di auto, da qualunque soggetto vengano effettuate, arreca un rilevante beneficio all'Erario.

Con l'articolo 1, infatti, si dispone il suddetto aumento del 10 per cento delle imposte di registro e di trascrizione che, rispetto al gettito di oltre 237 miliardi relativo ai trasferimenti di proprietà di auto usate, si presume porterebbe ad un aumento del gettito di circa 24 miliardi di lire.

Poichè l'imposta erariale di trascrizione viene riscossa all'atto del perfezionamento delle formalità al Pubblico registro automobilistico, viene rigorosamente evitata ogni possibilità di evasione.

Pertanto il beneficio netto per l'Erario è reale ed in ogni caso, viene ad instaurare un nuovo gettito poichè per il passato le riscossioni relative ad IVA derivanti dal commercio delle auto usate erano irrilevanti o, addirittura, quasi nulle.

7. *Definizione di auto usata.* - Ai fini di quanto proposto con l'articolo 2, si definisce «usata» l'auto già immatricolata ed iscritta al Pubblico registro automobilistico.

8. *Comunicazione al Pubblico registro automobilistico (P.R.A.) dell'acquisto di auto usate da parte di esercenti il commercio.* - L'articolo 3 del disegno di legge prevede che il commerciante proceda all'acquisto dell'auto usata comunicando al P.R.A. entro 10 giorni, l'avvenuta acquisizione per la rivendita.

A tal proposito il Ministro delle finanze è chiamato a regolamentare la materia stabilendo le modalità di comunicazione e la corresponsione di un diritto fisso da parte del commerciante, quale corrispettivo per il servizio reso dal P.R.A. Ipotizzando il diritto fisso di lire 15.000 e considerando che, spesso, la stessa auto viene ceduta da un commerciante ad un altro, il quale nel regime ipotizzato dovrebbe sempre comunicarne al P.R.A. l'acquisizione, l'istituzione del diritto fisso stesso

porterebbe ad un beneficio annuo stimabile in 25/30 miliardi di lire.

Sempre nell'articolo si dispone che nel periodo di giacenza per la rivendita l'auto non possa essere destinata alla circolazione se non osservando le norme di cui all'articolo 63 del codice della strada sull'utilizzo della targa di prova.

9. *Inapplicabilità dell'imposta erariale di trascrizione sugli atti relativi all'acquisto di auto usate da parte dei commercianti.* - L'articolo 4 del disegno di legge stabilisce la non applicabilità dell'imposta erariale di trascrizione sugli atti di acquisto da parte dei commercianti, siano essi posti in essere per la cessione da privati che da altri operatori, in quanto l'acquisizione è concessa alla sola rivendita e non all'utilizzazione.

10. *Vendita da parte di esercenti il commercio di auto.* - L'articolo 5 del disegno di legge prende in esame gli aspetti operativi connessi alla fase di rivendita.

Allorchè il commerciante cede l'auto usata ad un utilizzatore finale, nella documentazione che sarà prodotta al P.R.A. per la trascrizione del trasferimento di proprietà dovrà essere presentata anche quella relativa al trasferimento o ai trasferimenti effettuati per la sola commercializzazione e già comunicati al P.R.A.

Ciò consente il rispetto del principio della continuità delle trascrizioni di cui all'articolo 2688 del codice civile.

In sede di trascrizione il Conservatore del P.R.A. è tenuto a precisare che l'esercente venditore ha acquistato l'auto secondo le disposizioni in esame.

11. *Trattamento delle vendite ai fini IVA.* - L'articolo 6 del disegno di legge apporta, infine, le necessarie modifiche alla legge dell'IVA per adeguarla alla disciplina proposta.

In particolare l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 viene integrato con una lettera n) che inserisce, tra le operazioni non costituenti cessioni di beni, le cessioni di auto usate effettuate da soggetti per i quali esse costituiscono l'oggetto dell'attività propria dell'impresa, pur concorrendo le stesse a formare il volume d'affari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'imposta di registro e l'imposta di trascrizione dovute per il trasferimento di proprietà di autoveicoli di cui alla lettera *d*) della tabella *B* allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 26 ottobre 1972, quale ne sia la cilindrata, sono aumentate del 10 per cento.

Art. 2.

1. Agli effetti della presente legge sono considerati usati i veicoli di cui all'articolo 1 già iscritti al Pubblico registro automobilistico.

Art. 3.

1. Il trasferimento di proprietà di auto usate di cui all'articolo 2, in capo ai titolari di autorizzazione amministrativa per l'esercizio del commercio al minuto di autoveicoli che li acquistano per la rivendita, perfezionato da dichiarazione o atto di vendita con sottoscrizione del venditore autenticata, sottostà all'obbligo della comunicazione al Pubblico registro automobilistico nei termini temporali di cui all'articolo 59 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, con le modalità che verranno stabilite dal Ministro delle finanze con proprio decreto. Le autovetture di cui all'articolo 2, prima della cessione ad acquirenti diversi dagli operatori commerciali di cui sopra, non potranno essere destinate alla circolazione, se non a scopo di prova, osservate le norme di cui all'articolo 63 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 393 del 1959.

Art. 4.

1. Tutti i trasferimenti di proprietà degli autoveicoli usati a favore di soggetti esercenti

il commercio degli stessi, ai sensi dell'articolo 3, non vengono assoggettati all'imposta di registro o all'imposta erariale di trascrizione in considerazione della strumentalità dei passaggi stessi ai fini della commercializzazione dei beni di cui trattasi.

Art. 5.

1. La trascrizione del trasferimento di proprietà dell'autovettura usata a favore di soggetti diversi dagli esercenti il commercio, di cui all'articolo 3, viene effettuata presentando al Pubblico registro automobilistico, oltre al titolo di cui all'articolo 6, numero 3 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1814, l'atto o gli atti di acquisto di cui all'articolo 3 della presente legge.

2. Con tale trascrizione viene adempiuto a tutti gli effetti il disposto di cui all'articolo 2688 del codice civile sulla continuità delle trascrizioni.

3. Il Pubblico registro automobilistico, nella trascrizione del trasferimento di proprietà, attesta che l'esercente che vende l'auto la ha acquistata ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

Art. 6.

1. All'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni e integrazioni, è aggiunta la seguente lettera *n*):

«*n*) le cessioni che hanno per oggetto gli autoveicoli di cui alla lettera *d*) della tabella *B* allegata al presente decreto, quale ne sia la cilindrata, usati, che abbiano già assolto l'imposta senza detrazione da parte degli acquirenti, effettuate da soggetti per i quali tali beni costituiscono oggetto dell'attività propria dell'impresa. Dette cessioni, tuttavia, valgono ai fini della determinazione del volume d'affari ai sensi del successivo articolo 20».