

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 87

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **BOZZI, ALPINO, MALAGODI, FERIOLI, TROMBETTA**

Presentata il 31 maggio 1963

Revisione delle esenzioni ed agevolazioni tributarie

ONOREVOLI COLLEGHI! — La serie dei provvedimenti legislativi, contenenti agevolazioni ed esenzioni fiscali, ha raggiunto una mole così considerevole da rendere assai problematica, se non proprio impossibile, l'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 risollevarlo 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.

La riforma tributaria in atto, impostata su basi perequative, non può lasciare sussistere l'attuale sistema delle agevolazioni con la tendenza ad un persistente e sempre maggiore

loro propagarsi quasi per germinazione spontanea.

Di tale necessità si rese interprete anche la Commissione Finanze e Tesoro del Senato che, nell'esprimere parere favorevole al disegno di legge sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario, pose in rilievo il passo conseguito dal Fisco col ridurre le aliquote di molti tributi e riconobbe, contemporaneamente, che, ciò nonostante, le aliquote delle imposte dirette rimanevano ancora troppo alte per la piena attuazione dell'intento della normalizzazione dei rapporti tra Stato e contribuenti.

La Commissione inquadrò in un'organica visione il problema dell'ulteriore riduzione delle aliquote, quello della perequazione tributaria e il problema delle evasioni, considerando questo nel senso più largo e non veramente legale della parola, comprendendovi, oltre alla evasione *contraria alla legge*, l'evasione *consentita dalla legge stessa*, nelle due sottospecie di evasione parziale, come correttivo della pressione fiscale altrimenti insopportabile, e di evasione quale complesso di esenzioni ispirate ai più diversi fini. Queste ultime, — fu asserito — creano, spesso senza giustificazione, disparità di trattamento che occorre rimuovere per attuare la perequazione tributaria, recuperando settori di contribuenti favoriti dalle esenzioni.

La Commissione concluse perciò l'esame del disegno di legge con un ordine del giorno

nel quale, premesso che, nelle contrastanti esigenze di ridurre le aliquote e di non menomare il gettito fiscale, occorre recuperare all'imposizione, una larga parte del reddito esente, 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 un'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 ».

Il Senato approvò questo ordine del giorno il 27 ottobre 1950.

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.

Per quanto non si possa valutare con esattezza la perdita che l'Erario subisce in conseguenza delle numerose disposizioni di legge contenenti agevolazioni ed esenzioni fiscali, si può tuttavia ritenere, secondo quanto ebbe a dire alla Camera dei Deputati il compianto Ministro Vanoni nel 1949, che tale perdita si aggiri intorno all'ordine di centinaia di miliardi.

Tale indicazione, anche se può dare un modesto contributo in orientamento alla più precisa valutazione del fenomeno, non può che destare preoccupazioni, ove si intenda perseguire una politica di reale e produttiva perequazione tributaria.

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 o tasse debba essere concessa se non dal Ministero della finanza, 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 produzione 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 delle 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 graduali e proporzionali 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.

Si pone ora 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.

In base a tutte queste considerazioni il Governo, allora presieduto dall'onorevole Segni ed al quale partecipavano anche i liberali, presentò nella seconda legislatura, in data 9 giugno 1956, un apposito disegno di legge (Camera n. 2291) inteso appunto ad affidare al Governo, tramite l'istituto della delega, la revisione delle esenzioni fiscali.

Poiché l'accentuarsi della pressione fiscale sui contribuenti normali aggrava sempre più la situazione tributaria del Paese e rende quanto mai urgente una revisione delle innumerevoli esenzioni fiscali, riteniamo opportuno, con la presente proposta di legge, riprendere quel progetto governativo onde avviare a soluzione un problema che, per la sua complessità, richiederà in concreto un iter lungo e laborioso.

La presente proposta di legge, 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.

La proposta di legge prevede, inoltre, all'articolo 2, una Commissione di 17 membri, costituita di 5 deputati al Parlamento e di 5

senatori della Repubblica, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, di 3 funzionari del Ministero delle finanze, di 1 funzionario del Ministero del bilancio e di un altro del Ministero del tesoro, nonché di 2 docenti di materie giuridiche o tributarie nominati dal Ministero per le finanze. A questa Commissione spetta il compito di esprimere il parere sulle norme da emanare in virtù della delega.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, provvedimenti con forza di legge diretti alla revisione delle vigenti esenzioni ed agevolazioni tributarie.

I provvedimenti potranno eliminare le esenzioni o agevolazioni tributarie, o ridurle nella misura o nella durata, ovvero sostituire in tutto o in parte le esenzioni od agevolazioni stesse a mezzo di contributi diretti da parte dello Stato. I provvedimenti, ispirati al criterio della giustizia tributaria, saranno adottati in base all'esame delle singole situazioni, valutando la permanenza o meno dell'interesse economico o sociale al mantenimento della esenzione o agevolazione.

ART. 2.

I provvedimenti indicati nell'articolo precedente saranno emanati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri per il bilancio e per il tesoro e con gli altri Ministri di volta in volta interessati, sentito il parere di una Commissione, costituita di 5 deputati e di 5 senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere, 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, nominati dal Ministro per le finanze.

La Commissione elegge il suo presidente tra i parlamentari. Essa invita alle adunanze, con diritto di voto, un rappresentante dei Ministri, diversi da quelli già rappresentati, interessati alle materie di volta in volta esaminate.