CAMERA DEI DEPUTATI N. 3425-A

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

(Relatore: **PIRO**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(COLOMBO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(FANFANI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(AMATO)

COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(BATTAGLIA)

E COL MINISTRO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
(FRACANZANI)

—

Presentato il 6 dicembre 1988

—

Misure fiscali per favorire la riorganizzazione delle strutture produttive industriali

Presentata alla Presidenza il 4 maggio 1989

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Dal punto di vista sistematico, ed in specie in rapporto al sistema fiscale italiano, questo è certamente un provvedimento di carattere straordinario. E dunque un provvedimento eccezionale e temporaneo: eccezionale dato il regime di favore fiscale che introduce; temporaneo, dato il tempo definito per cui vale.

Ma ovviamente nell'analisi politica non ci si può fermare a questa distinzione sistematica e si deve andare oltre, almeno verso due ulteriori determinazioni pratiche, per verificare: *a)* quanto c'è, nel provvedimento di cui stiamo discutendo, di sostegno fiscale differenziale rispetto a quello che è già a regime; *b)* quanto in esso è particolare, rispetto al ciclo storico degli interventi legislativi di favore fiscale per le concentrazioni industriali finora adottati nel nostro paese.

Ciò vuol dire che, per discutere utilmente di questo provvedimento, lo si deve necessariamente rapportare tanto alla legislazione vigente quanto ai precedenti legislativi, nella politica di favore fiscale per le concentrazioni industriali.

Per la valutazione di questo provvedimento rispetto al regime ordinario della fiscalità industriale, bisogna distinguere subito tra manomorte e leve fiscali. Bisogna farlo perché questo provvedimento lavora in due modi. Toglie una manomorta e congiuntamente applica una leva fiscale: toglie una manomorta, modificando (in parte) il sistema di imposizione sulle plusvalenze realizzate con le operazioni di concentrazione industriale; applica una leva, modificando (in parte) il sistema di calcolo degli ammortamenti possibili sugli impianti industriali oggetto diretto di concentrazione; combina di nuovo insieme leva e manomorta, ammortamenti possibili e plusvalenze imponibili nel caso di successivo disinvestimento, con realizzo delle partecipazioni azionarie ricevute in contropartita dei beni d'impresa oggetto di concentrazione.

Per cominciare, la manomorta fiscale che questo provvedimento è ordinato a togliere insiste sugli investimenti industriali in dipendenza di una scelta convenzionale formulata in sede di riforma tributaria del 1971-1973 e poi da ultimo formalizzata nel Testo unico delle imposte sui redditi. Si tratta del regime fiscale proprio degli atti di realizzo degli investimenti industriali. Un regime che varia sostanzialmente secondo la struttura degli investimenti realizzati: se questi sono costituiti da aziende od impianti industriali o se invece questi sono costituiti da partecipazioni societarie aventi carattere di immobilizzo in società titolari di aziende o di impianti industriali.

A questo proposito, va subito notato che non si tratta di un regime particolarmente oneroso, nel caso di realizzo di investimenti del primo tipo (investimenti diretti in aziende od impianti industriali) data la scelta di rateizzare l'imposizione nel periodo di realizzo delle aziende o degli impianti industriali e nei nove periodi successivi; tuttavia, su questo punto, una ulteriore precisazione è necessaria. Infatti, il decreto-legge n. 69 del 2 marzo 1989, recentemente convertito in legge, all'articolo 26, comma 7, modifica il comma 4 dell'articolo 54 del Testo unico delle imposte sui redditi, riducendo a quattro il numero degli esercizi ai quali è possibile imputare *pro-quota* le plusvalenze realizzate. La originaria proposta del Governo nel disegno di legge colle-

gato alla manovra di finanza pubblica legava la rateizzabilità delle plusvalenze al periodo di ammortamento del bene ceduto. Il Senato rilevò la inapplicabilità di questo criterio in caso di cessione o conferimento di un'intera azienda dal momento che, essendo l'azienda un complesso organizzato di beni, la relativa plusvalenza va considerata interamente e distintamente rispetto ai beni componenti il complesso, non tutti ammortizzabili, e modificò la norma nel senso poi accolto dal decreto-legge n. 69.

Comunque, fino a che la materia non troverà un assetto definitivo, il profilo temporale dell'imposizione risulta così tendenzialmente parallelo a quello di accumulazione delle plusvalenze (per l'imposizione e per l'accumulazione, circa 10 anni): si vede bene che si tratta – appunto – di un sistema ragionevole.

Ma i termini si invertono, e si vede subito che si tratta di un regime particolarmente oneroso, nel caso di investimenti immobilizzati in partecipazioni in società industriali: nel caso di realizzo di queste partecipazioni, l'imposizione avviene infatti integralmente ed istantaneamente.

Si tratta di un differenziale di regimi che non ha ragioni economiche intrinseche, soprattutto in un sistema industriale sofisticato in cui, come le aziende e gli impianti industriali, anche le partecipazioni sociali possono avere carattere strumentale, con ciò trasmettendo il carattere industriale, dall'attività da esse esercitata alla *holding* di gestione da cui sono possedute.

Da ciò deriva appunto il *continuum* che si trova nella sequenza: attività industriale, società industriale, *holding* di gestione industriale.

Il citato differenziale di regimi fiscali (imposizione rateizzata sulle plusvalenze industriali; imposizione istantanea sulle plusvalenze societarie, anche se realizzate con la cessione di partecipazioni sociali strumentali per l'esercizio di attività industriali) ha piuttosto ed esclusivamente ragioni fiscali, che sono espressamente indicate nella nota illustrativa allo schema di Testo unico delle imposte sui redditi dove, all'articolo 53, comma 1, la presunzione che i titoli azionari siano sempre produttivi di ricavi, su cui appunto insiste il più oneroso regime di imposizione integrale ed istantanea, viene motivata, da un lato, con imprescindibili esigenze di semplificazione dell'accertamento, e dall'altro con « le esigenze di certezza del diritto che sono particolarmente avvertite in materia tributaria. Queste esigenze sarebbero gravemente pregiudicate, anche in sede di controlli delle dichiarazioni, se ci si limitasse a parlare di partecipazioni immobilizzate ».

Come si vede, si tratta di ragioni prettamente fiscali: nota infatti il legislatore del Testo unico che per l'amministrazione finanziaria sarebbe stato difficile accertare caso per caso se una cessione aveva effettivamente per oggetto partecipazioni immobilizzate; e che per il legislatore stesso sarebbe stato difficile formulare una definizione generale delle partecipazioni immobilizzate (essendo problematico stabilire se queste dovessero essere basate su criteri soggettivi od oggettivi, etc.).

Ora, a prescindere dal merito di quella scelta, è evidente che, se le difficoltà di accertamento e di definizione hanno portato il legislatore del Testo unico a sovrapporre, con lo strumento della presunzione, una realtà formale alla realtà sostanziale sottostante, ebbene si tratta pur sempre di una scelta strumentale. Questa non si può opporre a successivi e specifici provvedimenti legislativi in cui, date alcune particolari condizioni strutturali e settoriali, dimensionali e temporali, data l'ulteriore cautela di specifica di accertamento ammistrativo e politico di tali condizioni, il legislatore decide di rinunziare all'artificialità di una presunzione che omologa, nella parità di regime, casi tra loro anche radicalmente diversi, per tornare alla realtà sottostante della parificazione che solo ha senso, cioè quella fatta tra attività industriali e che, tra queste, può essere conservata anche a prescindere dalla forma della loro intestazione giuridica.

Come appunto nel caso del provvedimento di cui stiamo discutendo, in cui la identificazione dei presupposti della concentrazione industriale e delle procedure politico-amministrative di autorizzazione è tanto articolata da consentire il superamento delle ragioni fiscali che nel Testo unico hanno invece portato a generalizzare la presunzione di ricavo. Nel provvedimento in discussione, infatti, la specifica dei presupposti è tanto precisa da consentire la disapplicazione del regime fiscale di imposizione istantanea ed integrale sulle plusvalenze industriali, un regime che già nella nota illustrativa citata si ipotizzava basato solo su ragioni di cautela e di certezza fiscale, e per suo conto peraltro non rispondente a princìpi di logica economica né ai princìpi civilistici e alla direttiva comunitaria sui bilanci.

Tutto ciò consente di formulare una prima determinazione: il provvedimento in esame, per la parte (pari al 25 per cento della plusvalenza) in cui equipara nella rateizzazione il realizzo per concentrazione di aziende e di azioni industriali è solo apparentemente o solo convenzionamente una norma di favore fiscale: lo è rispetto ad un regime che, forzando sulla realtà con l'applicazione di una presunzione, è previsto per casi diversi. Ma non lo è affatto nei casi effettivi e reali di concentrazione industriale. Questi, una volta individuati dal potere legislativo ed accertati dall'esecutivo, sono infatti casi che naturalmente si pongono fuori dal regime ordinario di imposizione (un regime che, ripeto, è esclusivamente giustificato da ragioni di cautela e di certezza del diritto).

Dal momento che non è applicabile il regime presuntivo di imposizione sulle plusvalenze, per l'assenza delle sue ragioni di fondo – che sono ragioni fiscali – sorge conseguentemente il problema di individuare il loro regime proprio di imposizione. Un regime che non può essere quello di imposizione istantanea ed integrale tipico dei ricavi, come se le concentrazioni generassero sempre ricavi, come se le concentrazioni potessero o dovessero essere sempre e presuntivamente equiparate al *trading* di titoli azionari, mentre è facilmente dimostrabile che nell'economia contemporanea esse soddisfano spesso, anche se non sempre, corrette esigenze di ristrutturazione, in grado di eliminare sprechi esistenti nel processo produttivo, e pertanto rispondenti ad un interesse pubblico. Del resto, come si è già ricordato, il provvedimento in esame predispone adeguate garanzie sostanziali e procedurali per la verifica che le concrete operazioni di concentrazione per le quali sarà avanzata la richiesta di accesso alle provvidenze della legge rispondono effettivamente al ricordato interesse pubblico, e non vengono poste in essere con finalità speculative o elusive.

Dovendosi individuare un regime non presuntivo di imposizione, è evidente che questo deve essere – e non può non essere – allineato a quello delle plusvalenze industriali, e dunque assoggettato ad imposizione rateale, intesa questa come la forma di imposizione più conforme alla componente temporale intrinseca nel concetto di plusvalenza industriale.

Appunto per questo, nella scelta di imposizione rateizzata c'è solo una scelta di imposizione perequata e razionale e non una scelta di favore fiscale. E del resto, evitare un maleficio non è proprio come procurare un beneficio !

Fatta questa premessa, pare che colga solo un aspetto del problema il ragionamento che finora è stato convenzionalmente formulato su questa materia secondo il quale questo provvedimento comporterebbe uno pseudo favore fiscale, perché senza di esso l'operazione di concentrazione industriale non sarebbe comunque realizzata e di conseguenza non sarebbe perfezionato neppure il presupposto dell'imposizione fiscale.

Una riflessione più complessiva consente di formualre una conclusione ancora più precisa: una volta determinato specificamente il contenuto delle operazioni di concentrazione industriale, risulta evidente che l'unica forma di imposizione coerente con la struttura del relativo presupposto è quella consistente nella pere-

quazione dell'imposizione sulle plusvalenze industriali, siano queste relative ad azioni od aziende.

Una volta accertata come presupposto d'imposta una operazione di concentrazione industriale, tutte le ragioni portano infatti ad identificazione nella rateizzazione l'unica forma di imposizione razionale, mentre nessuna ragione sorregge l'altra forma di imposizione, quella istantanea.

Dunque, non è che il favore fiscale sia necessario per fare l'operazione: qui si pone essenzialmente un problema di perequazione e di razionalità dell'imposizione. Salvo che si consideri come un favore la mancata applicazione di un regime che è razionale, ma solo in casi diversi, mentre appare del tutto irrazionale nel caso in oggetto, in cui mancano proprio tutte le ragioni di applicazione.

Nel caso delle concentrazioni industriali disciplinate da questo provvedimento, si vede dunque bene che togliere la manomorta dell'applicazione impropria di una regola fiscale diversa prevista per casi diversi non è un favore, a meno che si parta dal presupposto ideologico che il sistema dell'imposizione fiscale debba in Italia essere ordinariamente irrazionale, e possa invece – ma solo saltuariamente – rivelare caratteri di razionalità.

Solo dove finisce la manomorta comincia propriamente a lavorare la leva fiscale: e dunque, nel provvedimento in discussione la leva fiscale lavora essenzialmente sulla restante parte (pari al 75 per cento) delle plusvalenze realizzate con le operazioni di concentrazione industriale. Ed anzi, va aggiunto, qui lavora solo per la parte che trova contropartita in maggiori ammortamenti possibili e cioè solo per la parte di concentrazione realizzata direttamente su aziende e su impianti industriali.

Diversamente, la concentrazione operata attraverso azioni industriali non genera maggiori ammortamenti – perché le azioni non si ammortizzano – e di conseguenza non fa lavorare la leva fiscale.

Ma per meglio esplicitare tutto ciò, è necessario fermare l'attenzione su due punti essenziali e tra di essi strettamente connessi nell'economia delle operazioni in oggetto: la tecnica di determinazione dei valori che si esprimono nelle operazioni di concentrazione industriale; il criterio di calcolo delle plusvalenze imponibili e degli ammortamenti possibili.

La tecnica di determinazione dei valori che si esprimono nelle operazioni di concentrazione industriale è influenzata dalla struttura corrispettiva dei negozi giuridici di conferimento che formalizzano ordinariamente le operazioni di concentrazione, essendo questi basati sullo scambio tra azioni od aziende industriali conferite ed azioni ricevute in contropartita. La società in cui è realizzata la concentrazione delibera infatti (ordinariamente) un aumento di capitale proprio al fine dell'acquisizione delle azioni o delle aziende industriali che sono oggetto della concentrazione. E dato il divieto di emettere azioni sotto la pari, oppure data l'esigenza di instaurare (o di non alterare) un corretto rapporto tra i soci, per questo insieme di ragioni è normale che il conferimento non sia realizzato a valori di libro, ma piuttosto a valori reali (ciò che è del resto del tutto normale proprio nei casi in cui la concentrazione è fatta per reali esigenze economiche).

Ed è proprio da questo che – necessariamente – si passa all'altro punto cui sopra facevo riferimento, e cioè al criterio di calcolo delle plusvalenze imponibili e degli ammortamenti possibili.

È normale che ci sia una corrispondenza quantitativa tra queste due grandezze, tra le plusvalenze imponibili perché realizzate con la concentrazione, e gli ammortamenti possibili presso la società in cui si è realizzata la concentrazione. È normale perché si tratta delle facce della stessa medaglia. E se tra queste ci fossero sfasature, se ad esempio la plusvalenza imponibile fosse quantitativamente maggiore degli ammortamenti possibili, ciò costituirebbe una distorsione e

con essa si manifesterebbe (di fatto o di diritto) un effetto di penalizzazione fiscale delle operazioni di concentrazione.

È invece normale che manchi una corrispondenza qualitativa tra queste due grandezze: plusvalenze imponibili ed ammortamenti possibili non hanno infatti normalmente lo stesso profilo temporale, non hanno gli stessi presupposti formali di manifestazione, etc.

Ciò dipende dal fatto che i beni oggetto di concentrazione non sono tutti e non sono sempre omogeneamente ammortizzabili, essendo comunque la formazione del conto patrimoniale (cosa iscrivere) e del conto economico (cosa e come ammortizzare) della società in cui si realizza la concentrazione, oggetto possibile di valutazioni di diritto e di fatto e di scelte di opportunità tra di loro fortemente differenziate.

Per queste ragioni, se le masse imponibili ed ammortizzabili coincidono tendenzialmente, i presupposti formali ed i profili temporali, le condizioni e la velocità dell'imposizione e degli ammortamenti non corrispondono naturalmente così che la parità fiscale delle operazioni di concentrazione è solo tendenziale: può essere che l'imposizione sia più veloce dell'ammortamento, ma può anche essere l'opposto.

È in questo contesto, di sfasature naturali e di diacronie temporali, che si inserisce la leva fiscale con cui lavora questo provvedimento, consentendo la sospensione dell'imposizione sulla plusvalenza realizzata con la concentrazione e congiuntamente prevedendo il trattamento su alcuni dei valori oggetto di concentrazione (ad esempio, non sulle azioni industriali concentrate).

Ed in specie, se l'ammortamento sui valori di concentrazione non è un favore fiscale, ma piuttosto l'applicazione di un principio generale del nostro ordinamento (che prevede appunto l'ammortamento sui valori di libro), la sospensione dell'imposizione sulla plusvalenza è invece certamente una forma di relativo sostegno fiscale. Relativo, perché si tratta di una forma di semplice rinvio, corrispondente strutturalmente a quanto previsto nell'articolo 34 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, nella cui relazione appunto si notava, ridimensionando giustamente la portata di questo tipo di beneficio, che: « non si tratta, quindi, di una rinuncia definitiva all'imposizione, ma soltanto di un rinvio al momento in cui le azioni ricevute in cambio dell'apporto verranno realizzate ad un prezzo superiore al costo dei beni che hanno formato oggetto dell'apporto o verranno distribuite ai soci ».

E, del resto, questo del rapporto con il precedente costituito dalla legge Visentini del 2 dicembre 1975, n. 576, è un punto su cui fermarsi: analogo per tanti versi a quello contenuto nell'articolo 34 di tale legge, il provvedimento in esame è più rigoroso in vari aspetti e soprattutto nell'anticipazione almeno parziale dell'imposizione sulle plusvalenze da concentrazione.

Con la legge n. 576 del 1975 si consentivano pieni ammortamenti fiscali a valle e totale sospensione fiscale a monte; nel provvedimento in esame si rispetta lo stesso schema, ma si anticipa l'imposizione almeno sul 25 per cento della plusvalenza realizzata, lasciando analogo al sistema di sospensione previsto dalla legge n. 576 solo il trattamento del residuo 75 per cento.

Comunque, appare evidente che il riferimento alla normativa precedente non può essere esaurito dalla legge Visentini e – come premesso – deve piuttosto essere sistematicamente sviluppato.

Nella relazione al disegno di legge presentato il 26 giugno 1964 (Atti Parlamentari – Camera dei Deputati, documenti, disegni di legge e relazioni, n. 1532) – e dunque già 25 anni fa – si parte dal riferimento alla « lunga serie di provvedimenti legislativi di carattere tributario rivolte ad agevolare ... in varia misura, a seconda delle particolari contingenti situazioni dell'economia nazionale ... le trasformazioni e le fusioni di società, nonché gli apporti di aziende sociali ».

In effetti, le norme di favore fiscale per le operazioni di riorganizzazione di settori produttivi sono ordinate in una

serie storica che occupa più di mezzo secolo e che può così essere rappresentata.

Un primo gruppo di provvedimenti, relativo ad agevolazioni per le imposte indirette (registro ed ipotecarie) fu introdotto con il regio decreto del 23 giugno 1927, n. 1206, la cui efficacia, originariamente prevista sino al 30 giugno 1928, fu poi, con successive proroghe estesa fino al 31 dicembre 1939.

Un secondo gruppo di provvedimenti legislativi relativi al settore delle imposte dirette fu introdotto con il regio decreto-legge del 5 marzo 1942, n. 192, ordinato ad agevolare le operazioni di fusione e concentrazione, tanto per l'imposizione indiretta (attenuata significativamente), quanto per la imposizione diretta (esenzione dalla imposta di ricchezza mobile).

Attraverso successive proroghe il termine del 31 dicembre 1942, inizialmente previsto dalla legge di conversione del decreto del marzo 1942, fu esteso fino al 30 giugno 1947.

Con decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1057 furono ancora introdotte, per la durata di un anno, agevolazioni fiscali per le fusioni e le concentrazioni di società.

Infine, con la legge del 6 agosto 1954, n. 603 (istitutiva dell'imposta sulle società) si accordarono, ancora per un anno, agevolazioni in materia di imposte indirette, per facilitare fusioni e concentrazioni.

Questo corpo di provvedimenti, pur basato su di una ragione costante di favore fiscale, si caratterizzava – evidentemente – per la sua relativa asistematicità.

Soltanto nel 1965 vi fu un primo tentativo di disciplinare in modo organico – pur se temporaneo – il regime di favore fiscale delle fusioni, trasformazioni e concentrazioni societarie.

Con la legge 18 marzo 1965, n. 170, fu infatti previsto, per i sopra menzionati atti straordinari, un triplice ordine di agevolazioni, sia pure solo fino al 31 dicembre 1967.

In primo luogo, relativamente alle imposte indirette, si prevedeva l'applicazione in misura fissa delle imposte di registro e di concessione governativa ed ipotecarie (nonché il pagamento a *forfait* dei diritti catastali e di voltura).

In secondo luogo, relativamente alle imposte dirette, redditi e plusvalenze altrimenti imponibili in caso di concentrazioni, fusioni e trasformazioni, avrebbero concorso alla formazione del reddito imponibile « nell'esercizio nel corso del quale si sarebbero realizzate le ipotesi specificatamente previste dalla legge ». Nel caso della concentrazione, si sarebbe proceduto alla tassazione al momento del realizzo o del passaggio a capitale dei redditi e delle plusvalenze, ovvero in caso di vendita o distribuzione delle azioni possedute dalla società concentrante.

In terzo luogo, la legge n. 170 escludeva l'applicazione dell'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili.

Con l'entrata in vigore della riforma tributaria del 1971-1973, il legislatore determinò un regime di neutralità fiscale, ma solo per le operazioni di fusione. Le altre operazioni di concentrazione restavano invece soggette ad imposizione ordinaria.

Dopo l'introduzione della riforma, un primo tentativo per rendere omogenei ai fini delle imposte sul reddito l'istituto della fusione e l'istituto del conferimento fu realizzato con la legge del 2 dicembre 1975, n. 576.

Accanto ad altri obiettivi (ad esempio, la rivalutazione per conguaglio monetario) un obiettivo non secondario della legge n. 576 citata, era infatti quello di uniformare, la normativa delle « concentrazioni » a quella già vigente per le fusioni.

In particolare, si faceva riferimento al primo comma dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, secondo cui nelle fusioni non sono soggette a tassazione le plusvalenze riscontrate nelle situazioni patrimoniali redatte a norma dell'articolo 2502 del codice civile.

Questo trattamento – conseguente al rispetto di determinate procedure sulle quali non è qui il caso di diffondersi – era limitato ad un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 576, citata, cioè fino al 5 dicembre 1978.

In tale periodo le plusvalenze emergenti dall'operazione di conferimento, ai fini dell'imposta sui redditi, non erano soggette a tassazione, sino a che non fossero realizzate o distribuite ai soci, mentre non era prevista alcuna agevolazione ai fini dell'INVIM e delle imposte indirette.

Con questa normativa si è poi giunti fino al dicembre 1977, quando con la legge del 16 dicembre 1977, n. 904, fu prorogata l'efficacia del provvedimento temporaneo introdotto con la legge n. 576 citata, anche ai conferimenti effettuati entro il 31 dicembre 1980 per quanto riguarda l'imposizione diretta; inoltre, i conferimenti venivano equiparati al trattamento previsto per le fusioni anche per quanto concerneva:

a) l'esenzione ai fini dell'INVIM, nel caso di alienazione di immobili, con durata fino al 31 dicembre 1980;

b) la tassazione ai fini dell'imposta di registro e delle imposte ipotecarie e catastali.

Accanto ai provvedimenti di carattere generale fin qui ricordati, la storia economica del paese ne annovera altri (e di grandissimo rilievo) adottati per facilitare la realizzazione di ristrutturazioni in specifici settori. A partire dal provvedimento relativo alle ferrovie, fino ai provvedimenti concernenti le assicurazioni contro i danni e sulla vita (leggi n. 295 del 1978 e 742 del 1986, attraverso l'articolo 9 della legge n. 1643 del 1962, la legge istitutiva dell'ENEL, che aveva anch'esso stabilito l'intassabilità delle plusvalenze realizzate in seguito a fusioni e conferimenti delle imprese coinvolte nella nazionalizzazione dell'energia elettrica, emerge, come costante, il riconoscimento da parte dello Stato dell'interesse pubblico alla razionalizzazione di interi comparti produttivi, spesso attuata ed attuabile solo con un aumento del peso e del ruolo del settore pubblico dell'economia.

L'agevolazione alle operazioni di concentrazione ha costituito dunque più la regola che l'eccezione: ciò che costituisce uno dei (tanti) paradossi del sistema fiscale italiano, in cui ciò che dovrebbe essere normale è eccezionale, e in cui le eccezioni si consolidano senza divenire regole.

Sul versante della fiscalità industriale si esercita infatti il paradosso classico del nostro sistema tributario: alte aliquote e basso gettito.

Non che si tratti di un sistema del tutto sbagliato: nel decennio scorso questo sistema ha contribuito alla *recovery*, alla ristrutturazione dell'apparato produttivo. Ma ora è tempo di integrarlo favorendo, con i processi di ristrutturazione proprietaria, la liberazione di risorse che invece di essere ritenute e reinvestite nello stesso comparto chiuso di produzione e di accumulazione possono essere orientate verso l'investimento in settori differenziati.

Quello di cui stiamo discutendo è un provvedimento che, per il suo carattere di straordinarietà, non può esaurire ma solo anticipare una riforma necessaria del sistema della fiscalità industriale, un sistema che non deve impedire ma favorire, con la ristrutturazione dei settori produttivi, prima la patrimonializzazione delle società (patrimonializzazione che avviene tra l'altro con le operazioni di concentrazione societaria), e poi la diffusione della proprietà azionaria attraverso il classamento delle azioni.

Ma questo appartiene ad una seconda fase, rispetto alla quale il provvedimento in esame è solo preliminare, anche se occorre evitare il rischio che esso eserciti al contrario una spinta disincentivante rispetto a un possibile e auspicabile sviluppo, quello cioè che porta alla diffusione anche in Italia del modello della *public company*.

Per intanto, il provvedimento può immediatamente rendere possibile la ristrutturazione di un comparto vitale per qualsiasi economia avanzata qual'è quello della chimica, che in Italia presenta i noti caratteri problematici. È a questo fine che ci si riferisce essenzialmente, pur nel quadro della portata generale del provvedimento, all'operazione Enimont.

Da questo punto di vista, si specificano alcune ragioni economiche e politiche del provvedimento. Esse attengono ad una sfida ormai indilazionabile sul piano internazionale, come dimostrano gli 8.000 miliardi di *deficit* chimico italiano (un caso unico tra i paesi industriali avanzati); attengono poi ad un'altra sfida indilazionabile, quella della compatibilità ambientale della produzione industriale in genere e di quella chimica in particolare.

È fin troppo evidente come a quest'ultima sfida non si possa far fronte con la situazione di sprechi, di inutili duplicazioni, di irrazionale ed eccessivo frazionamento e di mancanza di sinergie oggi esistente in Italia. Ed a questo proposito non è superfluo neppure sottolineare ancora una volta la centralità del ruolo che può svolgere lo sviluppo della ricerca, sia sul fronte del miglioramento del rapporto con l'ambiente, sia sul fronte della concorrenza internazionale. Già subito l'operazione Enimont, con un *budget* di ricerca di 400 miliardi annui, pari a un 2,5 per cento del fatturato previsto (16 mila miliardi), si presenta con credenziali rispettabili.

Il presidente dell'Enimont in un'intervista rilasciata a *Il Manifesto* del 19 febbraio, ha descritto i quattro prerequisiti necessari per la buona riuscita dell'operazione: l'efficienza produttiva, una ricerca innovativa, una buona disponibilità di tecnologie, una adeguata capacità di *marketing*.

Ma tutto ciò porta alle valutazioni sul merito del provvedimento, e alle proposte di miglioramento del testo presentato, cui è dedicata la parte finale di questa relazione.

In effetti il provvedimento intende sostanziare una iniziativa legislativa congiunturale volta a favorire processi di riorganizzazione e ristrutturazione. Esso consiste di tre articoli.

Con l'articolo 1 vengono fissati i caratteri dell'intervento agevolativo in materia di imposte sui redditi. La fattispecie presa in considerazione è quella di operazioni di concentrazione attuata mediante conferimenti. Questi possono avere per oggetto intere aziende o rami aziendali, singoli beni ammortizzabili, ma anche partecipazioni azionarie e non azionarie. Le modalità attuative sono pertanto previste in modo ampio, ma la sostanza dell'operazione è sottoposta, ai sensi dell'articolo 1, a stringenti condizioni. Infatti, ogni singolo conferimento deve esercitare un ruolo rilevante nella ristrutturazione di un settore, e deve essere attuato in società già appartenenti allo stesso settore produttivo fin dalla data di entrata in vigore della legge.

Infine, è previsto che l'aumento di capitale deliberato dalle società conferitarie in contropartita dei conferimenti debba essere superiore a 50 miliardi di lire.

Nel corso dell'esame svoltosi in Commissione sono tuttavia emerse alcune questioni e sono state avanzate numerose proposte emendative; in particolare, la prima delle modifiche proposte dalla maggioranza all'articolo 1 del disegno di legge è giustificata dal fatto che nel testo del provvedimento sembrava che le società conferenti potessero scegliere tra l'utilizzo del bilancio civile e l'utilizzo di un documento contabile *ad hoc*. Al riguardo, si è rilevato che l'utilizzo del bilancio soddisfa le ragioni del fisco, essendo il bilancio stesso un documento pubblico, mentre l'utilizzo di un documento in forma libera avrebbe attribuito alle società un margine di discrezionalità troppo ampio nella rappresentazione contabile, non offrendo quelle garanzie di fissità e continuità tipiche del bilancio. In questa alternativa tra la purezza del bilancio civile e le ragioni del fisco, interessato alla chiarezza e alla continuità delle informazioni sul regime fiscale proprio delle società, anche in considerazione del fatto che l'informazione sul regime delle plusvalenze può essere necessaria nella prospettiva di molti anni, perché i presuppo-

sti di decadenza del beneficio possono manifestarsi in futuro e in termini discontinui, si è ritenuto corretto privilegiare quest'ultimo. Di qui, appunto, la modifica che identifica nel bilancio la sede formale in cui rappresentare la parte di plusvalenze in sospensione di imposta. Il margine di discrezionalità riconosciuto alle società viene così ridotto alla scelta fra l'indicazione in apposito fondo o in apposito allegato.

Va rilevato, peraltro, che nel disegno di legge non era esaurientemente disciplinato il regime fiscale previsto per le operazioni complesse, basate non su un semplice conferimento ma su una serie di conferimenti giuridicamente distinti, anche se ispirati ad una logica economicamente unitaria. Si è posto quindi il problema di evitare che il regime di sospensione di imposta connesso ai conferimenti preparatori venisse meno in conseguenza del conferimento terminale, ovviamente consistente nel successivo passaggio delle azioni ricevute in contropartita del primo.

A questo proposito, sembra opportuno chiarire che le modifiche proposte dalla maggioranza non mirano ad una estensione del regime fiscale di relativo favore disposto dal disegno di legge, tanto è vero che ai conferimenti terminali non si applicano le disposizioni di cui al comma 1 dell'articoio 1 e quelle relative alle imposte indirette di cui all'articolo 3.

È emerso inoltre che nel disegno di legge si trovava una vistosa discrasia tra le disposizioni previste all'articolo 1 e quelle di cui all'articoio 2; infatti, mentre all'articolo 1 era chiaramente previsto che oggetto dei conferimenti agevolati potessero essere le partecipazioni sociali (azioni o quote), all'articolo 2 si faceva riferimento specifico alla operatività industriale diretta (aziende o complessi aziendali), omettendo così la specifica considerazione dei casi in cui l'operatività industriale non è diretta pur essendo effettiva. Si è posto poi il problema di identificare il soggetto destinatario dei conferimenti, oltre che l'oggetto degli stessi; a questo proposito, è sembrato opportuno chiarire che il soggetto non dovrà essere necessariamente una società industriale o una *holding* di gestione industriale giè esistente, ma anche società industriali o *holding* costituite *ex novo*. In questo modo si intende evitare l'inconveniente che progetti nuovi debbano essere necessariamente realizzati con strutture vecchie, fermo restando che il controllo del CIPE e gli elementi oggettivi e soggettivi dell'operazione costituiscono un'idonea garanzia contro l'eventualità di ricorso a strutture societarie fittizie.

È stato inoltre rilevato che nella lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge era previsto che le società conferitarie dovessero esercitare la stessa attività produttiva svolta dalle aziende o dai complessi aziendali conferiti, e non anche, come sembra logico, dalle imprese e partecipazioni nelle quali vengono eventualmente conferite. Per questo motivo, la maggioranza ha ritenuto opportuno proporre una riformulazione della stessa lettera *b)* nel senso indicato.

La maggioranza ha ritenuto di dover proporre alcune modifiche anche riguardo alla lettera *d)* del comma 1 dell'articolo 2; il disegno di legge, infatti, escludeva l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 nel caso di operazioni realizzate all'interno di un medesimo gruppo. In questo modo, tuttavia, facendo riferimento per di più all'articolo 2359 del codice civile, si rischiava di non tener debitamente conto del fatto che le operazioni di concentrazione si svolgono concretamente in una pluralità di fasi, e che già a partire dalle prime, quando le operazioni sono ancora largamente incomplete, possono configurarsi rapporti di collegamento tra società conferitarie e conferenti, se non di controllo, tali da inibire l'applicazione del provvedimento. Conseguentemente, si è ritenuto opportuno precisare che nel caso di operazioni preparatorie dei conferimenti non si applica la disposizione che, facendo riferimento all'articolo 2359 del codice civile, esclude le operazioni intervenute tra società controllate.

Raccomando pertanto alla Camera una rapida approvazione del provvedimento.

Franco PIRO, *Relatore*.

TESTO
DEL DISEGNO DI LEGGE

—

Misure fiscali per favorire la riorganizzazione delle strutture produttive industriali.

ART. 1.

1. Per i conferimenti, in società esistenti o da costituire, di aziende, di complessi aziendali relativi a singoli rami dell'impresa e di altri beni materiali o immateriali ammortizzabili nonché di partecipazioni azionarie e non azionarie posti in essere da società esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge entro tre anni dalla data stessa, il 75 per cento della differenza tra il valore delle azioni o quote ricevute e l'ultimo valore dei beni conferiti riconosciuto ai fini delle imposte sui redditi non concorre a formare il reddito imponibile delle società conferenti, a condizione che sia distintamente indicato in bilancio o in apposito allegato e fino a quando non sia realizzato, distribuito ai soci, portato a capitale o a copertura di perdite di esercizio. L'ammontare residuo concorre a formare il reddito con le modalità previste dal comma 4 dell'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

Misure fiscali per favorire la riorganizzazione delle strutture produttive industriali.

ART. 1.

1. Per i conferimenti, in società esistenti o da costituire, di aziende, di complessi aziendali relativi a singoli rami dell'impresa e di altri beni materiali o immateriali ammortizzabili nonché di partecipazioni azionarie e non azionarie posti in essere da società esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, entro il 31 dicembre 1990 il 75 per cento della differenza tra il valore delle azioni o quote ricevute e l'ultimo valore dei beni conferiti riconosciuto ai fini delle imposte sui redditi non concorre a formare il reddito imponibile delle società conferenti, a condizione che sia iscritto in bilancio e distintamente indicato in apposito fondo o in apposito allegato, fino a quando non sia realizzato, distribuito ai soci, portato a capitale o a copertura di perdite di esercizio. L'ammontare residuo concorre a formare il reddito con le modalità previste dal comma 4 dell'articolo 54 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

2. Ai fini della applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 non si considera realizzo del 75 per cento della differenza di cui allo stesso comma 1 il conferimento delle relative azioni o quote in una società, esistente o da costituire, purché l'operazione nel suo complesso soddisfi le condizioni di cui all'articolo 2 e i termini previsti dal comma 1; ai conferimenti di cui al presente comma non si applicano le disposizioni in materia di

imposte dirette di cui allo stesso comma 1 e quelle in materia di imposte indirette di cui all'articolo 3.

ART. 2.

1. Le disposizioni dell'articolo 1 si applicano ai conferimenti che, mediante la riorganizzazione delle strutture produttive interessate, rispondono alla finalità di razionalizzazione e rafforzamento della produzione industriale, qualora sussistano le seguenti condizioni:

a) ciascun conferimento deve concorrere in misura rilevante alla riorganizzazione delle strutture produttive interessate;

b) i conferimenti devono essere effettuati in società che fin dalla data di entrata in vigore della presente legge esercitano la stessa attività produttiva delle aziende o complessi aziendali conferiti o attività complementari, ovvero in società che vengono costituite mediante conferimenti di aziende o di complessi aziendali relativi alle medesime attività o ad attività complementari;

c) l'aumento del capitale della società esistente o il capitale della società da costituire deve essere superiore a 50 miliardi di lire;

d) le operazioni non devono intervenire tra società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

2. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) con propria deliberazione, da adottarsi su

ART. 2.

1. Le disposizioni dell'articolo 1 si applicano ai conferimenti che, mediante la riorganizzazione delle strutture interessate, rispondono alla finalità di rilevante ristrutturazione dell'industria nazionale e di sviluppo della produzione industriale, qualora sussistano le seguenti condizioni:

a) ciascun conferimento deve concorrere in misura rilevante alla riorganizzazione delle strutture produttive interessate;

b) i conferimenti devono essere effettuati in società che fin dalla data di entrata in vigore della presente legge esercitano, anche attraverso società controllate o collegate, la stessa attività produttiva di quella svolta dalle società di cui sono apportate le partecipazioni o dall'azienda o complesso aziendale conferito o attività complementari; i conferimenti possono essere, altresì, effettuati anche in società che vengono costituite allo scopo di acquisire, anche attraverso conferimento di partecipazioni azionarie e non azionarie, aziende o complessi aziendali relativi alle medesime attività o ad attività complementari;

c) l'aumento del capitale della società esistente o il capitale della società da costituire deve essere superiore a 50 miliardi di lire;

d) le operazioni non devono intervenire tra società controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, esclusi i casi di operazioni preparatorie dei conferimenti di cui alla lettera *b)*, purché accertati specificamente dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ai sensi del comma 2.

2. *Identico.*

proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, accerta che i conferimenti rispondono alle finalità indicate nel comma 1, avuto riguardo allo sviluppo industriale dei territori del Mezzogiorno, agli aspetti occupazionali e alle ragioni di tutela e salvaguardia dell'ambiente, e che sussistono le condizioni previste nel medesimo comma 1. Ai fini dell'accertamento di cui al presente comma, il CIPE verifica preliminarmente che, nei settori in cui i conferimenti danno luogo ad ipotesi di concentrazione, non siano stati emessi dagli organi competenti, ove previsto da leggi vigenti alla data dell'accertamento, provvedimenti preclusivi.

3. Quando l'operazione riguarda, anche parzialmente, imprese a partecipazione statale, i Ministri interessati formulano le rispettive proposte al CIPE, che adotta le proprie deliberazioni.

4. In caso di accertamento positivo, la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, corredata della relazione della società, deve essere allegata alla dichiarazione dei redditi della società stessa per il periodo in cui è avvenuto il conferimento.

3. *Identico.*

4. *Identico.*

5. Il CIPE è tenuto a trasmettere al Parlamento per ciascuna deliberazione una relazione che motivi analiticamente la decisione presa, gli effetti economici previsti della ristrutturazione e le sue caratteristiche tecniche rispetto alle disposizioni fiscali.

ART. 3.

1. I conferimenti per i quali sia intervenuto l'accertamento positivo di cui all'articolo 2 sono soggetti all'imposta di registro e a quelle ipotecarie e catastali nella misura fissa di lire un milione.

2. Ai conferimenti per i quali sia intervenuto l'accertamento positivo di cui all'articolo 2 si applicano, ai fini dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, le disposizioni dell'articolo 6, comma settimo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643.

ART. 3.

Identico.