

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 4065

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE  
(TRABUCCHI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO  
(LA MALFA)

E COL MINISTRO DEL TESORO  
(TREMELLONI)

Revisione delle esenzioni e delle agevolazioni tributarie

*Seduta del 2 agosto 1962*

ONOREVOLI DEPUTATI ! — 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 risollevarmento 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 a un indiretto aggravio per tutti i contribuenti che assolvono il carico

tributario per sé 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 duplice fine di ristabilire il principio della generalità del dovere tributario e di recuperare al bilancio un cospicuo volume di entrate.

Il Parlamento ha avvertito ripetutamente l'esistenza di tale problema; così la Commissione Finanze e tesoro del Senato, nell'esprimere parere favorevole sul disegno 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 de-

roga 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.

Né la questione può dirsi sorta ora, poiché già nel 1921 la Commissione ministeriale, che assistette il Ministro Soleri nello studio del progetto di « riforma delle imposte dirette sui redditi », se ne dovette occupare, approvando il seguente ordine del giorno:

« a) che nessuna esenzione da imposte e tasse debba essere concessa se non dal Ministero delle finanze, al quale deve spettare esclusivamente l'iniziativa delle relative disposizioni legislative ed amministrative;

b) che gli altri Ministeri, ove vogliano concedere aiuti a speciali forme di produzioni o ad istituzioni, ecc., lo debbono fare mediante stanziamenti da iscriversi regolarmente nei loro bilanci;

c) che sia fatto divieto ai Ministeri, diversi da quello delle finanze, di creare contributi di carattere speciale destinati a speciali spese della loro gestione o ad enti autonomi da essi creati ».

Sotto la spinta della medesima esigenza, l'orientamento restrittivo in materia ha avuto un principio di attuazione nel settore delle tasse di bollo, in quanto il decreto presidenziale 25 giugno 1953, n. 492, contiene una disposizione (articolo 47), in virtù della quale le esenzioni dalle imposte di bollo e le riduzioni delle imposte di bollo graduale e proporzionale 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 col disegno di legge, già approvato dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame del Senato, concernente il trattamento tributario degli Istituti di credito a medio e lungo termine, col quale si è proceduto a modificare il regime di abbonamento, sostitutivo dell'imposta di ric-

chezza mobile categoria B, esistente a favore degli Istituti suddetti.

Si pone 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, sostanzialmente, il precedente disegno di legge presentato il 9 giugno 1956 dall'allora Ministro delle finanze onorevole Andreotti, si è predisposto il presente disegno di legge che, in ossequio al disposto dell'articolo 76 della Costituzione, determina, all'articolo 1, oltre che la durata della delega, l'oggetto ed i principi informativi delle norme delegate, in conformità delle esigenze e dei fini suesposti e già indicati dal Parlamento in sede di esame della legge sulla perequazione tributaria.

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 del ristabilimento della generalità del dovere tributario; in effetti, in un riesame di tutte le esenzioni e le agevolazioni non si può non partire dal criterio generalissimo di ripristinare l'obbligo di tutti i soggetti di concorrere alle pubbliche spese.

In secondo luogo, le esenzioni ed agevolazioni vigenti debbono essere confrontate con l'interesse pubblico alla loro esistenza; se tale interesse è venuto meno o comunque ha cessato di essere attuale, non v'ha dubbio che l'esenzione o l'agevolazione deve essere revocata. Se, invece, tale interesse sussiste tuttora, ma in misura ridotta o indiretta, corrisponde a una sentita esigenza di giustizia che l'esenzione o l'agevolazione sia riveduta nella durata e nella misura.

E poiché sarebbe stato eccessivo, sotto diversi profili, prevedere la cessazione o la riduzione del regime agevolato con l'entrata in vigore dei decreti delegati, è sembrato consentibile che gli effetti di questi possano essere spostati leggermente nel tempo, quanto meno di un semestre.

Si è ritenuto, altresì, di porre un limite alla revisione delle esenzioni ed agevolazioni, escludendone quelle previste nelle leggi organiche che regolano l'applicazione dei singoli tributi, in quanto fondate su considerazioni politico-sociali di carattere permanente, e quelle dirette a favorire l'industrializzazione del Mezzogiorno, in quanto dettate da esigenze connesse con i fini di politica economica perseguiti dallo Stato in una visione unitaria del pubblico interesse.

È stata eliminata, rispetto alla formulazione del precedente disegno di legge, la facoltà di convertire le esenzioni od agevolazioni in contributi diretti da parte dello Stato. Si è voluto evitare, con ciò, la possibilità che

vengano addossati allo Stato oneri imprevedibili.

Il disegno di legge prevede, inoltre, all'articolo 2, 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 dall'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) ristabilimento della generalità del dovere tributario;
- b) revoca delle esenzioni ed agevolazioni che non corrispondono più a un prevalente interesse pubblico;
- c) ovvero riduzione, nella misura e nella durata, di esenzioni ed agevolazioni, in relazione alla cessazione e alla attenuazione dell'interesse pubblico per il quale sono state accordate;
- d) decorrenza della revoca o della riduzione a partire dall'inizio del semestre finanziario successivo a quello di entrata in vigore dei decreti delegati.

La revisione non si applica alle esenzioni ed agevolazioni previste dalle leggi organiche riguardanti i singoli tributi, né a quelle dirette a favorire l'industrializzazione del Mezzogiorno.

ART. 2.

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