

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

233^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 13 DICEMBRE 1973

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI,
indi del Vice Presidente VENANZI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

« Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia in materia di reati finanziari » (1403) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale);

« Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 660, recante norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria » (1402) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale);

« Norme transitorie per facilitare l'attuazione del nuovo sistema tributario » (558), d'iniziativa del senatore Segnana e di altri senatori (Relazione orale):

BORSARI Pag. 11495
BUZIO 11510

CUCINELLI Pag. 11500
DE PONTI, relatore sui disegni di legge numeri 1402 e 558 11519
* DE SANCTIS 11502
GATTO Eugenio, relatore sul disegno di legge n. 1403 11519
LUGNANO 11509
SEGNANA 11514

INTERPELLANZE

Per lo svolgimento:

PRESIDENTE 11523
GIOVANNETTI 11523

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del Vice Presidente ALBERTINI

P R E S I D E N T E. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

P O E R I O, *Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana dell'11 dicembre.*

P R E S I D E N T E. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

« **Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia in materia di reati finanziari** » (1403) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) (*Relazione orale*); « **Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 660, recante norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria** » (1402) (*Approvato dalla Camera dei deputati*) e « **Norme transitorie per facilitare l'attuazione del nuovo sistema tributario** » (558), *d'iniziativa del senatore Segnana e di altri senatori* (*Relazione orale*).

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « **Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia in materia di reati finanziari** », già approvato dalla Camera dei deputati; « **Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 660, recante norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria** », già approvato dalla Camera dei deputati; « **Norme transitorie per**

facilitare l'attuazione del nuovo sistema tributario », *d'iniziativa del senatore Segnana e di altri senatori.*

Per i suddetti disegni di legge il Senato ha autorizzato la relazione orale.

È iscritto a parlare il senatore Borsari. Ne ha facoltà.

B O R S A R I. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, come è stato osservato, il provvedimento che abbiamo al nostro esame viene motivato con l'esigenza di eliminare il carico di arretrato che grava sugli uffici finanziari in vista dell'entrata in vigore e dell'applicazione della riforma tributaria. Il primo rilievo che si deve fare al provvedimento è che si tratta di una misura di rilevante importanza. Il decreto-legge che siamo chiamati a convertire in legge prevede infatti la regolamentazione in modo automatico delle pendenze arretrate, prevede il condono di sanzioni e pene pecuniarie e prevede, come misura consequenziale, il provvedimento relativo alla delega al Capo dello Stato per la amnistia. Si tratta di un provvedimento con il quale lo Stato in definitiva offre al contribuente tre ordini di vantaggi, quelli appunto che ho citato.

Mi pare si possa dire che siamo di fronte ad un atto di abdicazione, di cedimento (chiamiamolo come vogliamo) dello Stato che quanto meno per la sua dimensione non ha precedenti nella storia tributaria del nostro paese. Credo che ciò si possa affermare senza tema di smentite perchè è la realtà alla quale ci troviamo di fronte. Infatti il provvedimento non è uno dei tanti ai quali si è sempre fatto ricorso per concedere il condono delle sanzioni al fine di stimolare il contribuente al pagamento di quanto doveva all'erario in conformità alle disposizioni vigenti in materia tributaria. Nel caso in esame si va ben oltre: si

offre al contribuente un succoso blocco di agevolazioni e di vantaggi e non si esige, a nostro avviso, una contropartita in base alla quale egli sia chiamato a compiere interamente il proprio dovere e a risolvere il suo debito nei confronti dello Stato. Ci si accontenta di ottenere che paghi una somma ridotta. Il meccanismo previsto, attraverso il quale si determina l'importo che il contribuente deve pagare, costituisce un procedimento che prescinde da una valutazione obiettiva della situazione del contribuente stesso. Ciò non ci consente nemmeno di verificare, almeno in questo momento, qual è il prezzo che lo Stato paga per questa operazione e qual è la dimensione del beneficio che ricevono certe categorie di contribuenti.

Riteniamo che si tratti di un grosso regalo a gruppi ben individuati di contribuenti. Dobbiamo dire purtroppo che tra i favoriti vi sono molti di coloro che del contenzioso sono professionisti e quelli che possono essere considerati gli evasori abituali. Insomma vengono privilegiati i contribuenti che non lo meritano, anzi, peggio, vengono incoraggiati a persistere nel loro proposito di frodare l'erario tanti che fino ad ora hanno seguito abitualmente questa strada.

Indubbiamente da una situazione come questa lo Stato e la sua autorità non escono molto bene. Si confessa in questo modo l'incapacità di applicare e di riscuotere i tributi che sono dovuti allo Stato dal cittadino in base alla legge tributaria. A questo punto risulta evidente che vi è una sola categoria di cittadini che compie puntualmente e interamente il proprio dovere, quella dei lavoratori dipendenti ai quali si aggiungono certi piccoli imprenditori e modesti professionisti. Non si può fare a meno di rilevare che ancora una volta si evidenzia la responsabilità di chi, governando il paese nel corso degli anni di questo dopoguerra, non ha saputo e voluto eliminare il sistema sperequativo ed ingiusto e stabilire un modo più equo e più efficace di regolamentazione del prelievo tributario e non ha saputo nemmeno lavorare per realizzare un nuovo rapporto tra il contribuente e lo Stato, rapporto che doveva

essere improntato alla nuova realtà democratica e repubblicana nella quale il cittadino cessa di essere un suddito e assurge alla dignità di membro di una comunità nazionale che a norma della Costituzione si autogoverna. Non si è fatto nulla per lunghi anni al fine di modificare la vecchia e inadeguata organizzazione tributaria.

Non posso fare a meno di ricordare che per contro si sono combattute e ostacolate tutte quelle iniziative che da parte di amministrazioni locali sono state assunte appunto per sburocratizzare il prelievo tributario e chiamare i cittadini a parteciparvi da protagonisti. A questo proposito sarebbe interessante fare una storia delle vicende del nostro paese intorno alla fine degli anni '40 e all'inizio degli anni '50; troveremmo che si sono adottati provvedimenti punitivi nei confronti di amministrazioni locali che tentavano di rinnovare il metodo del prelievo tributario. Oggi scontiamo le conseguenze di una situazione che si è procrastinata oltre ogni limite di sopportabilità. Il cumulo di arretrati è enorme: dai 3 ai 4 milioni di partite arretrate e di contenzioso; ciò paralizza gli uffici tributari e il Governo per liberarsene, in vista dell'entrata in vigore della riforma tributaria, è costretto a questo provvedimento, che è particolarmente complesso ed eccezionale. Allo stesso modo è peraltro eccezionalmente grave la situazione che motiva la ragion d'essere del provvedimento.

Vi è da aggiungere ancora che il provvedimento, rispetto alla ragione per cui lo si è adottato, viene preso in modo intempestivo e con molto ritardo. Per rendersene conto basta pensare a quanto è accaduto per l'IVA, che è entrata in vigore un anno fa: sul cattivo andamento delle riscossioni IVA credo che non ci sia bisogno di soffermarsi. Qui hanno indubbiamente giocato parecchi fattori negativi, prima di tutto perchè si sono voluti stabilire i due tempi dell'entrata in vigore del nuovo sistema, cioè 1° gennaio 1973 per le imposte indirette e 1° gennaio 1974 per le imposte dirette; quindi l'IVA, entrando in vigore separatamente, si è trovata di fronte a motivi di diffidenza e di preoc-

cupazione, a volte anche fondati, da parte del contribuente, e ne ha scontato le conseguenze. In secondo luogo ha pesato negativamente sull'entrata in vigore dell'IVA la impreparazione degli uffici e dei contribuenti (di questo si è discusso parecchie volte); in terzo luogo sugli uffici gravava anche il forte arretrato e il contenzioso. Per rendersi conto di quello che può aver significato questo fatto basti pensare che l'IGE, pur non essendo più in vigore dal 1° gennaio 1973, ha ancora in atto una grossa quantità di contenzioso che corrisponde certo ad un notevole ammontare di imposta.

Non posso fare a meno di ricordare il grave ed ulteriore colpo inferto dal comportamento del Governo di centro-destra e dal Ministro delle finanze del tempo a tutta la situazione, con il rifiuto di accogliere le nostre proposte per una simultanea entrata in vigore del nuovo sistema tributario e per l'adozione di misure regolanti il passaggio dal vecchio al nuovo regime tributario. Oggi sentiamo, come dicevo, gli effetti negativi di questo modo di procedere e del ritardo con cui si adotta il provvedimento. Far precedere effettivamente il varo del nuovo sistema tributario da un provvedimento rivolto a liquidare tutto l'arretrato avrebbe avuto un grosso significato; non si sarebbe trattato — cosa molto importante — solo di liberare gli uffici da questa « palla al piede », ma si sarebbe offerta al cittadino la dimostrazione di voler chiudere con un sistema di cui si riconosceva la sperequazione e la inadeguatezza e si sarebbe offerta la prova che si intendeva veramente voltar pagina con il nuovo regime tributario. In questo quadro si sarebbe giustificato anche il costo di questo provvedimento di agevolazione e di clemenza. Si pensi alla misura nella quale esso avrebbe potuto incidere proprio in termini di aumento del gettito per l'applicazione dell'IVA nel corso di questo anno.

Oggi si lamentano centinaia di miliardi di riscossione in meno dell'IVA, e non credo — anche se mi auguro il contrario — che si possa recuperare il perduto con le norme previste in proposito da questo provvedi-

mento. Ormai tanta parte di quello che è andato perduto è irrecuperabile; questo provvedimento adottato con un anno di ritardo perde molta della sua efficacia ai fini del conseguimento di quelle condizioni che sarebbero necessarie per facilitare l'entrata in vigore del nuovo sistema tributario. È inutile che si venga a dire che l'applicazione di questo provvedimento consentirà poi il pacifico passaggio al nuovo sistema tributario. Vi è da osservare prima di tutto che il condono si dovrà applicare proprio quando gli uffici si troveranno appieno investiti dai problemi di attuazione delle nuove norme tributarie, cioè della seconda fase della riforma, e poi perchè oltre a liberare gli uffici dalle questioni o partite arretrate, si ha di fronte anche il compito di preparare l'apparato tributario ai nuovi compiti. Al riguardo vorremmo sapere a che punto siamo, quali misure si sono adottate, quali si sono attuate nella ristrutturazione, nell'organizzazione e nella preparazione del personale degli uffici: questi ci sembrano aspetti importanti della questione che indirettamente noi oggi stiamo considerando. Vorremmo pure conoscere a che punto è il lavoro per la costruzione dell'anagrafe tributaria che tanta parte è destinata ad avere nel nuovo impianto di prelievo fiscale.

Il rappresentante del Governo noterà che non lasciamo trascorrere occasione senza richiamare questa esigenza...

M A C C H I A V E L L I, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Siamo perfettamente d'accordo, senatore Borsari. Le posso assicurare che, sia per quanto si riferisce alla ristrutturazione, qualificazione ed ampliamento degli organici, sia per quanto si riferisce all'anagrafe tributaria, si tratta di due elementi sui quali il Governo in questo momento ha concentrato tutta la sua attenzione e sta lavorando proprio nella direzione da lei indicata.

B O R S A R I. Prendiamo atto di ciò e speriamo che si possano avere dei risultati concreti nella misura in cui essi sono necessari.

Insistiamo su questa richiesta di informazione perchè attribuiamo molta importanza a questo fattore. Sarebbe molto grave sia per i contribuenti sia per lo Stato se dopo l'entrata in vigore della nuova legge tributaria dovessimo riscontrare la persistenza di mali analoghi a quelli che produceva il vecchio meccanismo di imposizione tributaria. Mi sono permesso di insistere molto sull'esigenza di essere preparati al nuovo perchè questa sede mi è sembrata particolarmente opportuna ed anche e soprattutto perchè ci è sembrato molto pertinente il discorso, constatato che con il provvedimento in esame si concede molto, anzi si regala parecchio in direzioni per la verità non sempre meritevoli di tanta generosità: infatti, se osserviamo il provvedimento nella sua articolazione, dobbiamo rilevare che si fa un trattamento di favore uguale sia per coloro che obiettivamente sono stati costretti al contenzioso indipendentemente dalla loro volontà ed hanno partite in sospeso sia per coloro che hanno i redditi più alti e che costituiscono la categoria dei professionisti del contenzioso oppure degli evasori abituali. Per questi signori non si regola e si agevola con grossa convenienza solo l'arretrato, ma anche la posizione relativa all'anno in corso e si fa questo mantenendo di contro norme severe nei confronti di coloro che meriterebbero più comprensione, cioè dei lavoratori dipendenti e dei piccoli redditi; non si può certo dire che si tratti di evasori: si tratta anzi di una categoria che è stata sempre tartassata.

Il provvedimento alla Camera, anche e soprattutto per iniziativa del nostro Gruppo parlamentare, ha ottenuto dei temperamenti e dei miglioramenti interessanti. Non si può dire però che si sia riusciti a conferire al provvedimento stesso quella caratteristica di cui aveva bisogno per corrispondere alle attese di giustizia e di equità così vive e profondamente sentite dai cittadini. Abbiamo chiesto anche in Commissione e chiediamo di nuovo in Aula di non assoggettare ad accertamento i redditi di lavoro dipendente fino a 5 milioni e di annullare gli accertamenti in corso relativi a questi casi;

avevamo chiesto di arrivare ad 1.200.000 lire l'anno per le quote esenti da reddito ai fini della complementare per i lavoratori dipendenti; così pure chiedevamo di portare a lire 840.000 annue la quota di reddito esente per gli artigiani e commercianti con reddito fino a 5.000.000; per la 13^a mensilità del 1973 avevamo chiesto una quota di abbattimento di 150.000 lire a compensazione di quanto è stato pagato per trattenute da queste categorie.

Il Governo a questo proposito ha assunto un certo impegno (che mi pare sia stato adombrato anche in un intervento del sottosegretario Macchiavelli in Commissione) di comportamento a questo proposito. Gli saremmo grati se, nella misura del possibile, il Governo volesse ribadire anche qui nuovamente questo impegno anche perchè non abbiamo ritenuto, pur sollevando queste questioni nel corso della discussione in Commissione e in questa stessa sede, di ripresentare gli emendamenti per queste questioni specifiche.

M A C C H I A V E L L I, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Glielo confermo, senatore Borsari.

B O R S A R I. Grazie, onorevole Sottosegretario.

Il problema che rimane però è quello del trattamento riservato agli alti redditi. Abbiamo chiesto e chiediamo che siano esclusi dai benefici i redditi che superano un certo ammontare. Il passo in avanti che si è compiuto nell'altro ramo del Parlamento rispetto al testo originario del decreto-legge, e che prevede la penalizzazione del 10 per cento a 40 milioni per la ricchezza mobile, a 10 per la complementare e a 5 per l'imposta di famiglia, non risolve di certo a nostro avviso un problema che per noi è qualificante di tutto il provvedimento. Non siamo d'accordo con la maggioranza che sostiene che non è possibile fare una distinzione di trattamento per i più alti redditi perchè a ciò si opporrebbe un'esigenza di coerenza interna del provvedimento e di rispetto dei principi di generalità e di auto-

maticità ai quali si rifà il provvedimento stesso.

Certo, la coerenza interna è una cosa necessaria. Ma bisogna vedere quali sono i fini ai quali si fa riferimento con questa coerenza. E noi non siamo affatto d'accordo sui fini che trapelano dal provvedimento perchè, come già ripetuto, pensiamo che si finisce col premiare proprio chi non lo merita. Perchè si arriva a questa estensione così larga dei benefici, a questa elargizione? Il provvedimento è reso necessario — si dice — per favorire il passaggio dal vecchio al nuovo regime tributario. E va bene. Ma è proprio essenziale, a questo fine, eliminare tutte le partite che, come si è detto, sono dai 3 ai 4 milioni? Se si escludessero dal beneficio gli alti redditi ne resterebbero alcune decine di migliaia; penso che con ciò non si comprometterebbero di certo le finalità del provvedimento e si avrebbe invece il vantaggio di rendere ossequio — e questo mi sembra molto importante — al principio della giustizia e non solo di quella tributaria.

Escludere dal condono chi non merita di essere beneficiato e favorire, anzi avere particolare riguardo per i redditi che in passato sono stati colpiti è quasi, anzi è senz'altro un obbligo in una occasione come questa. E non è che in questa maniera si crea una categoria di favoriti; si fa piuttosto della giustizia; e ciò perchè si tratta di offrire la prova concreta che sta per iniziare, come dicevo poc'anzi, un regime nuovo nel quale non vi è più posto per le ingiustizie del passato.

Si tenga presente che i lavoratori dipendenti hanno pagato fino ad oggi, attraverso le trattenute dirette, almeno per quanto riguarda la ricchezza mobile, sulla busta paga; e quindi hanno pagato e pagano con anticipo rispetto a tutti gli altri contribuenti. Questa è una questione che si ripete anche col nuovo sistema. È evidente che questo fatto di per sé finisce col rappresentare un trattamento particolarmente pesante nei confronti di questi redditi. Se correggiamo il provvedimento in esame a favore di questi contribuenti, come dicevo, non creiamo dei favoriti, ma compiamo invece un atto che in un certo senso è di riparazione.

Riepilogando, la nostra richiesta è quella di escludere dai benefici una fascia di redditi di ammontare elevato. Miriamo altresì a recuperare quelle situazioni in cui il precedente reddito imponibile non definito risalga a periodi eccessivamente lontani rispetto alla dinamica dei ricavi in modo da dare ad essi un fondamento concreto. Così pure altro è l'atteggiamento che bisogna assumere, a nostro avviso, nei confronti di redditi di un certo ammontare che sono prodotti da soggetti per i quali vi è obbligo di tenere la contabilità, e pertanto si tratta di redditi che possono essere sottoposti ad un accertamento analitico da parte del fisco.

Su queste richieste abbiamo predisposto un preciso emendamento che anche dai colleghi della maggioranza è stato definito importante e degno della massima considerazione. Crediamo che se vi è la volontà si possa avere ancora il tempo per modificare, migliorare e correggere il provvedimento perchè, è vero, si tratta di convertire un decreto-legge entro i termini stabiliti dalla Costituzione, però questo tempo lo abbiamo. Tutto dipende dalla volontà politica che sta dietro il nostro operare e se la maggioranza lo vuole, d'accordo con le esigenze e le istanze che avanziamo, pensiamo che si possa arrivare in tempo a correggere il provvedimento consentendo che esso prosegua il suo iter e giunga all'altro ramo del Parlamento per l'approvazione definitiva. Ci auguriamo che il Governo e la maggioranza non si sottraggano a questa esigenza; il dibattito in Commissione, per quanto riguarda il Senato, ha dimostrato interessanti convergenze. Contiamo che tali convergenze di vedute, di critiche, di rilievi al provvedimento, di intendimenti migliorativi possano qui concretarsi in opportune modifiche. Evidentemente se il provvedimento rimarrà nel testo attuale il nostro atteggiamento non potrà che essere di decisa opposizione. Ma con gli emendamenti che abbiamo presentato, abbiamo voluto dimostrare ancora una volta la nostra disponibilità a contribuire perchè si legiferi in modo corrispondente alle esigenze ed alle istanze di giustizia che anche in questo caso si appalesano di particolare evidenza e degne della massima considera-

zione. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cucinelli. Ne ha facoltà.

CUCINELLI. Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, il giudizio sulle norme del decreto-legge al nostro esame può essere dato solo dalla esatta determinazione che oso chiamare classificazione della vera natura del provvedimento. Esso infatti, ad una prima lettura, non soddisfa nè come provvedimento di clemenza nè come atto di giustizia perequativa, nè come incentivo di accelerazione dell'entrata del gettito fiscale. Esso può essere visto — ed anche in questo caso non è esente da critiche — come necessità di eliminare la pesantezza del carico del contenzioso (alcuni carichi pendenti risalgono all'anno di grazia 1954!), dato che il vecchio sistema tributario si è dimostrato impotente a definire vertenze dopo 20 anni. E proprio la speranza che il passaggio al nuovo sistema fiscale, il quale a norma dell'articolo 53 della Costituzione deve dar vita all'imposizione personale e progressiva, aspirazione perseguita finora vanamente da decenni, varrà ad eliminare anche queste deficienze del contenzioso, può rendere digeribile il contenuto del decreto 1402.

Ma questa prospettiva non esime dal rilievo delle lacune in esso contenute, dell'imbarazzo con cui nasce e si articola poichè, comunque lo si voglia giudicare, esso rappresenta un premio per gli evasori, specialmente quelli più ricchi, che hanno avuto la possibilità, mediante l'opera di valenti tributaristi e commercialisti, di tenere in scacco lo Stato per un ventennio. Ora, si tratta in pratica di liquidare l'eredità di un pesante passato tentando di essere i più obiettivi possibili. Di qui la scelta, per la sistemazione dell'arretrato, del criterio dell'automatismo, pur riconoscendo che esso quasi mai è adattabile al caso singolo.

Da ciò nascono obiettive incongruenze e possibilità di danno. Un parametro fisso dovrebbe essere l'accertamento dell'ufficio, ma

di quale accertamento parliamo? È noto infatti che i famigerati accertamenti possono essere idealmente divisi in tre tipi, pur essendo la configurazione tecnica e materiale uguale per tutti: primo, l'accertamento analitico, (sarebbe offensivo per tutti voi se lo illustrassi); secondo, l'accertamento induttivo, basato sul tenore di vita, sugli indici eccetera ed infine, terzo, l'accertamento cautelativo determinato per lo più dalla prossima scadenza di prescrizioni, dalla mancanza di informazioni o da altri casi analoghi.

Questa è la realtà degli accertamenti e vogliamo porli tutti sullo stesso piano, onorevole Macchiavelli, pur sapendo che per il continuo parlare di condono alcuni uffici hanno raddoppiato gli accertamenti stessi, anche se il Governo ha acconsentito a non ritenere validi quelli notificati dopo il 31 ottobre quando, già a conoscenza del presente provvedimento, qualche ufficio ha, con scorrettezza unica, fatto provvedere a notifiche più o meno cervelotiche?

È quindi un parametro certo, ove non intervenga una precisa disposizione ministeriale, l'accertamento senza che venga precisato se esso è analitico, induttivo o cautelativo? A questo riguardo consentitemi, non per fare il profeta di sciagure, di porre un'altra domanda: siete certi che l'applicazione di questo decreto sarà invocata da tutti i contribuenti e che di conseguenza vi sarà quel gettito che, pur nelle diverse oscillazioni di chi si può dilettere al riguardo, dovrebbe consentire l'incasso di una somma variabile da 800 a 1.200 miliardi? Ad esempio, nel secondo comma dell'articolo 2, a pagina 13 dello stampato, dopo la lettera f) è detto: « Nei casi di omessa dichiarazione, fermo restando quanto stabilito dalla lettera e)... ». Poichè, quindi, vi deve essere un accertamento notificato, sembra non essere conosciuta un'altra realtà e cioè che in ogni tempo e fino al 6 novembre 1973 ogni controversia poteva essere definita con gli uffici imposte ottenendo un minimo di riduzione del 30 per cento sull'accertamento, che poteva concedere anche il funzionario di più basso grado, mentre per ottenere una ridu-

zione maggiore, fino al 35-40-42 per cento, bastava conferire con un capo reparto o con il direttore.

È intuibile pertanto che l'eventuale accettazione delle proposte attuali porterebbe a definizioni per l'evasore peggiori di quelle ottenibili in passato, salvo per gli interessi e per le soprattasse: ciò potrebbe determinare il fallimento del condono che già nella formula attuale non mi sembra destinato ad ottenere grossi successi. Non bisogna infatti dimenticare che già nel 1966 si è avuto un altro provvedimento di condono ma che il contenzioso è rimasto praticamente invariato anche se nella primavera del 1972 vi fu una « indicazione agli uffici » di definire con riduzioni dal 40 al 60 per cento.

Vi sono altre incongruenze, altre possibilità di dubbio che devo prospettare. Mi riferisco, ad esempio, all'articolo 9 per quanto riguarda la possibilità, data ai comuni, dell'applicazione che secondo me potrà benissimo domani essere giudicata anticostituzionale. E non basta opporre che i comuni hanno diversità di applicazione di imposte in quanto nel caso in esame sarebbero però sempre immutabili le percentuali sancite dal decreto. All'articolo 10 — altra grossa remora per i contribuenti che vorrebbero usufruire del condono — è previsto il pagamento dell'imposta in 4 o, con maggiorazioni di interessi, in altre 6 rate. È troppo ottimistico pensare che un piccolo o medio contribuente voglia o possa pagare, nel corso di un anno, 6 o 7 anni di imposte. Egli potrebbe anche preferire di continuare la controversia e pagare fra 3 o 4 anni con moneta ancora più svalutata e alle condizioni previste dal testo unico attualmente in vigore. A pagina 15 confesso di non aver capito un emendamento apportato dalla Camera dei deputati e devo riconoscere che, una volta tanto, era migliore il testo proposto dal Governo. Si dice che, in mancanza di imponibile relativo, il cittadino può fare la dichiarazione in aumento del reddito per il 20 per cento — e fin qua siamo più o meno d'accordo — ma quando si aggiunge che « rimane impregiudicata l'azione dell'ufficio delle imposte per l'accertamento relati-

vo ai detti periodi », dovete dirmi chi sarà quel folle che si rimetterà nelle mani del fisco riconoscendo, poichè ha proposto egli stesso l'aumento del 20 per cento, che aveva fatto una dichiarazione infedele!

Tutti questi motivi non li enuncio per opposizione preconcepita ma perchè mi auguro che, in sede di dibattito o con apposite disposizioni ministeriali, si tolga questa remora, questo dubbio che, secondo me, renderebbe molto difficile e faticosa la vita di questo provvedimento se dovesse restare così come è, *sic et simpliciter*. L'analisi delle singole norme potrà essere approfondita con l'esame degli emendamenti, ai quali, come ha già detto il collega Buccini nel suo intervento di ieri, non siamo pregiudizialmente contrari.

Sulle linee generali trattate dobbiamo ribadire che le misure del decreto in esame, oltre ad essere dettate dallo stato di necessità — mi si consenta questa espressione — generato da quanto sopra accennato, sono finalizzate al migliore avvio della riforma tributaria, pur non potendo di nuovo non rilevare che esso mortifica allo stato i contribuenti corretti ed onesti.

Dobbiamo altresì non nascondere che sarebbe stata opportuna l'emanazione di un simile decreto al momento dell'entrata in vigore dell'IVA — non per avanzare inutili primogeniture al riguardo a seguito di quanto ho sentito ieri —, come sostenemmo circa un anno fa; si sarebbero anche evitate le massicce evasioni causate dal timore che le denunce sarebbero andate poi a finire all'esame degli uffici delle imposte dirette.

Le norme in esame perciò avrebbero valore solo se viste nella prospettiva di un mutamento radicale del sistema tributario con l'auspicato sorgere di fiducia tra fisco e contribuente e di coscienza tributaria nel paese. Il sistema fiscale che stiamo per abbandonare era veramente ingiusto per le discriminazioni che rendeva possibili tra i cittadini. Il nuovo clima della riforma dovrebbe consentire, come ella ha auspicato, onorevole Macchiavelli, di conseguire, oltre a quelli congiunturali, obiettivi di riforma delle strutture sociali e civili del paese. È quan-

to credono non solo i socialisti, ma quanto tutti gli onorevoli colleghi dell'arco democratico vogliono e si augurano al riguardo. Grazie.

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore De Sanctis. Ne ha facoltà.

* D E S A N C T I S . Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, parliamo di questo provvedimento in una atmosfera di Aula non certo elettrizzante, ma piuttosto rigida e vediamo se dall'arida materia possono nascere alcune osservazioni e notazioni. Mi limiterò a fare questo stamattina, perchè sono stato preceduto nella discussione generale da altri colleghi del mio Gruppo come il senatore Filetti, che ha compiuto una disamina tecnica, giuridica del provvedimento in termini assai ampi ed esaurienti per cui non voglio avere il cattivo gusto di mettermi a ripetere male le cose che egli ha detto molto bene ieri, e il senatore Pazienza che ha svolto una valutazione politica generale del provvedimento, riferendosi anche a certi presupposti e a certi precedenti che stavano a configurare l'atteggiamento del nostro Gruppo fin dall'inizio di questa legislatura in ordine a determinate richieste sulle quali non vantiamo preclusivi diritti di primogenitura, ma ai quali precedenti dobbiamo ragionevolmente riferirci proprio perchè abbiamo sempre tenuto sulla materia un atteggiamento coerente e serio nonchè piuttosto aperto ed esplicito. Tutto ciò nell'intento di finalizzare quanto deve accadere riguardo al conseguimento di quegli scopi, che il Governo e la maggioranza stanno vantando essere a sostegno dei provvedimenti di cui stiamo parlando.

Chiedo scusa, onorevole Presidente, ai colleghi se introdurrò a questo punto, rapidamente, una premessa che debbo fare per non tradire la mia personale coscienza, prima ancora che il mio impegno di parlamentare, riferendomi peraltro — ma comunque l'osservazione è pertinente all'oggetto che stiamo trattando — a quanto si è verificato — in verità per altro oggetto — ieri sera in que-

st'Aula. Ciò mi consente di rivolgermi all'onorevole rappresentante del Governo per invitarlo cortesemente a fare da tramite verso il Governo di un ammonimento — lo dico con molta serietà e molta fermezza — che nasce dagli ultimi eventi parlamentari di ieri sera, ai quali debbo richiamarmi, perchè il Governo medesimo si renda conto della assoluta necessità, dato il momento che stiamo vivendo, di riconsiderare il suo dovere di riportarsi, per quanto riguarda i rapporti col Parlamento, nell'alveo della Costituzione. Io non voglio essere in questo momento polemico in senso molto acceso o paradossale e tanto meno irrazionale. Ma non vi è dubbio, onorevole Sottosegretario, che stiamo vivendo, per quanto riguarda l'attività delle Camere e in particolare in questo momento per quanto riguarda la nostra attività, in una congiuntura particolarissima. Il Governo attraverso il suo vertice politico fa da solo le cose che ieri sera puntualizzava il senatore Nencioni; non viene a rispondere, tratta fuori della Costituzione con i sindacati (fuori della Costituzione perchè essi sono voluti rimanere fuori della Costituzione). Il Governo fa delle scelte che sono determinate dalla necessità e dall'emergenza (si è parlato esplicitamente di stato di necessità anche da parte di altri, da parte di persone che fanno parte della maggioranza governativa); e quando, spinto dalla necessità e dalle emergenze, il Governo fa queste scelte e legifera, ci propone dei decreti-legge. Dirò subito fra parentesi che mi rendo perfettamente conto dal punto di vista tecnico che per questa materia non si poteva non ricorrere al decreto-legge; questo era lo strumento naturale e quindi non discuto a questo riguardo della scelta di tecnica legislativa che il Governo ha voluto e dovuto fare proprio per la natura della particolare materia di cui ci stiamo occupando.

Tuttavia, quando il decreto-legge, qualunque esso sia, qualunque materia riguardi, viene all'esame delle Camere, nascono dei problemi che rendono legittimo il mio richiamo a che il Governo si renda conto della necessità di riesaminare quali devo-

no essere i più corretti rapporti fra il potere esecutivo e il potere legislativo e cioè i rapporti tra Governo e Parlamento. Il dramma nasce nei decreti-legge che arrivano all'uno e all'altro dei rami del Parlamento in seconda lettura, come si dice. Noi, ad esempio, ora siamo sotto la spinta di un'emergenza particolare, che però si è ripetuta anche in altre occasioni: la fretta. Perchè i lavori parlamentari stanno per chiudersi, perchè il decreto-legge deve essere convertito, salvo errore, entro il 4 gennaio; è a questo punto che nascono determinati problemi ai quali mi riferirò fra un momento sia pure in questo rapido *excursus* che ho promesso di fare in termini piuttosto brevi. A questo punto il problema, così come io lo sto ponendo, è sì problema di polemica politica generale, ma è problema altresì di impostazione sostanziale, di rapporti fra il Governo e il Parlamento; è pertanto ugualmente grave e delicato per cui è giusto che venga sottoposto alla vostra cortese attenzione. Noi cioè attendiamo il Governo ad una ulteriore verifica in ordine proprio agli oggetti di cui ci stiamo occupando. Ci troviamo, onorevole Ministro, in una particolare congiuntura per cui, presentato da un punto di vista legislativamente e tecnicamente giusto il decreto-legge — perchè questa è materia che deve essere legiferata per decreto-legge — il Senato lo esamina ora in seconda lettura con la fretta addosso. Questo decreto-legge va convertito a tutti i costi perchè i lavori parlamentari stanno per chiudersi: il Senato dovrà andare in vacanza la settimana prossima, la Camera altrettanto e ai primissimi di gennaio scade il termine, la ghigliottina. Questo implica ugualmente il dovere da parte del Governo di esaminare i problemi che l'Assemblea attraverso le nostre voci rassegherà alla sua attenzione. Infatti ci siamo resi conto tutti — e credo di non dire cosa avventata — che questo provvedimento, così come ci è pervenuto dalla Camera, ha bisogno di contributi migliorativi di non lieve entità, ha bisogno di ulteriori modificazioni. Quindi se si guarda alle prospettive reali e concre-

te del provvedimento in parola, per quanto attiene alla possibilità che esso ha di conseguire le finalità che il Governo, proponendocelo, ci ha prospettato, è evidente allora che la mia osservazione circa la necessità che il Governo si ricordi che, correttamente, i suoi rapporti col Parlamento si debbono svolgere in termini tali da non impedire a nessuno dei rami del Parlamento di poter, in piena autonomia, fare il proprio dovere, su un piano di collaborazione seria in ordine alle cose che debbono essere fatte perchè si legiferi come è giusto che si legiferi, questa mia osservazione, dicevo, riprende e ritrova il suo aggancio politico alle cose che abbiamo visto ieri sera verificarsi in quella maniera strana e paradossale: tanto che, come stavo dicendo prima che ella arrivasse, signor Ministro, si è creata per altro oggetto quella particolare condizione in cui l'Assemblea ieri sera ha voluto trovarsi accompagnandosi a certi desiderata del Governo, di veder negare cioè da esso Governo un rapporto pieno, fiduciario, ampio, sereno di consultazione reciproca col Parlamento in relazione ai problemi dell'emergenza (era l'oggetto di ieri sera) che in questo momento coinvolgono l'intera situazione nazionale.

Ed è problema che attiene all'intera situazione nazionale il condono in materia tributaria di cui stiamo parlando, è problema che attiene all'intera situazione nazionale il provvedimento di amnistia che è agganciato ad esso.

Io che tributarista non sono, ma ho quel tipo di coscienza particolare che, prima che dalla mia veste parlamentare, mi proviene dalla mia posizione personale e professionale di avvocato, mi sono dato cura di informarmi in questi giorni su questi argomenti. Pur senza avere un mandato formale da parte di nessuno, sul piano parlamentare, per quel tipo di rappresentanza generale che noi abbiamo degli interessi nazionali, nessuno escluso, reputo di poter parlare un po' come portavoce di certe esigenze che sono nate in queste settimane attraverso lo studio e l'attenzione che a questi provvedimenti hanno voluto porre le categorie professionali in-

teressate. Vi sono stati recentemente convegni di tributaristi, di commercialisti, di ragionieri. Mi riferisco in particolare ad una esperienza che ho fatto nella mia città di Firenze qualche giorno fa quando queste categorie hanno affrontato con estremo senso di responsabilità la disamina sul piano tecnico e giuridico dei provvedimenti che sono sottoposti al nostro esame. Ho ascoltato le loro voci e talune delle proposte, delle iniziative, delle idee di queste categorie vengono portate all'esame di questa Assemblea anche attraverso una serie di emendamenti dei quali nel prosieguo del dibattito si avrà modo di discutere.

Onorevole Ministro, si guardi da parte sua, da parte del Governo con particolare attenzione e serenità a queste cose. Non perchè è la nostra parte politica che ha presentato la più parte di questi emendamenti, ma per ragioni obiettive, credo che possa esser dato globalmente un giudizio di particolare obiettività e serenità in ordine agli emendamenti che sono stati presentati con intento sinceramente migliorativo della normativa che è sottoposta al nostro esame. Si potrà studiare insieme, onorevole Ministro, come fare le cose rapidamente anche in collegamento con l'altro ramo del Parlamento; e non dovremo scandalizzarci preventivamente se per caso questi provvedimenti dovessero tornare di nuovo alla Camera. Quando il Governo vuole, sa trovare il modo di metter fretta a se stesso e alla propria maggioranza e di garantire il conseguimento delle finalità che stanno a cuore a tutti.

La prima preoccupazione di carattere generale che ho sentito riecheggiare negli studi e negli interventi delle categorie interessate — e che del resto ha formato anche in precedenza, in sede politica e parlamentare, oggetto dell'attenzione un po' di tutti (e ciò si è verificato di nuovo anche nel corso del dibattito che stiamo svolgendo in quest'Aula) — è data dalla mancanza di chiarezza di questo provvedimento, dalla sua complicatezza, che si accompagnano a quella mancanza di chiarezza e a quella complicatezza che avemmo agio di denunciare anche un anno e mezzo fa quando si parlò

della riforma tributaria, e che nella Commissione dei 30 sono state rilevate a piena voce un po' da tutti, anche se noi abbiamo — e lo abbiamo ripetuto per iscritto in un ordine del giorno — grande apprezzamento per gli sforzi che l'amministrazione finanziaria dello Stato, attraverso i suoi funzionari, va facendo perchè il cammino della riforma e la risoluzione delle cose tributarie del nostro paese, della politica delle entrate del nostro paese, vadano avanti progredendo in termini ragionevoli e assennati. Siamo perfettamente consapevoli di ciò, ma è chiaro che non va mai negata l'identità che deve intercorrere tra la chiarezza (anche dal punto di vista letterale) del legislatore e il principio della certezza del diritto. E ciò non voglio invocare in termini retorici ma come uno degli strumenti naturali del modo di legiferare che qualunque legislatore avveduto deve avere, soprattutto in una materia come questa, in cui le categorie interessate, gli operatori del diritto tributario, paventano che si crei un contenzioso sul contenzioso, per le difficoltà interpretative di molte delle norme che sono contenute in questi provvedimenti.

Vorrei fare una rapida osservazione al riguardo riferendomi ad una critica che è nata da una voce più autorevole della mia, quella di uno dei relatori, a proposito del provvedimento di amnistia per cui si usa un linguaggio tecnico-giuridico che non consente di comprendere che cosa possa essere fatto da parte di colui che è il destinatario della delega che il Parlamento si accinge a votare, cioè il Presidente della Repubblica, inteso naturalmente non dal punto di vista personale e fisico. Infatti si dice: è delegato ad emanare amnistia per sanare le pendenze e le situazioni... A questo punto ci rimettiamo non alla cortese fantasia del Presidente della Repubblica, che non c'entra nè da vicino nè da lontano, ma a quello che deve essere il senso di responsabilità del tecnico che deve legiferare a questo riguardo, cioè il Governo, per quanto concerne la strutturazione normativa del provvedimento che deve nascere dall'approvazione (che sicuramente avverrà) del disegno di legge

n. 1403, l'amnistia per i reati finanziari, in ordine alla quale c'è solo il riferimento al termine, a certe partite, con richiamo al provvedimento di condono che deve essere ancora approvato. Questa è la ragione della contestualità dell'esame dei due provvedimenti, e siamo perfettamente d'accordo a questo riguardo, ma con i limiti di tante incertezze per cui ci sarebbe da domandarsi se, qualora domani nascesse un provvedimento di amnistia che fornisse preclusioni, condizioni (una normativa condizionata come è possibile che accada in questo tipo di provvedimenti), ci si possa e ci si debba riferire solo a quella esclusione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 1 o se, essendosi parlato genericamente di pendenze e di situazioni, con la possibilità quindi da parte del legislatore delegato di intervenire e di determinare, non ci si debba trovare di fronte ad una delega che per essere tanto generica e tanto informe consenta un po' tutto e il contrario di tutto ad un tempo. Questa è una avvertenza che dobbiamo fornire perchè se la delega fosse stata o fosse per diventare un po' più precisa, saremmo contenti di confermare l'adesione che intanto diamo, per ragion di cose, a questo provvedimento così come al provvedimento di condono, nonostante le riserve che stanno nascendo un po' dappertutto e le voci di disperata protesta.

Siamo perfettamente d'accordo un po' tutti che la nostra è una società che procede per fatti patologici; e la constatazione di ordine generale che andiamo compiendo un po' tutti quanti a proposito dell'argomento in esame è anche questa: che amnistia e condono neanche in questa occasione — ma ormai è la moda dei tempi, e non da oggi — stanno a festeggiare degli eventi felici. Stanno invece a ratificare stati di necessità, anzi, ancor peggio, stati di bisogno.

C O L O M B O , *Ministro delle finanze.* Facciamo la riforma tributaria: questo è un evento felice!

D E S A N C T I S . Me l'auguro e le dirò qualche cosa sulla felicità delle prospet-

tive visto che lei, onorevole Ministro, me ne porge il destro.

Per riprendere il discorso di prima, le debbo dire che non si tratta di un evento felice per certi contribuenti che si troveranno ancora in stato di sperequazione rispetto ad altri, come opportunamente i colleghi della mia parte hanno posto in luce nell'esaminare dal punto di vista tecnico-giuridico questo provvedimento. Ci sono poi altri inconvenienti che potremmo elencare, ma non è compito specificamente mio questo. In definitiva, se so perfettamente da avvocato cosa vuol dire tecnicamente condono, so che non è un evento felice quello della persona che si trovi ad un certo momento a poter beneficiare per se stessa della possibilità di chiudere definitivamente le sue controversie con il fisco ma intanto di dover sborsare tanti quattrini uno sull'altro in un momento che si accompagna — ecco l'evento infelice — ad una congiuntura di carattere generale che è specialissima, nell'ambito della quale gli operatori economici, in sostanza i più diretti e i più grossi interessati ai problemi dei rapporti con il fisco, vengono a trovarsi oggi di fronte all'offerta del Governo che dice: sistema con noi, con lo Stato-fisco i tuoi rapporti, nel momento stesso in cui la maggior parte degli operatori economici italiani non sanno come affrontare il problema dell'oggi, del domani e del dopodomani.

C O L O M B O , *Ministro delle finanze.* Lei sa che per il 1974 coloro ai quali lei si riferisce per la maggior parte dei casi pagheranno nell'anno 1975 secondo lo schema della riforma tributaria.

D E S A N C T I S . I rapporti tra fisco e contribuente non si devono canonizzare attraverso delle specie di cambiali, anche se non sottoscritte, senza rinnovi. Allora erano giuste le critiche che noi facevamo; e c'eravate un po' tutti sia nel precedente Governo che negli anni precedenti ad assumervi le responsabilità collegiali di governo: sono sempre le solite persone, quelle che continuo ad avere davanti ai miei occhi prima di cit-

tadino, poi di parlamentare. È un argomento che io ripeto ostinatamente perchè non riesco mai a ravvisare un momento iniziale di una volontà politica diversa nella persona che oggi può essere quella del Ministro delle finanze in carica, che prima magari ministro delle finanze non era, ma sempre ministro era e sempre faceva parte della coalizione di Governo e aveva responsabilità collegiali di governo.

A prescindere da queste variazioni sul tema, in ordine agli argomenti che ella sta affrontando, se valide erano le nostre critiche a proposito di come improvvisamente si è fatta entrare in vigore la riforma tributaria, ancor più valide possono essere le nostre preoccupazioni in ordine a quello che avverrà nei mesi e negli anni futuri. Nel momento in cui il paese attende gli agganci non si sa con chi e con che cosa per una ripresa economica, in cui ci sono da risolvere problemi che lei conosce perfettamente anche se il Governo si rifiuta di discuterne subito e dice che dobbiamo aspettare — mi si perdoni l'insistenza su questo argomento che mi sta particolarmente a cuore — ieri sera ho sentito, neoparlamentare, tradire il Parlamento: io ho il patriottismo dell'istituto di cui faccio parte e mi ha fatto male quello che ieri sera si è verificato in quest'Aula.

Guardiamo allora queste cose con animo serio e diciamo se sul piano dei rapporti tra fisco e contribuente si possa ragionevolmente pensare come ella ottimisticamente prevede (del suo ottimismo sono piene le gazzette delle cronache parlamentari da tanti anni: mi ricordo quando lei, onorevole Colombo, era presidente del Consiglio e venne a Firenze poco tempo dopo gli eventi alluvionali. Discutemmo insieme di tante cose e sembrava che vivessimo in un paese ricco e felice che poteva fare la politica dei consumi e continuare a farla e poteva fare la politica del reperimento delle entrate senza difficoltà...

C O L O M B O , *Ministro delle finanze.* Sta un po' fantasticando. È forse bene che rilegga i testi.

D E S A N C T I S . Onorevole Ministro, c'ero ed ho buona memoria e le dirò che ella in quel momento cominciava per la prima volta ad avanzare delle preoccupazioni nell'ambito comunque di prospettive momentanee, contingenti e future che sono venute ingigantendosi in forma così drammaticamente negativa per cui la constatazione di fondo che rimane oggi, al di là delle variazioni, al di là dei ricordi e della memoria — la mia può essere fallace, lo riconosco io per primo, ma solo per comodità di ragionamento e di polemica — è questa: oggi ella mi deve dare atto che i rapporti tra fisco e contribuente, rispetto alla volontà che il Governo manifesta da sempre di volerli riportare sul piano della reciproca fiducia per rompere la spirale del dispetto, della diffidenza, della inutilità materiale ed obiettiva di certe cose, questi rapporti, onorevole Ministro, non sembra che possano aprirsi in maniera tranquillante (anche se siamo d'accordo sulla globalità del provvedimento) attraverso un provvedimento di questo tipo.

Quando gli operatori di questa materia dicono: chiarezza e certezza non ne abbiamo, si riferiscono per esempio (e mi affido rapidissimamente ad alcune notazioni particolari prima di concludere il mio intervento) a quello che rimane nel corpo dell'intero provvedimento ancora come possibilità di apprezzamento o di intervento discrezionale dell'ufficio, come è detto in termini tecnici (e sappiamo a che cosa intendo riferirmi). E in questa guisa quello che è l'automatismo che viene vantato come uno degli strumenti attraverso i quali si vorrebbe dare certezza sul piano giuridico, normativo e materiale al meccanismo di proiezione immediata nel futuro degli effetti di questo provvedimento, questo principio dell'automatismo subisce delle remore e delle limitazioni nel momento in cui interviene il sindacato dell'ufficio, in merito a quello che è stato definito prima il problema dell'accertamento (altri lo ha trattato e mi riferisco anche volentieri alle cose che il collega Cucinelli ha detto poco fa prima di me). Ecco, tutto questo rappresenta uno dei limiti razionali e

giuridici del provvedimento di cui ci stiamo occupando.

Accanto a questo vi sono determinate lacune e dimenticanze che debbono essere colmate sul piano di certi rapporti tributari particolari: ricordo qualche cosa che ieri il senatore Filetti molto bene rilevava a proposito, per esempio, della materia delle successioni e della materia degli atti sottoposti alla registrazione e non registrati. Sono tutti argomenti che dal punto di vista tecnico il Governo deve esaminare; e deve farlo oggi perchè non è possibile, anche se questa è la materia nella quale si crea e si è creato da sempre, direi, il criterio, onorevole Ministro, della legislazione per circolari, non è possibile, dicevo, andare avanti così. Ed io ho un'invocazione molto precisa da rivolgere al Governo. I tempi sono molto stretti. I termini sono molto ristretti e limitati per gli adempimenti a cui il contribuente italiano deve dare corso per poter beneficiare di questo provvedimento. Però non può mancare da parte del Ministero, non può mancare da parte del Governo, una ampia informazione in termini semplici verso il contribuente italiano su ciò che deve fare, perchè la massa più rilevante dei contribuenti non è munita certo di uffici legali o di uffici tributari che possano prestargli la consulenza. E non si può pensare o prevedere, onorevole Ministro, che si mettano a carico del contribuente italiano oneri anche per quanto può riguardare certi adempimenti e certe assistenze professionali che diventerebbero probabilmente più duri e spaventosi di quella che è l'entità di certi suoi obblighi nei confronti dello Stato-fisco.

Quindi a questo riguardo, se la legge è farraginosa e anche per noi addetti ai lavori è di difficile lettura e comprensione, è assolutamente necessario che lo Stato, il Governo compiano questo loro dovere nei confronti della collettività informandola in termini semplici e razionali delle cose importanti in maniera che nessuno debba ignorare contro se stesso gli adempimenti che deve compiere e che ognuno possa provvedere alla tutela dei propri interessi e diritti nella maniera più conforme e razionale rispetto all'utilità personale e collettiva.

Questa mi sembra cosa estremamente importante che rassegnò anche alla attenzione dei signori relatori perchè mi pare che debba essere preoccupazione concreta di noi altri rappresentanti del paese far presente questa situazione affinchè si operi in un certo modo. E se noi vogliamo, nell'ambito di quelle finalità generali che il provvedimento si dice voglia raggiungere cominciare a costruire *ex novo*, onorevole Ministro, il rapporto tra fisco e contribuente, ecco che uno degli strumenti più banali è quello della necessaria pubblicità e quindi della reale e concreta cognizione da parte degli interessati...

C O L O M B O , *Ministro delle finanze.*
Questo cercheremo di farlo.

D E S A N C T I S . La ringrazio, onorevole Ministro, di questa assicurazione. Come vede, da questa parte cerchiamo di contribuire seriamente a quelle che sono poi le prospettive che ci riguardano perchè siamo tutti contribuenti.

B O N I N O . Lo facciamo per rinforzare il Governo!

D E S A N C T I S . Sì, ma il Governo si sente violentato perchè parliamo noi. Comunque lasciatemi sorridere a questo riguardo tornando, prima di concludere, agli argomenti seri di cui ci stiamo occupando.

Quando si tratterà degli articoli in senso particolareggiato — so che non devo fare in questo momento la discussione sugli emendamenti — ritengo si debbano esaminare certe cose che stanno particolarmente a cuore alla generalità. Abbiamo sentito anche voci di contribuenti che vorrebbero proprio nella chiarezza e certezza del diritto trovare la loro collocazione giusta in ordine agli adempimenti che debbono compiere per beneficiare di queste norme. Per esempio operatori tributaristi e contribuenti segnalano alla nostra attenzione il fatto che a proposito dei periodi di imposta e degli accertamenti che debbono essere il presupposto dell'applicazione di questo provvedimento di condono ed a proposito quindi della ineffi-

cacia che assumerebbero gli accertamenti notificati nell'ambito del 1973 possano essere considerati quelli notificati nell'ambito dell'intero anno 1973. Ci si dice che tutto questo canonizzerebbe in termini più realistici e più agevoli il rapporto in ordine alle varie partite ed a quelle che possono essere le possibilità di beneficiare del condono ed in ordine quindi anche all'espletamento del lavoro da parte degli uffici competenti; tutto questo cioè razionalizzerebbe il sistema ai fini di utilità collettiva per quegli uffici che si trovano già in condizioni preoccupanti e dei quali il Governo deve a sua volta preoccuparsi proprio perchè i responsabili degli uffici periferici hanno già le mani nei capelli. Essi stanno già facendo il lavoro interpretativo della normativa che attraverso le nozioni che se ne hanno, anche se non è ancora definitiva, è già complessa e che li pone in serie difficoltà. E poi si domandano come potranno concretamente fare utilizzando gli organici nelle condizioni in cui si trovano.

Vorrei anche sottoporre all'attenzione del Governo, prima di concludere, quello che è un nostro principio di fondo che abbiamo sostenuto nella battaglia politica condotta sull'argomento anche nell'altro ramo del Parlamento dal nostro Gruppo. Abbiamo voluto prevedere — ed un emendamento in proposito sarà discusso in quest'Aula — una normativa particolare per quanto attiene alla possibilità di escludere dal condono coloro che si siano resi responsabili nell'ultimo quinquennio di violazioni in sede penale delle norme tributarie. È un emendamento che arriverà alla vostra attenzione con la specificazione ulteriore che però naturalmente si tenga conto delle violazioni che abbiano un certo limite minimo e massimo. Evidentemente sarebbe ingiusto che colui che avesse peccato di mancato pagamento del canone della RAI-TV, che come noi sappiamo può dar luogo a un reato penale di competenza dei tribunali ordinari, si trovasse a non poter beneficiare del condono. Vi sono casi di altrettanta lievità che devono essere tenuti nel dovuto conto in modo da non precludere la possibilità che il rapporto tra quel tipo di contribuente ed il fisco si materializzi su un

piano difforme da quello dei grossi evasori o dei denunzianti grossolanamente infedeli ai quali già il provvedimento dà a larghe braccia, direi, il godimento di una condizione di privilegio rispetto a quella del contribuente serio, fedele, o più vicino con la massima approssimazione possibile alla realtà della propria posizione tributaria.

Il Governo ha la possibilità e la necessità di fare a questo riguardo una scelta. Non è una verifica di ordine politico che nasce da questo argomento, perchè questa battaglia nei confronti dei grossi evasori e degli immeritevoli per i loro precedenti specifici di una certa gravità è una battaglia attraverso la quale ravvisiamo la prospettiva di come il rapporto nuovo fisco-contribuente possa stabilizzarsi e canonizzarsi per l'avvenire.

È in ordine, quindi, a questa tematica di principio di carattere generale che da parte nostra si sono sottoposti e saranno sottoposti all'attenzione dell'Assemblea e del Governo gli emendamenti che continuo a chiamare concretamente migliorativi, come manifestazione di una volontà di collaborazione precisa che il Governo si sforza, attraverso certi suoi atteggiamenti, di non meritare, ma non fino al punto di suscitare in noi il dispetto, per cui non travalichiamo mai il senso di responsabilità che abbiamo verso la collettività nazionale.

Ci perdoni, onorevole Ministro, ma questa alternativa d'ordine morale vale la pena che si ripeta ogni giorno da questi banchi e che si ripeta proprio nel momento in cui, parlando di soldi che lo Stato vuole, di quattrini che vuole raccattare, non si devono perdere d'occhio i principi in ordine ai quali dalla Costituzione in poi molto spesso questi governi, ed il Governo di centro-sinistra in particolare, si rendono grossolanamente inadempienti, sì da non poterci esimere da una protesta che attraverso la mia voce, a conclusione delle mie modeste parole di stamani, vuole significare — perchè qui siamo in sede politica e le scelte di fondo sono e rimangono politiche — il senso della nostra alternativa.

Attenzione alle lusinghe che possono provenire da altre parti, attenzione a certi sin-

golari inserimenti nella maggioranza più o meno precostituita, attenzione alla maggioranza vera del paese che nega certa vostra condotta politica, certe vostre impostazioni, che nega i privilegi che ancora conservate, attraverso norme esplicite o occulte anche di questo provvedimento, a certe categorie.

È il Governo questo, perchè si chiama di centro-sinistra, della socialità? Io nego nella maniera più assoluta tutto questo e il nostro voto che sarà favorevole al provvedimento, come stiamo ribadendo già da ieri, sarà un voto a favore degli interessi reali del paese perchè il Governo — ci si perdoni ancora — questo voto favorevole cerca ostinatamente di non meritarglielo. (*Vivi applausi dell'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Lugnano. Ne ha facoltà.

L U G N A N O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, desidero molto brevemente giustificare il nostro deciso dissenso soprattutto sul disegno di legge di delega per l'amnistia, per il quale credo non si possa fare lo stesso discorso che è stato fatto per il condono. Infatti, mentre per il condono — siamo onesti e diciamo la verità — si può trovare sia pure qualche fantasma di argomento che lo puntelli e lo sostenga, non riesco a capire le ragioni per le quali si è voluto contemplare anche l'amnistia per i reati finanziari. In verità nemmeno il relatore senatore Gatto credo possa in questo momento chiarire di quali reati si tratti, a quali reati ci si riferisca. E mi sembra di aver sentito che nemmeno il Ministero è in grado di chiarire a quali reati si possa agganciare o entro quali limiti si possa contemplare questa amnistia.

Il provvedimento di delega per l'amnistia contiene, per esempio, l'espressione: « reati connessi con le pendenze e le situazioni di cui... ». Mi sembra che questo sia già stato detto e non vorrei ripeterlo in omaggio al principio, che guida tutte le aziende di questo mondo, della massima economia, tentando possibilmente di realizzare anche il massimo dei profitti: comunque, riducendo in pillole, dirò che questa espressione è inde-

terminata e sarebbe stato meglio che si fosse usata una formula tecnicamente più adeguata ed idonea. Mi dice il senatore Gatto, per il quale ho la simpatia e la stima che egli sa: sarebbe augurabile... Ma non possiamo sempre limitarci a dire che sarebbe augurabile che i provvedimenti fossero fatti in un modo tecnicamente più idoneo e più adeguato, più preciso, quando sappiamo, anche quando formuliamo l'augurio, che il prossimo provvedimento sarà come quello di cui ci lamentiamo, non adeguato, non validamente strutturato, non idoneo e soprattutto tale da permettere anche interpretazioni aberranti. Ad esempio ci sembra decisamente erroneo il termine « pendente », perchè non capisco cosa possa significare in campo penale. D'altronde anche l'altra accezione è molto vaga e potrebbe rivelarsi portatrice di numerose interpretazioni estensive in sede pratica. È vero sì che la volontà del provvedimento, sia pure con molti sforzi e approssimativamente, è identificabile, però non si può non riconoscere il pericolo della estensione di queste norme a reati non strettamente tributari.

Il relatore poi — del resto non ne ha nessuna colpa, perchè non poteva farlo — non ha chiarito il motivo per cui questo provvedimento di amnistia sarebbe funzionale o accessorio al condono. Ha detto che si è pensato con il condono di facilitare l'accordo tra contribuente e fisco, creando una specie di stato di verginità, eliminando tutto il contenzioso e gli arretrati e rendendo più spedito perciò il cammino che non si sa se sia verso la fiducia nei confronti del fisco o verso l'incoraggiamento di una certa tecnica che è antica nel nostro paese, soprattutto da parte di certi gruppi economici e finanziari, secondo la quale è meglio non pagare perchè può sempre intervenire un provvedimento di condono.

Aveva quindi ragione il senatore Branca quando affermava che, se in genere i condoni sono diseducativi, questo condono in particolare non stimola certamente il lato migliore di alcuni gruppi, ma anzi incoraggia coloro che tendono alla evasione. Infatti sorge il dubbio che non pagando, non definendo gli imponibili, si può sempre sperare in un

provvedimento che elimini il contenzioso. Si può dire che si vuole creare uno stato di verginità perchè tutto proceda nel modo più spedito, però l'amnistia non è funzionale per la soluzione delle controversie, perchè riguarda le pendenze penali e non quelle fiscali. Dico questo con molta umiltà anche perchè con questa temperatura depressa non potrei sperare di convincere nessuno, in quanto si tratta di uno di quei momenti tristi dell'attività di un parlamentare; potrei al massimo avere un sorriso di incoraggiamento per una prossima volta, in cui potrei essere accontentato e in cui qualche mia argomentazione potrà trovare riconoscimento ufficiale. Ripeto che non posso certo sperare che questo sia il momento buono però vorrei dire con la massima umiltà che, se questa amnistia non si giustifica sotto alcun profilo, neanche sotto quello della funzionalità o della accessorietà, perchè non amnistiamo chi ha rubato alle volte pochi spiccioli per fame, o chi ha compiuto una delle tante contravvenzioni di nessun valore sociale o di minima lesività — come dicono i tecnici o gli operatori del diritto — che costellano la nostra legislazione penale?

Comunque questa è una mia tristezza piuttosto costante dovuta al fatto che non capisco perchè bisogna amnistiare chi ha rubato allo Stato somme assai rilevanti, creando una disparità di trattamento. Vorrei dire al senatore Gatto principalmente: siamo proprio sicuri che ciò corrisponda allo spirito dell'articolo 3 della Costituzione, che presupporrebbe un trattamento uguale per fatti aventi uguale rilevanza sociale?

Ho detto che non avrei speso che pochi minuti, e mantengo l'impegno. Sono queste le ragioni del nostro deciso dissenso e del nostro voto negativo sul disegno di legge di delega al Presidente della Repubblica in tema di reati tributari. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Buzio. Ne ha facoltà.

B U Z I O . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, sono tanti i lati positivi del provvedimento al nostro

esame, primo tra tutti quello di assicurare alle casse dello Stato una entrata aggiuntiva in previsione di una riduzione delle entrate in relazione alla delicata fase di passaggio dal vecchio al nuovo sistema tributario, offrendo al contribuente la possibilità di definire tutte le pendenze relative al vecchio sistema, al fine di creare quel clima di fiducia e di collaborazione indispensabile per il buon esito della nuova riforma tributaria. Inoltre, dando l'opportunità di definire le numerose controversie in corso, si alleggerisce il più che gravoso compito della pubblica amministrazione con benefici facilmente deducibili.

Dirò subito che il provvedimento in questione trova il nostro consenso pur constatando alcune discordanze e tenendo conto di alcune osservazioni se non altro affinché il Ministero emani al più presto norme esplicative per evitare che il rapporto tra contribuente e fisco si complichino per errori di interpretazione e applicazione del provvedimento.

I problemi inerenti al riordinamento dell'amministrazione finanziaria centrale e periferica, che questa deve affrontare per adeguarsi alle esigenze della riforma del sistema tributario, non interessano soltanto le categorie ed i soggetti all'interno dell'amministrazione stessa, come più volte si è voluto affermare, bensì anche i cittadini come portatori primari dei doveri e dei diritti che compongono il rapporto tributario.

Onorevoli colleghi, il proposito di emanare un corpo di norme che potesse consentire agli uffici finanziari dello Stato e a quelli degli enti locali di eliminare, entro certi limiti, le pendenze contenziose in materia tributaria, è stato più volte manifestato in occasione della promozione di diversi provvedimenti legislativi e, se non erro, una prima volta, in questi ultimi tempi, allorchè furono concessi alcuni sgravi fiscali a favore dei lavoratori dipendenti e, una seconda volta, allorchè era in esame la legge delega per la riforma tributaria.

In tutte le occasioni sopra ricordate fu esclusa la necessità di una iniziativa legislativa analoga a quella sottoposta al nostro esame, perchè si ritenne che il momento più

opportuno dovesse essere quello della effettiva entrata in vigore del nuovo ordinamento tributario nella globalità delle previsioni ipotizzate dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni e integrazioni.

Si era sostenuto che soltanto in quel momento — ed ora quella circostanza si è verificata; l'entrata in vigore avrà luogo il 1° gennaio prossimo venturo — si dovesse procedere ad una revisione integrale del comportamento fin qui adottato dagli uffici tributari dello Stato e degli enti locali nell'esercizio del rispettivo potere di imposizione.

Sebbene noi non abbiamo preclusioni di principio in merito alla iniziativa legislativa che qui ci occupa, tuttavia non possiamo fare a meno di ricordare le ragioni per le quali sarebbe stato opportuno, a scioglimento delle riserve a suo tempo manifestate su tale argomento, ottenere da parte dell'erario dello Stato il massimo risultato possibile, in termine di realizzazione di risorse finanziarie, contemperando le esigenze dei cittadini contribuenti con quelle proprie dell'amministrazione finanziaria impegnata a fronteggiare una sopravvenienza così assorbente, sotto un profilo tecnico-amministrativo, proprio quando forse meno sarebbe stato prevedibile.

Mi voglio riferire in particolare al fatto che l'amministrazione finanziaria viene chiamata a creare i supporti organizzativi per eliminare le pendenze in tema di accertamenti e in materia contenziosa, in un periodo che non può non considerarsi critico, quale è quello del passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento impositivo.

Questo indubbio stato di crisi, aperto dalla trasformazione dell'attuale sistema di imposizione in quello che, in materia di percussione dei redditi, avrà efficacia dal 1° gennaio prossimo venturo, non può non essere ulteriormente aggravato dalla liquidazione delle pendenze arretrate in un periodo, a mio avviso, troppo breve e ristretto, quale, in verità, è da considerarsi quello che decorrerà dalla data di entrata in vigore del decreto-legge sottoposto al nostro esame per la sua conversione in legge, fino al 28 febbraio 1974, termine entro cui cessa di avere i suoi effetti

questa rinuncia da parte dello Stato agli eventuali maggiori proventi tributari, derivanti da una coltivazione delle controversie in corso ovvero da una normale azione di accertamento.

Meglio sarebbe stato se la preoccupazione di assicurare al Tesoro, al più presto, una certa massa di risorse finanziarie, in un momento congiunturalmente assai sfavorevole per l'economia generale del paese, non avesse informato e condizionato per se stessa la iniziativa legislativa di cui ci stiamo occupando.

Accade spesso nel nostro paese che l'attività tributaria sia quasi sempre influenzata e, in conseguenza, distorta nella sua impostazione di base dalla necessità di dover fronteggiare improrogabilmente determinate esigenze di bilancio.

E ciò è accaduto anche questa volta.

Se non fossimo stati premuti da tali esigenze e, ad un tempo, non vincolati da un disegno ben preciso di ordine finanziario, forse si sarebbe potuto evitare all'amministrazione finanziaria il disagio di dover aggiungere altre difficoltà a quelle già calcolate per la trasformazione del sistema di imposizione sul reddito e l'erario dello Stato forse avrebbe potuto contare su un maggiore afflusso di denaro, a definizione delle pendenze in materia tributaria, perchè, a mio modesto avviso, proprio per la brevità del tempo disponibile, non sarà possibile a molti operatori economici calcolare esattamente il costo finanziario di liquidazione delle pendenze tributarie, anche in relazione al fatto che sono state previste soltanto quattro rate per il pagamento delle imposte o delle maggiori imposte corrispondenti agli imponibili definiti dagli uffici ai sensi degli articoli da 1 a 5 e dell'articolo 9 del decreto-legge sottoposto alla nostra approvazione.

Traspare evidente, quindi, la necessità di assicurare al Tesoro un certo flusso di entrate straordinarie per fronteggiare, anche sotto un profilo congiunturale, una situazione che non è certamente da ricordare fra le più rosee in cui si sia trovato il nostro paese.

È da augurarsi che veramente, ancorchè concepito con tanta ristrettezza, il decreto-

legge sortisca le finalità perseguite, ma non si può fare a meno di formulare, non tanto come manifestazione di un giudizio politico, quanto, invece, come considerazione di ordine strettamente tecnico-amministrativo, qualche fondata riserva in merito al raggiungimento degli scopi cui tende il provvedimento in esame.

Meglio sarebbe stato, in linea di principio, che il termine del 28 febbraio fosse stato portato almeno al 30 aprile 1974, in modo da dare almeno 4 mesi a tutti i cittadini interessati per poter valutare la convenienza di aggiornare la propria posizione tributaria nel senso indicato dal disegno di legge, che qui interessa, ricercando anche nel frattempo i mezzi finanziari necessari alla liquidazione delle pendenze stesse soprattutto nel settore della imposizione indiretta.

Devesi osservare, a tal riguardo, che il contribuente, secondo quanto è prescritto dall'articolo 8, primo comma, deve presentare la domanda, ai fini della definizione delle contestazioni, in materia di IGE, all'ufficio del registro, entro il 28 febbraio prossimo venturo e versare rispettivamente entro il 31 marzo successivo la metà del tributo dovuto con la corresponsione di un interesse del 5 per cento sull'altra metà, il cui versamento obbligatorio scade il 31 agosto 1974.

A questi ultimi fini, è anche da chiedersi se non ci sia una contraddizione fra la statuizione contenuta nel quarto comma dell'articolo 10, secondo cui non sono dovute maggiorazioni di imposta per ritardata iscrizione a ruolo per le imposte dovute in applicazione delle disposizioni del presente decreto, nè interessi per la ritardata riscossione delle tasse e imposte indirette sugli affari, e la norma del quarto comma dell'articolo 8, tendente a far applicare un interesse del 5 per cento sulla parte residua del 50 per cento dell'IGE da versare entro il 31 agosto 1974.

Sempre con riferimento all'articolo 8, alquanto lacunosa sembra la previsione contenuta nel secondo comma, allorchè si indica genericamente l'obbligo del versamento al « competente ufficio del registro » senza peraltro specificare in relazione a quali elementi soggettivi od oggettivi occorre stabilire la competenza di uffici della specie.

Appare indispensabile chiarire quale deve essere l'ufficio presso il quale deve essere eseguito il versamento e ciò riguarda anche il primo comma dello stesso articolo 8, dove non è stato precisato se per ufficio « competente » debba ritenersi quello di domicilio, residenza ovvero quello in cui esista una stabile organizzazione ovvero anche quello nel cui territorio sia stato commesso il fatto rilevante ai fini della trasgressione alla IGE.

Un rilievo di massima investe anche il criterio di aver voluto limitare l'efficacia del disegno di legge in esame, per quanto concerne le tasse e le imposte indirette sugli affari, alle trasgressioni relative ai tributi in vigore prima del 1° gennaio 1973, sotto il riflesso che non fosse da concedere lo stesso trattamento di favore ai tributi revisionati con decorrenza dal 1° gennaio del corrente anno; e ciò nella considerazione che non fosse giusto mostrare benevolenza nei confronti dei trasgressori alle imposte entrate in vigore in occasione della prima applicazione della riforma tributaria.

Se tale linea logica doveva avere le corrispondenti conseguenze, non si sarebbe dovuto prevedere quanto è stato all'uopo specificatamente contemplato nell'articolo 7, che tratta delle violazioni relative all'IVA, vale a dire a un tributo che è entrato in vigore contemporaneamente a tutti gli altri, nei cui riflessi sia i criteri per l'eliminazione delle pendenze sia l'inapplicabilità delle sanzioni sono stati congelati ai fatti e agli atti verificatisi a tutto il 31 dicembre 1972.

Sempre con riflesso all'articolo 7 e pur con la riserva innanzi indicata, devesi, inoltre, osservare che meglio sarebbe stato se la rinuncia all'applicazione di soprattasse e di pene pecuniarie fosse stata estesa a tutte le violazioni commesse al giorno antecedente alla data di pubblicazione del decreto-legge e non già, come si rileva nel 1° comma del medesimo, alla data del 16 ottobre del corrente anno.

Proprio la coesistenza di termini diversi e di date di riferimento altrettanto diverse, in relazione alle violazioni ai tributi considerati, determina uno stato di confusione che

non giova certamente alla chiarezza del disegno di legge e, in conseguenza, all'auspicata automaticità della sua efficacia da parte dei cittadini interessati.

Non è stato comunque considerato un caso, che, peraltro, ha sempre formato oggetto di normazione in iniziative legislative analoghe a quella sottoposta al nostro esame, vale a dire quello di consentire ai contribuenti, che ne abbiano interesse, il pagamento dell'IGE, di cui sia ritenuto fondato l'accertamento nei processi verbali, elevati in sede di contestazione di trasgressioni, e il beneficio dell'inapplicabilità delle sanzioni, mantenendo per gli altri capi dedotti in controversia la coltivazione dei giudizi.

Non può lo Stato con un atto quasi piratesco imporre la definizione di contesti, la cui insussistenza e infondatezza traspare molte volte, costringendo ad accettare verbali che possono per gran parte risultare del tutto illegittimi ed arbitrari.

È appena sufficiente avere un'informazione di massima in merito al contenuto di tali verbali, per rendersi conto che non si tratta di un contesto univoco, relativo ad una sola trasgressione, bensì di tanti addebiti contenuti in unico atto, con la caratteristica che ognuno di essi ha una sua causa ben distinta, per cui non è possibile indurre il cittadino ad accettare come validi anche i rilievi infondati a pena di decadenza dai benefici recati dal disegno di legge in esame.

Appare, pertanto, indispensabile integrare in tali sensi la norma dell'articolo 8, prevedendo esplicitamente che il pagamento dell'IGE relativa ad alcuni addebiti risultanti da un processo verbale comporta l'inapplicabilità delle sanzioni sui medesimi e la sopravvivenza del diritto del cittadino a coltivare i giudizi in ordine a tutti gli altri addebiti dei quali assuma l'infondatezza.

In altre parole, non è possibile applicare alla materia dell'IGE gli stessi principi relativi all'imposizione sul reddito, ma occorre conservare ai singoli addebiti l'autonomia che i medesimi hanno pur essendo contenuti in un unico processo verbale di accertamento.

Per quanto riguarda la materia delle imposte sul reddito, non è inopportuno osser-

vare che alquanto onerosa si rivela la previsione di una maggiorazione automatica del 10 per cento per ciascun periodo di imposta, allorché non sia stato notificato l'accertamento.

Non si può far dipendere l'applicazione di tali maggiorazioni dal fatto del tutto occasionale della mancata sperimentazione della procedura di accertamento (articolo 3, primo comma, articolo 4, quinto comma), allorché addirittura l'attesa del disegno di legge in esame ha determinato negli uffici finanziari dello Stato una autentica paralisi delle iniziative a tali fini soprattutto nel settore dell'imposta sulle società.

E la misura come innanzi ipotizzata appare particolarmente gravosa per gli enti tassabili in base al bilancio, soprattutto quando l'utile concordato per i periodi di imposta precedenti sia stato già vicino alla realtà gestionale dei medesimi.

Non si spiega inoltre la previsione contenuta nell'articolo 4, quinto comma, allorché viene fatto salvo il diritto dell'ufficio all'accertamento delle plusvalenze derivanti dal realizzo di beni relativi all'impresa, compresi quelli percepiti in dipendenza della liquidazione o della gestione di aziende, nonché il relativo valore di avviamento e tutti gli altri realizzi indicati nelle lettere *b*), *c*), e *d*) dello stesso comma.

Ho l'impressione che, per quanto riguarda l'articolo relativo alla possibilità di concordare il 1973, sorgano nel contribuente alcune perplessità o paure. Infatti, per poter usufruire di tale vantaggio si deve compilare un modulo del Ministero delle finanze, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, formulato in modo tale da far nascere qualche preoccupazione in chi lo compila.

O si ha il coraggio di fare definire comunque le pendenze in discussione, senza il ricorso a norme iugulatorie analoghe a quelle in esame, o è meglio non creare neanche alternative fra i contribuenti con il risultato di aumentare l'incertezza dei medesimi sulla scelta che, comunque, deve essere effettuata entro il 28 febbraio 1974.

Mi sono limitato soltanto ad osservare alcuni aspetti, a mio avviso, ancora insoddi-

sfacenti del disegno di legge sottoposto alla nostra approvazione.

Come membro del Gruppo socialista democratico intendo esprimere parere favorevole sul provvedimento nel suo complesso. Tengo, soprattutto, a ringraziare il relatore che ci ha fornito sul piano tecnico delle informazioni molto precise.

Mi auguro che effettivamente l'intenzione dimostrata dal Ministero e dal Governo di eliminare le pendenze relative al vecchio sistema tributario valga anche a fare entrare nelle casse dello Stato gli introiti necessari per superare questo particolare momento (e su questo argomento mi sono già soffermato due volte nel mio intervento). Oggi lo Stato ha più che mai bisogno dell'aiuto del contribuente.

Il contribuente deve capire che pagare le tasse è un dovere, così come è dovere dello Stato operare nel campo delle riforme sociali che interessano il nostro paese.

Migliorare il contenuto del provvedimento con la presentazione di emendamenti è senz'altro possibile. Ma d'altra parte ho l'impressione, in seguito a indagini fatte, che il contribuente voglia liquidare una volta per tutte le sue pendenze con il fisco.

Altrettanto importante mi sembra raccomandare il riesame, ma forse ciò non sarà possibile, della norma che prevede l'applicazione automatica del 10 per cento sul reddito netto risultante dall'ultimo periodo di imposta concordato allorchè non sia stato notificato l'accertamento.

Raccomandiamo soprattutto al Ministero competente, al Ministro ed ai suoi funzionari di dare indicazioni precise sia ai compartimenti sia alle intendenze di finanza, e non solo tramite circolari inviate ai funzionari. Invito il Ministero a fare opera di persuasione e di convincimento e a fornire quelle indicazioni e quelle spiegazioni necessarie ai contribuenti, a coloro che oggi desiderano veramente dare un colpo di spugna a tutte le pendenze. Nello stesso tempo però occorre convincere i cittadini a dare un contributo positivo a questo condono che vuole veramente cancellare il passato e contemporaneamente, secondo la nostra posizione politica, soprattutto non favorire i grandi eva-

sori fiscali. Questi devono essere colpiti e certamente lo saranno attraverso la nuova riforma che andrà in vigore il 1° gennaio 1974. Cominciare bene è importante in quanto deve instaurarsi un colloquio costruttivo fra contribuente e Ministero e tra contribuente e Governo. Le tasse vanno pagate se si vogliono veramente risolvere gli urgenti problemi del nostro paese. Più volte qui in Aula abbiamo parlato di riforme, ma le riforme si fanno con mezzi finanziari, con le tasse che pagano i contribuenti e se tutto andrà come ci auguriamo si potrà affrontare la cosiddetta seconda fase con il dovuto senso di responsabilità e di serenità, per il benessere del popolo italiano. (*Applausi dal centro-sinistra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Segnana. Ne ha facoltà.

S E G N A N A . Onorevole Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli senatori, ho ascoltato attentamente la relazione del senatore De Ponti e desidero dare atto che ha puntualizzato in maniera precisa la portata del provvedimento ed ha illustrato in modo esauriente i termini della discussione avvenuta in sede di Commissione finanze e tesoro.

Pur condividendo la sostanza della relazione, mi è parso opportuno prendere la parola in questo dibattito per esprimere alcune considerazioni su questa materia che è stata oggetto di interesse da parte dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento fin dall'approvazione della legge-delega per la riforma tributaria. Fu in occasione della conclusione dei lavori relativi alla legge di riforma tributaria che emerse in maniera evidente l'esigenza di uno strumento legislativo che consentisse di risolvere le pratiche pendenti presso gli uffici fiscali per sgombrare il campo da quanto riguardava il vecchio sistema tributario e per favorire l'adozione della riforma in un clima rasserenato e con la ristabilita fiducia fra i cittadini ed il fisco.

Non posso dimenticare che alla Camera fu proprio il senatore De Ponti, allora deputato, che presentò la proposta di alcuni articoli aggiuntivi alla legge-delega che inten-

devano risolvere il problema delle pratiche giacenti presso gli uffici del fisco in attesa di definizione bonaria o contenziosa. Altrettanto sensibile al tema fu la Commissione finanze e tesoro del Senato che per iniziativa del presidente Martinelli espresse al Governo il voto che si ponesse mano rapidamente ad un provvedimento di sanatoria.

Di fronte alla mancanza di iniziativa del Governo, nel novembre dello scorso anno presentai, insieme con altri colleghi dei Gruppi democristiano, socialdemocratico e liberale, un disegno di legge che proponeva norme transitorie per facilitare l'attuazione del nuovo sistema tributario. Si era alla vigilia dell'entrata in vigore dell'IVA ed era legittima la preoccupazione che i contribuenti fossero frenati nell'adempimento delle norme di tale imposta di fronte alla preoccupazione che la rivelazione del reale giro di affari risultante dalle denunce IVA potesse servire per la valutazione delle pratiche relative alle imposte dirette non ancora definite dagli uffici. Il disegno di legge aveva contemplato soltanto la definizione delle pendenze delle imposte dirette perchè era originato dalla preoccupazione di far applicare la nuova imposta nella maniera più corretta sin dall'inizio.

Non si volle però capire lo spirito che animava il provvedimento ed anzi si assunse in sede ministeriale un atteggiamento nettamente negativo che portò il Governo ad impedire la trattazione del disegno di legge. I fatti poi diedero ragione non al Governo ma ai proponenti il provvedimento. Tutti infatti sappiamo quale sia stata l'applicazione dell'IVA in quest'anno; tutti sappiamo quanto ampio sia stato il divario tra le previsioni ed il reale gettito dell'imposta e ciò in un momento particolarmente delicato per il nostro paese, in cui l'esigenza di entrate per lo Stato è di rilievo ancora maggiore che in tempi normali.

Finalmente il provvedimento, dopo smentite ed annunci, è stato adottato. Ed è questo il primo aspetto positivo del decreto-legge che siamo chiamati a convertire in legge. Almeno *in extremis* è stato presentato. Esso dovrebbe agevolare la rapida evasione di milioni di pratiche che giacciono presso gli

uffici ed il cui disbrigo nei modi consueti comporterebbe un impegno di tempo e di persone che l'attuale situazione non consente. Siamo alle porte del 1974, che vedrà l'entrata in vigore delle nuove imposte dirette, e non possiamo permetterci il lusso di tenere impegnati i pochi funzionari a definire pratiche di un passato che va dimenticato in fretta, ma dobbiamo invece impegnarli ad essere pronti ad assistere il contribuente nell'applicazione dei nuovi tributi.

Soprattutto però dobbiamo aiutare il contribuente a chiudere le partite del vecchio sistema per affrontare i nuovi tempi con tranquillità e con la migliore disposizione. Tale stato d'animo, tale predisposizione a compiere il proprio dovere con maggiore fiducia sono facilitati dalla formula di risoluzione delle vecchie pendenze, impostata sull'automatismo. Ed è questo il secondo aspetto positivo del provvedimento che desideravo sottolineare. Il contribuente può valutare in modo preciso quanto sia suo interesse di servirsi del provvedimento senza dover affrontare quella contrattazione con gli uffici fiscali che abbiamo sempre condannato e che ha dato origine agli inconvenienti a tutti noti. L'aver abbandonato già in quest'occasione un metodo tanto consueto nel vecchio sistema è una dimostrazione di buona volontà che non possiamo non sottolineare in modo positivo.

Un altro aspetto che merita un vivo apprezzamento è quello di aver adottato un provvedimento che abbraccia tutto il settore tributario concedendo facilitazioni persino nel campo dell'IVA, dimostrando in tale modo comprensione verso contribuenti che in moltissimi casi si sono trovati ad essere inadempienti a talune norme non per colpa propria ma a causa della mancanza di tempestivi chiarimenti da parte degli uffici, della ritardata emanazione di decreti ministeriali (ricordiamo quello sulla cosiddetta ventilazione emanato il 28 febbraio, con disposizioni in materia contabile da adottarsi un mese prima), dell'incertezza interpretativa di certi articoli del decreto presidenziale istitutivo dell'imposta.

Non mancano tuttavia alcuni aspetti di carattere negativo che non posso non rilevare

in questo dibattito. Ho già accennato al fatto che il provvedimento è tardivo e viene ad agevolare l'entrata in vigore delle nuove imposte dirette, mentre se fosse stato adottato un anno fa avrebbe sicuramente contribuito ad un migliore funzionamento dell'IVA e conseguentemente ad un maggiore gettito per lo Stato. Ci pensino coloro che hanno avversato il provvedimento: non certo al Parlamento può essere imputata la colpa di tutto questo.

Un secondo rilievo deve essere mosso in ordine alla formula che è stata prevista all'articolo 2: riduzione sull'accertato dagli uffici nella misura del 40 per cento, sulla differenza tra accertato e dichiarato, più il 25 per cento del dichiarato. È una formula che può avere una giustificazione. Difatti la materia del contendere non è sul dichiarato dal contribuente ma sulla differenza tra il dichiarato dal contribuente e l'accertato dall'ufficio. Tuttavia non si può non rilevare come tale meccanismo venga praticamente a creare una situazione di sperequazione tra il contribuente che si è comportato onestamente ed il contribuente poco scrupoloso.

Credo che non sia qui la sede per ripetere esemplificazioni. Sia comunque chiaro che di fronte al caso del contribuente che ha dichiarato 10 ed ha avuto accertato 100 ed a quello che ha dichiarato 50 e ha avuto accertato 100, con la conseguenza di un abbuono del 38,5 per cento a favore del primo e di un abbuono del 32,5 per cento a favore del secondo, non si riesce a trovare una valida giustificazione.

Che cosa si può rispondere al contribuente onesto che ci fa rilevare che praticamente diamo un maggiore vantaggio a chi si è comportato meno correttamente verso lo Stato? Neppure con la parabola del padrone che compensa allo stesso modo chi ha lavorato di più e chi ha lavorato di meno. Non vi sono giustificazioni tecniche che possano convincere rispetto a rilievi che si fondano su precisi calcoli matematici alla portata del più modesto cittadino. Del resto la stessa stampa ha rilevato tale incongruenza ed ha riportato opinioni di lettori che sostengono che si premia praticamente chi ha evaso. Occorre quindi ricercare una diversa formula che con-

senta di agevolare maggiormente chi si è avvicinato di più alla realtà e ha fatto il proprio dovere. Un tale risultato si conseguirebbe se si concedesse la riduzione direttamente sull'accertato e sul dichiarato, come mi ero permesso di proporre in Commissione con un emendamento.

Altro rilievo che mi sembra di dover fare è quello che l'esenzione dalla presentazione della denuncia dei redditi dell'anno 1973 è consentita solo a coloro che hanno risolto tutte le posizioni fiscali. In questo modo si toglie al provvedimento l'interesse di molti contribuenti i quali non se ne potranno valere perchè non conviene loro sistemare con il sistema previsto qualche pratica sulla quale l'ufficio ha compiuto accertamenti cautelativi di tale ampiezza da essere troppo lontani dalla realtà.

Mi sono chiesto se il provvedimento susciterà interesse nei contribuenti. Francamente devo dire che non sono molto convinto che esso sia quel provvedimento di larga portata che era auspicato. Mi auguro comunque che sia usato da molti contribuenti e serva a produrre un gettito straordinario in un esercizio finanziario che non si presenta con molte previsioni positive.

Il regolamento delle pendenze tributarie in maniera automatica costituisce senza dubbio un sacrificio per lo Stato, che concede praticamente degli abbuoni che incidono sulle sue entrate. Questo sacrificio, mi domando, avrà una contropartita? È stato sempre affermato che sgomberare il terreno dalle pendenze tributarie del vecchio sistema contribuirà a creare un clima di fiducia o per lo meno di minore diffidenza tra il cittadino ed il fisco. La riforma tributaria, si è sempre detto, avrà successo se riusciremo a creare un nuovo clima di rapporto tra cittadino e fisco. Questo è indispensabile, data la nuova impostazione delle imposte dirette.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge si afferma che « la riforma si fonda sulla più scrupolosa ricerca dei valori imponibili su basi documentali cui è chiamato in primo luogo il contribuente con obblighi di tenuta di scritture pure contabili, che, una volta soddisfatti, gli garantiscono il riconoscimento delle proprie dichiarazioni ». Que-

sto è stato quanto si è sempre affermato e quello che noi in sede parlamentare abbiamo sempre sostenuto. Ma sarà proprio così? Potremo dire di avere eliminato il vecchio sistema e di aver creato un metodo che garantisca al contribuente il riconoscimento delle proprie dichiarazioni?

Devo esprimere purtroppo tutti i miei dubbi quando considero che alcune norme contenute nel decreto delegato riguardante l'imposta sul reddito delle persone fisiche e quelle sull'accertamento dei redditi, norme riguardanti la base della riforma — ripeto quanto ho detto un mese fa in discussione di bilancio — cioè le scritture contabili, sono di impossibile applicazione per la generalità dei contribuenti. La Commissione dei trenta aveva formulato proposte che erano ispirate dal desiderio non di soddisfare le pressioni più o meno interessate, ma di agevolare la migliore applicazione della legge. Purtroppo alle proposte dei parlamentari si sono preferiti i pareri di qualche esperto che rappresenta forse solo interessi categoriali. In tema di scritture contabili non si possono prescrivere adempimenti non attuabili, perchè questo metterà nuovamente il contribuente nella condizione di non poter giustificare le proprie dichiarazioni e quindi di essere assoggettato nuovamente al sistema induttivo.

È il caso dell'articolo 62 del decreto, riguardante l'imposta sul reddito delle persone fisiche, il quale detta disposizioni in ordine alla valutazione delle merci giacenti presso ogni azienda alla fine di ciascun anno. Il decreto delegato, contrariamente al parere della Commissione dei trenta, ha risolto il problema in modo uniforme per tutte le imprese, siano esse di modestissime come di grandi proporzioni.

Credo di non offendere i colleghi quando mi permetto di chiedere loro se siano in grado di capire il contenuto di tale articolo e di dare qualche pratico consiglio per la sua attuazione relativamente a una media azienda artigianale o commerciale. Il sistema adottato, anche se risponde a criteri tecnici, è talmente complesso che nemmeno l'1 per cento delle imprese piccole e medie sarà in grado di attuarlo. Questo significa che il 99 per

cento delle aziende non potrà presentare questo documento contabile e quindi sarà assoggettato alla tassazione con il metodo induttivo quando la riforma si fonda sull'accertamento analitico, sulla base delle scritture contabili. Discorso analogo deve essere fatto per l'articolo 17 del decreto sull'accertamento, che prescrive la tenuta di un registro di magazzino che è assolutamente irrealizzabile per le medie e piccole imprese. Per attuare una contabilità di magazzino occorre ristrutturare tutta l'azienda, istruire il personale, dotarlo di idonee macchine contabili. Questo non si fa dall'oggi al domani; occorre, se si vuole rimanere aderenti alla realtà, modificare tale norma, come pure quella dell'articolo 62 che ho citato.

Bisogna, mi si permetta di dirlo, avere la umiltà di ammettere che si sono emanate norme inattuabili per la reale situazione italiana e che è quindi doveroso apportare ai decreti delegati quei correttivi che del resto il Parlamento aveva previsto come possibili quando nell'articolo 17 della legge-delega aveva dato facoltà al Governo di modificare le norme previo parere della Commissione dei 30. È necessario mettere mano presto a tali modifiche, se non si vuole che i contribuenti si trovino nell'impossibilità di adempiere le disposizioni. Se ciò non si farà, sono certo — e in questo sono un facile profeta — che alla fine del 1974 saremo costretti ad approvare un altro provvedimento di condono delle inadempienze per le nuove imposte dirette. Non solo per gli aspetti a cui ho accennato è necessario apportare correttivi, ma anche per le norme che riguardano il momento impositivo. Tale momento è diverso per l'IVA e per l'imposta sul reddito. Ciò è in contrasto con gli articoli 5, n. 9, e 10, n. 2, della legge-delega ed impone ai contribuenti una contabilizzazione estremamente complessa e in molti casi, specialmente per i contribuenti con un giro di affari superiore ai 25 milioni, addirittura la tenuta di due distinte contabilità. E questo dopo che si è affermato ai quattro venti, durante la discussione della legge-delega, che gli adempimenti contabili sarebbero stati semplicissimi. Ricordo il ministro Preti che diceva sempre che bastava un semplice quadernetto.

Presidenza del Vice Presidente VENANZI

(Segue S E G N A N A) . Provvedimenti correttivi sono pure indispensabili in materia di IVA. In modo particolare ritengo di dover sottolineare l'esigenza di disciplinare il rimborso dell'IVA per quanti operano prevalentemente nei confronti di esportatori abituali, di dare definitiva interpretazione all'articolo 36, relativo all'esercizio di più attività, di migliorare il sistema della ventilazione estendendolo anche alle aziende miste di ingrosso e di dettaglio, di esonerare gli alberghi, i pubblici esercizi, i distributori di carburanti dalla presentazione, a fine d'anno, dell'elenco dei clienti e di prevedere infine che la correzione spontanea degli errori materiali esclude l'applicazione di penalità.

Questi provvedimenti correttivi hanno, a mio giudizio, rilevanza maggiore del provvedimento al nostro esame e sono indispensabili per la corretta applicazione della riforma. Se ciò non venisse fatto ci troveremmo di fronte ad un grande insuccesso, che non potrà che essere attribuito a chi ha la responsabilità di apportare queste modifiche e cioè il Governo e il Parlamento. Io sono sempre stato un assertore della riforma tributaria, e non ho mancato di illustrarla in vari ambienti, e di difenderne l'impostazione. Dopo l'emanazione degli ultimi decreti delegati e la constatazione appunto dell'inapplicabilità di certe norme, il mio ottimismo è quasi scomparso. Mi guardo bene dal ripetere le dichiarazioni che facevo qualche mese fa, perchè sono convinto che se non si apporteranno alcune modifiche la riforma costituirà una ulteriore delusione per il contribuente, come è successo per la riforma Vanoni. Il poco ottimismo è alimentato anche dalla constatazione delle deficienze degli uffici, della scarsità del personale, della mancanza di informazione e di preparazione.

Siamo al 13 dicembre, onorevoli colleghi, e non sono ancora state emanate le circo-

lari esplicative delle nuove imposte. E pensare che taluni adempimenti devono essere eseguiti ancora nei primi giorni del prossimo anno! Come si regoleranno le aziende con dipendenti per quanto riguarda l'obbligo, assai complesso perchè diverso da soggetto a soggetto, della ritenuta se non vi sono ancora le disposizioni? Cosa risponderanno i funzionari alle richieste di chiarimenti da parte dei cittadini? Sono constatazioni, quelle che facciamo, che non depongono positivamente nei confronti dell'amministrazione dello Stato. È giustificabile che cittadini si rivolgano a noi parlamentari e ci chiedano conto del perchè di queste situazioni? Che cosa rispondiamo?

Penso che non si possa procedere in questo modo. Occorre studiare nuovi sistemi che consentano di ammodernare, di rendere agile l'amministrazione finanziaria, di portarla a quel grado minimo di efficienza che è richiesto dalle esigenze di uno Stato più moderno.

Qualcuno potrà osservare che mi sono allontanato dall'oggetto della nostra discussione. Vorrei rispondere che non è possibile avvicinare la materia tributaria senza dover fare queste constatazioni e formulare non tanto critiche sterili ma precisi suggerimenti intesi a collaborare alla ristrutturazione di un settore pubblico fondamentale per lo sviluppo di un paese. Dobbiamo ricordarci, onorevoli colleghi, che se per il contribuente può esservi la speranza di un condono altrettanta clemenza non può reclamare la classe politica se non ha fatto tutto il proprio dovere.

P R E S I D E N T E . Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il senatore Eugenio Gatto, relatore sul disegno di legge n. 1403.

GATTO EUGENIO, *relatore sul disegno di legge n. 1403*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, dirò pochissime parole perchè non posso che riferirmi alla relazione già fatta. In fondo debbo rispondere a una sola domanda: perchè ho definito il provvedimento di amnistia come provvedimento accessorio? Dovrei dire che è stata proprio la discussione che lo ha dimostrato: solo il collega Lugnano si è occupato particolarmente del provvedimento di amnistia; gli altri al massimo vi hanno accennato. La ragione è molto semplice: evidentemente, se non vi fosse stato il maggior provvedimento del condono, che effettivamente sotto l'aspetto economico, finanziario e politico maggiormente interessa, non vi sarebbe stata quella che potremmo chiamare una felice coda che è rappresentata dal provvedimento di amnistia. In questo senso l'amnistia è un provvedimento accessorio: non vi sarebbe stata se non ci fosse stato il provvedimento principale.

Per il resto non ho che da rimettermi a quanto ho già detto. Questi sono provvedimenti di opportunità più che di giustizia, quindi vanno presi con molta cautela e possibilmente di rado. Questo concetto l'ho già espresso nella relazione e in questo senso rispondo al collega Lugnano quando osserva che questi provvedimenti non hanno sempre tutti gli aspetti della giustizia. Non è possibile, come già ho detto, specificare i reati che vengono amnistiati data la formulazione estremamente generica del provvedimento. Nella relazione ho indicato le tasse e le imposte alle quali il provvedimento di amnistia dei reati è connesso; questa è l'unica via per poter dare una specificazione in questa materia. Effettivamente quindi, sotto l'aspetto dell'amnistia, il provvedimento lo si approva un po' a scatola chiusa nel senso che la sua particolare dizione rende impossibile o estremamente difficile e incerta una indicazione precisa dei reati. Speriamo che in seguito questo inconveniente possa venire superato, che si sappia bene che cosa in effetti viene amnistiato e che non ci si trovi di fronte a delle difficoltà interpretative.

Per quanto riguarda la critica fatta sulla formulazione non ho che da riferirmi a

quanto già esposto e cioè auspicare che questi tipi di provvedimenti, così come in genere tutti i provvedimenti legislativi, abbiano un linguaggio giuridico preciso, in modo che l'interprete non si trovi di fronte a difficoltà di interpretazione che spesso vengono proprio dal linguaggio adoperato, privo di tecnicismo giuridico. Già durante la relazione ebbi ad osservare che la frase « pendenze e situazioni concernenti i tributi » è giuridicamente formulata in modo estremamente impreciso. L'augurio è che in seguito si adoperi un linguaggio tecnicamente migliore sotto l'aspetto giuridico; per il resto penso che questo provvedimento vada approvato in quanto esso indubbiamente concorre al successo del provvedimento principale che è quello del condono.

Era giusto che una volta che si faceva il condono si facesse anche l'amnistia dei reati relativi commessi dal cittadino; ciò proprio al fine di potenziare questo provvedimento del condono e di far sì che esso possa raggiungere gli scopi di pacificazione che si propone.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore De Ponti, relatore sui disegni di legge nn. 1402 e 558.

DE PONTI, *relatore sui disegni di legge numeri 1402 e 558*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, cercherò di farmi largo fra le acute e sempre pertinenti considerazioni emerse da questo dibattito, non senza avere prima ringraziato tutti gli intervenuti e per l'apporto, l'arricchimento che hanno dato e per le cortesi espressioni di approvazione o anche di dissenso (comunque sempre motivate) alla relazione da me fatta. A questa naturalmente mi rimetto, perchè dal contesto mi sembra che il provvedimento esca, anche se con osservazioni, pulito.

Mi sembra cioè che nel complesso tutti si siano trovati d'accordo sul fatto che siamo di fronte ad uno stato di eccezionalità, per cui nessuna meraviglia se abbiamo al nostro esame un provvedimento straordinario. Ci è parso poi che la maggior parte degli intervenuti, per non dire tutti, si siano dichiarati d'accordo nel ritenere che

c'è alle nostre spalle una tecnica di conduzione che ha portato ad una serie di accertamenti che in genere si rivelano eccessivamente a favore del fisco; e poichè il dibattito ci ha particolarmente portato all'esame degli articoli 2, 3 e 4 (anche se non sono mancate le considerazioni su altri articoli: 6, 9 e 10) si è trattato essenzialmente di discutere l'architettura generale del provvedimento. È su questa che mi permetto qualche considerazione che è di richiamo a quanto avevo introdotto ieri.

Se siamo tutti d'accordo sulla situazione estremamente pesante di gestione di questa amministrazione e dei rapporti tra fisco e contribuente, se siamo tutti d'accordo che il Governo ha fatto bene a scegliere lo strumento del decreto-legge per intervenire in questa materia data l'urgenza di provvedere, se siamo d'accordo che i rapporti tra fisco e contribuente sono stati inficiati, appesantiti da queste serie di accertamenti non solo recenti, ma anche passati, operati in un contesto generale di tecnica tributaria che non per niente abbiamo voluto riformare, nessuna meraviglia che si abbiano queste diatribe tra fisco e contribuente; ed inoltre quale migliore argomento per difendere la formula attuata (anche se presenta un giustificato motivo di critica), quella di tenere conto di due punti di riferimento, il dichiarato e l'accertato, (anche se si finisce apparentemente per premiare coloro che hanno dichiarato di meno) se non rispondere che introducendo questi elementi di riferimento si decapitano gli accertamenti eccessivi?

Il provvedimento è tecnicamente valido. Dalla discussione è risultato che sull'automaticità, sulla generalizzazione più ampia possibile sono tutti d'accordo: la difficoltà più grossa è sorta sul come attuare questa automaticità e questa generalizzazione. Il relatore non ha mancato di far presente che una scelta di questo genere non è facile: probabilmente un'altra scelta ci avrebbe consentito di superare alcuni motivi di critica, ma avrebbe prestato il fianco ad altre critiche.

Ho voluto rivedere rapidamente gli esempi che avevo riportato e, per tranquillizzare me stesso e l'Assemblea, mi permetto di far presente che, ferma la considerazione della difficoltà di trovare un sistema che possa garantire in ogni caso e sempre il massimo di equità, essendo cioè tutti convinti che quando si prende la strada dell'automaticità è inevitabile, per una serie di fasce marginali di casi, trovarsi di fronte a risoluzioni rigidissime e quindi non sempre così eque come vorremmo, nel complesso l'aver scelto tre parametri — il dichiarato, l'accertato e il grado di litigiosità — porta ad una formulazione che salva gli interessi del fisco e quelli del contribuente.

Avevamo ricordato ieri che, di fronte al dichiarato di un milione e ad un accertato di dieci, avremmo avuto un imponibile finale di 6.150.000 e abbiamo ricordato che di fronte a un dichiarato di 5.000.000 e ad un accertato di 10.000.000 avremmo un imponibile finale di 6.750.000 per cui il primo caso godrebbe di uno sconto del 38,5 per cento, il secondo caso — quello della dichiarazione più fedele — godrebbe solo del 32,5. Proviamo a fare la verifica dall'altra parte. In questo caso vedremmo che chi ha dichiarato un milione dovrà pagare su 6.150.000, cioè dovrà pagare su 5 milioni e 150.000 lire in più, ossia 5 volte più di quello che aveva dichiarato, mentre colui che ha dichiarato 5.000.000 e pagherà su 6.750.000 si troverà a pagare solo sul 35 per cento in più. Pertanto, *summum ius, summa iniuria*, mi pare che la formula tutto sommato sia pienamente accoglibile.

Il provvedimento inoltre è limitato nel tempo. Questa non è però una giustificazione per dire: allora facciamolo male, ma è una tranquillità per tutti noi. Ove siamo convinti, come io lo sono, che ci si è sforzati di raggiungere il migliore equilibrio possibile per risolvere nel miglior modo possibile tutte le giacenze possibili, per il fatto che questo provvedimento non si ripercuote come legge-base dello Stato per lungo tempo ma è destinato a risolvere solo per un periodo eccezionale dei casi eccezionali, per questo una volta presa una decisione, inquadrato

il problema, decisa una strada (anche se si tratta di un provvedimento che è — è già stato detto e lo ripeto anch'io — nella sua natura non giusto perchè si devono risolvere in modo straordinario delle pratiche che di per sè non avrebbero dovuto essere sui tavoli) possiamo raggiungere una certa tranquillità circa la nostra decisione.

Preoccupazioni sono affiorate e sono stati fatti osservazioni e rilievi anche molto pertinenti. Dovrei ricordare uno per uno tutti gli interventi di ieri e di oggi. Mi limiterò a ricordare in particolare l'ultimo intervento, quello del senatore Segnana, che è stato presentatore di un disegno di legge che certamente sarebbe ancora oggi degno di considerazione; peraltro noi riteniamo di averlo superato soprattutto sotto l'aspetto di un allargamento molto più generalizzato di quanto previsto. Ringrazio il senatore Segnana per il suo intervento, nel quale ha dimostrato non solo un impegno morale che è comune a tutti noi ma da lui particolarmente sentito, ma anche la padronanza tecnica che ha sulla materia. Vorrei dire che detto intervento è stato, a mio giudizio, tanto più valido non per le cose dette su quest'argomento, ma per le preoccupazioni espresse in ordine all'andamento generale della riforma tributaria.

Tutte queste preoccupazioni però, tutte queste osservazioni, tutti questi rilievi non sembra al relatore che possano infirmare la validità del testo così com'è.

Ripeto che i punti di riferimento sono stati una scelta obiettiva: il dichiarato, l'accertato oppure i gradi del contenzioso. Quando manca l'accertato si passa ad un'alternativa che è pure obiettiva: quella del reddito precedentemente definito vuoi in via ordinaria vuoi in via straordinaria, a norma dell'articolo 2. E non vedo quale altra soluzione sarebbe stata possibile. Se un contribuente è arrivato a definire in modo ordinario il reddito per il 1969, per il 1970 si va avanti con questa alternativa: o è superiore il definito del 1969 o è superiore il dichiarato del 1970; ed era ovvio che il provvedimento prendesse in considerazione questa seconda possibilità. Ove il contribuente avesse dei sospesi per cui la definizione in via ordinaria risalis-

se molto indietro nel tempo perchè c'era un contenzioso aperto, evidentemente non si poteva consentire che rimanesse sospeso il contenzioso; bisognava fare in modo che il contenzioso venisse chiuso; e una volta chiuso con la formula automatica suggerita dall'articolo 2, la sequenza del 1970, del 1971 e del 1972 riprendeva sulla base di un definito che comunque era definito appunto sotto tutti gli aspetti.

Sono, ripeto, dei punti di riferimento oggettivi. Così come mi sembra molto opportuna la decisione — peraltro non contestata in modo sensibile — di voler chiudere tutti i rapporti con il fisco. Pertanto fino al 31 dicembre 1972 il contribuente ha una scelta possibile: può definire o la ricchezza mobile o la complementare o un'altra delle imposte di cui si tratta che devono essere comunque indicate. Per il 1973 — anno che è stato molto di frequente ricordato e che preoccupa tutti — la scelta è vincolante: se il contribuente pensa di definire, allora deve definire tutte le pendenze del 1972 e deve chiedere di definire tutti i suoi rapporti col fisco nel 1973. Mi sembra una ragionevole contropartita che l'amministrazione non poteva non chiedere al contribuente, in vista del grande avvio della riforma tributaria cui questo provvedimento apre le porte perchè questo è o dovrebbe essere — e credo sia nell'augurio di tutti — l'ultimo della serie dei condoni, il provvedimento di sanatoria generale che seppellisce il passato essendo nell'auspicio di tutti che con il nuovo sistema tributario non si creino più situazioni di controversia fra fisco e contribuente di così lunga durata.

A questo punto riprendo gli inviti che sono stati fatti al Governo da me e da altri. Per quanto riguarda le raccomandazioni della Commissione, mi permetto di chiederle, signor Ministro, di avere la cortesia di prendere in considerazione nella sua replica almeno due dei punti che sono stati segnalati e cioè il primo e il terzo comma dell'articolo 3. Per il primo comma, quando dovesse capitare che l'imponibile definito in uno dei modi possibili fosse negativo, la Commissione ritiene di suggerire che non ci si li-

miti a prendere in considerazione il primo dichiarato positivo ma che se ne considerino due, in modo da avere comunque due termini di riferimento a tranquillità dell'amministrazione e del contribuente e, fatta la media, partire con la serie dei più dieci per cento.

L'altra preoccupazione riguarda il terzo comma che ha reintrodotto la facoltà di controllo, il concetto di discrezionalità che la sistematica di questo provvedimento nel suo testo iniziale aveva totalmente e, a giudizio della Commissione, giustamente escluso. La Commissione all'unanimità invita il Governo a fare in modo che nella pratica attuazione di questo provvedimento, pur nella doverosa salvaguardia degli interessi dell'Amministrazione nei confronti degli eventuali clamorosi tentativi di evasione, l'orientamento sia di applicare il provvedimento nel modo più automatico possibile. Non si tratta evidentemente di un'interpretazione autentica, di cui non c'è bisogno, ma solo di una interpretazione operativa nella lettera e nello spirito del decreto-legge. In pratica si chiede che questi incrementi del 20 per cento sul dichiarato vengano non troppo scrupolosamente verificati nel loro complesso, in modo da invogliare i contribuenti che non hanno mai avuto la ventura di essere conosciuti dal fisco, non per loro responsabilità perchè hanno fatto regolarmente la dichiarazione, ma perchè sono nuovi e non c'è stato il tempo per controllare, ad utilizzare l'articolo 4 e definire quindi anche il 1973.

Il provvedimento non è certo perfetto, l'abbiamo sentito dire da più parti; però critiche demolitrici non ritengo di averne sentite. La critica più comune è stata quella del ritardo che non va certo imputato nè a questo Governo nè a questo Ministro, che va invece lodato per aver affrontato il problema ed averlo portato il più rapidamente possibile all'attenzione del Parlamento. Pertanto riassumendo: tutti d'accordo sul principio dell'automaticità, dell'attenuazione prevista a favore dei redditi minori, forse non così ampia come sarebbe stata auspicata da tutti e come è stata particolarmente delineata

nell'intervento del senatore Borsari, della maggiorazione nelle fasce maggiori; l'estensione è generalizzata sia oggettivamente in tutti i comparti possibili, sia soggettivamente a tutti i soggetti possibili. Non potevamo evidentemente, pena il rischio di incorrere in posizioni non costituzionali, evitare che questo provvedimento potesse essere rivolto a tutti. Ci siamo limitati a penalizzare alcune fasce.

Per quanto riguarda la sistemazione delle pendenze aperte con gli enti locali, so che qualcuno ha anche sollevato dei problemi di incostituzionalità che al relatore non sembrano gravi. Il decreto offre alle amministrazioni degli enti locali la possibilità di uniformarsi, ove lo desiderino, a quanto lo Stato fa nella sua amministrazione che è di sua diretta pertinenza. Al relatore sembra che il rispetto che si è tenuto nei confronti dell'autonomia locale sia lodevole. Infine l'esenzione che si è dichiaratamente voluta da queste agevolazioni per le imposte di fabbricazione e per le plusvalenze fa sì che gli aspetti positivi siano, a giudizio del relatore, di gran lunga prevalenti rispetto agli aspetti negativi, per cui il decreto-legge è certamente da approvare.

Si tratta indubbiamente di un provvedimento complesso. Ci troviamo al passaggio fra il sistema vecchio e quello nuovo: si tratta di un passaggio delicato perchè cade in una congiuntura non facile e non dimentichiamo che è un passaggio non soltanto di tecnica impositiva ma anche di politica tributaria. E allora era giusto preoccuparsi di chiudere il passato il più velocemente ed il più totalmente possibile. Ci troviamo, l'ho già ricordato, in una fase congiunturale non facile. Abbiamo qui il Ministro delle finanze alla cui porta tutti vanno a bussare: la verità brutale è anche questa.

Ora, in una fase congiunturale che costringe, che sollecita l'erario a raccogliere rapidamente un volume di manovra per attenuare temute ed anche già sperimentate carenze di entrata, in una fase che spinge tutti, amministrazione e privati, ad impegnarsi nel massimo della produttività, ad impegnare tutte le energie verso tale obiettivo,

cercando di sfrondare ogni altro impegno che non sia essenziale a questo fine primario, mi sembra che questo provvedimento cada veramente opportuno; ed è molto atteso, come è stato ricordato da tutti, anche nel suo tempo finale di applicazione. Non abbiamo molto tempo davanti: i tempi operativi sono estremamente brevi perchè il 31 dicembre 1973, date le festività intermedie, è estremamente vicino. Vi sono quindi tempi molto stringati per metterlo in funzione, per inviare tutte le raccomandazioni necessarie e le istruzioni, per pubblicizzare questo provvedimento, come vivamente raccomandando al Governo. Si tratta di una raccomandazione sentita nel senso di non tralasciare occasione, motivi, mezzi per farlo conoscere.

Mi consenta, onorevole Ministro, un'altra piccola raccomandazione. So che lei ha già affrontato anche il problema dell'organizzazione degli uffici statistici. Devo dire che sia nella discussione presso l'altro ramo del Parlamento, sia nella discussione qui al Senato, in Aula e in Commissione, sono state sentite le mancanze di un modello di simulazione per le aspettative di queste entrate e ci siamo anche resi conto che se non vi sono gli strumenti adatti questi modelli difficilmente si possono mettere su carta. Noi possediamo ora soltanto delle comunicazioni di dati generali ed abbiamo una grossa disaggregazione per ambiti geografici, mentre sarebbe stato più positivo anche per gli altri colleghi se avessimo potuto discutere avendo davanti disaggregazioni più facili, contribuenti per località più ridotte, per settori di attività, disponendo di valori assoluti e percentuali.

Comunque questo non è un motivo per dire che un provvedimento non è degno di essere approvato, ma è solo un motivo per esortare, ove fosse necessario, l'amministrazione ad accelerare l'approntamento dei citati strumenti.

Signor Presidente, si tratta di un provvedimento importante che chiude un passato. Mi auguro che faciliti il futuro del nuovo assetto fiscale, di cui già in quest'articolo si sente consapevolezza.

Il relatore auspica che il Senato voglia approvare il disegno di legge di conversione senza emendamenti. Grazie. (*Applausi dal centro*).

P R E S I D E N T E . Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Per lo svolgimento di una interpellanza

G I O V A N N E T T I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G I O V A N N E T T I . Signor Presidente, ieri assieme ad alcuni miei compagni di Gruppo ho presentato l'interpellanza 2 - 0254 sui pericoli che si stanno addensando, a livello della Comunità, sui nostri emigrati. Si parla di un aumento della disoccupazione notevole e si è avuta notizia di una comunicazione che riguarda la Repubblica federale tedesca secondo cui, qualora i nostri emigrati tornati in Italia per le ferie natalizie rientrino anche con un solo giorno di ritardo o con i documenti non in regola, si potrebbero prendere questi elementi come pretesto per il loro licenziamento.

Per questo chiediamo che al più presto sia svolta la nostra interpellanza, per avere una risposta rassicurante di fronte ai pericoli che si presentano e alle preoccupazioni che si sono sparse nel paese.

P R E S I D E N T E . Senatore Giovannetti, sarà cura della Presidenza sollecitare la risposta del Governo alla sua interpellanza.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (ore 12,40).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari