

SENATO DELLA REPUBBLICA

V COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

RIUNIONE DEL 15 NOVEMBRE 1951

(104^a in sede deliberante)

Presidenza del Presidente PARATORE

INDICE

Sulle recenti alluvioni:

FORTUNATI	Pag. 1031, 1032
PRESIDENTE	1032, 1033
OTTANI	1032, 1034
ZIINO	1032
LANZETTA	1032
RICCI Federico	1033, 1034
RUGGERI	1033

Disegno di legge:

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

« Agevolazioni fiscali per opere concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno » (N. 1795) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE	1034, 1038, 1039, 1047
LANZETTA	1034, 1041
ZIINO	1035, 1039, 1047
RICCI Federico	1038, 1047, 1051
TOMÈ	1380
BOSCO	1039, 1040, 1044, 1047, 1051
FORTUNATI	1039, 1040, 1046, 1050, 1052
BERTONE	1040, 1044, 1051
RUGGERI	1043

SANNA RANDACCIO	Pag. 1043, 1044, 1045
CASTELLI, Sottosegretario di Stato per le finanze	1046, 1047, 1052, 1053
ARMATO	1052
MOTT	1052

La riunione ha inizio alle ore 9,45.

Sono presenti i senatori: Armato, Bertone, Braccesi, Bosco, Cosattini, Fortunati, Giacometti, Lanzetta, Li Causi, Lodato, Marconcini, Montagnani, Mott, Ottani, Paratore, Pellegrini, Pontremoli, Reale Vito, Ricci Federico, Ruggeri, Sanna Randaccio, Tafuri, Tomè, Uberti, Valmarana e Ziino.

Interviene altresì alla riunione il Sottosegretario di Stato per le finanze, onorevole Castelli.

VALMARANA, *Segretario*, legge il processo verbale della riunione precedente, che è approvato.

Sulle recenti alluvioni.

FORTUNATI. Onorevole Presidente, le notizie che stanno arrivando in queste ore sulla situazione che si va delineando nella Valle Padana, sono dolorose e drammatiche: si tratta di un disastro che può mettere in forse la vita di intere provincie del nostro Paese e che minaccia di cancellare 150 anni di lavori di bonifica per decine di migliaia di ettari di terreno. Questa situazione non ha precedenti nella storia del nostro Paese degli ultimi 50 anni e non è possibile che la Commissione finanze e tesoro del Senato non faccia sentire la sua voce, sollecitando l'emanazione di provvedimenti immediati, sia per quanto riguarda la spesa sia

per quanto riguarda la necessità di assicurare particolari tipi di entrata con provvedimenti di carattere eccezionale.

Anche a nome dei colleghi Pellegrini, Ruggeri, Lanzetta, Giacometti, Pontremoli e Montagnani, ho l'onore di sottoporre alla Commissione il seguente ordine del giorno: «La Commissione Finanze e tesoro del Senato, di fronte alla drammatica situazione che ha colpito il Paese, determinando gravissimi e imponenti danni nella economia agricola e nella vita generale della popolazione, invita il Governo a presentare con la massima urgenza un piano razionale, in cui sia previsto un insieme di provvedimenti atti a ripristinare al più presto le normali condizioni di vita in tutte le zone colpite dalle alluvioni e a predisporre un organico complesso di lavori, che valgano a prevenire nei limiti dell'umanamente possibile il ripetersi degli ultimi tragici eventi;

dichiara che la politica della spesa e la politica della entrata dello Stato deve essere in via assoluta subordinata alle esigenze che la situazione impone ».

PRESIDENTE. La presentazione di questo ordine del giorno non rientrerebbe nell'ordine del giorno della presente riunione, tuttavia ha tale carattere di eccezionalità, che io non trovo difficoltà a porlo in discussione.

Desidero però far rilevare che non ritengo necessaria l'ultima parte dell'ordine del giorno, che vincola il Governo a una determinata politica finanziaria. È evidente, senza che se ne faccia espressa menzione nell'ordine del giorno, che quando si abbattano sul Paese siffatte calamità, la politica finanziaria deve cedere di fronte a queste supreme esigenze. Non ritengo però necessario che ciò lo si dica espressamente nell'ordine del giorno.

OTTANI. Mi associo pienamente all'ordine del giorno presentato dal collega Fortunati. Sono troppo legato alle regioni colpite da queste gravi sciagure per non associarmi all'ordine del giorno.

ZIINO. Mi associo all'ordine del giorno del senatore Fortunati, non senza osservare, però, che il Governo in proposito ha già fatto delle dichiarazioni perfettamente conformi a quanto il senatore Fortunati chiede: anzi proprio stamattina la stampa annunzia che il Consiglio dei ministri si occuperà di questo argo-

mento agli effetti di esaminare ed approvare alcuni disegni di legge che sono stati predisposti dai Ministeri competenti secondo le finalità prospettate dal senatore Fortunati, provvedimenti che saranno presentati al Parlamento per l'approvazione. Io credo che i sentimenti e i propositi del senatore Fortunati sono in questo momento condivisi da tutti gli italiani, al di sopra e al di fuori di ogni ideologia di partito.

FORTUNATI. Ritengo che la situazione sia tale da determinare un imponente complesso di spese, che io non esito a valutare nell'ordine da 200 a 400 miliardi: 200 miliardi da devolversi immediatamente e altri 200 in futuro, se noi vogliamo sul serio affrontare i problemi che le recenti calamità hanno posto. Di fronte a questa situazione è chiaro che la politica della spesa e la politica dell'entrata non possono restare nei binari in cui finora sono state mantenute. Si tratta di milioni di uomini che non possono attendere. Le notizie recentissime sono tragiche: intere provincie sono minacciate e possono addirittura essere cancellate dalla geografia del nostro Paese. Insomma siamo di fronte a un dramma che è più grave di quello abbattutosi sul nostro Paese l'8 settembre 1943. Si tratta della vita della Valle Padana.

LANZETTA. Ho firmato l'ordine del giorno Fortunati non solo per il significato immediato che esso ha, ma anche perchè, di fronte all'ultima dichiarazione fatta dal senatore Ottani, che ha ristretto ad un concetto regionalistico l'intervento, è bene ricordare che tutta l'Italia è stata colpita da queste alluvioni, per cui il provvedimento, o i provvedimenti di carattere eccezionale che saranno presi devono investire l'assistenza di tutte le regioni d'Italia colpite. Il fatto che il Consiglio dei ministri abbia oggi intenzione di emanare provvedimenti per fronteggiare questa situazione, non significa che la Commissione finanze e tesoro del Senato non debba ugualmente intervenire. Con tutto il rispetto dovuto al potere esecutivo, noi siamo i legislatori e abbiamo il dovere di accentuare questo nostro carattere in questa occasione. Oggi non si tratta tanto di una nostra iniziativa legislativa, ma di porre in evidenza un problema gravissimo che va al di là dei provvedimenti che il Governo può essersi

proposto. Si tratta da parte della Commissione di finanze e tesoro del Senato di sottolineare che il problema è grave e che ha una grande importanza anche nei confronti del Governo.

PRESIDENTE. Vorrei pregare il senatore Fortunati di rinunciare all'ultima parte dell'ordine del giorno perchè essa è già sottintesa nel contesto dell'ordine del giorno stesso. È evidente che una politica finanziaria è sempre subordinata alle supreme esigenze del Paese.

RICCI FEDERICO. Io propongo di aggiungere dopo le parole: « zone colpite dalle alluvioni e a predisporre » le parole « in seguito ». È evidente infatti che il Governo può disporre subito i soccorsi per ripristinare le normali condizioni di vita, ma soltanto in seguito può predisporre il piano di lavori per impedire il ripetersi di siffatti tragici eventi.

RUGGERI. Io credo che se non si mette l'ultima parte l'ordine del giorno non ha più il suo senso, e cioè che oggi in Italia questo problema è preminente rispetto a tutti gli altri problemi.

PRESIDENTE. Se un problema è urgente e bisogna provvedere è evidente che è tutta questione di spesa.

RUGGERI. Le esigenze del Paese oggi non sono soltanto quelle che noi indichiamo, ma ve ne sono altre: per esempio, secondo la maggioranza vi è anche l'esigenza dell'armamento; mentre noi intendiamo precisare che oggi, data la situazione e dati gli ultimi avvenimenti, la spesa per fronteggiare i danni delle alluvioni deve avere la precedenza su tutti gli altri problemi.

Se ne sopprimiamo l'ultima parte, l'ordine del giorno rappresenta solo un atto di fede e la Commissione finanze e tesoro non può limitarsi a fare soltanto un atto di fede. È evidente, infatti, che qualsiasi cittadino può dire che il Governo deve approntare un adeguato piano di lavoro e lo stesso Governo afferma che bisogna predisporre questo piano; ma noi, data la nostra fisionomia, data la nostra sede, dato il nostro prestigio di Commissione di finanze e tesoro, dobbiamo dire qualche cosa di più e cioè giudicare se questo problema oggi ha un'importanza tale da occupare il primo posto assoluto nella graduazione dei problemi che sovrastano la vita economica della

Nazione. Questo è il senso della conclusione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. È evidente che quando si dice che ci vuole un piano di lavori, si presuppone che debbano essere fatti i necessari stanziamenti, perchè senza denaro i lavori resterebbero sulla carta.

FORTUNATI. Noi chiediamo che l'ordine del giorno sia votato per parti separate.

PRESIDENTE. Procediamo alla votazione per divisione. Do lettura della prima parte, corretta secondo l'emendamento proposto dal senatore Ricci Federico:

« La Commissione finanze e tesoro del Senato, di fronte alla drammatica situazione che ha colpito il Paese, determinando gravissimi e imponenti danni nella economia agricola e nella vita generale della popolazione;

invita il Governo a presentare con la massima urgenza un piano razionale, in cui sia previsto un insieme di provvedimenti atti a ripristinare al più presto le normali condizioni di vita in tutte le zone colpite dalle alluvioni e a predisporre in seguito un organico complesso di lavori, che valgano a prevenire, nei limiti dell'umanoamente possibile, il ripetersi degli ultimi tragici eventi ».

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvata all'unanimità).

Dò lettura della seconda parte:

« Dichiaro che la politica della spesa e la politica della entrata dello Stato deve essere in via assoluta subordinata alle esigenze che la situazione impone ».

Desidero spiegare perchè il non approvare questa seconda parte non vuol dire che non si approvi quanto essa vorrebbe significare. Il suo contenuto è infatti sottinteso nella prima parte dell'ordine del giorno che già è stata approvata. Vorrei ancora pregare il senatore Fortunati di ritirarla.

FORTUNATI. Onorevole Presidente, noi insistiamo.

ZIINO. Dichiaro di votare contro questa seconda parte dell'ordine del giorno Fortunati, perchè mi risulta che il Governo ha già dimostrato il suo senso di responsabilità in questi avvenimenti che rattristano tutto il popolo

italiano: mi risulta che proprio in questi momenti il Consiglio dei ministri è riunito per deliberare in proposito mediante l'elaborazione di un piano. Fino a quando non si conoscano le disposizioni che il Governo sottoporrà all'esame del Parlamento, fino a quando non si conoscano i particolari del piano che il Governo sta affrontando, io ritengo intempestiva qualsiasi pronunzia da parte della Commissione finanze e tesoro, la quale, secondo le sue attribuzioni, deve pronunziarsi soltanto dopo che sia a conoscenza di quel che il Governo intende fare per raggiungere quei fini sui quali tutti quanti peraltro siamo concordi.

OTTANI. Avendo avuto notizia dalle parole del collega Ziino che questa mattina stessa il problema viene affrontato dal Governo, dichiaro di non approvare la seconda parte dell'ordine del giorno Fortunati, in attesa dei provvedimenti che saranno deliberati dal Consiglio dei Ministri.

RICCI FEDERICO. Io sono favorevole anche alla seconda parte dell'ordine del giorno, perchè ho sempre sostenuto che non bisogna fare una politica di lesina; guardare sempre se vi è la copertura aurea sufficiente, questo sì, ma fare anche una politica che assorba l'elevato numero di disoccupati che vi sono nel Paese. Queste tristi contingenze possono dare lavoro a migliaia e migliaia di disoccupati e quindi io darò voto favorevole a quest'ultima parte dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ultima parte dell'ordine del giorno. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvata).

Seguito della discussione e approvazione con modificazioni del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Sullo ed altri: « Agevolazioni fiscali per opere concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno » (N. 1795) (Approvato dalla Camera dei deputati).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Agevolazioni fiscali per opere concesse dalla Cassa per il Mezzogiorno ».

LANZETTA. Debbo fare una dichiarazione preliminare. Questo disegno di legge era

stato sospeso per una ragione molto chiara: si desiderava cioè conoscere qualche cosa di preciso sulla Cassa per il Mezzogiorno. La questione degli stipendi corrisposti ai funzionari della Cassa non rappresentava l'unico dato che noi desideriamo conoscere. Fino a pochi giorni fa il Ministro non aveva ancora risposto e nel frattempo la stampa ispirata dalla Cassa per il Mezzogiorno si è sbizzarrita in violenti attacchi contro colui che vi parla, che aveva preso l'iniziativa, era il responsabile di aver determinato e sollecitato questo processo di chiarificazione. Tale stampa è arrivata perfino a farmi responsabile dell'arretratezza del sud d'Italia, mentre parallelamente indicava il ministro Campilli come colui che salverebbe il sud: come se un meridionale, un meridionalista non dell'ultima ora, potesse essere postergato a chi può avere altre ottime qualità ma non certamente quella di essere nato nell'Italia meridionale e quindi di amare costituzionalmente questa regione.

Il discorso sugli stipendi corrisposti ai funzionari e sull'amministrazione della Cassa del Mezzogiorno lo riprenderemo alla presenza del Ministro, ma frattanto io credo che sia chiaro che rispondere alla distanza di un mese e mezzo e per giunta non rispondere esaurientemente non sia un sistema democratico e corretto. Siccome tra gli addebiti che mi si facevano vi era anche quello di aver impedito che venisse votato questo disegno di legge che dovrebbe servire alla Cassa per il Mezzogiorno per le opere da costruire nel sud d'Italia, io mi sono reso sollecito presso l'onorevole Presidente perchè questo provvedimento fosse nuovamente posto in discussione.

PRESIDENTE. Posso confermare che il ministro Campilli mi ha assicurato il suo intervento per fare una completa esposizione sul funzionamento della Cassa per il Mezzogiorno.

LANZETTA. Ritengo che debba essere sfatata la leggenda che noi membri dell'opposizione — e tanto meno io che sono il più modesto tra i senatori dell'opposizione — si sia nemici della Cassa per il Mezzogiorno. Noi abbiamo espresso il nostro pensiero e la nostra critica sul modo come è stata concepita la Cassa per il Mezzogiorno e abbiamo contenuto la nostra critica in una precisa relazione di minoranza; abbiamo discusso in aula, per cui

il nostro concetto è risultato chiaro. Noi siamo favorevoli a un Ente che si occupi particolarmente del Mezzogiorno; saremmo ancor più favorevoli a un Ente che affrontasse in pieno la questione meridionale; non abbiamo mai riconosciuto e non riconosciamo alla Cassa del Mezzogiorno la possibilità di risolvere tutta la questione meridionale. Ciò naturalmente non significa che noi siamo nemici della Cassa per il Mezzogiorno e se abbiamo inteso vedere chiaro nel suo funzionamento ciò abbiamo voluto per favorire e non per andare contro questo Ente, perchè noi vogliamo che la Cassa del Mezzogiorno adempia utilmente alla sua funzione.

ZIINO. Prego anzitutto i colleghi di rivolgere tutta la loro attenzione su questo disegno di legge, chè se a prima vista si può pensare che non abbia grande importanza, ne riveste invece una grandissima per cui merita di essere profondamente meditato, anche per certi riflessi che esso ha avuto in Parlamento e fuori del Parlamento. Infatti la discussione di questo progetto ha dato luogo a due ordini di perplessità. Un primo ordine di perplessità in quanto, *in limine*, iniziandosi la discussione, si venne a dire che con questo disegno di legge si consentono nuove agevolazioni fiscali a favore della Cassa per il Mezzogiorno. Allora, da parte di alcuni colleghi si obiettò che la Commissione finanze e tesoro in precedenza aveva già emesso un suo ordine del giorno col quale si richiamava il senso di responsabilità dei senatori componenti la Commissione stessa, affinché si procedesse oculatamente e con molta severità nell'accordare nuove agevolazioni fiscali considerando la situazione attuale della finanza statale. Di fronte a questa legittima perplessità, io ebbi l'onore di chiarire, nella precedente seduta, e ancor più chiarirò nel corso di questa seduta, che non è esatto dire che con questo disegno di legge si intende accordare nuove agevolazioni fiscali a favore della Cassa per il Mezzogiorno, ma che più propriamente si tratta di eliminare gli inconvenienti che si erano verificati nella interpretazione della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno. Si trattava, in altri termini, di chiarire la portata delle agevolazioni fiscali già consentite e non già di dare nuove agevolazioni fiscali.

RICCI FEDERICO. Allora precisiamolo nel titolo, perchè questo nel titolo non è detto.

ZIINO. Io credo che il titolo così come è formulato sia giusto; si tratta di vedere se sono nuove agevolazioni fiscali ovvero estensioni di agevolazioni fiscali già esistenti.

Ho già spiegato nella precedente seduta che si tratta di agevolazioni fiscali già consentite nella legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno. Occorre ricordare che noi, come organo legislativo, abbiamo il precipuo dovere di non ignorare il diritto per non offenderlo.

Esaminiamo la situazione giuridica in atto, in riguardo al tema di cui ci occupiamo. La situazione giuridica è la seguente; l'articolo 26 della legge istitutiva per la Cassa del Mezzogiorno è così concepito: « In luogo delle imposte di registro, di bollo, in surrogazione del bollo e del registro, dell'imposta di ricchezza mobile tanto sui redditi propri quanto sugli interessi delle operazioni passive, comprese quelle previste nel precedente articolo 16, e di ogni altra tassa, imposta, contributo inerenti alla costituzione e al funzionamento della Cassa, alle operazioni, atti e contratti relativi alla sua attività, la Cassa corrisponderà all'erario dello Stato una quota fissa di abbonamento in ragione di 5 centesimi per ogni 100 lire di capitale erogato e risultante dal bilancio annuale della Cassa medesima. Restano escluse dall'abbonamento di cui sopra le imposte fondiari spettanti all'Erario o agli Enti locali, l'imposta di bollo sulle cambiali, nonchè la tasse sugli atti giudiziari, per i quali ultimi la Cassa godrà del trattamento delle amministrazioni statali. I contratti che la Cassa stipula per lo svolgimento della propria attività ecc. ecc. ».

La disposizione è chiara; non occorre una particolare illustrazione. È evidente che tutte le operazioni dipendenti dall'attività normale della Cassa sono assoggettate all'abbonamento e perciò esenti dalle tasse e imposte. Ho parlato di attività normale della Cassa perchè questa è la dizione usata nell'articolo 8 della legge istitutiva. Infatti è norma di ermeneutica che le disposizioni di una legge si interpretano le une con le altre, e pertanto per andare ad accertare l'attività normale della Cassa per il Mezzogiorno dobbiamo tenere presente l'articolo 8 della stessa legge istitutiva, il quale articolo 8

è così formulato: « La Cassa affida normalmente la esecuzione delle opere ad aziende autonome statali o ne dà la concessione ad enti locali e loro consorzi, a consorzi di bonifica e di irrigazione, all'Opera nazionale combattenti e ad altri Enti di diritto pubblico, nonché agli organi per legge autorizzati ad eseguire per conto dello Stato le opere di riforma e di trasformazione fondiaria. È vietato la subconcessione, sotto qualsiasi forma, delle opere concesse dalla Cassa agli Enti di cui al comma precedente ».

Or dunque, mettendo in correlazione l'articolo 26 con l'articolo 8 della legge istitutivo risulta che normalmente la funzione della Cassa per il Mezzogiorno, per quanto si attiene alla esecuzione delle opere, si svolge attraverso gli Enti concessionari o delegatari. E poiché l'articolo 26 dice che tutte le operazioni inerenti all'attività normale sono esenti da tassazione perchè sottoposte ad abbonamento, ne deriva la chiara ed univoca interpretazione che io avevo già rassegnato alla Commissione nella precedente seduta. Tuttavia, di fronte ad alcuni dubbi sollevati, ho voluto sincerarmi della verità di quanto affermavo provocando il parere di giuristi facenti parte del Senato e giuristi di fuori del Senato: è risultato che unanimemente si riconosce che altra interpretazione non è possibile secondo la corretta tecnica giuridica se non quella che l'articolo 26 copre non semplicemente le opere che vengono appaltate direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno, ma anche le opere indirettamente appaltate dall'Ente stesso attraverso Enti concessionari o delegati. Questa, onorevoli colleghi, è la situazione in vigore, la situazione di diritto odierna.

Però, che cosa è successo in pratica? Alcuni uffici finanziari periferici, interpretando a modo loro la legge, hanno preteso, al momento della registrazione del contratto di appalto stipulato dagli Enti concessionari o delegatari, il pagamento della tassa di registro da parte degli imprenditori; mentre altri uffici finanziari, attenendosi alla corretta interpretazione dell'articolo 26, hanno registrato i contratti in esenzione. Di fronte a questo contrasto che cosa si sarebbe dovuto fare? O prendere la via normale, e cioè aspettare la pronuncia da parte della Autorità giudiziaria competente, e magari della

Corte di Cassazione (pronunciato che avrebbe detto qual'è la portata della legge), ovvero (e questa è stata la via seguita) affrettare i tempi presentando un disegno di legge *ad hoc*.

È purtroppo una mania del nostro tempo il volere risolvere ogni inconveniente, anche piccolo, con una legge.

In questo caso alcuni deputati hanno ritenuto di presentare la proposta di legge che dobbiamo oggi esaminare. È interessante, però, rilevare che nella mente dei proponenti non vi fu mai l'idea di stabilire nuove agevolazioni. Chi pensa che questo disegno di legge sia stato concepito agli effetti di introdurre nuove agevolazioni è fuori della realtà. Abbiamo qui la prova documentale di quello che intesero fare i proponenti il disegno di legge.

Ho qui il resoconto della IV Commissione permanente della Camera dei deputati per la seduta del 13 luglio 1951, dal quale risulta che il relatore alla Camera dei deputati chiarì che si trattava di una proposta di legge interpretativa e non di una proposta di legge innovativa. Disse infatti l'onorevole Tosi, relatore: « La proposta di legge in esame non è che una chiarificazione degli articoli 8 e 26 della legge sulla Cassa per il Mezzogiorno. In quegli articoli è previsto che i contratti e gli atti stipulati direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno hanno un determinato trattamento fiscale agli effetti delle imposte indirette e delle tasse. Era sorto il dubbio, nella applicazione di questi articoli, se i contratti di appalto che la Cassa dà agli enti previsti nella legge stessa (Enti locali, enti di riforma fondiaria, Opera nazionale combattenti, Consorzi di bonifica, ecc.) fossero o no soggetti alla tassazione. A dare una chiara interpretazione alla questione provvede la proposta di legge dell'onorevole Sullo ».

È certo, pertanto, che i proponenti intendevano chiarire la legge esistente e non già di innovarla. Anzi è opportuno constatare che il testo d'iniziativa parlamentare era così concepito secondo la proposta originaria dell'onorevole Sullo ed altri deputati: « Per effetto dell'abbonamento di cui all'articolo 26 della legge 10 agosto 1950, n. 646, e ferma restando la quota fissa dovuta dalla Cassa all'Erario, le operazioni, gli atti e i contratti degli Enti locali e dei loro Consorzi, dei Consorzi di bonifica e

di irrigazione, dell'opera nazionale combattenti, di altri Enti di diritto pubblico, nonchè degli Enti di riforma fondiaria, godono del totale esonero dalle imposte dovute quando si riferiscono alla esecuzione di opere la cui concessione sia stata assentita agli Enti dalla Cassa per il Mezzogiorno ». Quindi la proposta venne concepita in termini univoci allo scopo soltanto di chiarire la portata delle agevolazioni esistenti.

Senonchè aggiunse il relatore onorevole Tosi, continuando nella sua relazione « abbiamo discusso a fondo con il Ministro competente l'articolo unico sottoposto al nostro esame e siamo arrivati a dare una nuova formulazione dell'articolo stesso », nuova formulazione che è precisamente quella che è stata trasmessa al Senato, nella quale è aggiunto un capoverso che stabilisce che per conseguire il trattamento previsto dal precedente comma, i contratti di appalto dovranno contenere la contestuale dichiarazione che i medesimi sono stati stipulati ai fini della presente legge e dovranno inoltre essere corredati da una copia dell'atto di affidamento o concessione effettuata dalla Cassa per il Mezzogiorno ovvero da analoga certificazione rilasciata dalla Cassa stessa.

Di guisa che ne è risultato un testo, quello sottoposto al nostro esame, che è per la prima parte interpretativo e per la seconda parte innovativo. È innovativo solo per la procedura e la documentazione che deve seguire e presentare colui il quale chiede la registrazione e vuole avvalersi del beneficio della legge.

Questa è la storia del disegno di legge del quale ci occupiamo.

Ho già detto fin dall'inizio del mio intervento che nella seduta precedente sorse un doppio ordine di perplessità. Ho chiarito il primo ordine di perplessità, che non ha ragione di esistere in quanto dimostrato che la portata del provvedimento è solo chiarificatrice e non pure innovatrice tranne per quanto riguarda la documentazione e la procedura.

Il secondo ordine di perplessità riguarda una osservazione di fatto sollevata da alcuni colleghi. Si è detto che avendo alcuni uffici finanziari fatto pagare la tassa di registro, gli appaltatori che hanno offerto alle varie gare indette dagli enti delegatari tennero conto, nel fare la propria offerta, di dover pagare le

imposte. Pertanto, se diamo a questa legge un valore interpretativo, la conseguenza sarà che le imprese avranno diritto al rimborso delle imposte pagate e quindi entreranno in possesso di una certa somma che costituirebbe per loro una vera locupletazione. A questo secondo ordine di perplessità si può obiettare innanzi tutto che il Senato non può assumere la mentalità, che non sarebbe certo all'altezza di questo Consesso, di chi avendo ricevuto delle somme senza avere diritto a riceverle, soltanto per il fatto di averle messe nel proprio portafoglio o nella propria cassa, va poi alla ricerca di espedienti per non restituire dopo che si è accertato che quelle somme furono introitate indebitamente.

Se è vero in linea giuridica che la legge istitutiva della Cassa aveva stabilito che i contratti in parola devono essere registrati in esenzione, la conseguenza è che il cittadino che ha pagato la tassa di registro, non doveva pagare, e pertanto ha il sacrosanto diritto di avere rimborsato ciò che egli non doveva. Delle due l'una: o il Senato ritiene che non sia esatta la costruzione giuridica che ho qui esposto, nel senso che non è vero che l'articolo 26 della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno esonera dal pagamento della tassa di registrazione i contratti di appalto fatti dagli enti delegatari, e in questo caso il Senato ha ragione di negare il rimborso a favore di coloro che hanno pagato, oppure ritiene esatta la mia tesi, ed allora non è autorizzato ad indagare il processo mentale degli imprenditori, per dedurne di potere negare il rimborso.

Ad ogni modo io ho preparato un articolo aggiuntivo che rappresenta una specie di transazione per vincere le perplessità dei lodevoli difensori della finanza statale. Mi onoro di proporre alla Commissione un articolo 2 così concepito: « Le tasse e le imposte di cui è detto nell'articolo precedente che sono state pagate per i contratti di appalto stipulati alla entrata in vigore della presente legge sono soggette a rimborso. Questo sarà effettuato a favore della Cassa anzichè dei singoli appaltatori quando ciò sia stato previsto e pattuito nei contratti di appalto, oppure quando sia possibile dimostrare che l'appaltatore nel formulare la propria offerta abbia previsto a suo carico le tasse e le imposte normalmente dovute ».

Illustro brevemente questa mia proposta. La prima parte dell'articolo è diretta ad evitare il perpetuarsi di perplessità. Siccome il testo così come è concepito è costituito secondo me da una prima parte chiarificatrice e da una seconda parte innovatrice potrebbero sorgere altri dubbi da parte degli uffici periferici, quando nei contratti di appalto registrati sino ad oggi non risultasse quella dichiarazione che il disegno di legge in esame prescrive per dar luogo al rimborso. Siccome ci troviamo in sede di chiarificazione, e lo scopo della legge è quello di evitare difformità di interpretazione e difformità di trattamento nei riguardi dei singoli imprenditori e dei vari contratti registrati, è giusto eliminare ogni dubbio e dare alla legge un contenuto chiaro e preciso. A questo fine è rivolto il primo alinea del mio emendamento. La seconda parte invece del mio emendamento, ove è detto che il rimborso sarà effettuato a favore della Cassa, muove da una mia informazione. Mi risulta infatti che la Cassa da alcuni mesi a questa parte, in vista della diversa interpretazione data dagli uffici periferici finanziari e prevedendo che prima o poi, per effetto di pronunciati della Magistratura o per effetto della proposta di legge Sullo, sarebbe sorta la questione del rimborso delle tasse pagate, ha stabilito, da alcuni mesi a questa parte, che l'eventuale rimborso delle tasse di registro avvenga a favore della Cassa. Pertanto è opportuno, anzi necessario, che questa clausola contrattuale sia fatta salva dalla legge.

Invece là dove il contratto di appalto non porta detta clausola, non possiamo ammettere altro per logica giuridica, che ove sia possibile dimostrare che l'imprenditore nel formulare la propria offerta ha tenuto conto della spesa rappresentata dalla tassa di registro, allora vi sia rimborso a favore della Cassa, altrimenti no. Mi si obietta che sarà difficoltosa la prova. Lo so bene, ma non possiamo derogare al sistema giuridico, per cui chi ha pagato senza dover pagare ha diritto al rimborso. Dovendo rispettare questo diritto, non si può che fare una riserva per il solo caso in cui esiste la prova che l'imprenditore ha tenuto conto di dover pagare la tassa. Allora soltanto si può ammettere il rimborso a favore non di chi ha pagato ma a favore del terzo, ossia della Cassa, che avrebbe

in definitiva subito l'onere derivante dal pagamento della tassa.

RICCI FEDERICO. Il senatore Ziino ha fatto giustamente osservare che ci troviamo in presenza di una questione di diritto molto grave. Personalmente mi permetto di far rilevare che la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno è stata discussa e approvata dall'Assemblea plenaria del Senato. Noi qui ci troviamo fronte a un disegno di legge che si dice sia interpretativo, ma che non si è dimostrato ancora che lo sia, e che, in parte o totalmente, potrebbe essere innovativo. Comunque è una legge complementare della legge istitutiva. Ora, abbiamo noi l'autorità e la competenza per approvare questo disegno di legge? Io credo di no, anzi ritengo che sarebbe un offendere il Senato deliberare su questo provvedimento collegato a una legge generale che è stata approvata in Assemblea. Noi ci troviamo di fronte a una deliberazione di grande importanza, sulla quale si dovrebbe pronunciare forse più opportunamente l'autorità giudiziaria. Il collega Ziino ha detto che si vuole con questo disegno di legge risolvere più prontamente le situazioni che si sono create. Ebbene, allora lo si porti all'Assemblea plenaria, e la Commissione di finanze e tesoro discuta il disegno di legge in sede referente.

PRESIDENTE. Ricordo al senatore Ricci che, a norma dell'articolo 26 del Regolamento del Senato, perchè la sua proposta abbia efficacia e quindi il disegno di legge sia rimesso al Senato è necessario che sia appoggiata da un quinto dei componenti della Commissione oppure da un decimo dei componenti del Senato. Fatta questa precisazione, devo pregare il senatore Ricci di non insistere nella sua proposta, in quanto che questo disegno di legge è urgente e una sua rimessione al Senato importerebbe come conseguenza un grave ritardo nella sua entrata in vigore.

TOMÈ. Io affermo che la base su cui il senatore Ricci ha fondato la sua richiesta di rimessione al Senato della discussione di questo disegno di legge non sussiste.

Noi ci troviamo di fronte ad una proposta che è solo parzialmente innovativa come ha riconosciuto anche il senatore Ziino. Particolarmente innovativo è il primo capoverso che stabilisce una procedura che condiziona la con-

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

104ª RIUNIONE (15 novembre 1951)

cessione del trattamento in abbonamento per la registrazione di questi contratti di appalto. Poichè è evidente che i contratti precedentemente stipulati, che non hanno osservato questa formalità, non possono beneficiare del trattamento di favore, è certo che noi siamo di fronte ad una legge innovatrice per lo meno parzialmente. E, poichè non siamo più in sede di interpretazione della legge istitutiva, non c'è più motivo di riferirsi al fatto che la legge istitutiva è stata discussa ed approvata in Aula ed è sufficiente che noi discutiamo e approviamo qui, se del caso, questo disegno di legge. D'altra parte, l'osservazione di carattere pratico che il Senato è già molto oberato di lavoro mi sembra che abbia un peso non indifferente. Io non vedo la necessità per cui una legge come questa, legge marginale, legge di esecuzione della più vasta legge sulla Cassa per il Mezzogiorno debba essere portata alla discussione del Senato.

PRESIDENTE. Vorrei chiarire alla Commissione qual'è stata la origine di questo disegno di legge. La Cassa per il Mezzogiorno in un primo momento aveva seguito un certo indirizzo, nel senso di procedere direttamente all'appalto dei lavori, ma ad un certo momento ha cambiato indirizzo e ha deciso di agire per via indiretta, attraverso concessioni ad Enti locali, Consorzi, Opera nazionale combattenti ecc. Da ciò è nato il problema se le agevolazioni di cui la Cassa per il Mezzogiorno godeva si dovessero applicare anche quando la Cassa per il Mezzogiorno agiva attraverso gli Enti concessionari.

ZIINO. In linea di fatto neppure questo è del tutto esatto.

PRESIDENTE. Ho avuto contatti in proposito con il Ministro il quale è perfettamente in quest'ordine di idee. Si è convenuto anzi che questa legge dovrebbe avere efficacia solo *ex nunc*.

BOSCO. Vorrei pregare anch'io il senatore Ricci di accantonare la sua proposta di portare il disegno di legge all'esame del Senato.

In altri casi le leggi generali o istitutive sono state approvate dal Senato, mentre, per l'applicazione di taluni punti marginali di tali leggi, sono stati approvati dalle Commissioni appositi provvedimenti. Quindi non vi è nessuna preclusione di carattere generale ed in

base alla prassi non è vero che se una legge generale è stata approvata dal Senato non possano essere approvate dalle Commissioni norme che hanno attinenza con quella legge generale. Perciò prego ancora il senatore Ricci di accantonare la sua proposta, perchè può darsi che si trovi un'intesa e che questo disegno di legge possa essere approvato dalla nostra Commissione.

FORTUNATI. Le questioni sollevate dal senatore Ziino sono due: una dovrebbe regolamentare il passato e una dovrebbe regolamentare l'avvenire. L'onorevole Presidente ha detto che per il passato - a suo modo di vedere che è anche il mio modo di vedere - non vi potevano essere dubbi interpretativi, mentre invece per l'avvenire è necessario provvedere con apposite norme, perchè la Cassa del Mezzogiorno ha cambiato orientamento alla sua attività. Per quanto riguarda il passato, che l'interpretazione fosse almeno dubbia e che, in ultima analisi, nella stragrande maggioranza dei casi, gli appaltatori abbiano scontato nel prezzo di appalto il pagamento dell'imposta lo si evince dalla stessa norma che vorrebbe introdurre il senatore Ziino. Il collega Ziino non avrebbe fatto la sua proposta se non sapesse questo.

Infatti, di fronte ad una norma di carattere dubbio ogni imprenditore tende a coprirsi in partenza del rischio.

ZIINO. Non mi consta che questo si sia verificato.

FORTUNATI. Il ragionamento che io faccio è un ragionamento economico e pratico, perchè credo che ogni imprenditore di fronte a una norma che può essere diversamente interpretata dagli uffici finanziari, si mette al coperto per il momento stando a vedere quello che succederà poi. Dirò di più: che in questo tipo di appalto è quasi sempre normale che l'appaltatore si rivolga agli uffici finanziari per conoscere la loro interpretazione e regolarsi in base ad essa.

Nel caso in esame alcuni uffici finanziari hanno interpretato in un modo le disposizioni della legge istitutiva, mentre altri uffici hanno dato una interpretazione diversa; però gli imprenditori che avevano avuto una data interpretazione sapevano pure che altri uffici ne avevano data una diversa...

ZIINO. Ma questo non accade.

FORTUNATI. Sono cose che tutti sanno. Del resto, siamo chiari: sono sempre gli stessi gruppi che concorrono alle aste per i lavori; concorrono a Milano e a Bologna come a Palermo e in Sardegna.

ZIINO. Questo io lo contesto.

FORTUNATI. Mi meraviglio che l'onorevole Ziino non sappia queste cose.

Per quanto riguarda il passato, dunque, non vi sono dubbi e in ogni caso, in linea generale, salvo rare eccezioni che io non conosco, se il rimborso vi deve essere non deve essere un rimborso sottoposto a prova e dovrebbe andare in ogni caso a favore della Cassa per il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda l'avvenire, io ho delle perplessità che il sistema più acconcio sia veramente quello della agevolazione fiscale. A me sembra, cioè, che tutta la politica dei lavori pubblici basata sulle agevolazioni fiscali non abbia dato alcun concreto risultato. È preferibile in via assoluta, che lo Stato, di fronte a lavori pubblici, sopporti un determinato costo che sarà più elevato, cioè pari all'ammontare del tributo non riscosso, anziché dare agevolazioni fiscali che si risolvono sempre — senza che si abbia mai una diminuzione di costo e di prezzo, come la storia d'Italia dimostra — in utili marginali per gli imprenditori. Per queste ragioni sono contrario, sia per quanto riguarda il passato, sia per quanto riguarda l'avvenire.

BERTONE. Io mi avvicino all'opinione del senatore Bosco, e cioè che si possa senz'altro discutere in sede deliberante questo disegno di legge. Però, mentre riconosco che potremmo discuterlo in sede deliberante così come ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati, non potremmo discutere invece in questa sede deliberante l'emendamento presentato dal senatore Ziino, perchè questo emendamento non è, a mio giudizio, interpretativo, ma innovativo: non solo di questo disegno di legge, ma innovativo del sistema legislativo attualmente in vigore in tutta la materia fiscale. Quando il senatore Ziino dice che la *condictio indebiti* deve essere rispettata io sono d'accordo, ma gli domando se quando egli ha parlato con giuristi questi si sono posti ad esaminare il sistema giuridico in atto applicato costantemente, a cominciare

dalla legge sulla imposta di registro del 31 dicembre 1923, ancora in vigore.

Farò questo esempio: allorchè un contratto viene stipulato con la pubblica amministrazione, la tassa viene normalmente pagata dall'appaltatore contraente; si può poi verificare il caso che questo contratto sia annullato dall'autorità giudiziaria, annullato in radice, posto in non essere *ab initio*; l'appaltatore fa ricorso all'autorità amministrativa per il rimborso della tassa che ha pagato (non sarebbe infatti giusto pagare una tassa per un contratto mai esistito): ebbene l'autorità amministrativa risponde che la legge di registro e quella sul bollo non permettono questo. Si ricorre all'autorità giudiziaria e questa, se in un primo tempo è stata un po' tentennante (e io stesso ho avuto occasione di sostenere parecchie di queste cause) e in qualche caso il giudice di merito ha riconosciuto il diritto al rimborso, successivamente con costante giurisprudenza (la Cassazione a sezioni riunite) si è pronunziata nel senso che la corresponsione della tassa di registro e bollo è tassativa e nessun rimborso deve essere fatto anche per i contratti nulli.

ZIINO. Ma è una cosa diversa!

BERTONE. Qui si tratta delle imposte di registro e di bollo pagate dall'appaltatore che ha ottenuto appalti da quegli enti delegati dalla Cassa per il Mezzogiorno. Si tratta quindi di rimborso di tasse pagate. Voi volete che queste tasse siano rimborsate: io dico che la legge di registro, che è una legge generale, non permette questo, e perciò mi riconduco alla pregiudiziale per cui questa parte che è innovativa di una legge generale non può essere che discussa ed approvata dal Senato e non dalla Commissione.

BOSCO. La legge di registro non è una legge costituzionale e in proposito è superfluo che io legga l'articolo della Costituzione che si riferisce alle leggi che possono essere deferite alle Commissioni in sede deliberante. È quindi pacifico che noi possiamo deliberare un disegno di legge anche se modifica norme della legge di registro.

Entro nel merito della questione. Indubbiamente vi è stato un dubbio di interpretazione, perchè se non vi fossero stati dubbi il disegno di legge non sarebbe stato presentato. Essendoci stato questo dubbio interpretativo, i deputati Sullo ed altri hanno presentato un di-

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

104ª RIUNIONE (15 novembre 1951)

segno di legge di carattere interpretativo; e che il disegno di legge abbia questo carattere lo ha dimostrato il collega Ziino. Senonchè al testo originario è stato aggiunto un secondo comma il quale dice...

ZIINO. Ha soltanto un valore procedurale.

BOSCO. Ma quando io leggo che per conseguire il trattamento di favore è necessario che nel contratto di appalto vi sia una clausola che dichiara che il medesimo è stato stipulato ai fini della esenzione è chiaro che questa norma viene ad incidere sulla sostanza della disposizione. Il secondo comma, come è stato approvato dalla Camera dei deputati, non ha valore interpretativo, ma valore innovativo, per quanto la originaria intenzione dei proponenti fosse di emanare norme di interpretazione. Comunque questo non mi arresta, perchè noi, avendo gli stessi poteri della Camera, possiamo modificare quello che la Camera ha fatto.

Andiamo ora alla sostanza della questione. Quale è stata l'intenzione del legislatore quando è stata approvata la legge costitutiva della Cassa? Lo spirito della legge sulla Cassa per il Mezzogiorno è stato quello di sollevare le condizioni del Mezzogiorno, devolvendo a tale scopo 100 miliardi all'anno per dieci anni. Si è voluto cioè dare un apporto netto di 1000 miliardi per questo fine. Allora è una ulteriore interpretazione dello spirito della legge che si pone: se lo Stato dà 1000 miliardi da una parte e dall'altra parte ne prende un certo numero, e perciò diminuisce la cifra di 1000 miliardi (perchè è chiaro che l'appaltatore si rifà sull'ente concessionario e questo sulla Cassa del Mezzogiorno), è evidente che la somma originaria di 1000 miliardi viene ad essere decurtata. Ecco perchè ne deduco e sostengo che i rimborsi che devono essere fatti devono andare a favore della Cassa per il Mezzogiorno, perchè la somma originaria di 1000 miliardi deve essere erogata al netto dallo Stato per il raggiungimento dei fini che lo Stato stesso si è proposto.

Altrimenti si arriverebbe a questo assurdo (i ragionamenti per assurdo rendono meglio l'idea) che se, per esempio, l'imposta di registro fosse portata al 50 per cento, la cifra di 1000 miliardi sarebbe praticamente ridotta a 500 miliardi, e lo Stato non avrebbe più dato per il Mezzogiorno 1000 miliardi ma soltanto

la metà. Indubbiamente il pensiero del legislatore era di dare invece 1000 miliardi al netto. Non facciamo perciò locupletare gli appaltatori. Quando l'onorevole Ziino dice che gli appaltatori non sapevano di dover pagare le tasse rispondo come ha risposto l'onorevole Fortunati, che l'appaltatore si cautela; nessun appaltatore è così sciocco da non assicurarsi prima di quanto incideranno le tasse. Perciò è giusto che il rimborso non vada allo appaltatore, che già nella offerta ha tenuto conto della incidenza delle tasse, ma vada alla Cassa per il Mezzogiorno. Nè si dica che di volta in volta si deve dare la prova, perchè altrimenti andremmo ad aprire la via ad un voluminoso ed inopportuno contenzioso. Noi ci dobbiamo preoccupare del *quod plerumque accidit* e sappiamo che nella maggioranza dei casi l'appaltatore si è cautelato, cioè si è informato diligentemente per sapere se la tassa doveva essere pagata o meno.

Pertanto io proporrei questo emendamento. Al secondo comma dopo le parole: « Per conseguire il trattamento previsto dal precedente comma, i contratti di appalto » aggiungere le altre: « stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge ». Questo perchè sia chiaro che le norme non debbano retroagire per i contratti stipulati prima. Aggiungerei poi un ultimo comma così formulato:

« I rimborsi per tasse ed imposte da chiunque pagate anteriormente all'entrata in vigore di questa legge saranno fatti a favore della Cassa ed entreranno a far parte del suo patrimonio e saranno impiegati per il raggiungimento dei suoi fini istituzionali ».

Questi emendamenti sono anche firmati dal senatore Armato.

LANZETTA. Nella passata riunione il punto di contrasto tra me e il collega Ziino si determinò su questa posizione di fatto: egli riteneva che gli appaltatori facessero solitamente capo ai propri consulenti legali fiscali e che secondo l'interpretazione di questi tecnici predisponessero le offerte da fare alle aste; io invece sostenevo che in pratica i vari imprenditori vanno prima di tutto a chiedere il parere proprio agli uffici fiscali. Oggi mi accorgo che questo mio modesto modo di vedere è condiviso da tutti i componenti della Commissione, na-

turalmente fatta eccezione per il collega Ziino. Sta di fatto che io, nel tempo intercorso tra la passata riunione e quella di oggi, ho potuto fare una piccola inchiesta ed ho accertato che abbiamo due categorie di contratti di appalto. In alcune zone gli uffici fiscali hanno dichiarato di interpretare la legge nella maniera che vorrebbe questo disegno di legge e quindi hanno esonerato dal pagamento delle imposte, di modo che gli appaltatori si sono presentati alle aste sapendo di non dover pagare le imposte. Ci sono stati invece uffici fiscali che senz'altro hanno detto che avrebbero assoggettato i contratti a tassazione e allora gli appaltatori si sono presentati alle aste tenendo conto di questo carico fiscale. Ora, se il legislatore si fosse ricordato che esiste una Magistratura che deve dirimere i casi dubbi, e non si fosse preso la briga di andare ad interpretare la legge in presenza di casi concreti, si sarebbe potuto fare a meno di questo disegno di legge. I magistrati avrebbero interpretato la legge e avrebbero deciso caso per caso. Si è voluto invece presentare questo disegno di legge col chiaro intendimento di dare una interpretazione alla legge generale. Pertanto questo disegno di legge è completamente interpretativo e non interpretativo solo in parte.

Io, in proposito, mi appello a coloro che hanno esperienza in materia di interpretazione delle leggi, mi appello agli avvocati, quando si dice nel secondo comma di questo disegno di legge: « Per conseguire il trattamento previsto dal precedente comma, i contratti di appalto dovranno contenere la contestuale dichiarazione che i medesimi sono stati stipulati ai fini della presente legge e dovranno inoltre essere corredati da una copia dell'atto di affidamento o concessione effettuata dalla Cassa per il Mezzogiorno ovvero da analogo certificazione rilasciata dalla Cassa stessa », non si fa altro che servire le esigenze di una interpretazione, affermando che il documento è assolutamente necessario per accedere ai benefici di cui alla legge interpretativa. Ritengo che anche senza questo secondo comma, che rappresenta soltanto una innovazione formale e documentale, la interpretazione non poteva essere che quella. Qualunque Ente che agisce come appaltante avrebbe sempre dichiarato di agire per affidamento della Cassa per il Mezzogiorno, por-

tando esplicitamente a cognizione dell'ufficio fiscale che il contratto in definitiva doveva ritenersi come se fosse stato stipulato direttamente dalla Cassa per il Mezzogiorno. Quindi anche questo secondo comma non ha valore innovativo, anche se ha l'apparenza di innovare, e pertanto tutto il disegno di legge si deve ritenere di carattere interpretativo.

Si presentano ora due direttive, di fronte alla enormità delle conseguenze che verrebbero a verificarsi se noi approvassimo la legge come è sottoposta al nostro esame. Così alcuni appaltatori, avendo stipulato i contratti tenendo conto degli oneri fiscali che già in partenza sapevano di dover patire, verrebbero indubbiamente a locupletarsi. Non deve dispiacere al collega Ziino se io uso questa espressione. Non ripugna al concetto della *condictio indebiti* il fatto reale che effettivamente costoro verrebbero ad avvantaggiarsi di una sopravvenienza attiva assolutamente senza base. Noi verremmo a regalare a questi appaltatori decine di milioni, il che costituirebbe una enormità. Pertanto non mi sembra che sia da accogliere l'emendamento Ziino, anche perchè macchinoso per la prova che egli richiede facendo il processo alle intenzioni.

ZIINO. È lei che sta facendo questo processo.

LANZETTA. Io faccio il processo ai dati di fatto, e il dato di fatto è che colui il quale ha stipulato un contratto, per esempio, a Napoli, è andato prima agli uffici fiscali di Napoli per sapere se si sarebbero dovute pagare le imposte, e in base a questa informazione ha formulato la sua offerta. Non è possibile quindi accettare l'emendamento Ziino.

Per quanto riguarda l'emendamento che il senatore Bosco ha proposto di aggiungere al secondo comma, esso non toglie e non aggiunge nulla al disegno di legge, perchè anche senza quello emendamento si capisce che il secondo comma del disegno di legge sottoposto al nostro esame fa riferimento al futuro: pertanto aggiungendo l'emendamento Bosco non si farebbe che rafforzare la certezza che il disegno di legge intende riferirsi soltanto al futuro.

BOSCO. Tanto meglio.

LANZETTA. Inoltre noi non possiamo innovare la legge generale tanto da assegnare quello che sarebbe di competenza del fisco alla Cassa

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

104^a RIUNIONE (15 novembre 1951)

del Mezzogiorno, o da togliere ai privati per dare alla Cassa del Mezzogiorno che è come un terzo nei confronti della legge. Infatti questa legge è fatta tenendo presente due parti: l'imprenditore ed il fisco. La Cassa del Mezzogiorno è una terza parte. Con questa legge possiamo noi statuire quello che il collega Bosco propone? Nella sostanza io sono favorevole, ma per quanto riguarda la forma mi sembra insufficiente.

RUGGERI. Secondo me questo disegno di legge ha una ragione di essere presentato solo se riguarda l'avvenire e mi sembra che molti colleghi si siano espressi in questo senso. Come ha fatto osservare il collega Fortunati esiste una situazione per cui se è la Cassa che appalta direttamente i lavori vi è l'esenzione dalle imposte, se invece questi appalti vengono concessi per via indiretta le agevolazioni fiscali non vi sono più. A me sembra che non sarebbe giusto, però, per l'avvenire, che i lavori che vengono appaltati tramite enti concessionari debbono costare di più alla Cassa per il Mezzogiorno. Perciò noi dobbiamo stabilire di concedere le facilitazioni fiscali, ma soltanto per l'avvenire.

Il disegno di legge, come è stato approvato dalla Camera dei deputati, si riferisce ai contratti di appalto stipulati dalle amministrazioni o dagli enti di cui all'articolo 8 della legge istitutiva, relativi ai lavori la cui esecuzione sia stata affidata e concessa ai predetti enti dalla Cassa medesima. Allora a me pare che l'articolo aggiuntivo del collega Ziino sia compreso in questa formulazione. Infatti gli uffici finanziari possono anche interpretare che per i lavori avvenuti in passato si debba far luogo al rimborso, tanto è vero che gli uffici finanziari hanno già in alcuni casi concesso questa esenzione, pur non essendoci questo disegno di legge, che si vuol definire interpretativo, ma che a mio parere è innovativo. Mi sembra che il testo originario presentato alla Camera dei deputati sia più preciso perchè si limita a stabilire la norma interpretativa, senza fare riferimento nè al futuro nè all'avvenire. Quindi noi proponiamo di accettare che venga concessa l'esenzione per il futuro anche quando i lavori siano fatti tramite gli enti di cui all'articolo 8 della legge generale, perchè non vorremmo che questi lavori venissero a costare di più alla Cassa per il Mezzogiorno; e proponiamo

che venga ripreso l'esame del disegno di legge così come era stato presentato dagli onorevoli Sullo ed altri alla Camera dei deputati. Tale articolo unico era così formulato: « Per effetto dell'abbonamento di cui all'articolo 26 della legge 10 agosto 1950, n. 646, e ferma restando la quota fissa dovuta dalla Cassa all'erario, le operazioni, gli atti e i contratti degli Enti locali e dei loro Consorzi, dei Consorzi di bonifica e di irrigazione, dell'Opera nazionale combattenti di altri enti di diritto pubblico, nonchè degli enti di riforma fondiaria, godono del totale esonero dalle imposte dovute quando si riferiscono alla esecuzione di opere la cui concessione sia stata assentita agli enti dalla Cassa per il Mezzogiorno ».

In questo testo, infatti, con il verbo « godono », si deve intendere che solo dalla pubblicazione della legge (e ciò per non dar luogo al rimborso di decine e decine, forse centinaia di milioni) entra in vigore questa norma.

Noi pensiamo anche che l'articolo aggiuntivo proposto dal senatore Bosco possa creare confusione sulla retroattività della legge.

BOSCO. Ma l'emendamento che io ho proposto fa retroagire la legge non a favore del privato ma a favore della Cassa per il Mezzogiorno.

SANNA RANDACCIO. Non ho assistito alla discussione che si è svolta precedentemente e quindi mi scuso fin da ora se dirò delle inesattezze. A me pare che per definire il carattere innovativo o interpretativo di questo disegno di legge bisogna un pó rifarsi a quella che era la situazione precedente, consacrata nella relazione che accompagna la proposta di legge dei deputati Sullo ed altri.

La relazione dei proponenti è così formulata:

« In occasione dell'approvazione della legge sulla Cassa per il Mezzogiorno, si ritenne opportuno disporre che la Cassa stessa versasse all'Erario una quota fissa del 5 per diecimila del capitale erogato — secondo le risultanze del bilancio — in luogo delle imposte di registro di bollo, dell'entrata, di ricchezza mobile ed altre (articolo 26 della legge 10 agosto 1950, n. 646).

« La norma aveva un fondamentale motivo ispiratore: che gli oneri fiscali non superassero

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

104^a RIUNIONE (15 novembre 1951)

una bassa percentuale e non incidessero sulla mole dei lavori da compiere.

«La esperienza di ogni giorno dimostra purtroppo che gli oneri fiscali non sono contenuti affatto entro detta minima percentuale.

«La maggior parte delle opere programmate dal Comitato dei Ministri deve essere affidata dalla Cassa (articolo 8 della legge) *normalmente* ad enti minori (enti locali, consorzi di bonifica, enti di riforma fondiaria, enti di diritto pubblico in genere) con il sistema della concessione amministrativa.

«I contratti con gli appaltatori non vengono in tal caso stipulati direttamente dalla Cassa, ma dagli enti; e questi, per una rigorosa interpretazione letterale della legge, sono obbligati al pagamento dell'imposta generale sulla entrata, della imposta di registro, di bollo eccetera per via diretta o indiretta.

«Per ciò si verifica il grave inconveniente che per queste opere una prima volta l'imposta venga pagata dalla Cassa, che la corrisponde in abbonamento in proporzione del capitale erogato, e una seconda volta venga pagata dall'Ente pubblico minore secondo le leggi vigenti, assai più onerose dell'abbonamento».

BOSCO. Quando io ho proposto che la legge avesse un limitato valore retroattivo, nel senso che non giocasse a favore dell'appaltatore, perchè questi ha già scontato il pagamento dell'imposta nel fare l'offerta d'asta, ho voluto appunto che il rimborso dovesse essere effettuato non a favore dell'appaltatore ma a favore della Cassa per il Mezzogiorno che è quella che in definitiva ha sostanzialmente pagato l'imposta.

BERTONE. Questa è una radicale innovazione e non una interpretazione. Non vedo perchè il rimborso fatto ad un terzo, come è la Cassa per il Mezzogiorno in questo caso, non rappresenti una innovazione

È una questione di principio: ammettere il rimborso, a favore di chiunque, rappresenta sempre una innovazione, perchè il rimborso non è ammesso dalla nostra legge generale di Registro.

BOSCO. Mi sia consentito rispondere all'amico Sanna Randaccio. Io dico che lo spirito del legislatore è stato di devolvere una

somma che fosse spendibile dalla Cassa del Mezzogiorno al netto, tanto è vero che l'abbonamento che è stato messo a carico della Cassa rappresenta una tassa veramente esigua. Quindi se la Cassa del Mezzogiorno avesse eseguito opere direttamente come la legge gliene dà facoltà, nessun dubbio vi può essere che tutti e cento i miliardi devoluti ogni anno sarebbero stati erogati per le opere da compiersi dalla Cassa. Ora, non perchè si aggiunge un intermediario, perchè ai fini amministrativi la Cassa per il Mezzogiorno, secondo quanto gli consente la legge, ha ritenuto opportuno decentrare la sua attività, il Mezzogiorno deve essere defraudato di una parte dei cento miliardi.

SANNA RANDACCIO. Secondo me il disegno di legge è di carattere innovativo in questo senso: la relazione Sullo dimostra che il disegno di legge vuole ovviare ad un inconveniente che si verifica applicando la legge fondamentale, inconveniente che porterebbe a un risultato assurdo, cioè di pagare due volte la stessa tassa, e questo inconveniente si vuole eliminare con la proposta di legge. Pertanto il disegno di legge che discutiamo è innovativo. Infatti non dice che la norma della legge fondamentale aveva quel determinato significato, ma dice che quella norma aveva una portata illogica ed assurda per cui bisogna innovarla con una nuova legge.

BERTONE. La legge generale, all'articolo 8, dice: «La Cassa affida normalmente la esecuzione delle opere ad aziende autonome statali o ne dà la concessione ad enti locali e loro consorzi, a consorzi di bonifica e di irrigazione, all'Opera nazionale combattenti e ad altri enti di diritto pubblico, nonchè agli organi per legge autorizzati ad eseguire per conto dello Stato le opere di riforma e di trasformazione fondiaria». Quindi è chiaro che la Cassa può affidare l'esecuzione ad enti concessionari, pertanto, secondo l'interpretazione letterale, ma soprattutto secondo l'interpretazione logica di questo articolo 8 della legge istitutiva, quando lo Stato affida l'esecuzione delle opere a questi enti, questi enti sono i mandatari dello Stato stesso (la Cassa in definitiva non rappresenta che lo Stato), perchè eseguono le opere per conto dello Stato, e giustamente non debbono pagare le tasse normali ma debbono pagare quella tassa che pagherebbe la Cassa per il

Mezzogiorno se facesse essa direttamente i contratti di appalto per eseguire le opere. Se viceversa la Cassa affida l'esecuzione ad appaltatori privati noi siamo fuori della legge e gli appaltatori privati debbono pagare normalmente l'imposta.

Viceversa, quando si domanda che questo principio sia applicato non solo ai contratti che verranno fatti da ora in poi e per i quali si adotta questa linea, ma anche per quelli stipulati prima, secondo me, si fa opera non interpretativa ma innovativa. Infatti se si domanda che sia effettuato il rimborso per i contratti già conclusi per i quali si sono pagate le imposte, si sancisce un principio profondamente, radicalmente innovativo, non solo in rapporto a questa legge, ma innovativo di fronte ad una legge fondamentale dello Stato quale è l'articolo 12 della legge di Registro che dispone: che « La tassa di registro regolarmente percetta in conformità della legge di registro non può essere restituita in caso di riforma, rescissione o anche per effetto di condizione risolutiva alla quale l'atto o il trasferimento si trovasse vincolato nè per qualsiasi altro evento ulteriore, fuorchè nei casi previsti dalla legge stessa ».

SANNA RANDACCIO. Il ragionamento del collega Bertone si impernia su un presupposto che non mi sembra esatto, perchè questo disegno di legge non riguarda appalti concessi dalla Cassa del Mezzogiorno ad enti, ma appalti concessi da questi enti concessionari o delegatari ad appaltatori, quindi si tratta di cosa totalmente diversa.

Comunque cerchiamo per il momento di accantonare ogni altra questione, per vedere se il disegno di legge abbia carattere innovativo od interpretativo. Io ripeto che questo disegno di legge ha carattere innovativo perchè la disposizione che era contenuta nella legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, che consentiva una forma di abbonamento da parte della Cassa per il pagamento delle imposte, in realtà conteneva una contraddizione con un'altra disposizione della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, la quale prevede non soltanto la concessione diretta delle opere da parte della Cassa ad appaltatori ma anche la concessione delegata da parte della Cassa a determinati enti perchè a loro volta

concedessero i lavori ad appaltatori. Si verificava allora che, in caso di lavori eseguiti da appaltatori, non per concessione diretta della Cassa ma attraverso enti concessionari, si aveva il pagamento delle imposte per una seconda volta. Non si trattava quindi di una questione di interpretazione, ma di un vero difetto della legge istitutiva, perchè le imposte erano una prima volta pagate per abbonamento della Cassa del Mezzogiorno e una seconda volta dai singoli appaltatori.

Questo è l'inquadramento della questione così come si poteva considerare regolata dalla legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno. Per ovviare a questo inconveniente, che derivava da una deficienza della legge istitutiva, si è proposto questo disegno di legge che ha un carattere necessariamente innovativo. Avendo un carattere innovativo, rimane tagliata fuori, in difetto di una espressa disposizione, la retroattività di questo disegno di legge. Dovremmo essere noi, in questo disegno di legge, a dire che esso deve avere effetto retroattivo; ma se questo noi non diciamo, non vi potrà essere dubbio che non c'è retroattività, nè nei confronti della Cassa per il Mezzogiorno, nei confronti dei singoli appaltatori. E non ci può essere retroattività, nè sotto il profilo della logica, complessa struttura del disegno di legge, nè sotto il profilo letterale. Quindi io sono contrario al primo emendamento proposto dal senatore Bosco, che introdurrebbe un inciso che è superfluo, perchè il secondo comma dell'articolo unico così come è stato approvato dalla Camera dei deputati dice: « Per conseguire il trattamento previsto dal precedente comma, i contratti di appalto dovranno contenere la contestuale dichiarazione che i medesimi sono stati stipulati ai fini della presente legge »; quindi, oltre al principio generale secondo cui, quando non c'è espressa deroga, la decorrenza della legge è dalla pubblicazione della stessa, è detto testualmente che questa legge si riferisce esclusivamente a quei contratti che sono posti in essere dopo l'entrata in vigore della legge.

Sorge ora una domanda: dobbiamo noi modificare il disegno di legge così come ci è pervenuto dalla Camera e farlo operare retroattivamente? E nel caso, dobbiamo considerare l'ipotesi che debba operare retroattivamente.

mente nei confronti della Cassa del Mezzogiorno o dei singoli? Nei confronti dei singoli io sono contrario perchè si tratterebbe di approvare una nuova disposizione di legge che farebbe incassare, a chi si è già dato carico economico nello studio di un affare di una imposta che doveva pagare, un nuovo utile; il che non mi pare giusto.

Dobbiamo ammettere questa retroattività per la Cassa del Mezzogiorno? Io penso che tra il beneficio che la Cassa del Mezzogiorno potrebbe ricavare e lo scalfire un principio consacrato nel nostro sistema fiscale, sia preferibile che lo Stato eroghi 50 o 100 milioni alla Cassa del Mezzogiorno, ma non sia scalfito il principio.

Per questi motivi, io sono del parere che il disegno di legge debba essere approvato senza emendamenti e in questo senso io voterò.

FORTUNATI. L'articolo 26 della legge istitutiva dice esattamente così: «In luogo delle imposte di registro, di bollo, in surrogazione del bollo e registro, della imposta di ricchezza mobile tanto sui redditi propri quanto sugli interessi delle operazioni passive, comprese quelle previste nel precedente articolo 16 e ogni altra tassa, imposta, contributo inerenti alla costituzione ed al funzionamento della Cassa, alle operazioni, atti e contratti relativi alla sua attività, la Cassa corrisponderà all'erario dello Stato una quota fissa di abbonamento in ragione di 5 centesimi per ogni 100 lire di capitale erogato e risultante dal bilancio annuale della Cassa medesima».

A mio modesto avviso l'articolo 26 riflette unicamente gli atti compiuti dalla Cassa per il Mezzogiorno in quanto tali e non vi è alcuna possibilità di dubbio in proposito: mi meraviglio che vi siano stati uffici finanziari i quali, di fronte ad una norma di questo genere, abbiano avuto dubbi di interpretazione. Dirò di più: che quando all'articolo 8 si parla di esecuzione delle opere affidate ad aziende autonome statali o a Enti locali e loro consorzi, ecc., è dubbio se questi Enti abbiano facoltà di dare lavori in appalto. Infatti nell'articolo 8 è anche detto: «È vietata la subconcessione, sotto qualsiasi forma, delle opere concesse dalla Cassa agli Enti di cui al comma precedente». Dice poi il quarto comma dell'articolo 8: «Per le opere che non siano eseguite con le

modalità di cui ai commi primo e terzo del presente articolo, la Cassa precede agli appalti, a norma di legge, avvalendosi anche dei competenti uffici del Genio civile e del Corpo forestale dello Stato». Quindi la procedura dell'appalto, a norma del penultimo comma dell'articolo 8, è prevista come attività diretta da parte della Cassa, mentre tutte le altre opere debbono avvenire all'infuori dell'appalto, attraverso la gestione diretta della Cassa o attraverso la gestione diretta degli Enti ricordati nel primo comma dell'articolo 8. Questa la situazione giuridica come risulta dagli articoli 8 e 26 della legge fondamentale. Pertanto tutta la nostra discussione è campata in aria ed è al di fuori della struttura giuridica degli articoli 8 e 26 della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno. Per queste ragioni, oggi, se esiste un problema, è quello di modificare radicalmente la legge istitutiva, perchè dica che, oltre la Cassa, anche altri Enti possono procedere all'appalto.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Dopo l'impostazione chiara e lineare, e secondo me indiscutibile, fatta dal senatore Sanna Randaccio, mi limiterò ad alcune brevi osservazioni. Quando si è pensato, in sede di preparazione della legge organica della Cassa per il Mezzogiorno, al regime fiscale della Cassa, ci si è posti quei problemi che ha sollevato il senatore Bosco: se cioè si doveva imporre un carico fiscale qualsiasi ad un Ente che era costituito da un apporto di capitale esclusivamente statale e che si proponeva un fine esclusivo di natura pubblica e di notevole rilevanza politica. È questo il problema che sorge sempre quando si considera il regime fiscale di Enti a carattere pubblico, che la nostra legislazione non risolve mai nello stesso modo, a differenza di altre legislazioni che li risolvono magari con una esenzione totale. Ora, fra i possibili regimi fiscali, si è scelto quello più semplice, e cioè un abbonamento comprensivo di tutte le imposte che la Cassa fosse chiamata a pagare.

Io vorrei richiamare l'attenzione sull'articolo 26, là dove dice che, oltre l'imposta di bollo, in surrogazione del bollo e registro, l'abbonamento è comprensivo anche dell'imposta di ricchezza mobile, cioè di quella imposta diretta che è caratteristica di una atti-

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

104^a RIUNIONE (15 novembre 1951)

vità propria dell'Ente e di non altro soggetto che non sia l'Ente Cassa per il Mezzogiorno. Con questo era evidente che gli appaltatori non potevano godere di questo abbonamento, che non portava ad una esenzione fiscale, ma a una capacità contributiva limitata che si riferiva agli atti propri della Cassa per il Mezzogiorno. A me dispiace che l'Ufficio di Napoli e qualche altro ufficio abbiano dato una interpretazione diversa da quella che il Ministero delle finanze con Circolare 7 marzo 1951, n. 1345 ha affermato. Proprio a seguito di questa Circolare è sorta la discussione che qui ha portato il senatore Ziino, discussione che è stata impostata dagli stessi interessati come caso di duplice tassazione. Duplice tassazione che si è verificata perchè il sistema di abbonamento proprio della Cassa per il Mezzogiorno non si poteva estendere al di là degli atti propri della Cassa medesima.

E allora, e non soltanto a mio modo di vedere, tutte le questioni che nella discussione sono affiorate si riducono ad un unico argomento, onorevole Ziino, (la definizione che il relatore Tosi ha dato del disegno di legge, opinione che è stata espressa senza essere suffragata da adeguate argomentazioni, non credo possa costituire un testo al quale possiamo appigliarci), che la proposta degli onorevoli Sullo ed altri è di carattere innovativo, e a questa proposta ha aderito il Governo con una formulazione completamente diversa da quella che era stata la formulazione originaria, introducendo al secondo comma la clausola di stile propria delle leggi quando si tratti di ammettere ad una tassazione limitata o ad una esenzione atti che hanno una ragione per ottenere questi benefici.

Per queste considerazioni io insisto sul carattere innovativo della legge.

PRESIDENTE. Non sarà inopportuno aggiungere, però, che la legge entrerà in vigore dal giorno della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

BOSCO. Il Sottosegretario di Stato non ha risposto al mio argomento: se la Cassa, in base all'articolo 8 della legge istitutiva, avesse eseguito direttamente le opere (mi sembra che egli abbia ammesso la mia interpretazione) la tassa di registro non sarebbe stata pagata in quanto sarebbe rientrata nell'abbonamento ai

sensi dell'articolo 26. Ora, se la Cassa ha ritenuto di dare la concessione ad Enti, sembra all'onorevole Sottosegretario che le popolazioni del Mezzogiorno debbano trarre nocimento da questo cambiamento di indirizzo, che dipende non da ragioni inerenti al problema economico e sociale, ma da ragioni inerenti alla struttura della Cassa per il Mezzogiorno? Allora, pur ammettendo il valore innovativo della proposta di legge, valore che io non ho contestato, ritengo però, che, per la *ratio legis*, per la quale si devono devolvere 100 miliardi all'anno alla Cassa, si debba concedere il rimborso non agli appaltatori ma alla Cassa del Mezzogiorno, affinché sia raggiunta la finalità della norma e i 100 miliardi all'anno siano effettivamente assicurati.

CASTELLI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Non ho risposto al senatore Bosco di proposito, perchè vi aveva risposto l'onorevole Sanna Randaccio. Si tratterebbe di dare un colpo a un principio fondamentale nel campo delle leggi, e cioè che devono essere interpretate esclusivamente per quel che il legislatore ha voluto e stabilito. Riconosco che da un punto di vista generale la Cassa per il Mezzogiorno viene ad avere un danno, ma è preferibile che non si scalfisca un canone di interpretazione essenziale per la nostra legislazione.

RICCI FEDERICO. Io insisto nella mia proposta di rimettere il disegno di legge alla Assemblea, non perchè consideri la Commissione incompetente a trattare questo argomento, ma perchè ho un diverso modo di vedere circa le funzioni delle Commissioni in sede deliberante.

PRESIDENTE. Chiedo ai senatori presenti se intendono appoggiare la proposta del senatore Ricci per la rimessione del disegno di legge all'Assemblea.

Poichè la proposta del senatore Ricci non è appoggiata da almeno un quinto dei componenti la Commissione, proseguiamo nell'esame e nella deliberazione.

ZIINO. Desidero replicare ai senatori che hanno fatto le osservazioni più sostanziali.

È stato detto dal senatore Bertone che non si può far luogo a rimborso perchè questo non è ammesso in forza dell'articolo 12 della legge di registro. Io non sono d'accordo su questo con il senatore Bertone. Egli si è riferito alla ipo-

tesi di nullità di un contratto per il quale a suo tempo sia stata pagata la tassa di registro. L'ipotesi nostra è del tutto diversa. L'articolo 12 della legge di registro parla di risoluzione, rescissione, annullamento di un contratto per il quale sia stata pagata la tassa di registro e non v'è dubbio che nel momento in cui il negozio veniva perfezionato e sottoposto alla registrazione, il negozio era soggetto a tassa. Noi qui invece andiamo a discutere se nel momento in cui il contratto di appalto viene concluso debba essere o meno esonerato dal pagamento dell'imposta. Noi non possiamo quindi estendere l'articolo 12 della legge di registro ad un'ipotesi diversa, anche perchè la legge fiscale è una legge di carattere eccezionale e quindi non è soggetta ad estensioni analogiche. Aggiungo che, se la sua tesi fosse esatta, arriveremmo all'assurdo che il cittadino non avrebbe modo di farsi valere nei confronti dell'Ufficio di registro, in quanto che dapprima non può ottenere la registrazione del contratto se non paga e dopo che ha pagato indebitamente non avrebbe più diritto al rimborso. Questo sarebbe contro il principio costituzionale per cui i cittadini hanno tutela giurisdizionale anche nei confronti dell'Ufficio di registro. Basta enunciare l'enormità di questa tesi, perchè il senatore Bertone debba essere senz'altro d'accordo con me che l'articolo 12 della legge sull'imposta di registro non è davvero applicabile in questo caso.

Il nostro Presidente ha osservato che ci sarebbe stato, nella condotta della Cassa per il Mezzogiorno, un cambiamento di indirizzo, in quanto che, mentre prima la Cassa appaltava direttamente i lavori, ora invece si avvale di Enti delegatari o concessionari. Mi permetto di fare presente al nostro Presidente che le cose non stanno così, perchè già per legge — e questo è importante — venne data facoltà alla Cassa di fare eseguire le opere da Enti delegati o concessionari. Anzi la norma è cogente: infatti l'articolo 8, del quale ho chiesto la lettura, non dice che la Cassa abbia questa facoltà ma ingiunge alla Cassa di affidare normalmente l'esecuzione delle opere ad aziende autonome statali o a darne la concessione ad Enti locali e loro consorzi, a consorzi di bonifica e di irrigazione, alla Opera nazionale combattenti e ad altri Enti di diritto pubblico, nonché

agli organi per legge autorizzati ad eseguire per conto dello Stato le opere di riforma e di trasformazione fondiaria.

Le situazioni di fatto non hanno importanza: si tratta di interpretare la legge, e questa non la interpretiamo in base a quello che fa chi deve osservare la legge, perchè questi potrebbe non osservarla e violarla: sarebbe curioso che l'interpretazione della legge dovesse dipendere da chi la viola.

Io invece ho tenuto a ricordare che la Cassa per il Mezzogiorno normalmente deve affidare le opere a quegli Enti di cui al primo comma dell'articolo 8, come risulta anche dai lavori preparatori della legge. Infatti a suo tempo si volle evitare una burocrazia eccessiva e si suggerì che la Cassa si valesse degli Uffici già costituiti per il disimpegno delle mansioni affidate ad essa. Quindi la legge istitutiva è congegnata in questi termini: che tutte le opere, salvo qualche eccezione, debbano essere eseguite dagli Enti concessionari e delegatari.

Queste premesse che possiamo trarre dalla consultazione dei lavori preparatori della legge istitutiva valgono per la giusta interpretazione dell'articolo 26. Quando si vollero stabilire agevolazioni a favore della Cassa per il Mezzogiorno, per le ragioni che sono state spiegate dal senatore Bosco e riconfermate dal Sottosegretario di Stato, evidentemente non si poteva pensare di dare le agevolazioni per le sole opere appaltate direttamente in via eccezionale. Come dirò nella mia dichiarazione di voto, in base ad informazioni assunte presso la Cassa stessa, su una cifra di 100 miliardi all'anno di lavori preventivati ben 70 miliardi saranno eseguiti mediante Enti delegatori e concessionari. Quindi non è esatto dire che in questa legge si è sentito il bisogno di stabilire una innovazione: no, in questa legge si è sentito il bisogno di dare un'unica interpretazione in luogo delle diverse che sono state date dagli Uffici finanziari, i quali per una parte ammettevano l'esenzione e per un'altra parte la negavano.

Si è osservato ancora che se accogliessimo questa tesi, daremmo luogo alla locupletazione da parte di alcuni appaltatori. Ripeto che questo non è un argomento giuridico. Se però lo vogliamo ritenere come un argomento pratico da prendere in considerazione, si deve allora

considerare anche la situazione di coloro i quali, per le ragioni dette dal senatore Lanzetta e da altri (gli appaltatori andrebbero a consultarsi con gli Uffici di registro, cosa che a me non risulta, anzi risulta che le buone imprese hanno i propri consulenti fiscali i quali hanno detto: la legge concede l'esonero e se gli Uffici di registro costringono a pagare, occorre attenersi al principio del *solve et repete*), hanno saputo di non dovere pagare, posto che alcuni uffici del registro, come quello di Napoli, hanno esteso l'esenzione ai contratti degli enti concessionari. Quale sarebbe la condizione di questi imprenditori, ove la legge dovesse avere valore, come sostiene il senatore Sanna Randaccio, dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*? La conseguenza sarebbe che, in sede di ispezione presso gli Uffici di registro, l'Ispettore, riscontrando che per un contratto stipulato non è stata pagata la tassa di registro, disporrebbe che all'appaltatore sia intimato il pagamento. Allora avremmo una situazione a rovescio: un appaltatore che non aveva previsto nel contratto di appalto l'incidenza della tassa di registro, ora la dovrebbe pagare.

COSATTINI. Si tratta di fatti aleatori per loro natura.

ZIINO. Ma l'alea esiste sia per la sopravvenienza attiva sia per la sopravvenienza passiva. Sarebbe come se, prendendo l'appalto per la costruzione di un edificio ove nelle fondazioni si trovasse acqua, l'appaltatore dovesse risultare danneggiato, mentre se per caso trovasse sabbia dovesse rinunciare al vantaggio.

Chi sognerebbe di dire all'appaltatore: siccome nell'offerta non sapevi che c'era sabbia nelle fondamenta e quindi hai adesso un guadagno, devi restituire questo guadagno all'Ente appaltante. Io credo che un avvocato non si sognerebbe mai di sostenere una tesi simile. L'onorevole Cosattini in questo momento dimetica di essere un giurista.

Da parte del senatore Sanna Randaccio è stato osservato che vi è stata una deficienza nella legge istitutiva, nel senso che la dizione di tale legge renderebbe possibile il doppio pagamento della stessa imposta: quindi la proposta di legge in esame non sarebbe motivata come ho detto già nel mio intervento e come risulta dagli atti della Camera.

Ora io credo che non sia lecito attribuire una *mens* al proponente diversa da quella espressa.

La deficienza di cui parla il senatore Sanna Randaccio non esisteva. La questione torna al punto di partenza: ossia alla interpretazione dell'articolo 26 della legge istitutiva. Nessuno sin qui ha creduto di affrontare la questione dal punto di vista giuridico per dire come deve essere interpretata la legge istitutiva.

La questione è sempre quella: essere o non essere. La legge ammette l'esonero degli enti delegatari o non l'ammette? Si accusa il legislatore di poca chiarezza, senza giustificare i motivi di questa accusa, e questo è il risultato della nostra discussione.

Da ultimo è intervenuto il senatore Fortunati, il quale vorrebbe gettare tutto a mare con una osservazione che si appunta su testo dell'articolo 8 della legge istitutiva. In base a questo articolo, il senatore Fortunati sostiene che l'appalto dovrebbe sempre essere dato dalla Cassa del Mezzogiorno e non dagli enti delegatari o concessionari. Ora, nel penultimo capoverso dell'articolo 8 si dice: « Per le opere che non siano eseguite con le modalità di cui ai commi 1° e 3° del presente articolo, la Cassa procede agli appalti, a norma di legge, avvalendosi anche dei competenti uffici del Genio civile e del corpo forestale dello Stato ».

FORTUNATI. Dice « la Cassa » e non « gli Enti ».

ZIINO. Ma è affermato che la Cassa appalta solo quando non affida ad enti delegatari, il che significa che quando affida agli enti delegatari, sono questi che provvedono agli appalti. Si aggiunga che non bisogna confondere la concessione con la subconcessione perchè si tratta di cose diverse. La Cassa poi non si avvale solo di concessioni, ma si avvale anche di deleghe; quindi non ci sono soltanto enti concessionari, ma anche enti delegatari. Basta leggere l'articolo 8 che è chiarissimo in proposito.

La subconcessione è vietata dal secondo comma dell'articolo 8. Sta bene, ma da questa disposizione di carattere particolare non si può dedurre una cosa del tutto diversa, e cioè negare agli enti delegatari la facoltà di appaltare a loro nome a norma del penultimo capoverso dell'articolo 8.

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

104ª RIUNIONE (15 novembre 1951)

Io avevo prospettato un articolo 2, aggiuntivo, per fare opera di distensione, visto il calore con cui si è svolta la discussione. Avevo pensato di tranquillare quei colleghi i quali temono che il testo di legge, così come ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati, possa dare vantaggi a privati. Vedo però che il mio tentativo non è stato fruttuoso, ed allora, signor Presidente, rinunzio al mio articolo aggiuntivo e faccio una dichiarazione di voto.

Voterò il testo del disegno di legge così come ci è stato trasmesso dalla Camera dei deputati, e per il resto ho fiducia nei Magistrati italiani. La mia dichiarazione di voto è la seguente.

Dichiaro di votare a favore del disegno di legge per i seguenti motivi:

1° perchè rende giustizia agli imprenditori che, essendosi basati su quella che ritengo la sola interpretazione giuridicamente corretta dell'articolo 26 della legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno, assunsero gli appalti loro aggiudicati in sede di gara indetta dagli enti delegati ai sensi dell'articolo 8 della legge stessa, ritenendo di non dovere pagare nè tasse nè imposte, mentre successivamente alla gara furono arbitrariamente assoggettati al pagamento degli oneri tributari per la errata applicazione della legge da parte di alcuni Uffici finanziari periferici;

2° perchè il disegno che andiamo a votare è ispirato dal lodevole proposito, di evitare che, per effetto di detta errata interpretazione, sia tolto con una mano parte non esigua di ciò che con altra mano è stato dato alle nobili regioni meridionali mercè la istituzione della Cassa del Mezzogiorno. Basta osservare che, ove fosse mantenuta l'interpretazione dell'articolo 26 voluta da alcune Intendenze di finanza, la conseguenza pratico-finanziaria sarebbe quella di togliere al Mezzogiorno, per tasse di registro e di imposta sull'entrata, senza contare il resto, ben tre miliardi e mezzo all'anno: ossia 35 miliardi sui 10 anni di durata della Cassa, considerando di 70 miliardi la spesa annuale che la Cassa dovrà erogare nell'esercizio della sua normale attività attraverso gli Enti delegatari di cui all'articolo 8 della legge istitutiva. Per quanto mi riguarda,

non ammetto tale depauperamento ingiustificato nei confronti delle regioni meridionali;

3° Perchè ove si volessero fare pagare volta a volta le tasse e le imposte per gli atti stipulati e stipulandi dagli Enti suddetti, l'Amministrazione finanziaria verrebbe a percepire un doppio incasso per lo stesso titolo e per lo stesso atto e contratto. E cioè: la prima volta al momento della registrazione dell'atto o contratto, e la seconda al momento della denuncia delle somme erogate dalla Cassa per i suoi finanziamenti agli Enti delegati, dato che la legge istitutiva prescrive la corresponsione delle tasse e imposte mediante quota fissa di abbonamento sul complesso delle erogazioni risultanti dal bilancio annuale della Cassa.

FORTUNATI. Ripeto che l'articolo del disegno di legge è sostanzialmente innovativo e non interpretativo. Le argomentazioni del collega Ziino sono tutte formali, astratte, e senza alcuna rispondenza negli articoli 8 e 26 della legge istitutiva; tanto è vero che nell'abbonamento previsto dall'articolo 26 sono configurate addirittura tributi quali l'imposta di ricchezza mobile. Sarebbe veramente paradossale che gli appaltatori e gli imprenditori non pagassero l'imposta di ricchezza mobile perchè essa era prevista nel primo capoverso dell'articolo 26.

L'articolo 26 si riferisce unicamente ed esclusivamente agli atti compiuti dalla Cassa in quanto tale; non vi sono dubbi di sorta. Quindi il disegno di legge è sostanzialmente innovativo, deve valere solo per il futuro, non vi debbono essere dei rimborsi di alcun genere. Se l'applicazione di questa disposizione può dar luogo a qualche inconveniente per quanto riguarda il volume monetario a disposizione della Cassa, bisogna intervenire in altra sede. Se, d'altra parte, in taluni casi gli Uffici finanziari potranno effettivamente rendersi conto che per colpa, cioè per dichiarazione esplicita degli Uffici finanziari stessi, gli appaltatori erano venuti a conoscenza che non avrebbero dovuto pagare alcuna imposta, si arrangerà l'Amministrazione finanziaria a vedere come regolare questi casi, che fin'ora mi pare riflettano soltanto la provincia di Napoli, se le informazioni sono state esatte.

Per queste ragioni noi dichiariamo di essere favorevoli al disegno di legge in esame, con

la premessa precisa, esplicita che questo disegno di legge valga per l'avvenire e che non abbia quindi alcun carattere retroattivo. Tengo infine a dichiarare che, a mio modesto avviso, il disegno di legge è innovativo non solo per quanto riguarda l'aspetto tributario, ma anche per la procedura di esecuzione dei lavori, perchè quando all'articolo 8 si parlava e si parla della possibilità normale da parte della Cassa di affidare l'esecuzione dei lavori ad enti di diritto pubblico specificati, noi sappiamo che si tratta di Enti che possono avere e che hanno una attrezzatura particolare anche per la esecuzione diretta, tanto è vero che quando si parla di Consorzi di bonifica nessuno può contestare che gran parte dei lavori di bonifica sono stati fatti dai Consorzi direttamente, senza alcuna appalto; così come nessuno può contestare che gran parte delle opere di bonifica montana sono fatte dalle Province direttamente, senza ricorrere ad alcun appalto; così come nessuno può contestare che molti lavori sono fatti dai Comuni direttamente senza ricorrere ad alcun appalto.

Con queste dichiarazioni, confermo di votare a favore del disegno di legge, purchè vi sia per esso l'intesa esplicita che vale solo per l'avvenire.

BOSCO. Senza questa legge, innovativa o interpretativa che sia, il pagamento delle imposte sarebbe costato alla Cassa del Mezzogiorno - secondo calcoli sia pur grossolani fatti dagli uffici competenti - ben 35 miliardi nei dieci anni. Ora, lo stesso Governo e l'altro ramo del Parlamento hanno ritenuto necessario, per assicurare un volume di opere pari a 1000 miliardi previsti dalla legge istitutiva, di accordare queste agevolazioni fiscali, di modo che sul patrimonio della Cassa non gravi l'onere di 35 miliardi che indirettamente avrebbe dovuto gravare attraverso le tasse pagate dai concessionari delle opere.

Ora io dico che lo stesso principio, per il quale il Governo per l'avvenire ritiene di esentare da questi tributi la Cassa, deve giustificare la retroattività della legge a favore della Cassa stessa. Perciò vorrei pregarla, signor Presidente, di mettere in discussione il mio emendamento, a proposito del quale voglio chiarire ai colleghi che esso tende a dare valore retroattivo alla legge limitatamente alla tassa di re-

gistro, per evitare quelle preoccupazioni che ha fatto presente il collega Fortunati, circa l'imposta di ricchezza mobile.

BERTONE. Poichè si è giunti alla conclusione, anche a mio modo di vedere giusta, che il disegno di legge, così com'è, dispone solo per l'avvenire, l'altra discussione diviene superflua.

Mi associo, pertanto, pienamente a queste conclusioni, ed invito i colleghi ad approvare il disegno di legge così come ci è pervenuto dalla Camera dei deputati, aggiungendoci però, appunto per ribadire il concetto su esposto, un comma che dica che la legge ha efficacia dal giorno della sua pubblicazione.

PRESIDENTE. Se nessun altro domanda di parlare, passiamo alla votazione dell'articolo unico del disegno di legge, comma per comma.

RICCI FEDERICO. Dichiaro di astenermi dalla votazione.

PRESIDENTE. Do lettura del primo comma:

«Nella quota fissa di abbonamento corrisposta della Cassa per il Mezzogiorno, ai sensi dell'articolo 26 della legge 10 agosto 1950, n. 646, sono comprese le tasse ed imposte indirette sugli affari dovute sui contratti di appalto stipulati dalle amministrazioni e dagli enti di cui all'articolo 8 della citata legge, relativi ai lavori la cui esecuzione sia stata affidata o concessa ai predetti enti dalla Cassa medesima».

(È approvato).

Leggo il secondo comma:

«Per conseguire il trattamento previsto dal precedente comma, i contratti di appalto dovranno contenere la contestuale dichiarazione che i medesimi sono stati stipulati ai fini della presente legge e dovranno inoltre essere corredati da una copia dell'atto di affidamento o concessione effettuata dalla Cassa per il Mezzogiorno ovvero da analoga certificazione rilasciata dalla Cassa stessa».

(È approvato).

Do lettura del terzo comma:

«Sono altresì comprese nella quota fissa di abbonamento le tasse ed imposte indirette sugli affari dovute sugli atti consequenziali ai contratti di appalto, di cui al primo comma, posti

in essere nei rapporti fra gli enti appaltanti e le ditte appaltatrici. Detti atti dovranno contenere gli estremi di registrazione del contratto di appalto cui essi si riferiscono».

(È approvato).

Segue ora l'emendamento aggiuntivo proposto del senatore Bosco, di cui do lettura:

«Le agevolazioni fiscali di cui al presente articolo si applicano anche ai contratti di appalto stipulati anteriormente all'entrata in vigore di questa legge. Non di meno i rimborsi delle tasse ed imposte da chiunque già pagate prima dell'entrata in vigore della presente legge, saranno fatti in favore della Cassa ed entreranno a far parte del suo patrimonio per il raggiungimento dei suoi fini istituzionali».

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Mi rendo conto della preoccupazione del senatore Bosco, preoccupazione che è espressa in questo emendamento, cioè di far sì che le disponibilità finanziarie della Cassa del Mezzogiorno non vengano comunque decurtate. Però un principio di questo genere potrebbe trovare la sua adeguata formulazione, come diceva bene il senatore Fortunati, in altra sede. Io richiamo l'attenzione di questa onorevole Commissione sulla pericolosità di una simile disposizione con la quale verremmo a stabilire la retroattività di una esenzione, cioè di una disposizione di carattere speciale, eccezionale, che per un principio generale del nostro ordinamento giuridico non deve andare al di là dei casi contemplati.

Pregherei pertanto il senatore Bosco di non insistere nell'emendamento, che verrebbe a sovvertire i principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

FORTUNATI. Intendo chiarire perchè voterò contro l'emendamento del collega Bosco.

Si tratterebbe di stabilire una situazione paradossale, per cui avremmo per un certo periodo di tempo cittadini soggetti e cittadini non soggetti al pagamento di un tributo.

L'Amministrazione finanziaria dovrà vedere se vi sono casi in cui effettivamente gli Uffici abbiano dichiarato agli appaltatori che non dovevano pagare. In questi casi sarà l'Amministrazione finanziaria che deciderà con prov-

vedimenti equitativi, ma non si deve affermare il principio.

Per queste ragioni dichiaro che non possiamo accettare l'emendamento del senatore Bosco, pur invitando il Governo ad esaminare quali ripercussioni di carattere economico e finanziario per l'attività della Cassa del Mezzogiorno possono essere state determinate da questa doppia situazione di carattere tributario, e a provvedere per dare alla Cassa la differenza.

ARMATO. Intendo anche io dichiarare il mio voto sull'emendamento del senatore Bosco.

Premetto subito che ritengo che noi, votando poco fa l'articolo unico del disegno di legge, abbiamo già votato l'opposto di quello che è stato sostenuto e cioè che la legge dispone solo per l'avvenire. Noi abbiamo votato infatti una disposizione che suona così: «relativi ai lavori la cui esecuzione sia stata affidata o concessa, ecc.». Quindi credo che abbia molta ragione il collega Ziino che si aspetta dalla Magistratura il riconoscimento della sua interpretazione.

Dichiaro pertanto di votare a favore dello emendamento del collega Bosco, ritenendo che il disegno di legge ha carattere interpretativo, nell'interesse della Cassa del Mezzogiorno.

PRESIDENTE. Se nessun altro domanda di parlare, pongo in votazione l'emendamento aggiuntivo del senatore Bosco di cui è già stata data lettura.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(Non è approvato).

C'è ora un articolo aggiuntivo proposto dal senatore Ziino, del seguente tenore:

«Ai fini dell'esclusione della ritenuta prevista nella tabella F (voce 4 del titolo V) allegata alla legge 17 luglio 1951, n. 575, i mandati di pagamento a favore della Cassa del Mezzogiorno godono dello stesso trattamento fatto ai mandati di pagamento a favore delle Amministrazioni statali».

Questo articolo aggiuntivo, che diviene articolo 2, mira ad evitare per la Cassa del Mezzogiorno una perdita di circa 4 miliardi.

MOTT. Dichiaro che voterò a favore dell'emendamento. Faccio rilevare, però, alla Commissione che l'approvazione di questo

V COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

104ª RIUNIONE (15 novembre 1951)

emendamento porrà in discussione anche altre situazioni che poi dovremo prendere in esame.

CASTELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Governo è perplesso di fronte a questo emendamento, e se dovessi esprimere la mia opinione sarei di parere contrario.

PRESIDENTE. Se nessun altro domanda di parlare, pongo ai voti l'articolo aggiuntivo proposto dal senatore Ziino di cui ho dato lettura.

Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Segue un ulteriore articolo aggiuntivo, che nel contesto della legge diverrà articolo 3,

proposto dal senatore Sanna Randaccio. Ne do lettura:

« La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana ».

Se nessuno domanda di parlare lo metto ai voti. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Pongo in votazione il disegno di legge nel suo complesso. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

La riunione termina alle ore 13.