

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **LIVIGNI, VALORI, DI PRISCO, ALBARELLO, CUCCU, FILIPPA, MASCIALE, MENCHINELLI, NALDINI, PELLICANO', PREZIOSI, RAIA e TOMASSINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 1968

Abrogazione della legge 17 febbraio 1968, n. 57, concernente la proroga della legge 18 marzo 1965, n. 170, sul trattamento tributario delle trasformazioni, fusioni e concentrazioni delle Società commerciali; e norme agevolative a favore delle fusioni e concentrazioni tra Enti cooperativi

ONOREVOLI SENATORI. — La presentazione di un disegno di legge che chiede nella sua prima parte l'abrogazione della legge 17 febbraio 1968, n. 57, è motivata dalla necessità di far cessare soprattutto le condizioni di favore determinatesi nei confronti di grandi imprese, e contrastanti con i contenuti che hanno caratterizzato in questi ultimi mesi l'accentuarsi della tensione sociale nel Paese.

All'origine della necessità della richiesta di abrogazione nei confronti di una legge approvata in una data relativamente vicina, sta certamente la fretta eccessiva con la quale, almeno nel dibattito al Senato, si volle deliberare la proroga per tre anni delle agevolazioni tributarie in materia di fusioni e concentrazioni delle società commerciali. È quanto si evince dal resoconto del dibattito non solo per gli interventi della opposizione, ma anche, sia pure in forma ovviamente più sfumata, dall'intervento del-

lo stesso relatore e da interruzioni al Presidente della seduta da parte di appartenenti alla maggioranza governativa di allora.

Sconcertante infatti la fretta nell'approvare una proroga di non breve durata (ben tre anni!), respingendo ogni richiesta di abbreviazione del periodo stesso, quando il provvedimento in esame era nato nel 1965 accompagnato da numerose e qualificate affermazioni relative al suo carattere contingente e quindi rapidamente transeunte.

Il relatore di maggioranza della Commissione finanze e tesoro della Camera si rifaceva, come aveva fatto la stessa relazione ministeriale, ripetutamente al carattere anti-congiunturale del provvedimento e respingeva una richiesta di parte liberale per una sua ulteriore estensione anche nel tempo. Il relatore della 5ª Commissione del Senato concludeva la sua relazione nel 1965 richiamando la necessità di « dare respiro alle nostre aziende onde adeguarle alle soprag-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

giunte non favorevoli situazioni di mercato interno ed estero». Analogamente, con espresso riferimento al triennio, si esprimeva il ministro onorevole Tremelloni.

Se dovesse continuare ad avere valore la legge n. 57, si arriverebbe alla fine del 1970. È impossibile sostenere che un periodo di complessivi cinque anni di agevolazioni di grande portata possa rientrare in un discorso di congiuntura o di temporaneità dell'intervento. Ci troveremmo, al contrario, davanti a una ben più ampia motivazione politica delle misure allora adottate, tale senz'altro da dislocarla su un terreno di permanente difesa di interessi speculativi, in contrasto con l'interesse della collettività nazionale.

Le predette misure di favore hanno infatti un prezzo, calcolabile per il pubblico erario nell'ordine di centinaia di miliardi: dovrebbe essere indiscutibile, per essere accettata, la validità di questo prezzo da pagare, quando si pensi al peso fiscale che grava sulle spalle di chi ha un reddito fisso o, in generale, sul cittadino consumatore. Non vale a questo proposito affermare che non si tratterebbe di sgravi fiscali, ma solo di un differimento nella percezione dell'imposta. Ciò potrebbe in teoria avvenire allo scioglimento della società, quindi con solo valore di ipotesi: altre possibilità rientrerebbero nell'utopia. E parimenti per lo meno azzardato è affermare che gli utili aziendali successivi alle concentrazioni compenserebbero l'originario minore gettito.

La verità è che in queste occasioni emergono le plusvalenze tassabili in ricchezza mobile; esse passano intangibili davanti agli organi fiscali e tornano a mimetizzarsi abilmente nelle più potenti imprese concentrate, stando naturalmente bene attente a non prestarsi minimamente all'auspicato recupero, in un secondo tempo, delle imposizioni che le norme in esame hanno permesso di eludere. Questa possibilità da sola (autentico premio all'evasore) rende pertinente la richiesta di abrogazione della legge n. 57. La V Legislatura deve infatti caratterizzarsi in modo diverso, cercando di interpretare l'ansiosa richiesta di giustizia e di eguaglianza che ha permeato le agitazioni popolari e la

stessa ultima competizione elettorale. Casi clamorosi, come quello della fusione fra le società Edison e Montecatini, hanno colpito sfavorevolmente gli ambienti più diversi della pubblica opinione, specie in un contesto sociale fatto di ripulse alle richieste di diverse categorie del mondo del lavoro.

L'attuale situazione del mondo societario italiano è tale da agevolare il pericolo che si è indicato. Incontestabile è l'esistenza di una congerie di piccole società, che non sono altro che l'emanazione diretta dei grandi gruppi economici, che di esse si servono non certo nel lodevole intento di porsi al servizio della collettività nazionale, ma per fini prevalentemente speculativi, facilmente immaginabili. Altrettanto notorio è che uno degli aspetti più antisociali della nostra economia, la speculazione immobiliare, è svolgibile con la modica spesa di lire 50.000, necessarie a costituire il capitale di una società a responsabilità limitata.

Di fronte a questa realtà perde di valore la differenziazione fatta fra le società che hanno più o meno di un miliardo di capitale, assoggettando le prime a un relativo controllo. È infatti possibile con capitale sociale inferiore, anche notevolmente, al miliardo, mettere assieme attività finanziarie e immobiliari di grossa rilevanza, con forte possibilità di incidere nella realtà economica del Paese senza limitazioni di carattere sociale.

In una situazione come questa, univocamente denunciata nelle sedi più diverse, non pare giusto mantenere ulteriormente le condizioni di favore in esame. Soprattutto il loro rinnovo avrebbe dovuto essere preceduto dalla riforma delle società per azioni e da una legge anti trust. Si pensi ai dubbi esistenti, in linea puramente giuridica, sulla effettiva applicabilità della pena pecuniaria prevista dall'ultimo capoverso dell'articolo 3 della legge 18 marzo 1965, n. 170, per violazione dei divieti stabiliti dalle disposizioni sulla tutela della libertà di concorrenza, in carenza di una legge specifica che riguardi tale tutela.

Ma anche agli effetti dei motivi sociali ed economici che erano all'origine del provvedimento adottato nel 1965, si può sostenere l'abrogazione della lunga proroga concessa.

Il provvedimento fu infatti giustificato con la necessità che le imprese italiane, dal punto di vista dimensionale, ottimale, della produzione, dei prezzi, dei costi, della dimensione del fatturato, si adeguassero alle altre imprese del MEC.

Per quanto riguarda le imprese con capitale sociale inferiore al miliardo, è pacifico che le predette necessità sociali possano essere disattese, e trasformazioni, fusioni e concentrazioni possano effettuarsi anche per meri motivi speculativi: su di esse infatti non vi è alcun controllo. Nè si può continuare a far leva sul fatto che l'85 per cento del totale delle imprese italiane è costituito da piccole aziende con meno di 50 dipendenti. L'orientamento della grande industria è sempre più quello di decentrare una serie di produzioni a piccole e medie aziende, che finiscono per ruotare attorno alla grande impresa, costituendo, come nei fatti avviene ed è riconosciuto dalle parti più diverse, una fascia di piccole e medie aziende strettamente subordinate alla guida, alle scelte, alla potenza della grande impresa. In questa situazione spesso la polverizzazione è condizione per poter avere il permesso di sussistere.

Non si vuole certo negare che esistano problemi strutturali per le imprese rientranti in questa polverizzazione, ma essi non sono davvero risolvibili sul terreno delle fusioni e concentrazioni. La dove ciò è possibile, per la particolare natura della società, il problema non è certo negato: è quanto sta alla base degli articoli 2, 3, 4 e 5 del presente disegno di legge, allorchè si considerano le Cooperative in quanto società di persone e non di capitali e le Società composte esclusivamente di Enti pubblici.

Per le imprese con capitale sociale superiore al miliardo, la legge indica di realizzare la riduzione dei costi attraverso l'ammodernamento degli impianti e l'aumento della capacità produttiva, al di fuori dell'accrescersi del potere di monopolio. Nella realtà però questi principi sono stati nettamente scavalcati, ma non per questo fusioni e concentrazioni sono state messe in forse. Sarebbe interessante sapere come il con-

trollo che doveva per legge essere effettuato abbia potuto far rientrare nei predetti limiti l'ingerenza sempre più massiccia di alcune grandi imprese nel campo, per esempio, dell'industria alimentare e della rete distributiva italiana. L'assorbimento della Standa, (una citazione sola fra le diverse che si potrebbero fare) da parte del gruppo Montedison potrà forse rientrare nei compiti estesissimi che nei loro atti costitutivi tradizionalmente si danno le nostre società maggiori, tranquillizzando l'inquirente per quanto riguarda il richiesto unico ciclo produttivo industriale o commerciale. Si tratta però nei fatti di operazioni che anzichè tendere all'affermata necessità di riduzione di costi e di rafforzamento della struttura produttiva significano, in realtà, lo sforzo per espandersi e assumere maggiore potere economico e quindi politico, attraverso la acquisizione di settori non riconducibili alla predetta struttura produttiva. Anche alla luce di questi fatti, non pare giusto continuare a chiedere alla collettività nazionale di pagare un alto prezzo attraverso la rinuncia a consistenti entrate fiscali, per determinare nei fatti l'acquisizione di un potere crescente a ristrette oligarchie finanziarie.

Oltre tutto diventa estremamente difficile, se non impossibile, far rientrare queste colossali realtà economiche nel discorso della programmazione. Si tratta infatti di complessi già agevolati in partenza dalle grandi possibilità di autofinanziamento, che, da queste ulteriori facilitazioni, traggono ulteriore spinta proprio ad una loro azione di espansione finanziaria. Ciò avviene attraverso loro autonome scelte, determinate ovviamente fuori da ogni pubblica sede rappresentativa, ma con conseguenze ben visibili, che dislocano via via la nostra economia su posizioni ben diverse da quelle di più avanzata democrazia richieste dal mondo del lavoro.

Basti citare, a conferma, il già indicato esempio della nostra rete distributiva, una volta relativamente immune dalla presenza di concentrazioni monopolistiche e che oggi vede la giusta necessità del suo rammodernamento e di una sua maggiore funzionalità

tendere a trasformarsi sempre più con l'ingresso in essa di ingenti concentrazioni finanziarie, aventi come obiettivo il massimo profitto, ovviamente, e non certo la difesa del cittadino consumatore.

Per tutti i motivi indicati pare, quindi, che solo l'abrogazione proposta col presente disegno di legge permetta poi di aprire un esame che, partendo dall'esclusiva difesa degli interessi sociali della collettività nazionale con particolare riferimento alla condizione dei lavoratori e delle piccole imprese, tenda a determinare un effettivo superamento in senso democratico delle strutture superate che ancora esistono.

Le norme che il presente disegno di legge prevede a riguardo delle società cooperative rispondono, invece, ad un'esigenza di differenziazione del trattamento tributario delle fusioni e delle concentrazioni delle società cooperative da quello delle fusioni e delle concentrazioni delle società commerciali ordinarie.

Per le società cooperative il problema delle fusioni e concentrazioni, infatti, è immanente sin dal loro sorgere per il loro progredire e per il loro necessario adeguarsi alle esigenze evolutive del mercato onde potere attuare il loro scopo mutualistico essenziale che, secondo lo stesso legislatore, è quello altamente sociale « di fornire beni o servizi od occasioni di lavoro ai membri della organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle del mercato ».

Organizzazioni inizialmente costituite da unità individualmente povere residenti nello stesso luogo e conferenti apporti finanziari modestissimi, le società cooperative, solo attraverso l'esperienza ricavata dalla loro attività sul mercato e dal loro scontro con le forze monopolistiche, acquisiscono la consapevolezza della loro insufficienza e della necessità di fondersi e di concentrarsi razionalmente in imprese cooperative più grandi e di maggiori risorse.

Sono esperienze ed esigenze che non si maturano e non si risolvono in un breve e temporaneo periodo di una contingente e passeggera situazione economica, ma gradualmente e permanentemente secondo la legge normale della costruzione e della cre-

scita e per questo sono ancora di attualità. Infatti rispetto alle poche migliaia di unità cui esso si era ridotto alla vigilia della seconda guerra mondiale, il movimento cooperativo del nostro Paese ha attualmente raggiunto uno sviluppo considerevole, dalle statistiche ufficiali risultando di ben 47 mila il numero complessivo delle cooperative dei settori classici del consumo, della produzione e lavoro e dell'agricoltura.

Questa notevole crescita se è motivo di compiacimento, per l'implicazione dell'aumento della maggiore influenza della funzione cooperativa nella economia del nostro Paese, prospetta altresì un quadro di polverizzazione del movimento in piccole e medie imprese, con dispersione, antieconomica e antimutualistica, di forze e di mezzi, e con il conseguimento di risultati notevolmente inferiori a quelli, socialmente importanti, che certamente deriverebbero da un loro concentrato e più razionale impiego.

Il fenomeno storicamente si spiega come un effetto della lunga parentesi di oppressione fascista che, dopo aver con la violenza distrutto e disciolto un gran numero di cooperative, causò la rottura di ogni rapporto coi movimenti cooperativi degli altri paesi, e impedì, isolandolo dalla cooperazione internazionale, che quel poco di cooperazione italiana residua si giovasse dei frutti della evoluzione e della esperienza di quelli, facendola rimanere estranea al generale moto evolutivo di rinnovazione e di razionalizzazione che investiva nello stesso periodo le strutture organizzative dei movimenti cooperativi stranieri. All'estero, alla vigilia della seconda guerra mondiale, la cooperazione era già avviata verso la razionale concentrazione delle sue imprese, di guisa che con la sopravvenuta pace non le occorse molto per proseguire ed intensificare tale indirizzo e porsi alla pari della rapida generale evoluzione e modernizzazione delle tecniche e dei sistemi di esercizio delle imprese. Nel nostro Paese, invece, nello stesso periodo, la cooperazione non si pose neppure il problema della modificazione delle proprie strutture, neanche quando, tra il 1927 e il 1937, vennero emanate le varie leggi di sostanziose provviden-

ze fiscali stimolatrici del processo di fusione e di concentrazione delle società ordinarie. Cosicchè la cooperazione italiana, risorta dopo la caduta del fascismo, non trovò in quella preesistente neppure un lievito di dubbio sulla efficienza delle tradizionali strutture e la prospettiva del ridimensionamento delle sue aziende, mentre, d'altra parte, per il suo impetuoso risorgere era piuttosto assillata dai problemi più impellenti ed immediati della crescita normale delle proprie imprese.

Quando, col maturare delle proprie esperienze la cooperazione italiana si pose finalmente il problema delle dimensioni delle sue imprese e richiese legittimamente per gli atti di fusione e di concentrazione delle società cooperative di avvalersi della esenzione della tassa di registro (dovendo ritenersi la fusione per incorporazione rientrare fra gli atti modificativi dello statuto sociale e quella mediante creazione di una nuova società cooperativa fra gli atti costitutivi di cooperative), si scontrò contro il diverso avviso degli uffici fiscali esecutivi che, negando l'applicazione della predetta esenzione e imponendo l'onere del tributo ordinario, impedirono per il costo esorbitante l'attuazione della concentrazione delle imprese cooperative.

Ai reclami della cooperazione fu sensibile il Ministero delle finanze la cui Direzione generale delle imposte indirette e tasse sugli affari, pur lasciando liberi gli uffici esecutivi di opinare diversamente, riconobbe la legittimità dell'esonero tributario per gli atti di fusione delle cooperative, con dispaccio del 20 maggio 1953, n. 16630, nel quale si legge: « Esaminata attentamente la questione, il Ministero ritiene, in via puramente consultiva e senza pregiudizio dell'eventuale diverso apprezzamento da parte degli Uffici esecutivi ed in caso di controversia delle competenti Commissioni amministrative, che gli atti di fusione di società cooperativa in un'altra della stessa specie, possano, per il combinato disposto degli articoli su richiamati, fruire dell'esonero tributario per quanto attiene alle tasse di bollo ed alle imposte di registro.

« E ciò perchè tali atti rientrano tra le operazioni che attengono strettamente alla struttura costituzionale del rapporto societario cooperativistico più che all'attività della società; sicchè possono ritenersi compresi nella lata dizione della disposizione dell'articolo 6 della tabella C della legge del Registro e dell'articolo 48 della tabella B della legge sul bollo, sempre che, ben s'intende, la società risultante dalla fusione o l'organismo che opera l'assorbimento possenga tutti i requisiti richiesti dal titolo VI del libro del nuovo Codice civile e dalla legge sulla cooperazione 13 dicembre 1948, n. 1577, e successive modificazioni e integrazioni ».

Senonchè questo primo autorevole passo verso la chiarificazione del problema tributario delle fusioni e concentrazioni di cooperative non ebbe modo di trovare comprensione presso gli uffici del Registro, in quanto, subito dopo, nell'articolo 31 della legge 6 agosto 1954, n. 603, (che equiparava le cooperative alle società ordinarie nel temporaneo trattamento agevolativo disposto a favore di queste negli articoli 29 e 30) essi trovarono valido argomento per non prendere in considerazione l'autorevole enunciazione interpretativa contenuta nel dispaccio ministeriale n. 16630 del 20 maggio 1953.

D'altra parte la cooperazione non fu messa neppure in grado di avvalersi dell'agevolazione dell'articolo 31 della legge di perequazione tributaria n. 603 dell'agosto 1954, poichè, in ovvia relazione all'orientamento governativo di quel tempo ed in dispregio dell'articolo 45 della Costituzione, il predetto articolo 31 accordava alle cooperative il brevissimo termine del dicembre 1954 (poco più di centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge) per attuare le loro fusioni in regime di agevolazione tributaria, con una inspiegabile ed illegittima disparità peggiorativa di trattamento rispetto alle fusioni delle società ordinarie che, in virtù dell'articolo 30 della legge, potevano attuarsi entro il termine molto più lungo di un anno dall'entrata in vigore della legge.

Da allora il ridimensionamento delle imprese cooperative attraverso il normale processo graduale di fusioni e concentrazioni

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mano mano che se ne maturino tutti i presupposti, e non con quello improvvisato sotto l'assillo del breve termine di utilizzazione della temporanea agevolazione congiunturale, è rimasto senza la sua soluzione, che invece, è universalmente sollecitata per mettere la cooperazione in condizione di resistere, consolidarsi ed operare per l'attuazione efficiente della funzione sociale riconosciuta dalla Costituzione.

Oggi, dunque, si pone una volta per tutte il problema di un trattamento agevolativo differenziato per le cooperative, riconoscendo che le loro fusioni e concentrazioni rientrano, come lo stesso Ministero delle finanze ha riconosciuto, tra le operazioni che attingono strettamente alla struttura costituzionale del rapporto societario cooperativistico, più che all'attività della società. E ciò attraverso un trattamento a carattere permanente e non di contingenza, come è permanente e graduale, e non congiunturale, la esigenza del processo di concentrazione delle cooperative in unità sempre più razionali e moderne.

L'articolo 2 del presente disegno di legge traduce, pertanto, in termini di legge, l'in-

terpretazione ministeriale di cui al dispaccio n. 16630 del 20 maggio 1953 del permanente trattamento tributario delle fusioni e concentrazioni cooperative; gli articoli successivi sono la logica determinazione della disciplina giuridica derivante dall'accettazione del predetto principio.

Un breve cenno soltanto per l'articolo 5 che prevede le agevolazioni indicate anche per le Società, in qualunque forma costituite, cui partecipino esclusivamente Enti pubblici, rientrando ovviamente quelle composte da società cooperative e loro consorzi nelle considerazioni di importanza sociale precedentemente indicate.

Si tratta di società che Enti pubblici in effetti costituiscono, naturalmente nei limiti del loro potere e dei loro compiti, per realizzare più sollecitamente iniziative a vantaggio delle collettività che rappresentano. Quando si tratti di soli Enti locali, e sia quindi esclusa la presenza di capitale privato, stante anche in questo campo l'immediatezza del contenuto e dell'importanza sociale di questo tipo di attività, si ritiene ovvia la concessione delle agevolazioni previste nel presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1**

La legge 17 febbraio 1968, n. 57, concernente proroga e modificazioni alla legge 18 marzo 1965, n. 170, sul trattamento tributario delle trasformazioni, fusioni e concentrazioni delle società commerciali, è abrogata, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge.

Le società per le quali — ai sensi dell'articolo 3 della legge 18 marzo 1965, n. 170 — la concessione delle agevolazioni tributarie era stata subordinata all'accertamento con decreto del Ministro dell'industria ed il commercio, di concerto con i Ministri del bilancio, del tesoro e delle finanze, e per le quali tale decreto risulti già emesso alla data di entrata in vigore della presente legge, decadono dalle agevolazioni previste, qualora — entro cinque anni dalla data del decreto — non sia stato effettuato l'ammodernamento degli impianti o delle attrezzature indicato nella relazione allegata alla domanda.

Art. 2

Fra gli atti contemplati dall'articolo 43 della Tabella Allegato B) alla legge di bollo approvata con decreto presidenziale 25 giugno 1953, n. 492, e dell'articolo 6 della Tabella Allegato C) alla legge di registro approvata con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269 e successive modificazioni, sono compresi gli atti di fusione di qualunque tipo e di concentrazione tra società cooperative o loro consorzi o tra questi e quelle, retti e disciplinati dai principi della mutualità e che negli statuti abbiano espressamente previsto le condizioni indicate dall'articolo 26 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, ratificato, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 1951, n. 302.

Art. 3

Le operazioni di fusione e di concentrazione di cui al precedente articolo sono soggette alla imposta ipotecaria nella misura fissa di lire 2.000 ed i relativi diritti catastali e di voltura sono forfettariamente percepiti in lire 10.000.

Art. 4

I redditi e le plusvalenze tassabili in conseguenza delle operazioni di fusione, se indicati distintamente nel bilancio o in apposito allegato, non sono assoggettabili alla imposta di ricchezza mobile e all'imposta sulle società nell'esercizio in cui è effettuata la fusione, ma concorreranno a formare il reddito imponibile della cooperativa o consorzio incorporante o risultante dalla fusione nell'esercizio in cui saranno realizzati o distribuiti o passati a capitale posteriormente alla fusione.

I redditi e le plusvalenze tassabili in conseguenza della concentrazione di aziende sociali, effettuate mediante apporto di un complesso aziendale, se indicati distintamente nel bilancio della cooperativa o consorzio apportante o in apposito allegato, concorreranno a formare il reddito della stessa nell'esercizio in cui saranno realizzati o portati a capitale.

Si considera realizzo, agli effetti delle disposizioni che precedono, anche l'ammortamento degli impianti e degli altri cespiti ammortizzabili.

Art. 5

Il trattamento tributario previsto negli articoli 2, 3, e 4 della presente legge si applica anche alle società, in qualunque forma costituite, cui partecipino esclusivamente società cooperative e loro consorzi, od enti pubblici.

Art. 6

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.