CAMERA DEI DEPUTATI^{N. 349-A}

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE VALSECCHI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(VANONI)DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(GAVA)*nella seduta del 17 novembre 1953*

Abolizione dell'imposta sulle rendite degli enti di manomorta

Presentata alla Presidenza l'8 aprile 1954

ONOREVOLI COLLEGHI! — Non tornerebbe conto di sprecare molte parole per una relazione che intende illustrare le ragioni per le quali vi viene sottoposto il presente disegno di legge sull'abolizione della imposta sulle rendite di manomorta, qualora noi andiamo a riscontrare la non economicità dell'imposta stessa. È sempre valida, infatti, la regola di A. Smith secondo la quale « ogni imposta deve essere riscossa in modo che si tolga dalle mani del popolo la minor somma possibile, al di là di ciò che deve entrare nel tesoro dello Stato » (a).

(a) Cfr. NITTI, *Scienza delle finanze*, 2^a edizione, Napoli, 1905.

Per la imposta in esame si sono avute negli ultimi esercizi le seguenti entrate:

Esercizio 1938-39 . . .	L.	21.992.000
» 1949-50 . . .	»	115.789.000
» 1950-51 . . .	»	100.000.000
» 1951-52 . . .	»	310.500.000

Commentiamo le cifre con le stesse parole dell'Amministrazione finanziaria: « L'incremento eccezionale del tributo è dovuto a ragioni tecniche, perché la revisione degli imponibili è fatta ogni cinque anni e nell'esercizio che si esamina (1951-52) è scaduto tale termine: è quindi una revisione generale dei redditi effettivi o presunti dei beni appartenenti agli enti morali che ha portato alla triplicazione del gettito del tributo, portan-

dolo al primo posto nella graduatoria degli incrementi verificatesi nell'esercizio 1951-52. La prossima revisione generale deve aver luogo nel 1956, per il quinquennio 1956-60.

«Ciò nonostante il tributo non è neppure quintuplicato dall'ultimo esercizio prebellico, mentre la media generale dell'incremento del gruppo dei tributi al quale appartiene è di novanta volte. Esso figura per importanza all'ultimo posto dei tributi veri e propri. È per questo contrasto tra il gettito del tributo ed il lavoro che produce agli uffici (dato che quella trascurabile entrata è riscossa attraverso decine di migliaia di articoli di poche lire ciascuno, in tutti i 1074 Uffici del registro) che si è dibattuto tra gli studiosi e nel seno stesso degli organi amministrativi la questione se convenga mantenerlo ancora in vita» (a).

La questione viene risolta col presente disegno di legge.

Il vostro relatore si rende conto di come possa sorgere in taluno un senso di non celabile stupore nel vedere tagliare dal troppo ramoso ramo dei nostri tributi uno dei rami più vecchi; ma è proprio per questa sua vetustà che esso non può essere alimentato e va reciso.

L'imposta di manomorta (qualificata anche e non propriamente tassa), cosiddetta perché colpisce « quei patrimoni che non assolvono l'imposta successoria, per l'indole indefettibile del proprietario, il quale, come fa la mano del morto, afferrato qualche cosa, per la rigidità cadaverica più non la lascia sfuggire » (b), vanta una origine remota e trova spiegazione nel fatto che l'accumularsi dei beni nelle mani morte sottraeva una gran massa di materia imponibile, tanto nei trapassi per causa di morte che nelle contrattazioni, le quali si verificavano con maggior frequenza sulle proprietà private e singolari, che non su quelle appartenenti a corpi morali. Si può con sicurezza affermare che nessun istituto finanziario ha una storia ricca e importante quale quello della manomorta.

Per quanto riguarda il nostro Paese e per non rifarsi a più antica data, basta ricordare

(a) Cfr. MINISTERO DELLE FINANZE, DIREZIONE GENERALE DELLE TASSE E DELL'IMPOSTE INDIRETTE. *Relazione sull'attività dell'Amministrazione delle tasse e delle imposte indirette sugli affari durante l'esercizio 1951-52*, Roma, Poligrafico dello Stato, 1953.

(b) L. EINAUDI, *Principi di scienza della finanza*, Einaudi 1948.

che le manimorte, colpite in varie forme e misura, fino a tutto il secolo XVIII, vennero abolite per effetto della Rivoluzione e della dominazione francese, perché lo Stato incamerò in gran parte le masse imponibili. Sopravvenuta poi, a seguito del Congresso di Vienna, la Restaurazione, anche le manimorte ripresero ad accrescersi, si da far risentire la necessità del ripristino dell'imposta. Così nel Ducato di Modena si ebbe il decreto ducale del 1849; nel Lombardo Veneto la legge austriaca del 9 febbraio 1850; in Piemonte e Sardegna la legge 23 maggio 1851, n. 1154, estesa poi all'Emilia col decreto 18 gennaio 1860, all'Umbria con il decreto 24 ottobre 1860, alle Marche con il decreto 5 novembre 1860 (a).

Poco dopo la formazione del Regno, il Ministro delle finanze, onorevole Bastogi, presentava, il 4 luglio 1861, un disegno di legge relativo alla « Tassa sui beni dei corpi morali e di manomorta » (b).

Nella relazione che accompagna il disegno l'imposta è moralmente e giuridicamente giustificata, come nella legge austriaca, quale « equivalente d'imposta » sulla successione e la legge, mentre fondamentalmente si attiene al testo sardo del 1851, introduce « quelle modificazioni che o le mutate condizioni o la esperienza di nove anni hanno dimostrato necessarie ed opportune ».

Il principio teorico e dottrinale dell'equivalenza è tuttora il fondamento del tributo, anche se non ci si è troppo preoccupati di indagare se tra l'imposta surrogata e quella surrogatoria esista in effetti la desiderata corrispondenza.

Alla Camera la discussione si svolse nelle sedute del 13 e del 14 gennaio 1862 con interventi che non furono affatto, come è stato detto in questa Camera nello scorso anno in occasione della prima presentazione del presente disegno di legge, né memorabili, né storici.

Quella Camera non si trovava, invero, a discutere di un tributo nuovo: essa aveva il compito di unificare leggi distinte, ma non sostanzialmente diverse, per dar luogo ad un testo nuovo valido per tutto il Regno.

La discussione si accalorò sull'opportunità di estendere o meno l'imposta alle province ed ai comuni e sull'esonero da conce-

(a) L. PRINCIVALLE, *Manuale per l'applicazione della tassa sulla manomorta*, Roma 1900.

(b) Cfr. Camera dei Deputati, Sessione 1861, n. 116.

dersi agli asili infantili. E mentre, oltre al Ministro, si dichiaravano, favorevoli, fra gli altri, il relatore Cavour, il Lanza, il Broglio (« Dove c'è proprietà, disse, ivi ci debb'esser pagamento dell'imposta allo Stato »), fra coloro che vi si dichiararono contrari v'è da ricordare il Crispi (a).

In conclusione si ebbe la legge 21 aprile 1862, n. 588, che fu seguita dal regolamento 4 maggio 1862, n. 597. Successivamente si ebbe il testo unico sulla tassa di manomorta, approvato con regio decreto 13 settembre 1874, n. 2078, cui fece seguito il regio decreto 25 settembre 1874, n. 2129, che approva il relativo regolamento.

Il testo legislativo che attualmente disciplina la materia è il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3271, rimasto invariato fino al giorno d'oggi per quanto riguarda le norme di applicazione del tributo e quelle per il suo accertamento e la sua riscossione.

L'articolo primo determina i soggetti passivi del tributo, che sono le province, i comuni, gli istituti di carità e di beneficenza, gli economati generali dei benefici vacanti, le fabbricerie ed altre amministrazioni delle chiese, i benefici ecclesiastici e la cappellanie, anche laicali, le case religiose, le confraternite, gli istituti religiosi di ogni culto e gli altri stabilimenti, associazioni e corpi morali di manomorta.

(a) Ecco l'argomentare del Crispi: « Molti comuni (siciliani) faranno bancarotta ». « Il Regno è ordinato in comuni, province, Stato. Questo triplice organamento è fatto nello scopo di dare facile svolgimento alle svariate funzioni della vita della Nazione, di soddisfare gli interessi economici. Se al contrario ci formiamo dei comuni e delle province il concetto che essi siano degli istituti morali, viventi da sé e per sé, senza alcun vincolo con gli enti identici in cui è ripartito il paese, con totale indipendenza e senza costituire nel loro complesso lo Stato, allora comprendo che andrebbero soggetti come privati cittadini, come i monasteri e gli altri stabilimenti, alle norme determinate dagli enunciati articoli dello Statuto (articoli 24 e 25). Ma i comuni e le province sono organi di cui lo Stato è il corpo; sono, direi quasi, uffici pubblici, dai quali la popolazione del Regno viene amministrata. Ed ora domando ai miei oppositori: perché questa tassa non la estendete ai beni che sono di proprietà dello Stato? ».

« ... Perché non puossi con la destra togliere il danaro da una cassa e riporvelo con la sinistra... Non miltterebbero per i comuni e per le province, veri compartimenti amministrativi della Nazione, le ragioni vevoli pel Demanio dello Stato? » (Cfr. *Atti del Parlamento italiano*, Sessione 1861-62, Discussioni, volume III, pagina 643-644).

Ma la schiera ed il peso di tutti questi soggetti passivi sono stati diradati e diminuiti da tutta una serie di provvedimenti, che, volta volta, consentono l'esenzione del tributo o l'applicazione dell'aliquota ridotta, la quale, secondo il dettato dell'articolo 9, è applicata sulla rendita reale o presunta di tutti i beni mobili od immobili che appartengono agli enti di manomorta ed in genere sulla rendita reale o presunta di tutti i beni che si computano per l'imposta di successione.

L'aliquota normale è del 7,20 per cento; quella ridotta è dello 0,90 per cento.

Gli istituti di carità e di beneficenza, di istruzione e di educazione, le fondazioni destinate a premiare la virtù o il merito o che hanno altri scopi di pubblica utilità, sono infatti soggetti, in forza dell'articolo 2, all'aliquota ridotta.

In dipendenza della legge 17 maggio 1929, n. 810, che approvò il Concordato 11 febbraio 1929 fra la Santa Sede ed il Governo italiano, il fine di culto e di religione venne a tutti gli effetti equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione (articolo 29, lettera h, del Concordato). Ne derivò che l'imposta di manomorta dovuta dai benefici ecclesiastici e dagli enti di culto cattolico fu liquidata con l'aliquota ridotta.

Il privilegio dell'esenzione soggettiva dall'imposta fu nel tempo sempre più esteso. Già la legge, con l'articolo 5, contempla l'esenzione in favore delle società commerciali e industriali, di credito e di assicurazione; degli asili infantili; degli enti parificati nei rapporti tributari alle Amministrazioni dello Stato; della Croce Rossa Italiana; della Società « Dante Alighieri ». Ma e prima e dopo della promulgazione della legge vigente vennero, con legge speciale, cancellati dai ruoli numerosi altri soggetti (a).

(a) Ecco la lista degli enti esenti dall'imposta di manomorta in virtù di leggi speciali:

1°) Istituto di previdenza e Casse di pensione e di mutuo soccorso del personale ferroviario, preesistenti alla promulgazione della legge 29 marzo 1900; n. 101 (articolo 25 della legge 29 marzo 1900, n. 101).

2°) La Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e vecchiaia degli operai, per le donazioni ed elargizioni ad essa fatte, per atto tra vivi ed a causa di morte (legge 30 maggio 1907, n. 376, articolo 31).

3°) Cassa di previdenza per le pensioni dei sanitari (testo unico 2 gennaio 1913, n. 453).

4°) Opera nazionale « Emanuele Filiberto di Savoia » per soccorso agli orfani dei militari morti nella campagna di Libia (legge 1° aprile 1915, n. 482).

Parimenti venne estesa l'esenzione oggettiva, già contemplata dagli articoli 6 e 7 della legge. Per l'articolo 6 il beneficio della esenzione veniva concesso ai benefici ecclesiastici maggiori e minori, i cui titolari appartengono alle categorie, del clero, alle quali vengono concessi assegni supplementari per congrua. A questo riguardo è da rilevare la larghezza usata nelle concessioni del supplemento di congrua ai benefici parrocchiali, ormai per la maggioranza congruati e quindi usciti di tassazione. Inoltre la legge dispone la non tassabilità degli enti aventi un patrimonio la cui rendita netta non ecceda le lire 1.000 annue (lire del 1923), ed esoneri le rendite presuntive delle case o delle porzioni di case, compresi i mobili di arredamento, che servono:

a) all'uso immediato degli istituti di carità, di beneficenza, di istruzione e di educazione (e per effetto del Concordato, di culto e di religione);

5°) Orfanotrofo militare di Napoli (articolo 9 del decreto-legge luogotenenziale 13 giugno 1915, n. 782).

6°) Cassa degli invalidi della Marina mercantile (amministrata dalla detta Cassa) per le stesse donazioni ed elargizioni (decreto luogotenenziale 18 novembre 1915, e regio decreto 24 ottobre 1919, n. 1996).

7°) Istituti nazionali ed Enti da essi dipendenti ed i Comitati provinciali per la protezione degli orfani di guerra, nonché gli enti morali, che hanno per scopo principale l'assistenza degli orfani di guerra per la parte di patrimonio destinato a tale scopo, giusta le disposizioni dell'articolo 10 (comma ultimo) e 14 (comma 4°) della legge 18 luglio 1917, n. 1143, per la protezione ed assistenza degli orfani di guerra, disposizioni che estendono ai detti Istituti, Comitati ed Enti la esenzione da tassa di manomorta, sancita dalla legge 1° aprile 1915, n. 462, a favore dell'Opera nazionale « Emanuele Filiberto di Savoia ».

8°) Istituti di consumo per gli impiegati e salariati dello Stato (decreto luogotenenziale 5 gennaio 1919, n. 404, che approva la convenzione stipulata in Napoli il 10 ottobre 1918, per la costituzione del Consorzio)

9°) Monte pensioni degli insegnanti nelle scuole pubbliche elementari, negli asili d'infanzia e nei regi educatori femminili a patrimonio sorvegliato (testo unico 2 gennaio 1919, n. 459, n. 1).

10°) Cassa di previdenza per le pensioni a favore dei segretari ed altri impiegati del comune delle province e delle istituzioni pubbliche di beneficenza (testo unico 2 gennaio 1919, n. 459).

11°) Cassa di previdenza per il personale tecnico aggiunto del catasto e dei servizi tecnici erariali (testo unico 2 gennaio 1919, n. 459).

b) all'abitazione e agli uffici dei vescovi, dei parroci, viceparroci e loro coadiutori ovvero dei ministri di qualunque culto con cura d'anime:

c) ad uso delle amministrazioni provinciali e comunali per i loro uffici e per gli stabilimenti dipendenti da tali amministrazioni e destinati a pubblico beneficio;

d) per opere di carità, di beneficenza, di istruzione e di educazione, disposte dalle province, dai comuni e dalle Camere di commercio.

In dipendenza della legge 21 marzo 1926, n. 442, la totale esenzione dell'imposta è stata introdotta a favore del Fondo per il culto e del Fondo di beneficenza e religione della città di Roma

Per effetto dei decreti-legge 26 agosto 1927, n. 1755, e 14 marzo 1938, n. 441, è stata concessa l'esenzione dell'imposta di mano morta rispettivamente a favore delle regie scuole industriali e delle regie scuole e dei regi istituti di istruzione tecnica.

12°) Cassa di previdenza per le pensioni agli ufficiali giudiziari (testo unico 2 gennaio 1919, n. 459).

13°) Consorzio per la diffusione della frutticoltura nel Mezzogiorno (decreto luogotenenziale 5 gennaio 1919, n. 404, che approva la convenzione stipulata in Napoli il 10 ottobre 1918 per la costituzione del Consorzio).

14°) Opera nazionale dei combattenti (decreto luogotenenziale 28 gennaio 1919, n. 55, articolo 50)

15°) Ente nazionale per l'istruzione degli adulti analfabeti (regio decreto-legge 2 settembre 1919, n. 1729, n. 1).

16°) Ente autonomo per la costruzione, manutenzione ed esercizio dell'Acquedotto pugliese (regio decreto 9 ottobre 1919, n. 2060).

17°) Istituti autonomi ed Enti morali per la costruzione e l'acquisto di case popolari ed economiche (testo unico 30 novembre 1919, n. 2318, articolo 43).

18°) Opera di previdenza degli impiegati dello Stato e dei loro superstiti non aventi diritto a pensione (regio decreto 26 febbraio 1920, n. 520).

19°) Cassa di maternità, istituita presso la Cassa nazionale di previdenza per la invalidità e vecchiaia degli operai, per le donazioni ed elargizioni ad essa fatte per atto tra i vivi od a causa di morte (legge 17 luglio 1920, n. 219).

20°) Casse provinciali di credito agrario della Sardegna (testo unico delle leggi e dei decreti sul credito agrario approvato con regio decreto 2 aprile 1922, n. 932, articolo 29).

Cfr. GIANNI, SCOCA, BUZZETTI: *Codice delle leggi tributarie*, Giuffrè, Milano 1949; e ARENA-SCANDALE: *Le leggi fiscali*, Zuffi, Bologna 1953.

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Altra eliminazione di imponibile si verificò a causa della legge 27 maggio 1929, con la quale vennero soppressi gli economati dei benefici vacanti e si concentrò l'amministrazione dei relativi patrimoni nel Ministero della Giustizia e affari di culto, dal quale fu poi trasferita più tardi al Ministero dell'Interno.

Neppure sono soggetti ad imposta, per l'articolo 8 della legge, gli interessi dovuti dalla Cassa depositi e prestiti sui capitali depositati, quando sia fissato un termine maggiore di un anno per la restituzione; né gli interessi dei capitali dati a mutuo dalle Casse di risparmio, quando questi capitali provengono da somme in queste Casse depositate e non costituiscono una dotazione permanente dell'istituto.

Devesi inoltre notare — per dirla con le parole dell'Amministrazione Finanziaria — « la moderazione negli accertamenti delle rendite imponibili degli immobili costituenti le dotazioni dei benefici parrocchiali e coadiutoriali, i quali, per effetto della legge 14 gennaio 1929, n. 130, vengono eseguiti con le norme di cui all'articolo 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3062, su basi cioè automatiche e precisamente, per i terreni, sull'estimo censuario da moltiplicarsi per un coefficiente di variazione e, per i fabbricati, sul reddito iscritto nel ruolo della relativa imposta ».

Tralasciando il discorso sulle deduzioni ammesse dalla legge in sede dell'accertamento imponibile, giova ricordare che vennero esentati da imposta di manomorta gli interessi relativi al prestito redimibile del 5 per cento, quelli del prestito della ricostruzione e dei buoni novennali, avendo la Corte di cassazione a sezioni unite, con sentenza del 29 gennaio-5 aprile del 1948, « stabilito il principio che i titoli di rendita pubblica dichiarati per legge esenti da imposta di successione non possono essere assoggettati ad imposta di manomorta, stante il parallelismo istituzionale e la equivalenza dei due tributi » (a).

Risultarono così sottratti all'imposta tutti i titoli del debito pubblico, relativi a prestiti consolidati e redimibili emessi dal 1943 in poi (tutti dichiarati esenti da imposta di successione) e la massa dei buoni poliennali del Tesoro, anch'essi esentati dalla imposta di successione ai sensi del regio decreto-legge 27 maggio 1943, n. 398.

(a) Per i precedenti, cfr. GAETANO ZINGALI: *I rapporti finanziari fra Stato e Chiesa*. Vallardi, Milano 1943.

Si è così sufficientemente illustrata la storia e la fine di questa imposta.

Se è vero, come è vero, che l'imponibile si è ridotto allo stremo; se è vero, come è vero, che la massa più importante delle rendite proviene da titoli di rendita pubblica, esenti da imposta; che degli enti di manomorta i più importanti sono ormai i comuni, i quali tuttavia non ritraggono gran che dal demanio patrimoniale, vuoi perchè soggetto ad usi civici, vuoi perchè la maggior parte delle amministrazioni comunali è in *deficit* o pareggia a malapena i difficili bilanci, si da non presentare utili assoggettabili ad imposta di manomorta; se tutto questo è vero, ben si comprende la ragione del presente disegno di legge.

La scemata importanza del tributo rimbalza evidente dal seguente specchietto, con il quale si vuole esaminare il gettito dell'imposta di manomorta in confronto di quella sulle successioni:

ESERCIZI FINANZIARI	Gettito, in milioni di lire, dell'imposta di		% della manomorta rispetto alle successioni
	manomorta	successioni e donazioni	
1884-85 (a)	6,6	33,1	19,94
1904-05 (a)	5,7	40,1	14,21
1922-23 (a)	11,1	305 —	3,63
1924-25 (a)	12,7	116,7	10,88
1928-29 (a)	26,6	58 —	45,85
1929-30 (a)	20,1	56 —	35,89
1930-31 (a)	18,9	100,5	18,88
1938-39 (b)	21,9	183,80	11,91
1940-41 (a)	23,7	229,2	10,35
1949-50 (b)	115,7	9.763,5	1,18
1950-51 (b)	100 —	7.327,1	1,36
1951-52 (b)	310,5	8.589,3	3,61

(a) Da ZINGALI, o. c.

(b) Da MINISTERO DELLE FINANZE, *Relazione citata*.

Il Ministro Vanoni alla Camera, il 31 maggio 1952, preannunciando l'abolizione dell'imposta, ebbe a dichiarare: « Con tutti gli sforzi di accertamento che abbiamo fatto

in questi ultimi tempi, arriveremo sì e no, nell'esercizio in corso, ad un gettito di circa 300 milioni. È una imposta che io considero ormai fuori del tempo perchè gli scopi di politica economica per i quali venne istituita, cioè evitare che si formassero dei patrimoni immobilizzati, è fuori della realtà attuale. Quasi tutti gli enti di assistenza, di beneficenza e di culto hanno trasformato i loro patrimoni immobiliari in titoli pubblici e li hanno mobilitati anche più del necessario, come sa chiunque si interessi di problemi di beneficenza e assistenza.

« Avremmo altri importanti soggetti di imposizione dell'imposta di manomorta oltre agli enti di beneficenza, assistenza e culto. È vero? Abbiamo i comuni, le aziende municipalizzate e le provincie. Ma qui se portiamo via con

una mano per poi dare con l'altra, sotto forma di integrazioni od altro, facciamo una pessima operazione.

« Credo veramente che sia arrivato il tempo in cui con coscienza tranquilla possiamo abolire questa imposta e chiudere il capitolo della manomorta » (a).

In tale conclusione concorda anche la vostra Commissione ed il vostro relatore che, adempiuto al suo compito, si onora di chiedervi l'approvazione del disegno di legge.

VALESCCHI, *Relatore.*

(a) EZIO VANONI, *Discorsi pronunciati alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica in sede di discussione del bilancio Roma, Poligrafico dello Stato, 1952.*

**DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO**

ARTICOLO UNICO.

È abolita, con effetto dal 1° gennaio 1954, l'imposta di manomorta prevista dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3271, e successive aggiunte e modificazioni.

**DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE**

ARTICOLO UNICO.

Identico.