CAMERA DEI DEPUTATI N. 1773-A-*bis*

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI - EMIGRAZIONE)

(RELATORE **FOLCHI**, *per la minoranza*)

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 7 marzo 1968

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Al termine di un lungo dibattito, che si era aperto dopo un'ampia esposizione del sottoscritto, la Commissione affari esteri ha espresso, a maggioranza, parere contrario sul provvedimento di ratifica degli accordi intervenuti fra l'Italia e la Santa Sede, in ordine all'imposta cedolare d'acconto (scambi di note del 12 ottobre 1963).

Con la presente relazione la minoranza vuol dar conto delle ragioni per le quali si è pronunciata in favore dell'approvazione e dell'esecuzione degli accordi suddetti.

* * *

Il 10 gennaio 1963, il Ministero delle finanze, con lettera a firma del Ministro Trabucchi, nel farsi eco di discussioni svoltesi in seno alla Commissione finanze e tesoro della Camera e di un ordine del giorno approvato all'unanimità dalla Commissione medesima, suggeriva l'opportunità di iniziare subito trattative con la Santa Sede circa le modalità d'applicazione, nei confronti del Vaticano, dell'imposta cedolare.

L'11 aprile 1963 il Ministero degli esteri – a seguito di conversazioni con la Nunziatura Apostolica – sottoponeva al Ministero delle finanze un progetto di scambio di Note in merito alla questione dell'imposta cedolare.

L'8 agosto 1963 il Ministero delle finanze, con lettera a firma del Ministro Martinelli, comunicava il suo accordo (salvo qualche mo-

desta modifica) sullo scambio di Note di cui sopra, con cui si sanciva l'esenzione a favore della Santa Sede dal pagamento dell'imposta cedolare.

L'11 ottobre 1963 aveva luogo tale scambio di Note che prevede che l'accordo entrasse in vigore non appena reso esecutivo in Italia secondo le norme in vigore.

Il Ministero delle finanze con sua lettera del 13 novembre 1963, n. 360525, al fine di evitare ulteriori rimborsi d'imposta, per la distribuzione di utili che avvenissero nel periodo intercorrente tra lo scambio di note e la formale approvazione, disponeva che si soprassedesse all'effettuare le ritenute sui dividendi spettanti alla Santa Sede.

In data 9 dicembre 1963 l'Ambasciatore di Italia segnalava alla Santa Sede tale disposizione del Ministero delle finanze.

Conformemente alla richiesta avanzata in data 10 gennaio 1964 dal Ministero delle finanze, il Servizio trattati del Ministero degli affari esteri, il 31 gennaio seguente, diramava uno schema di disegno di legge di ratifica dell'accordo, sulla base dell'articolo 80 della Costituzione, che dispone doversi ratificare con legge i trattati internazionali comportanti oneri finanziari per lo Stato.

Successivamente il Ministero del bilancio segnalava la necessità di adeguarsi al precetto dell'articolo 81 della Costituzione, con l'indicazione – cioè – dei mezzi di compensazione della minore entrata conseguente all'applicazione della emendata legge e ciò confermava in data 5 maggio 1964, osservando in via preliminare che il richiamo al Concordato e soprattutto al Trattato che comporta agevolazioni tributarie alla Santa Sede, per essere giuridicamente valevole non può che riferirsi alle singole norme e queste per la loro natura derogatoria, non sembrano passibili d'interpretazione estensiva ed analogica.

Al riguardo però è da richiamare l'attenzione della norma di cui all'ottavo comma dell'articolo 3 della legge 29 dicembre 1962, n. 1745, concernente l'istituzione della ritenuta d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle società, che fa esplicitamente salve le diverse regolamentazioni della materia stabilite con accordi internazionali, dovendosi con ciò intendere che debbano essere rispettate le agevolazioni derivanti da accordi con altri Stati, già stipulati o da stipulare.

Per quanto riguarda in particolare gli utili azionari percepiti in Italia dalla Santa Sede, è da ricordare che in occasione delle discussioni parlamentari in ordine al cennato provvedimento sull'imposta cedolare, la VI Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, nella seduta del 13 dicembre 1962 votò all'unanimità un ordine del giorno, accettato dal Governo, con cui si raccomandava di disciplinare la materia nell'ambito dei rapporti internazionali. In attuazione di tale raccomandazione, è stato effettuato lo scambio di Note, oggetto del disegno di legge in esame.

Ciò premesso non può non rilevarsi che nel calcolo del gettito dell'imposta cedolare, deve essersi tenuto conto, a suo tempo, di tutte le esenzioni a favore degli Stati esteri o di organizzazioni internazionali, tra le quali quelle riguardanti la Santa Sede, la quale ultima, del resto, già in passato aveva fruito di un trattamento agevolato (legge 2 ottobre 1942, n. 1552), in riferimento all'analoga imposta istituita con regio decreto-legge 7 settembre 1935, n. 1727.

Ne consegue che l'attuazione dell'accordo in esame non dovrebbe comportare un'effettiva contrazione del gettito dell'imposta rispetto alle previsioni originali.

Inoltre è vero che la natura derogatoria delle norme regolatrici dei rapporti tra la Santa Sede e l'Italia non può implicare interpretazioni estensive o analogiche, ma è ancora ben vero che, già sotto l'egida della legge delle « Guarantigie », il previsto pagamento della rendita alla Santa Sede di lire 3.225.000, disposto dal regio decreto 24 febbraio 1872, n. 710, era stato dichiarato esente da ogni specie di tassa o onere finanziario, e che tale principio veniva ripreso nel Trattato dell'11 febbraio 1929.

Nello stesso Concordato si affermava che il fine di culto o di religione è « a tutti gli effetti tributari equiparato ai fini di beneficenza e di istruzione ».

Infatti il Trattato e il Concordato stipulati fra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929, ai quali fu data piena ed intera esecuzione in Italia con la legge 27 maggio 1929, n. 810, e che sono espressamente menzionati nel secondo comma dell'articolo 7 della Costituzione della Repubblica italiana e sono più frequentemente ricordati con la denominazione di « Patti Lateranensi », hanno risolto la « questione romana » e hanno assicurato alla Santa Sede la sua visibile indipendenza (Trattato, preambolo), impegnandosi lo Stato italiano a tutelarla, e a facilitare e favorire lo svolgimento dell'attività del Pontefice e dei Dicasteri a mezzo dei quali Egli governa la Chiesa stessa.

Fra le varie clausole contenute dai Patti Lateranensi, vi sono esenzioni fiscali che riguardano beni immobili (articoli 13, 14, 15

e 16 del Trattato), altre che concernono redditi mobiliari (articolo 17 Trattato), altre norme che riguardano gli uni e gli altri (articolo 29, lettera *h*) del Concordato). Tutte queste clausole sono dirette anche al fine di ridurre gli oneri fiscali sulle rendite della Santa Sede e sulle somme provenienti dalla Santa Sede e corrisposte ai funzionari ed impiegati della Santa Sede stessa e dello Stato della Città del Vaticano, in considerazione della particolare limitazione del territorio dello Stato, che è uno degli strumenti per la visibile indipendenza della Santa Sede, limitazione che non ha permesso di sistemare nel suo territorio le Congregazioni, i Tribunali e gli Uffici, attraverso i quali il Romano Pontefice suole trattare gli affari della Chiesa universale.

Pertanto si può concludere che, trattandosi di un diritto speciale (e non eccezionale), ispirato ad un principio generatore di molte possibili conseguenze, il principio stesso deve avere attuazione anche nei casi in cui la legge non dispone espressamente ed in cui l'applicazione del diritto comune osterebbe al raggiungimento dello scopo che il legislatore si propone di conseguire.

Lo Stato italiano ha già applicato tale criterio. In particolare è da ricordare la legge italiana 2 ottobre 1942, n. 1252, che ha esentato dall'« imposta cedolare » (istituita con regio decreto-legge 7 settembre 1935, n. 1627, convertito nella legge 13 gennaio 1936, n. 76, e modificato con regio decreto-legge 27 dicembre 1940, n. 1713, convertito nella legge 18 aprile 1941, n. 278), i frutti dei titoli azionari di proprietà della Santa Sede e ha dichiarato altresì esenti in genere dall'imposta di ricchezza mobile i redditi mobiliari della medesima Istituzione.

Sia l'« imposta cedolare », sia la « ritenuta d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle società », disposta dalla legge italiana 29 dicembre 1962, n. 1745, costituiscono un prelievo sugli utili che derivano agli azionisti o ai soci delle società, ed è apparso logico che lo Stato italiano abbia riconosciuto che i redditi anche azionari spettanti alla Santa Sede, non siano decurtati e quindi sottratti in parte alla destinazione e ai fini di culto o di religione, di istruzione o di educazione, d'assistenza o di beneficenza, che la Santa Sede persegue nell'Italia stessa e nel mondo.

La legge 29 dicembre 1962, n. 1745, con le modificazioni di cui al decreto-legge 21 febbraio 1967, n. 22, convertito in legge 21 aprile 1967, n. 209, stabilisce che gli utili distribuiti dalle società, sono soggetti ad una ritenuta nella misura del 5 per cento a titolo di acconto dell'imposta complementare e dell'imposta sulle società dovute dai soci.

Sugli utili spettanti a persone fisiche non residenti in Italia ed a società ed associazioni estere senza stabile organizzazione in Italia, si applica una ritenuta a titolo d'imposta nella misura del 30 per cento.

La legge prevede che l'esenzione della ritenuta nel caso in cui non si applica come acconto per società o associazioni estere senza stabile organizzazione in Italia, possa avvenire per accordi internazionali.

Proprio agendo in tale quadro, si è dato luogo allo scambio di Note fra l'Italia e la Santa Sede del 13 ottobre 1963. Affinché tale scambio sia giuridicamente perfetto sul piano internazionale (e quindi operi nell'ordinamento giuridico interno italiano) occorre addivenire allo scambio delle ratifiche. Per venire a ciò il Governo italiano ha chiesto al Parlamento l'autorizzazione a procedere alla ratifica con uno schema di legge presentato al Parlamento il 26 ottobre 1964.

La Santa Sede si distingue nettamente dalla figura di società o associazione estera senza stabile organizzazione in Italia indicata dalla legge n. 1745; infatti non può ignorarsi che la Santa Sede risiede nell'area geografica, economica e monetaria italiana e che – data l'esiguità del territorio vaticano – vi era, e vi è, l'inderogabile necessità per gli Enti centrali e per i Dicasteri della Santa Sede, di svolgere la loro opera nell'ambito territoriale e fiscale italiano.

La « ritenuta cedolare d'acconto » istituita con la legge 29 dicembre 1962, n. 1745 – con modificazioni apportate dalla legge 21 aprile 1967, n. 209 – è interamente recuperabile dai contribuenti.

Pertanto « la ritenuta cedolare d'acconto » non è, per la sua natura, una nuova tassa destinata ad aumentare i gettiti fiscali, ma un « acconto » su tributi già esistenti.

La Santa Sede in quanto risiede nell'area geografica, economica e monetaria italiana (Convenzione monetaria: decreto 12 settembre 1962, n. 1432), è nella condizione di svolgere la sua opera nell'ambito territoriale e fiscale italiano.

In relazione a tale situazione, la condizione tributaria della Santa Sede trova la sua disciplina fondamentale nel Trattato del Laterano – che tende a tutelare, facilitare e favorire lo svolgimento dell'attività apostolica della Santa Sede – e nella legge 2 ottobre 1942, n. 1252, che dichiara esenti in genere dall'imposta di ricchezza mobile i redditi mobiliari della Santa Sede.

Tale situazione tributaria ovviamente e chiaramente risulta attinente ed applicabile nel caso della « ritenuta cedolare d'acconto », che rappresenta – sia pure in linea d'acconto – un prelievo su redditi mobiliari.

Inoltre nel caso, come già precisato, non si tratta di un nuovo tributo, ma di un « acconto » integralmente recuperabile dai contribuenti.

Pertanto, di fatto, la non applicabilità della « ritenuta cedolare d'acconto » alla Santa Sede, non implica un minor introito per il fisco: nell'ipotesi, infatti, in cui la Santa Sede fosse indotta ad alienare i suoi investimenti mobiliari in Italia – sia sul mercato finanziario, sia mediante cessione a Società finanziarie italiane – i nuovi azionisti ricupererebbero integralmente la « ritenuta cedolare di acconto ».

La contropartita di tale condizione tributaria della Santa Sede – sotto il profilo della reciprocità – può ravvisarsi anche nel contributo, di larga ampiezza, che la attività apostolica della Santa Sede costantemente determina sul movimento turistico internazionale costituito dalle masse di pellegrini che si avvicendano nella visita *ad Petri Sedem*, oltre ai suoi investimenti mobiliari che concorrono in qualche misura alla formazione del reddito nazionale italiano e alle considerazioni di superiore altra natura che è superfluo qui ricordare.

È inoltre opportuno precisare che la situazione tributaria di cui alle Note dell'11 ottobre 1963, risulta in pari posizione con quanto applicato alla Santa Sede, senza alcuna contropartita, in paesi europei ed extra-europei (Canada, USA, Regno Unito, ecc.) che hanno sempre tenuto in debita considerazione il particolare *status* della Santa Sede – la cui attività è diretta all'elevazione morale dei popoli ed a sollievo di molti bisogni materiali dei meno favoriti – anche sotto il profilo fiscale.

Lo scambio di Note dell'11 ottobre 1963 fra l'Italia e la Santa Sede, interpreta ed adatta in relazione alla legge 29 dicembre 1962, n. 1745, il Trattato stipulato fra la Santa Sede e l'Italia l'11 febbraio 1929 e la legge del 2 ottobre 1942, n. 1252.

La Santa Sede – con riferimento alla legge n. 1745 del 1962 – non può essere considerata alla stregua delle « organizzazioni di beni e di persone senza personalità giuridica » e delle « Società estere non operanti in Italia », non tenendo presente, per analogia, né quanto disposto per le Fondazioni con scopo di beneficenza, educazione – articolo 10-*bis* – che sono esenti dal tributo-ritenuta, e non tenendo presente la condizione tributaria della Santa Sede. La situazione tributaria della Santa Sede, trova la sua disciplina fondamentale nel Trattato del Laterano che tende a tutelare, facilitare e favorire lo svolgimento delle attività apostoliche della Santa Sede, e nella legge 2 ottobre 1942, n. 1252, che dichiara esenti in genere dalla imposta di ricchezza mobile i redditi mobiliari della Santa Sede.

Tale situazione risulta applicabile nel caso della « ritenuta cedolare », che rappresenta ancora un prelievo su redditi mobiliari e l'accordo costituisce un caso di applicazione di principi consacrati in un Trattato internazionale diretto a tutelare e a facilitare e favorire lo svolgimento dell'attività della Santa Sede.

Devesi infine considerare e valutare appieno il fatto che la Santa Sede ha particolari fini spirituali, ampiamente riconosciuti anche dai non cattolici; che essa risiede, come già accennato, nell'area geografica, economica e monetaria italiana; che i rapporti fra l'Italia e la Santa Sede devono ispirarsi ai Patti Lateranensi, con piena comprensione delle legittime esigenze delle due parti.

Orbene, nei Patti Lateranensi, le clausole che stabiliscono agevolazioni tributarie tengono conto di tale circostanza e le agevolazioni concesse hanno concretamente lo scopo (per quanto occorreva all'epoca della stipula dei Patti) di far sì che le risorse della Santa Sede non venissero né direttamente (articoli 15 e 16 del Trattato) né indirettamente (articolo 17 del medesimo) decurtate o distratte dalla loro finalità per causa d'imposizioni di oneri fiscali italiani.

Il problema di copertura ex articolo 81 della Costituzione, appare assai dubbio nel suo fondamento, avuto riguardo alla circostanza che la condizione tributaria della Santa Sede trova già la sua disciplina fondamentale nel Trattato Lateranense e nella legge 2 ottobre 1942, n. 1252, portante esenzione, questa ultima, dei redditi mobiliari e dei redditi soggetti alla cessata imposta sui frutti dei titoli azionari.

Alla stregua degli articoli 80 e 87 della Costituzione, si sarebbe forse potuto ritenere non strettamente indispensabile che la ratifica avvenisse per legge, potendosi con fondamento contestare che lo scambio di note dell'11 ottobre 1963 comporti « oneri alle finanze o modificazioni di legge ». Il Governo comunque giudicò diversamente, e di ciò va preso atto.

In vista dello spirito che anima i rapporti fra l'Italia e la Santa Sede e per superare ogni difficoltà nel diritto positivo, si addivenne, in armonia con una previsione di legge istitutiva della trattenuta, allo scambio di note del 13 ottobre 1963, destinate a divenire « accordo internazionale » perfezionatosi con lo scambio delle ratifiche.

All'approvazione ed all'esecuzione di tali note, è appunto inteso il disegno di legge del 26 ottobre 1964, n. 1773, presentato alla Camera dal Ministro degli Esteri del tempo onorevole Giuseppe Saragat, di concerto con il Ministro delle Finanze onorevole Roberto Tremelloni. Riassumendo: la Commissione Esteri ha dovuto esaminare il provvedimento in mancanza dei previsti pareri delle Commissioni Bilancio (V), Finanze e Tesoro (VI) dei quali il secondo – in particolare – era stato dalla Commissione stessa precedentemente considerato indispensabile. Che il regolamento abbia consentito di poter prescindere dall'*empasse* costituito da tale carenza, non impedisce di rilevare che la Commissione Esteri ha dovuto affrontare l'esame di taluni aspetti e di taluni profili del provvedimento stesso senza il prezioso contributo delle Commissioni qualificate per competenza.

Alcuni principi debbono inoltre essere fermamente richiamati:

a) la parificazione sancita a tutti gli effetti tributari dai nostri ordinamenti, dei fini di culto o di religione con i fini di beneficenza e d'istruzione: così incisivamente recita il Concordato;

b) l'esonero dei redditi mobiliari della Santa Sede da una imposizione fiscale, come si evince non soltanto nella legge del 1942 istitutiva dell'imposta, ma altresì dai citati Patti lateranensi e dalla stessa « legge delle Guarentigie » che da ogni tributo esonerava la rendita disposta a favore della Santa Sede nella misura di tre milioni e duecentoventicinquemila lire;

c) non sembra infine aver sicuro fondamento l'eccezione derivante dall'articolo 81 della Costituzione Repubblicana giacché il disegno di legge in esame esplicitamente faceva salve le diverse regolamentazioni della materia, stabilite con accordi internazionali.

A questo punto sono da ricordare le dichiarazioni rese in Commissione dal Ministro Preti, il quale ha assicurato che i necessari provvedimenti erano stati assunti dall'Amministrazione, cui egli presiede, per garantire il credito fiscale dello Stato contro ogni pericolo di prescrizione a tutto l'ottobre 1968, ferme rimanendo le posizioni delle parti.

Il Ministro delle finanze, che con l'occasione ha anche precisato in lire un miliardo e cinquecento milioni l'importo del tributo complessivamente per gli anni 1963 e 1964, (cifra, questa, estremamente lontana da quelle che nella stampa ed alla Camera erano state indicate) ha infatti annunciato di aver disposto l'iscrizione a ruolo del tributo stesso, di cui ha peraltro sospesa la riscossione.

La decadenza del provvedimento di ratifica per fine legislatura non recherebbe dunque alcun pregiudizio e lascerebbe alle Camere, dopo le prossime elezioni politiche, il tempo necessario per un sereno dibattito e una meditata decisione.

D'altra parte, a confortare l'ipotesi di un voto sospensivo – di cui fu cenno in Commissione, ma che la Commissione non avrebbe potuto in nessun caso adottare perché convocata in sede referente –, ben potrebbe concorrere, a parere dello scrivente, l'ipotesi di una nuova disciplina della materia nel quadro di quell'aggiornamento dei Patti lateranensi che la Camera ebbe ad auspicare con un suo voto unanime nella seduta del 5 ottobre 1967.

Tale suo avviso la minoranza desidera qui ripetere, preannunciando in caso diverso il suo voto favorevole all'approvazione del disegno di legge.

FOLCHI, *Relatore*.