

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle Finanze**

(TREMELLONI)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(COLOMBO)

e col **Ministro del Bilancio**

(PIERACCINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 AGOSTO 1964

Revisione delle esenzioni ed agevolazioni tributarie

ONOREVOLI SENATORI. — La serie dei provvedimenti legislativi, contenenti agevolazioni ed esenzioni fiscali, ha raggiunto una mole così considerevole da rendere assai problematica, se non proprio impossibile, la individuazione di tutti i privilegi vigenti, tanto più che, in alcuni casi, i benefici previsti da leggi generali sono stati estesi, in epoca successiva, con la sola formalità del decreto ministeriale senza neppure la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. D'altra parte, è pure opportuno rilevare che, specie nell'immediato dopoguerra si è fatto ricorso, in misura notevole, ad agevolazioni ed esenzioni fiscali, per dare una più attiva spinta alle iniziative dirette alla ricostruzione nazionale, come anche per facilitare la ripresa di alcuni settori economici particolarmente in crisi, ovvero a seguito della politica governativa di risolvamento delle zone depresse.

Tali norme di eccezione, pur rispondendo al perseguimento di apprezzabili fini, hanno dato luogo ad una cospicua perdita per il bilancio statale e ad un indiretto aggravio per tutti i contribuenti che assolvono il carico tributario per sè e per quelle persone, fisiche e giuridiche, che sono esonerate o quanto meno sensibilmente agevolate.

Si pone, ora, il problema di rivedere a fondo l'insieme delle esenzioni ed agevolazioni vigenti, al fine di ristabilire il principio della generalità del dovere tributario, di recuperare al bilancio un cospicuo volume di entrate ed anche di adeguare progressivamente il nostro sistema tributario al principio della libera concorrenza, nell'ambito della Comunità economica europea, il che comporta l'eliminazione dei fattori che danno luogo a distorsioni della concorrenza stessa.

Il Parlamento ha avvertito ripetutamente l'esistenza di tale problema; così la Commissione finanze e tesoro del Senato, nell'esprimere parere favorevole sul disegno di legge della perequazione tributaria, pose in rilievo la necessità di recuperare all'imposizione una larga parte del reddito esente, per conciliare le contrastanti esigenze di ridurre le aliquote e di non menomare il gettito fiscale.

La predetta Commissione, con ordine del giorno approvato dal Senato il 27 ottobre 1950 così concludeva: « Invita il Governo a presentare al più presto al Parlamento un provvedimento di legge che abolisca ogni forma di avulsione di materia imponibile dalla tassazione ordinaria ed ogni regime di privilegio fiscale in deroga alle norme di diritto comune, e che dia la facoltà al Governo, sentita una apposita Commissione parlamentare di elencare entro un anno quelle forme di esenzione che siano consigliate da gravi, inderogabili esigenze economiche e sociali, permanenti e transitorie ».

La Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati rilevò, a sua volta, che il diffondersi dell'evasione legale segna l'abbandono di uno dei canoni della finanza produttivistica, e cioè del principio della generalità dell'imposizione, in virtù del quale tutti i produttori devono essere posti, quanto a oneri fiscali, di fronte alle stesse condizioni di costo di produzione.

Un principio di attuazione dell'orientamento restrittivo soprariocordato si è concretato, nel settore delle tasse di bollo, nella disciplina portata dal Decreto presidenziale 25 giugno 1953, n. 492, che contiene una disposizione (articolo 47), in virtù della quale le esenzioni dalle imposte di bollo e le riduzioni delle imposte di bollo gradualmente e proporzionalmente stabilite da altre leggi senza determinazione di tempo o per tempo superiore al quinquennio cesseranno di diritto allo scadere del quinquennio dalla data in cui ha avuto inizio la esenzione o la riduzione. Anche nel campo delle imposte dirette un rilevante passo è stato compiuto con la legge 27 luglio 1962, n. 1228, concernente il trattamento tributario degli istituti di credito a medio e lungo termine, che, eliminando

la disparità di trattamento tra istituti che esercitano la medesima attività, ha notevolmente ridotto l'area delle esenzioni anteriormente godute dai predetti soggetti.

Si pone, a questo punto, la necessità di estendere su un piano generale la pratica attuazione di quel principio.

Ma, come osservò la stessa Commissione della Camera dei deputati, è facile comprendere quale intreccio di questioni si presenti all'esame al solo accostarsi a questa materia: imposizione diretta e indiretta, esenzioni oggettive e soggettive, regimi fiscali speciali dietro cui stanno necessità tecniche, finalità sociali e politiche varie. La ricerca delle disposizioni legislative che accordano esenzioni, agevolazioni e privilegi in materia fiscale è di una complessità tecnica estrema, in quanto queste deroghe sono contenute nelle leggi relative alle materie più disparate.

Pertanto, se si vuole effettivamente raggiungere lo scopo, con una soluzione non frammentaria e incompleta, ma sufficientemente ampia ed organica, è necessario fare ricorso all'istituto della delega legislativa.

A tale uopo, ricalcando, per un verso, le disposizioni previste dal precedente disegno di legge presentato il 2 agosto 1962, per quanto concerne le modalità di riesame delle vigenti esenzioni tributarie e le garanzie di obiettività di tale riesame, ed innovando, per altro lato, rispetto allo stesso provvedimento, nella formulazione delle direttive da assegnare al Governo, soprattutto per quanto riguarda il mantenimento di alcune agevolazioni che rispondono ad inderogabili esigenze economiche e sociali, si è predisposto il presente disegno di legge che obbedisce pienamente ai principi che regolano la materia, contenuti nell'articolo 76 della Costituzione.

Si è ritenuto di limitare a due anni il termine entro cui devono essere emanati i provvedimenti delegati allo scopo di pervenire più rapidamente alla pratica attuazione dei principi informativi. Tra i criteri direttivi si è indicato, in primo luogo, quello di una riduzione del numero — attualmente elevatissimo — degli enti che fruiscono, agli effetti delle tasse e delle imposte indirette sugli affari, della parificazione alle amministrazioni

ni statali, contemperando l'esigenza di siffatta riduzione con l'implicito mantenimento della parificazione, in tutti i casi in cui il regime agevolato corrisponde ad un prevalente interesse pubblico.

Analogo criterio si è inteso adottare in relazione all'esigenza di un riesame delle altrettanto numerose esenzioni ed agevolazioni a carattere soggettivo, per le quali più imperativo si presenta l'obbligo di un adeguamento al precetto costituzionale del generale concorso alla spesa pubblica.

Di particolare rilevanza si manifesta il principio di una riduzione quantitativa del beneficio (articolo 1, lettera c) per le esenzioni dall'imposta di ricchezza mobile di categoria B, che si vogliono ricondurre entro misure corrispondenti all'effettiva finalità di incoraggiamento delle attività produttive dei redditi assoggettabili al tributo in parola, senza concessione di immunità e sopra-profitti, la cui realizzazione si discosta dalla cennata finalità.

Nel quadro della suesposta valutazione della materia si è stabilito il principio che l'agevolazione tributaria venga contenuta nei limiti della normale redditività delle aziende (6 per cento del patrimonio dei soggetti tassabili in base al bilancio e 6 per cen-

to del capitale investito per gli altri soggetti), adeguando i predetti limiti a quelli previsti per l'imposta sulle società dall'articolo 147 del testo unico 29 gennaio 1958, n. 645.

L'articolo 2 del disegno di legge elenca le esenzioni ed agevolazioni la cui conservazione risponde ai cennati principi di prevalente interesse pubblico.

L'articolo 3, infine, prevede una Commissione di diciassette membri costituita da cinque deputati e da cinque senatori nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee, da tre funzionari del Ministero delle finanze, da un funzionario del Ministero del bilancio e da un altro del Ministero del tesoro, nonché da due docenti di materie giuridiche o tributarie designati dal Ministro per le finanze. A questa Commissione spetta il compito di esprimere il parere sulle norme da emanare in virtù della delega, entro il perentorio termine di sessanta giorni, decorso il quale il Governo può provvedere senza detto parere.

Si è ritenuto opportuno introdurre tale termine, sia per dare alla Commissione il tempo sufficiente per poter formulare ponderati pareri, sia per rendere più sollecita la procedura di elaborazione del provvedimento.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla entrata in vigore della presente legge, decreti aventi forza di legge diretti alla revisione delle vigenti esenzioni ed agevolazioni tributarie, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riduzione del numero degli Enti che usufruiscono, agli effetti delle tasse e delle imposte indirette sugli affari, della parificazione alle amministrazioni statali;

b) riesame delle esenzioni ed agevolazioni soggettive, in relazione ai fini istituzionali perseguiti;

c) limitazione del beneficio, per le esenzioni dall'imposta sul reddito di ricchezza mobile di categoria *B* che rimarranno in vigore, alla parte di reddito non eccedente il 6 per cento del patrimonio dei soggetti tassabili sul bilancio, determinato con le stesse norme previste dal testo unico 29 gennaio 1958, n. 645, ai fini dell'imposta sulle società, ed il 6 per cento del capitale investito nell'azienda per gli altri soggetti;

d) soppressione delle esenzioni che non corrispondono più ad un prevalente interesse pubblico.

L'abrogazione o la riduzione dei benefici avranno decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo o del secondo anno successivo a quello di entrata in vigore dei decreti delegati.

Art. 2.

Restano escluse dalla revisione di cui all'articolo precedente le esenzioni ed agevolazioni previste dalle seguenti norme:

a) legge 2 luglio 1949, n. 408, e successive modificazioni; legge 2 febbraio 1960, n. 35, recanti agevolazioni per le case di nuova costruzione;

b) legge 25 luglio 1952, n. 991, e successive modificazioni; legge 6 agosto 1954,

n. 604, e successive modificazioni, contenenti agevolazioni per i territori montani e per la formazione e l'arrotondamento della piccola proprietà contadina;

c) decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1598, e successive modificazioni; legge 10 agosto 1950, n. 646, e successive modificazioni, riguardanti l'industrializzazione del Mezzogiorno e la Cassa per il Mezzogiorno;

d) legge 29 luglio 1957, n. 635, e successive modificazioni, recante provvidenze per le zone depresse del Centro-Nord;

e) legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni, disciplinante l'esercizio del credito agrario;

f) legge 27 luglio 1962, n. 1228, relativa al trattamento tributario degli Istituti e delle Aziende di credito operanti a medio e lungo termine.

Art. 3.

I provvedimenti indicati nell'articolo 1 saranno emanati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri del bilancio e del tesoro, e con gli altri Ministri interessati, e sentito il parere di una Commissione costituita di cinque deputati e di cinque senatori, nonchè di tre funzionari in rappresentanza del Ministero delle finanze, di due in rappresentanza rispettivamente del Ministero del bilancio e del tesoro, e di tre docenti in materie giuridiche o tributarie, designati dal Ministro delle finanze.

La Commissione elegge il suo presidente tra i parlamentari. Essa invita alle adunanze, con diritto di voto, un rappresentante delle Amministrazioni interessate, secondo la materia in discussione.

La Commissione deve esprimere il parere nel termine perentorio di sessanta giorni. Decorso inutilmente tale termine, si provvede senza il parere della Commissione.