CAMERA DEI DEPUTATI N. 1773-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(RELATORE **DI PRIMIO**, *per la maggioranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(SARAGAT)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELLE FINANZE
(TREMELLONI)

alla Presidenza il 26 ottobre 1964

—

Approvazione ed esecuzione degli Scambi di Note tra l'Italia e la Santa Sede relativi all'applicazione della legge 29 dicembre 1962, n. 1745, sull'istituzione di una ritenuta d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle società, effettuati in Roma l'11 ottobre 1963

Presentata alla Presidenza il 6 marzo 1968

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge, che viene sottoposto al vostro esame o alla vostra approvazione non merita il consenso della Camera. Colla relazione introduttiva il Governo chiede l'approvazione del disegno di legge perché « in considerazione dei precedenti legislativi e dato la particolare figura della beneficiaria (la Santa Sede), si è ritenuto, nello spirito del Concordato, di aderire alle aspettative della Santa Sede circa un trattamento agevolativo per quanto concerne la legge n. 1745 ».

È precisamente questa generica e retorica argomentazione che dimostra l'inconsistenza giuridico-politica della posizione del Governo. Per quanto alto sia il prestigio che la Santa Sede gode nell'estimazione generale per gli alti compiti che essa ha assolto e continua ad assolvere nel mondo, esistono valori altrettanto prestigiosi, che non possono essere obliterati, senza distruggere le condizioni stesse di un ordinato vivere civile. In materia d'imposizione il principio fondamentale è rappresentato dalla certezza del diritto, la quale garantisce l'eguaglianza di trattamento di tutte le persone fisiche e giuridiche, soggette al dovere contributivo, salvo le eccezioni espressamente previste dalla legge e per motivi, che, per la loro rilevanza sociale, ne giustificano l'esistenza. Il potere d'imposizione è, d'altra parte, un aspetto e, certamente, uno dei più cospicui della sovranità dello Stato. Per que-

sta considerazione le eccezioni all'obbligo contributivo devono essere determinate con legge oppure devono essere la manifestazione di reciproche concessioni tra stati sovrani che trovano la loro giustificazione nella reciprocità di trattamento.

Ora nessuna di queste giustificazioni ricorre nel nostro caso.

Infatti non può essere invocato il trattato lateranense, il quale agli articoli 15 e 16 prevede alcune esenzioni fiscali, le quali però non concernono i redditi derivanti da azioni possedute dalla Santa Sede, sebbene alcuni beni immobili ivi espressamente menzionati.

Né può essere invocato il concordato nella parte ove afferma che il fine di culto o di religione è « a tutti gli effetti tributari equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione ». Trattasi infatti d'una locuzione generica, che per l'ampiezza della sua determinazione non consente di stabilire in quali casi il reddito comunque prodotto, debba essere esonerato dal pagamento delle relative imposte. Infatti il « fine di culto e di religione », non può essere automaticamente e meccanicamente desunto soltanto dalla personalità del produttore del reddito, ma anche dall'ampiezza del reddito, e sovrattutto, dalla sua destinazione. Pertanto occorre sempre un atto normativo il quale precisi le circostanze di fatto, che devono ricorrere perché si possa affermare che il reddito è esente da imposta per « fine di culto o di religione ». Inoltre l'atto normativo deve in ogni caso precisare le condizioni, cui bisogna adempiere, affinché l'esonero concesso per fine di culto o di religione, sia effettivamente applicabile.

Né argomenti in senso contrario alla nostra tesi possono essere desunti dal regime particolare ed eccezionale, a cui furono assoggettate i frutti azionari col regio decreto-legge 7 settembre 1935, n. 1727. Con questa legge furono infatti sottoposti al pagamento dell'imposta, nella misura del 10 per cento, tutti i frutti derivanti da titoli azionari. La Santa Sede ha pagato queste imposte, come tutte le altre persone fisiche e giuridiche, italiane o straniere, purché queste ultime residenti nel territorio italiano, sino al 1942, quando con la legge 2 ottobre di quell'anno, portante il numero 1552, i titoli di proprietà della Santa Sede ne furono esonerati. Ciò dimostra come neanche durante il passato regime esistesse una presunzione *iuris et de iure* di esonero fiscale dei titoli azionari posseduti dalla Santa Sede per cui essi, per questa sola circostanza, erano esenti dal pagamento delle imposte che colpivano tutti gli altri redditi. Né è esatto che la legge 29 dicembre 1962, n. 1745, che istituisce la cosiddetta « cedolare d'acconto » preveda solo un modo particolare del pagamento delle imposte gravanti sui frutti o redditi azionari, per cui, essendo pacifico che la legge 2 ottobre 1942, n. 1552, esonera i titoli azionari posseduti dalla Santa Sede, questa sia esente dal pagamento della cedolare. Ciò è escluso in modo inequivocabile dalla legge. Infatti l'articolo 1 della legge 29 dicembre 1962, n. 1745, precisa: « gli utili in qualsiasi forma e sotto qualsiasi denominazione distribuiti, anche a titolo di acconto, dalla società per azioni, ecc... sono soggetti a una ritenuta del 15 per cento ». L'articolo 3 al sesto comma precisa: « per le società e le associazioni *estere* operanti in Italia mediante una stabile organizzazione le disposizioni precedenti si applicano nei soli riguardi delle ritenute operate sugli utili derivanti da azioni che concorrono a formare il patrimonio imponibile di cui al terzo comma dell'articolo 147 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette » e all'ottavo comma precisa ancora: « sono salve le disposizioni di accordi internazionali ».

Dalla dizione letterale delle norme predette emerge chiaramente che con la legge 29 dicembre 1962, n. 1745, lo Statuto italiano ha riconsiderato tutta la materia concernente i redditi prodotti da titoli azionari e cioè che la legge non solo modifica le modalità di pagamento ma anche il regime fiscale di tutti i redditi derivanti da azioni da qualunque persona fisica e giuridica possedute. E, per quanto concerne le azioni di proprietà di persone giuridiche e straniere operanti in Italia fa salvo gli accordi internazionali.

Da quanto sopra emerge:

1) che la legge 29 dicembre 1962, n. 1745, si applica a tutte le azioni da chiunque possedute, anche se straniere, e, quindi, alle azioni di proprietà della Santa Sede;

2) che per i rapporti con stati esteri sono fatti salvi gli accordi internazionali.

E poiché come abbiamo visto, né il trattato né il Concordato stipulati l'11 febbraio 1929 esonerano dall'imposta le azioni possedute dalla Santa Sede, si deve dedurre logicamente che anche questi titoli sono sottoposti alla cosiddetta cedolare d'acconto. D'altra parte l'articolo 6 del decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, convertito in legge 21 aprile 1967, numero 209, stabilisce le eccezioni alla regola generale della imposizione di tutte le azioni alla cedolare d'acconto.

In queste eccezioni non rientrano le azioni possedute dalla Santa Sede.

Né si può sfuggire a questa logica conseguenza sostenendo che il regime stabilito dalla legge 2 ottobre 1942, n. 1552, rappresenti un diritto speciale e non eccezionale, per cui esso è suscettivo di interpretazioni areologiche e estensive. Infatti, a prescindere dal fatto che la portata letterale e logica delle leggi 29 dicembre 1962 e 21 aprile 1967, n. 209, è tale che non vi può essere dubbio circa l'applicabilità della cedolare d'acconto alle azioni di proprietà della Santa Sede, è incontrovertibile che la legge 2 ottobre 1942, n. 1552, stabisce una *eccezione* al regime generale d'imposizione dei frutti azionari alla relativa imposta. Pertanto si verte sempre in materia di diritto eccezionale, che in tanto vale in quanto esiste una norma che espressamente lo prevede.

Concludendo val la pena osservare che se il regime stabilito dalla legge 2 ottobre 1942, n. 1252 fosse sopravvissuto alla legge 29 dicembre 1962, n. 1745, per il carattere speciale, esso non sarebbe sfuggito certamente alla perspicacia giuridica del cardinale Cicognani. Questi, nella nota 11 ottobre 1963 diretta a Sua Eccellenza Bartolomeo Migoni ambasciatore d'Italia presso la Santa Sede testualmente scrive: « la recente legge 29 dicembre 1962, n. 1745, istitutiva di una ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società, *attrae ora* nella sua sfera di applicazione anche gli utili spettanti alla Santa Sede ». Cioè il cardinale Cicognani esplicitamente riconosce che la legge 29 dicembre 1962, n. 1745, abroga il regime di esenzione stabilito con la precedente legge 2 ottobre 1942, n. 1252. Tuttavia si potrebbe osservare che, poiché lo scambio di note, ove venisse ratificato dal Parlamento, avrebbe valore di trattato internazionale operante nel nostro ordinamento interno, si è voluto con questo strumento giuridico, in omaggio allo spirito del Concordato, supplire alla lacuna del nostro ordinamento positivo e istituire l'esenzione dal pagamento della cedolare a favore delle azioni della Santa Sede.

A questo punto però, il discorso diventa politico e costituzionale.

Sotto il primo punto di vista, in sede di commissione l'onorevole Cantalupo e l'onorevole Lombardi Riccardo hanno esattamente osservato che, così, non solo verrebbe estesa l'area delle evasioni fiscali ma si rischierebbe anche di attrarre entro l'area esentata più cospicui capitali e si andrebbe in senso contrario alla riforma tributaria da tutti auspicata.

È difficile contestare l'esattezza di queste argomentazioni. Infatti da tutte le parti politiche si lamenta l'ampiezza delle agevolazioni fiscali esistenti e la mancanza di criteri che consentono di colpire gli abusi del regime agevolativo in atto. Inoltre le possibilità di mascherare, sotto la falsa etichetta dal fine di culto o di religione, cospicui redditi azionari, che dovrebbero essere sottoposte a imposizione, sono notevoli. Non occorre ricordare alla Camera gli innumerevoli casi di prolificazione di società create al solo scopo di sfuggire alla imposizione fiscale. Esattamente lo onorevole Lombardi Riccardo ha affermato che una indiscriminata esenzione concessa a tutte le azioni di proprietà della Santa Sede creerebbe un canale, attraverso il quale si rischierebbe di vanificare gli scopi a cui tende la legge 29 dicembre 1962, n. 1745. Pertanto l'argomento concernente la scarsa entità del patrimonio azionario della Santa Sede, prescindendo dalla sua esattezza, non ha valore. Anzi poiché l'agevolazione potrebbe essere applicata, attraverso astute mistificazioni, fuori dai casi preveduti dalla legge, è consigliabile astenersi da ogni disposizione di legge o da qualsiasi regime convenzionale che indiscriminatamente esoneri gli utili delle azioni della Santa Sede dal pagamento delle imposte. Né si può contestare quanto siano validi questi argomenti specie in un momento in cui lo Stato, per le sue necessità istituzionali permanenti e eccezionali, è costretto a fare appello al senso di solidarietà civica istituendo nuove imposte o allargando la sfera di quelle esistenti.

Infine le stesse necessità della riforma tributaria da tutti auspicata consigliano di non allargare ora ulteriormente l'area già così vasta delle agevolazioni fiscali.

Dal punto di vista costituzionale, se è vero che l'articolo 81 della Costituzione nel suo ultimo comma prevede l'indicazione di mezzi per far fronte a nuove spese, è altresì vero – come ha osservato a suo tempo il Ministro del bilancio – che l'esenzione degli utili delle azioni di proprietà della Santa Sede dal pagamento della cedolare d'acconto comporta una minore entrata e conseguentemente la necessità di prevedere mezzi di compensazione, per far fronte alle spese, a cui erano devolute le entrate derivanti dalle imposte sugli utili delle azioni di proprietà della Santa Sede. Infatti lo Stato ha regolarmente iscritto a ruolo tali cespiti ed essi quindi fanno parte dell'entrata dello Stato per i relativi anni dal 1962 ad oggi. In base a queste entrate lo Stato ha previsto relative spese, che, quindi, rimarrebbero senza copertura ove venisse ratificato l'attuale disegno di legge. Non può sfuggire pertanto l'in-

costituzionalità del disegno di legge, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, in quanto esso non prevede con quali nuovi mezzi lo Stato intende far fronte alle spese già coperte con le entrate, che verrebbero a mancare, ove esso venisse approvato.

Non sfugge che questa soluzione, per quanto corretta giuridicamente ed opportuna sul piano politico, ferisce la sensibilità della Santa Sede. Tuttavia l'ossequio che il Parlamento deve ai valori fondamentali della convivenza civile, non consente altra soluzione. È auspicabile che nella trattativa in corso per la revisione del Concordato, si trovi un giusto punto di equilibrio tra i valori che lo Stato rappresenta e l'esigenza di assicurare alla Chiesa gli strumenti necessari dell'assolvimento della sua missione. In questo quadro un regime di agevolazione fiscale, anche sul settore degli utili azionari determinato concretamente in tutti i suoi aspetti, specie in relazione all'entità e ai modi della sua applicazione, può e deve essere definito. Per queste considerazioni raccomando alla Camera di rifiutare la sua approvazione al presente disegno di legge, al quale la Commissione Esteri ha già rifiutato il suo assenso.

DI PRIMIO, *Relatore*.

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Sono approvati i due Scambi di Note tra l'Italia e la Santa Sede relativi all'applicazione della legge 29 dicembre 1962, n. 1745, sull'istituzione di una ritenuta d'acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società, effettuati in Roma l'11 ottobre 1963.

ART. 2.

Piena ed intera esecuzione è data agli Scambi di Note indicati nell'articolo precedente a decorrere dalla loro entrata in vigore in conformità di quanto previsto nelle Note stesse.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Soppresso.

ART. 2.

Soppresso.