

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

VENERDÌ 21 OTTOBRE 1966

(102^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Modifiche al testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 » (1744) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione ed approvazione):

PRESIDENTE	Pag	1921, 1926
ARTOM		1925, 1926
COLOMBO, Sottosegretario di Stato per le finanze		1925, 1926
FORTUNATI		1924
GIGLIOTTI		1923
LO GIUDICE		1925, 1926
TRABUCCHI, relatore		1922, 1925

La seduta è aperta alle ore 9,20.

Sono presenti i senatori: Artom, Bertoli, Bertone, Bonacina, Conti, De Luca Angelo, Ferreri, Fortunati, Gigliotti, Lo Giudice, Mac-carrone, Martinelli, Militerni, Parri, Pecoraro, Pellegrino, Pesenti, Roda, Salari, Salerni, Stefanelli e Trabucchi.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Banfi è sostituito dal senatore Poët.

Intervengono i Sottosegretari di Stato per le finanze Colombo Vittorino e per il bilancio Caron.

PELLEGRINO, Segretario, legge il verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Modifiche al testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 » (1744) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche al testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

TRABUCCHI, *relatore*. Il disegno di legge sul quale siamo chiamati a discutere si inquadra nella politica del Ministro delle finanze intesa a sollecitare i suoi uffici a realizzare celermente il loro lavoro, ma si inquadra anche nella politica congiunturale attuale e nella visione di un futuro andamento delle cose. Si è dimostrato, infatti, che quando gli accertamenti delle imposte sono effettuati a troppa distanza dall'anno in cui sono stati prodotti i redditi, si hanno due fenomeni noti: o l'accertamento avviene quando si sono modificate in peggio le condizioni dell'operatore economico o del cittadino a carico del quale viene effettuato l'accertamento, oppure avviene l'inverso, cioè che gli accertamenti vengono fatti quando la situazione economica generale è diventata tale che le somme da pagare acquistano un valore, rispetto al valore generale delle merci, molto diverso da quello che poteva essere al momento della denuncia.

D'altra parte, si è verificato anche un altro fenomeno: molti contribuenti, specialmente in periodo di *boom* economico, hanno preferito assumersi anche la responsabilità del pagamento degli interessi per avere la possibilità di allungare il tempo del pagamento. Viceversa, nei periodi di restrizione economica anche il carico degli interessi è diventato pesante, ed è accaduto che qualche volta, in riferimento agli interessi, che in questi anni rappresentano un importo notevole, perchè nel 1965 devono essere stati dai 19 ai 20 miliardi e forse anche di più solo per le imposte dirette, i contribuenti hanno detto: « Ma allora noi desideriamo che facciate presto a fare gli accertamenti ». Ed è giusto che al reddito segua l'accertamento dell'imposta, senza lasciar passare periodi lunghi per le procedure di informazione e per le procedure di discussione, che sono già lunghe per se stesse.

Va anche aggiunto che, nel concetto di un'amministrazione moderna, che ha la possibilità di avere a disposizione mezzi di accertamento molto notevoli, anche agli effetti della raccolta delle informazioni, si dovrebbe poter dire immediatamente al contribuente se accetta la denuncia oppure no.

In relazione a tale complesso di cose, il ministro Preti si è fatto iniziatore di questo

disegno di legge che tende a ridurre di un anno il termine di prescrizione, cioè, mentre attualmente l'accertamento o la rettifica possono avvenire dopo tre anni dalla denuncia, il disegno di legge in esame prevede la possibilità di farli dopo due anni, e dove era detto « dopo quattro anni » il termine si riduce a tre anni.

Questa, sostanzialmente, è la portata del provvedimento. Esso tende a ridurre i termini a disposizione dell'amministrazione per effettuare le rettifiche o i nuovi accertamenti, non tanto per costringere l'amministrazione a termini più brevi, quanto per spingere l'amministrazione, in quei termini, a fare tutti gli accertamenti necessari per poter avvicinare, per quanto possibile, il periodo del pagamento a quello della produzione del reddito.

Io devo dire che il ministro Preti, con una onestà di cui veramente gli va dato merito, ha anche introdotto una disposizione, contenuta nel secondo comma dell'articolo 1, in cui si dice che la norma che riduce questi termini non si applica per la rettifica e per l'accertamento d'ufficio dei redditi i cui termini vanno a scadere alla fine dell'anno in corso e dell'anno successivo.

Mentre do atto dell'onestà e della correttezza con la quale il Governo ha introdotto questo comma per non costringere gli uffici a operare delle « sciabolate », come pure potevano essere indotti a fare pur di non lasciar trascorrere il termine, vorrei fare due osservazioni.

La prima osservazione è che, dato il sistema che abbiamo sempre seguito dal punto di vista della tecnica legislativa, quello cioè di modificare il testo unico delle leggi sulle imposte dirette e non fare delle leggi a parte, la logica sarebbe di non introdurre un secondo comma, ma di elaborare un secondo articolo. Con un primo articolo, infatti, si approverebbe la modificazione al testo unico, e con un secondo articolo si emanerebbe la disposizione transitoria, poi destinata a cadere. Ma si tratta di un'osservazione puramente tecnica.

La seconda osservazione, dal punto di vista fiscale, è questa: mentre sembra logico che non si applichi la disposizione per gli

accertamenti che scadono entro questo anno, forse sarebbe logico lasciare che la nuova norma vada in vigore anche per gli accertamenti che scadono entro l'anno venturo. Era una logica che poteva avere anche un motivo di tesoreria, perchè spingeva indubbiamente gli uffici a far aumentare, nell'anno venturo, il gettito delle imposte, ciò che non nuocerebbe, dato il sistema vigente in base al quale le imposte vengono iscritte in bilancio non in relazione all'anno di riferimento, nonostante il contrario desiderio dei senatori Fortunati e Trabucchi, ma in relazione all'atto di riscossione.

Il secondo articolo reca la stessa disposizione in relazione alla situazione dell'imposta sull'industria, il commercio le arti e le professioni, che, come si sa, è collegata con l'imposta sul reddito di ricchezza mobile, ma che, dal punto di vista congiunturale, è una imposta del tutto autonoma. Nello stesso articolo è stabilito poi che si possano, anche per l'accertamento dei redditi da assoggettare all'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni, applicare, in deroga all'articolo 290 del testo unico per la finanza locale, le stesse disposizioni previste per le imposte dirette; il che pare logico.

In aggiunta a queste due disposizioni che riguardano gli accertamenti e l'iscrizione a ruolo dei redditi ICAP, in relazione alle norme per le imposte dirette, ve ne è un'altra tendente ad aggiungere nel testo unico l'articolo 183-bis, nel quale si prevede una disposizione che sembra a favore degli esattori, ma in fondo non lo è; si tratta sostanzialmente del riconoscimento di una situazione di fatto. Tale norma sembra, come dicevo poc'anzi, a favore degli esattori, ai quali, quando ci siano ruoli a carico di imprenditori falliti o sottoposti a liquidazione coatta amministrativa emessi successivamente alla sentenza dichiarativa del fallimento e della liquidazione, tali ruoli vengono affidati senza l'obbligo del non riscosso per riscosso. Perchè? Perchè purtroppo, la legge è una cosa e la realtà è un'altra. Quando il fallimento è dichiarato, subentra normalmente un periodo di sonno tranquillo per il fallito e per i creditori. Per i creditori, perchè pensano soltanto alla necessità di normalizzare il credito nel loro bilancio, in

quanto sanno già che non riscuoteranno più niente; per il fallito, in quanto ormai il pericolo è passato: egli non ha che da aspettare la benevolenza dell'amnistia oppure il processo per bancarotta semplice, quando ciò avviene. In questa situazione di attesa, naturalmente passano dei mesi e qualche volta degli anni, prima che si arrivi alla liquidazione del patrimonio del fallito. E gli esattori si trovano qualche volta, per l'obbligo del non riscosso per riscosso, ad anticipare somme che lo Stato dovrà poi restituire. Quindi, una volta che con sentenza è già stato dimostrato che c'è una cessione di pagamento in via di transazione e l'esattore non può essere obbligato a procedere alla sua esecuzione di fronte alla liquidazione consensuale che è prevista dal fallimento, è logico che l'esattore non sia tenuto ad anticipare delle somme che praticamente gli dovranno essere successivamente rimborsate. Però resta l'obbligo della tutela e la riscossione del credito da parte degli agenti. Quindi permane uno dei difetti fondamentali di coordinamento tra la procedura fallimentare e la procedura della riscossione delle imposte; cioè, l'esattore deve continuare la sua procedura esecutiva anche se c'è la procedura consensuale, la quale dovrebbe assorbire tutto il procedimento esecutivo.

Dovremmo dire che analoghe considerazioni dovrebbero farsi anche per le procedure analoghe al fallimento, cioè il concordato preventivo e l'amministrazione controllata. Ma il disegno di legge in esame non ha pensato di affrontare anche questi problemi; accade, intanto, che la giurisprudenza sta provvedendo con norme e qualche volta con applicazioni abbastanza discutibili.

Concludendo, ritengo che il disegno di legge possa essere onestamente approvato, in quanto esso s'inquadra nelle direttive della politica governativa e fors'anche nel concetto di una normale equità e di una normale adesione alla realtà dei fatti.

G I G L I O T T I . Io concordo con alcune osservazioni fatte dal relatore. Questo disegno di legge, purtroppo, non si inquadra con le disposizioni che vigono, specialmente in materia fallimentare, nonchè con altre di-

sposizioni che vigono per la finanza locale. Sarebbe infatti opportuno che tutti i termini fossero unificati: non è possibile che si abbia un termine per la complementare e un termine per l'imposta locale perchè il contribuente, a volte, può confondere un termine con l'altro.

Per quanto riguarda il disegno di legge, noi riteniamo che l'articolo 1 sia da approvare senz'altro perchè l'abbreviazione dei termini credo sia favorevole sia per il contribuente sia per il fisco. È favorevole per il contribuente in quanto è grave per lui rimanere per così lungo tempo sotto la spada di Damocle di un nuovo accertamento, tanto più che dopo cinque anni la situazione del contribuente stesso può essere diversa da quella che era nel momento al quale si riferisce l'imposta. È favorevole anche per il fisco perchè molte volte questi accertamenti vengono fatti all'ultimo momento; il fisco riscuote gli interessi del cinque per cento sull'imposta, ma riscuote, purtroppo, una moneta sempre più svalutata. In tutto questo, quindi, c'è anche l'interesse del fisco ed un modo di essere più vicini a quel tale bilancio di cassa che è un sogno che non sarà, forse, mai realizzato.

Per quanto riguarda l'articolo 2, è giusto che la disposizione sia estesa anche all'ICAP, tanto più che mi pare ci sia in questa materia una sentenza della Corte costituzionale che riteniamo debba applicarsi all'ICAP stesso, non essendovi, allo stato attuale, una disposizione legislativa oltre quella contenuta nell'articolo 290 del testo unico della finanza locale.

Inoltre, le agevolazioni concesse agli esattori sono giuste, per evitare che l'esattore, dovendo sborsare anche quanto non ha riscosso, si rivalga con procedure esecutive che danneggiano la massa dei creditori.

È anche giusto, in questa situazione, che l'esattore percepisca l'intero aggio e non la metà.

Per tutti questi motivi, pur ritenendo che sarebbe opportuno che norme come queste venissero inquadrate in un disegno di legge più armonico che contenga anche altre disposizioni, come quelle relative alla procedura fallimentare, noi siamo favorevoli all'approvazione del provvedimento.

F O R T U N A T I . Ferme restando le dichiarazioni del senatore Gigliotti, che condivido, ritengo sia opportuno chiedere all'onorevole relatore ed al Governo alcuni chiarimenti circa l'articolo 2 del provvedimento, articolo che mi sembra in contrasto con il testo della relazione governativa.

Infatti, mentre nel disegno di legge si dice, in generale, che i termini di decadenza si applicano anche per l'accertamento dei redditi da assoggettare all'imposta sull'ICAP e che per le iscrizioni a ruolo si applicano le disposizioni previste per le imposte dirette, nella relazione si fa riferimento soltanto ai redditi esenti ai fini dell'imposta di ricchezza mobile.

Nella relazione si parla di « tributo autonomo ». Ma, se si vuole impostare tale questione, l'autonomia vale tanto per l'ICAP che per i redditi esenti da imposta; dalla dizione dell'articolo 2, invece, si comprende che non si fa alcuna distinzione tra redditi esenti e non esenti da imposta.

Ritengo dunque che noi dobbiamo chiarire che la norma di cui all'articolo 2, nonostante quanto è detto nella relazione ministeriale, è di carattere generale e che, pertanto, non riguarda soltanto i redditi esenti da imposta.

Un'osservazione di forma riguarda inoltre l'articolo 3, dove nell'ultimo comma dell'articolo 183-*bis*, là dove invece del termine « discarico » si dovrebbe usare, a mio avviso, l'altro « allo scarico ».

Nel suo intervento, il senatore Gigliotti ha auspicato la unificazione di tutti i termini riguardanti la procedura per la riscossione delle imposte dirette, osservazione che mi trova del tutto consenziente.

Tuttavia, in vista della famosa riforma tributaria, io ritengo che dovremmo distinguere l'obbligazione economico-finanziaria del cittadino dall'assolvimento di un dovere civico. Pertanto, bisognerebbe abolire il principio della soprattassa ed arrivare in prospettiva, nella riforma tributaria, ad un tipo di sanzione penale reale che non si prescrivano. In tal modo, le due esigenze della difesa della società e della difesa del cittadino rispetto alla certezza del suo carico tributario sarebbero salve.

L O G I U D I C E . Pur dichiarandomi favorevole al provvedimento in esame, desidero fare alcune osservazioni a proposito dell'articolo 3, primo comma del nuovo articolo 183-bis, là dove si dice che « l'aggio a favore degli agenti della riscossione è liquidato nella misura ridotta del cinquanta per cento ».

Questa riduzione del cinquanta per cento, nel caso di imposte dovute da contribuenti falliti, rappresenta una misura, a mio avviso, ancora troppo favorevole per gli esattori. Dobbiamo infatti ricordare che, dal momento in cui viene dichiarato il fallimento, nonostante l'esattore abbia l'obbligo di continuare nelle procedure, c'è per tutti una battuta di arresto di almeno sei mesi, un anno. Allora, mi domando, a questo esattore che non ha più l'obbligo del non riscosso per riscosso è opportuno dare un aggio ridotto soltanto del cinquanta per cento?

Dico questo soprattutto per una considerazione: mentre a Verona, per esempio, gli aggi esattoriali si aggirano attorno al due per cento, in certe zone del Mezzogiorno si arriva addirittura al 10, al 14 per cento, come nel caso di Napoli!

Sottopongo quindi la questione all'onorevole relatore ed al Governo, affinché considerino se non sia il caso di rivedere il testo del provvedimento riducendo questo aggio, per esempio al 25 per cento, tenendo conto, come ho detto, che ci sono città dove tali aggi sono molto elevati.

T R A B U C C H I , *relatore.* Ammetto che, nella mia esposizione, ho trascurato di parlare della questione degli aggi esattoriali, ma ritengo che il Governo, nello stabilire la misura del 50 per cento, abbia avuto presente una visione generale del problema considerando anche che l'esattore, in effetti, non è esonerato da tutte le sue incombenze, ma solo dall'obbligo del non riscosso per riscosso.

Ora, sappiamo che nella determinazione dell'aggio esattoriale si considera un insieme di operazioni che gravano sull'esattore e, quindi, si fa una media per arrivare ad una giusta misura.

È vero, come ha giustamente sottolineato il senatore Lo Giudice, che ci sono aggi del 14 per cento, ma ve ne sono anche altri, come a Milano, dell'1 per cento. Infatti la determinazione della misura dipende dalla situazione dei carichi e del contenzioso che ciascun esattore ha, nonché dalle condizioni in cui le riscossioni si verificano.

Ora, a mio avviso, gli oneri gravanti sull'esattore nel periodo della procedura fallimentare non sono minori di quelli che ha nelle normali procedure perchè bisogna fare le insinuazioni, comparire alle varie udienze di contestazione, eccetera. Per tutte queste operazioni l'esattore avrà il compenso stabilito per gli atti esecutivi, compenso che, purtroppo, è necessariamente determinato in relazione all'importo che è da riscuotere.

Tutto sommato, pertanto, ritengo che la misura del 50 per cento rappresenti il frutto di trattative svolte tra il Governo e gli esattori, tenendo conto, in maniera complessiva, degli oneri che competono a questi ultimi e che, purtroppo, sono diversi a seconda delle regioni e della capacità a far valere i propri diritti che hanno gli abitanti delle zone nelle quali gli aggi sono più alti.

Comunque, sarei grato al Governo se volesse fornire alla Commissione chiarimenti al riguardo; come relatore, mi rimetterò a quanto gli onorevoli senatori vorranno decidere.

A R T O M . Mi associo alla richiesta del senatore Trabucchi.

C O L O M B O , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Ringrazio tutti gli onorevoli senatori intervenuti nel dibattito per le osservazioni e i rilievi fatti.

Come ha ben detto il relatore, il provvedimento in esame si propone, principalmente, di avvicinare il momento dell'accertamento fiscale a quello della produzione del reddito, per attenuare la sfasatura esistente, attualmente, tra il gettito fiscale e l'andamento della situazione economica.

Queste norme, inoltre, devono servire di stimolo agli uffici competenti per accelerare il proprio lavoro e non procrastinare nel tempo i procedimenti fiscali, con grave dan-

no del cittadino e dello Stato. L'abbreviazione dei termini per l'azione della finanza, del resto, è stata in parte resa possibile dalla riorganizzazione, su basi meccanografiche, dei servizi dell'Amministrazione finanziaria, che consentirà agli Uffici distrettuali delle imposte dirette di acquisire più celermente gli elementi ed i dati idonei alla verifica delle dichiarazioni e alla determinazione dei redditi da assoggettare a tassazione.

Naturalmente, la soluzione ideale sarebbe, come ha detto il senatore Gigliotti, quella di giungere all'unificazione di tutti i termini riguardanti la procedura per la riscossione delle imposte dirette, ma di questo problema si occuperà la riforma tributaria. Dobbiamo arrivare, infatti, a far sì che tanto lo Stato che il cittadino siano in grado di avere una propria programmazione contabile in questo campo, in modo certo ed in un tempo circoscritto.

Rimane ora il problema sollevato dal senatore Lo Giudice riguardo agli aggi esattoriali.

Anche questo è un argomento che richiederebbe un lungo discorso perchè, in effetti, nel nostro Paese tali aggi sono sperequati in relazione alle varie zone e non sempre si adeguano alle singole realtà; ciò, forse, non sarebbe neanche possibile.

Stabilendo, nel disegno di legge, una liquidazione dell'aggio nella misura ridotta del 50 per cento si è inteso tener conto di una valutazione media in grado di contemperare le singole esigenze.

Ecco perchè, pur prendendo atto delle osservazioni emerse, ed anzi facendole mie in taluni casi, il Governo ritiene che la riduzione del 50 per cento possa considerarsi equa ed accettabile anche se, naturalmente, in qualche caso si potrà dimostrare più vantaggiosa che in altri.

Comunque, considerando il problema da un punto di vista globale, ritengo che il provvedimento possa essere approvato così come ci è stato trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, poichè le sue norme regoleranno con maggior giustizia un settore molto importante nella vita del Paese.

Anche se in qualche caso particolare di fatto, la sperequazione potesse essere portata all'ennesima potenza, raccomanderei di non modificare il testo del disegno di legge; in caso contrario il provvedimento dovrebbe ritornare alla Camera dei deputati ed il relativo ritardo nell'approvazione ci farebbe perdere un po' di quella utilità che ci si prefigge.

Per questo il Governo si permette di raccomandare alla Commissione di approvare il disegno di legge nel testo trasmesso dalla Camera, anche se esso non rappresenta l'ottimo.

P R E S I D E N T E . Ci sono proposte di emendamento?

L O G I U D I C E . No, signor Presidente; io ho richiamato l'attenzione del relatore su un problema, ed egli l'ha raccomandato al Governo. Non ho presentato un emendamento formale.

A R T O M . Mi permetta, signor Presidente, di fare una precisazione. Le dichiarazioni dell'onorevole relatore possono persuadermi per quanto riguarda il merito della questione. Per questo non insisto su quanto ha fatto presente il senatore Lo Giudice. Devo dichiarare, invece, che circa il fatto di evitare il ritorno del disegno di legge alla Camera dei deputati, si tratta di un argomento sul quale pregherei il Governo di non insistere. Poichè noi abbiamo il compito preciso di fare in modo che un disegno di legge possa essere approvato in tutta la sua portata, non possiamo, per ragioni contingenti, rinunciare a quello che è un nostro diritto-dovere. E questo lo dichiaro non soltanto a proposito del provvedimento in discussione ma anche di altri che pendono davanti a questa Commissione.

C O L O M B O , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* D'accordo.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli, di cui do lettura:

Art. 1.

Nell'articolo 32 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645, le parole « terzo » contenuta nel primo comma, e « quarto » contenuta nel secondo comma, sono sostituite rispettivamente dalle seguenti: « secondo » e « terzo ».

La disposizione del precedente comma non si applica per la rettifica e per l'accertamento d'ufficio dei redditi i cui termini per effetto del citato articolo 32 scadono il 31 dicembre dell'anno in corso e il 31 dicembre dell'anno successivo all'entrata in vigore della presente legge.

(È approvato).

Art. 2.

I termini di decadenza previsti dall'articolo 32 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645, modificato dall'articolo 1 della presente legge, si applicano anche per l'accertamento dei redditi da assoggettare all'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni. Per le iscrizioni a ruolo si applicano, in deroga all'articolo 290 del testo unico per la finanza locale, approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, le disposizioni previste per le imposte dirette.

(È approvato).

Art. 3.

Dopo l'articolo 183 del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645, è inserito il seguente:

Art. 183-bis.

(Ruoli a carico di imprenditori falliti).

« I ruoli di qualsiasi specie a carico di imprenditori falliti o sottoposti a liquidazione coatta amministrativa emessi successivamente alla sentenza dichiarativa del fallimento e della liquidazione, sono affidati all'esattore senza l'obbligo del non riscosso come riscosso. L'aggio a favore degli agenti della riscossione è liquidato nella misura ridotta del cinquanta per cento.

Incombono agli agenti medesimi tutti gli obblighi previsti per la tutela e la riscossione del credito.

Conclusa la procedura fallimentare o di liquidazione coatta amministrativa, si fa luogo, per gli importi non recuperati, al discharge ai sensi dell'articolo 97 del testo unico 15 maggio 1963, n. 858 ».

(È approvato).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

La seduta termina alle ore 10,10.

Dott. MARIO CARONI

Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari