SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5ª COMMISSIONE

(Finanze e Tesoro)

MERCOLEDÌ 27 GENNAIO 1965

(38ª seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Vice Presidente MARTINELLI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Modificazione di alcune norme del titolo XI del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 » **(787)** (*Approvato dalla Camera dei deputati*) **(Discussione e rinvio):**

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 759, 762, 763, 766, 767, 768, 769, 770
ARTOM 761, 762
BANFI 766, 770
BERTOLI 763
BONACINA 761, 762, 764, 769, 770
FORTUNATI 762, 763, 766, 767
GIGLIOTTI 761, 763, 767
PELLEGRINO 763, 770
SALERNI, *relatore* 760, 763, 764, 767, 770
VALSECCHI, *Sottosegretario di Stato per le finanze* 764, 766, 767, 768, 769, 770
TRABUCCHI 763

La seduta è aperta alle ore 18,30.

Sono presenti i senatori: Artom, Banfi, Bertoli, Bertone, Bonacina, Bosso, Braccesi, Cenini, Conti, De Luca Angelo, Fortunati, Franza, Gigliotti, Lo Giudice, Magliano Terenzio, Mammucari, Martinelli, Militerni, Parri, Pecoraro, Pellegrino, Pesenti, Pirastu, Roda, Salari, Salerni, Stefanelli e Trabucchi.

Intervengono il Ministro delle partecipazioni statali Bo, il Sottosegretario di Stato per le finanze Athos Valsecchi e il Sottosegretario di Stato per le partecipazioni statali Donat Cattin.

P E L L E G R I N O , *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Discussione e rinvio del disegno di legge: « Modificazione di alcune norme del Titolo XI del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 » (787) (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge:

« Modificazione di alcune norme del titolo XI del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

S A L E R N I , *relatore*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge che la Commissione è chiamata ad esaminare ed approvare riguarda l'aggravamento delle sanzioni per le cosiddette fughe di capitali all'estero.

Come è noto, la legislazione italiana prevede l'assoggettamento a imposta complementare e ad imposta sulle società dei redditi o dei cespiti che — pur essendo prodotti o trovandosi all'estero — sono tuttavia soggetti all'imposizione dello Stato italiano. In particolare, è presumibile che all'estero si producano molti redditi con capitali italiani ivi accumulati specialmente con la riprovevole fuga di capitali.

Al riguardo, sono eloquenti le cifre riportate nelle nostre pubblicazioni ufficiali; specialmente dalla tabella n. 10 del Bollettino dell'Istituto per il commercio con l'estero può desumersi che, al 1° settembre 1964, la Svizzera e il Liechtenstein avevano investito in Italia 2 miliardi 351 milioni e 498 mila dollari, una cifra che rappresenta investimenti davvero massicci, rispetto a quelli degli Stati Uniti d'America (fatte le debite proporzioni tra le possibilità economiche degli Stati Uniti d'America e quelle di questi due Stati), presenti sul mercato italiano con investimenti di 1 miliardo 174 milioni e 920 mila dollari.

La sproporzione (data — ripeto — la capacità economica dei tre Paesi presi ad esempio) comprova che tali capitali sono stranieri solo giuridicamente, mentre sono sostanzialmente di proprietà italiana.

Parte di essi è rientrata attraverso il canale degli investimenti esteri in Italia. Il che induce, purtroppo, a rilevare che i capitali possono entrare ed uscire liberamente, con le attuali insufficienti leggi valutarie, ragion per cui, in qualsiasi momento, si può porre in pericolo tutta l'economia del Paese.

Tuttavia non sappiamo quali somme siano restate all'estero dopo le fughe di capitali, attuate persino con trasporto materiale di denaro da parte di spedizionieri. Ma, a prescindere da casi di delinquenza comune, vi sono i casi tipici e più raffinati di contrabbando di valuta: si importa — come è noto — per un determinato valore e si fa fatturare per un valore superiore, in modo che la valuta pregiata che esce dalle frontiere è superiore al necessario e una parte rimane all'estero. Lo stesso avviene con la manovra delle esportazioni, per cui si fatturano valori inferiori in modo che parte della valuta può restare all'estero.

Il disegno di legge in esame intende perciò colpire determinate evasioni, cioè quelle relative a redditi prodotti all'estero. Sotto questo profilo il disegno di legge costituisce una integrazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette in materia di sanzioni contro le evasioni.

Il provvedimento, infatti, si inserisce nella sistematica delle sanzioni contro le evasioni fiscali, applicando i principi del testo unico al settore dei redditi prodotti all'estero ossia di redditi provenienti da investimento all'estero di capitali italiani.

Appunto per rendere più efficace (sotto il profilo preventivo) la lotta contro le evasioni, mentre le norme in vigore per le evasioni relative a redditi prodotti nel territorio italiano prevedono sanzioni proporzionate all'importo del reddito sottratto alla imposta, per i redditi prodotti all'estero, qualunque sia l'importo dei redditi ai quali si riferisce l'evasione, le penalità vengono applicate sempre in misura massima.

Avranno effetto pratico tali sanzioni, specie ove si consideri che i redditi prodotti all'estero sono di difficile accertamento? È questo un punto interrogativo che resta nella nostra disciplina e che mi preoccupa. Sia sotto il profilo fiscale, sia sotto quello economico (quello cioè di evitare le fughe di capitali), quelle sanzioni potrebbero avere un effetto pratico se si agisse sul serio, ossia con estremo rigore. Quale che sia il gettito che deriverà da tali sanzioni, esse non riescono ad incutere quel senso di preoccupazione che ogni misura sanzionato-

ria preventiva dovrebbe avere. Intendo riferirmi all'articolo 243 del citato testo unico, che — col disegno di legge in discussione — risulta inasprito nelle penalità per le evasioni di redditi prodotti all'estero, comminando l'arresto fino a sei mesi anche per le evasioni perpetrate in Italia.

Non basta, quindi, fare le leggi, ma occorre applicarle, poichè quando gli evasori si avvedono che si procede alle denuncie, che si perseguono i processi fino a pervenire alla condanna dei responsabili e che le condanne sono eseguite con l'arresto e senza condoni, non dico che in tal modo si riusciranno ad evitare completamente le evasioni, ma è certo che le stesse si ridurranno.

Questa è la *ratio* che ha determinato e che ha indotto il Governo a predisporre il presente disegno di legge, che io ho avuto l'onore di illustrare nelle sue grandi linee. Ritengo, pertanto, di poter proporre alla Commissione di accogliere il disegno di legge che ha già riportato l'approvazione dell'altro ramo del Parlamento.

G I G L I O T T I . Un disegno di legge di questo tipo non può non essere approvato; tuttavia, dobbiamo dire con tutta franchezza che mentre formalmente ci soddisfa, avrà sostanzialmente ben scarsi risultati.

Il disegno di legge in sostanza è stato predisposto al fine di rendere più aderente il sistema di repressione di alcune violazioni concernenti il settore dei tributi diretti alla diversa gravità e pericolosità delle singole fattispecie di reato e di illecito amministrativo riscontrabili in tale settore.

Per i casi in cui la omessa dichiarazione riguardi redditi provenienti da titoli esteri ovvero da titoli circolanti all'estero o da cespiti immobiliari e mobiliari situati all'estero, l'articolo 1 prevede l'inasprimento delle sanzioni relative.

Per la omessa dichiarazione di tali redditi, infatti, viene comminata, indipendentemente dal loro ammontare, l'ammenda in misura pari alle imposte dovute e l'arresto fino a sei mesi. Attualmente, per tali omissioni, l'ammenda pari all'ammontare delle imposte dovute viene applicata solo allorchè l'importo complessivo delle imposte medesime supera le lire 600 mila e l'arresto fino a sei mesi soltanto se l'ammontare dei redditi definitivamente accertati supera i sei milioni di lire.

Per effetto, quindi, della nuova norma vengono a cadere questi limiti di valore nei riguardi dei redditi provenienti da fonti situate all'estero.

Per quanto riguarda l'incompleta dichiarazione, l'articolo 2 integra l'articolo 244 del testo unico, comminando per la mancata indicazione di redditi provenienti da fonti situate all'estero l'ammenda da lire 30 mila a lire 300 mila, che, attualmente, per infrazioni della specie, va da lire 500 a lire 20 mila. Indubbiamente vi è un maggiore rigore, ma, a mio avviso, non è certo eccessivo, anzi credo che la cosa sia di ben scarso rilievo.

Comunque, poichè si tratta di un provvedimento di legge che intende perseguire uno scopo quanto mai giusto, non possiamo non approvarlo, pur mantenendo ferme le nostre perplessità circa la concreta applicabilità di tali norme.

A R T O M . Desidero anche io dichiarare che, pur condividendo l'opinione espressa dall'onorevole relatore ed ora dal senatore Gigliotti circa la scarsa praticità del provvedimento in esame, non si può fare a meno di approvarlo in considerazione del suo significato.

B O N A C I N A . Vorrei fare un'osservazione che sottopongo alla particolare attenzione del rappresentante del Governo: in considerazione dell'entità dei problemi che il disegno di legge in esame sottende, ritengo che sarebbe stato necessario un particolare intervento in sede tributaria per coldire, sta « a monte » di quello tributario e che non riguarda affatto il Ministero delle finanze bensì quello del Tesoro.

Desidero tuttavia far presente alla Commissione che vi è un problema che, per così dire, sta « a monte » di quello tributario e che non riguarda affatto il Ministero delle finanze bensì quello del Tesoro.

Dopo il massiccio fenomeno delle fughe di capitali all'estero, al quale abbiamo finora passivamente assistito, possiamo noi accontentarci...

P R E S I D E N T E . Vi è la possibilità di ricorrere all'Autorità giudiziaria!

B O N A C I N A . Possiamo noi accontentarci, ripeto, ferma restando la necessità del presente disegno di legge, di prendere semplicemente atto di ciò che l'Autorità giudiziaria — che sta « a valle » del fenomeno — con lodevole prontezza si è accinta a fare o non dobbiamo prima preoccuparci di prendere visione di quanto si pensa di fare circa il problema che ho detto stare « a monte »?

Fatta questa domanda, vorrei ora avanzare una proposta che potremmo, eventualmente, tradurre in un ordine del giorno da sottoporre all'esame della Commissione e del Governo.

A tale proposito ritengo che sarebbe stato opportuno che la nostra Commissione si fosse autoinvestita della questione che ora ci viene sottoposta attraverso l'*iter* normale di un disegno di legge e, allo stato delle cose, è necessario che la Commissione sia informata tempestivamente di quanto hanno in animo di fare le autorità monetarie in relazione alle dimensioni che il fenomeno ha avuto a suo tempo e a quelle che potrebbe avere in futuro, ed in considerazione dei sintomi che sono stati alla base della cosiddetta fuga di capitali all'estero.

Vorrei dunque, signor Presidente, formulare una proposta che mi pare opportuna poichè questo provvedimento riveste una importanza superiore a quella che appare a prima vista: noi dovremmo stabilire in che modo impegnare il Governo — e credo che il rappresentante del Governo oggi presente ci potrà dare egli stesso una risposta al riguardo — a riferire in Commissione circa lo stato attuale della questione e i provvedimenti che si intendono prendere in questo campo.

In definitiva, ciò che per noi è importante è avere chiara la situazione di oggi e la direzione in cui si intende operare in futuro per evitare che questi fenomeni abbiano a ripetersi.

P R E S I D E N T E . L'osservazione fatta dal senatore Bonacina, per quanto meritevole del massimo interesse, riguarda problemi che esulano dall'esame specifico del disegno di legge in discussione ed interessa, quindi, non tanto il Ministero delle finanze quanto quello del Tesoro.

Pertanto, poichè martedì della prossima settimana il rappresentante di questo Dicastero verrà in Commissione a riferirci sul bilancio, la Presidenza potrebbe pregarlo di illustrarci, in quell'occasione, tutti i provvedimenti che si intendono adottare circa il problema esposto dal senatore Bonacina.

B O N A C I N A . Ritengo che se il Ministro del tesoro venisse in Commissione a darci i chiarimenti da me richiesti farebbe una cosa oltremodo utile ai fini di una più precisa impostazione del problema cui lo stesso Ministro, alcuni giorni fa, ha fatto cenno in un suo discorso, senza peraltro chiarire ciò che le autorità monetarie intendono fare per scongiurare definitivamente il pericolo che questo fenomeno torni ad essere di attualità.

A R T O M . Le osservazioni che finora sono state fatte mi pare abbiano messo in luce l'importanza del disegno di legge in esame, il quale si dimostrerà utile sia in regime di controllato movimento di capitali sia in regime di libero movimento di capitali per cui, ripeto, malgrado abbia qualche dubbio sulla possibilità di una sua completa attuazione, ritengo che la Commissione debba essere unanime nell'approvarlo.

F O R T U N A T I . Desidero porre una questione di carattere formale. A me sembra che la formulazione degli articoli 2 e 3 approvata dalla Camera dei deputati non sia del tutto esatta, in quanto in essi si fa riferimento ad un quinto comma dell'articolo 243 del testo unico del 1958, quinto comma che, per altro, viene solo oggi aggiunto al suddetto articolo, appunto con l'articolo 1 del disegno di legge in esame. Sarebbe

quindi stato più esatto parlare di « comma aggiunto con l'articolo 1 della presente legge ».

S A L E R N I , *relatore*. Ma è alla sistematica della legge già esistente che bisogna far riferimento.

F O R T U N A T I . A me, comunque, sembra che la forma non sia esatta.

P E L L E G R I N O . Per la verità, non sono completamente d'accordo sul testo del disegno di legge, che suscita in me qualche preoccupazione. Infatti, esso fa una differenza fra omessa presentazione della dichiarazione dei redditi e dichiarazione infedele; e noi ci troviamo pertanto di fronte all'assurdo costituito dal fatto che chi presenta una dichiarazione infedele di redditi prodotti all'estero dai cespiti indicati nell'articolo 1 è punito con una sanzione minore di quella comminata a chi tale dichiarazione ha omesso, cioè con una semplice penalità rispetto all'arresto ed all'ammenda previste per il secondo caso.

Ora io riterrei molto più opportuno prevedere la stessa pena per entrambi i casi, anche perchè quello della dichiarazione infedele è un caso certamente più frequente di quello della dichiarazione omessa.

B E R T O L I . Sono d'accordo col collega, anche perchè con la dichiarazione infedele possono essere occultate anche somme maggiori che non con la omessa dichiarazione.

P E L L E G R I N O . Il ministro Tremelloni ci ha illustrato ampiamente il volume riguardante la legge che reca il suo nome, nel quale si tratta di redditi, accertamenti, definizioni di concordati, eccetera. Ora, soltanto perchè si è presentata una dichiarazione dei redditi, anche se falsa, anche se negativa non si è soggetti all'arresto; mentre chi ha omesso tale dichiarazione, per un qualsiasi motivo, rischia il carcere. Ciò non è giusto.

T R A B U C C H I . Valga quel che valga il disegno di legge, desidero osservare che in esso si parla di omessa dichiarazione di redditi prodotti all'estero. Effettivamente, però, potrebbe darsi il caso di un reddito esente per la sua modesta entità o per motivi di doppia tassazione.

P R E S I D E N T E . Ma nella relazione unita al disegno di legge è precisato che sono esclusi i casi di doppia tassazione.

T R A B U C C H I . Non è detto però nel testo del disegno di legge. Ora si incontrano già tante difficoltà, talvolta, ad accertare se un determinato reddito rientri in un caso di doppia tassazione, poichè non si sa se si è formato in Italia o all'estero. E quando si verificano incerti di questo genere, praticamente già si ammette una discussione di merito, il che mal si concilia col concetto dell'ammenda.

Quindi, pur approvando il provvedimento, dobbiamo chiedere all'onorevole Ministro che tale situazione sia ben chiarita, perchè, altrimenti, daremo luogo ad una serie di processi e ad una conseguente serie di evasioni, in quanto si troverà il modo di provare che quel determinato reddito non andava denunciato. Ciò significherà che il provvedimento sarà scarsamente applicato.

G I G L I O T T I . L'osservazione del collega Pellegrino ha indubbiamente un certo valore morale, ma provoca altre due osservazioni. La prima è quella che la omessa dichiarazione tende a rendere impossibile ogni accertamento, mentre quella incompleta o infedele, in sostanza, è una dichiarazione che viene sempre esaminata dal fisco, e dà quindi la possibilità di accertare il vero reddito. L'altra osservazione è quella che la distinzione tra omessa ed infedele dichiarazione è valida, nel nostro sistema, sia per i redditi prodotti in Italia che per quelli prodotti all'estero. Non possiamo quindi introdurre due norme differenti, una per l'interno e una per l'estero; ed è per questo che si valuta anche la misura dell'infedeltà.

Purtroppo, però, questi limiti massimi e minimi previsti dalla nostra legislazione non

hanno alcun valore pratico. Comunque è la natura del fatto che è diversa, e tutto il nostro sistema che è così congegnato.

S A L E R N I , *relatore.* Io sono stato preceduto in parte dal collega, senatore Gigliotti, il quale giustamente ha rilevato che nel nostro sistema vi è un congegno ben preciso e che noi non possiamo innovare.

D'altra parte, la distinzione voluta dalla legge risulta chiara nella relazione che precede il disegno di legge in esame, per cui mi sembra che anche il rilievo sollevato dal senatore Trabucchi debba esser superato. Peraltro, per quanto si riferisce alla infedeltà della dichiarazione, il Governo si è voluto preoccupare semplicemente di aggravare la sanzione pecuniaria, tanto è vero che nella stessa relazione è detto: « Per effetto dell'articolo 3, l'infedeltà della dichiarazione, concernente redditi di provenienza estera, non è subordinata al verificarsi della differenza di un quarto tra il reddito definitivamente accertato e reddito dichiarato, stabilita dal primo comma dell'articolo 245 del testo unico e, pertanto, la soprattassa per infedele dichiarazione è applicabile qualunque sia la differenza riscontrata ». Ciò è previsto appunto perchè si è voluto mantenere il sistema considerato dal senatore Gigliotti escludendo qualsiasi discriminazione. Per quanto invece si riferisce alla omissione della dichiarazione si è previsto anche l'arresto per rendere la sanzione più efficace, almeno in teoria.

B O N A C I N A . La legge prevede il caso di omissione della dichiarazione nella sua integralità, ma non quello della omessa dichiarazione di redditi provenienti dall'estero quando vi sia invece la dichiarazione di redditi italiani: ora, tale omissione dalla dichiarazione dei redditi pur in presenza della dichiarazione di redditi interni è omessa dichiarazione o dichiarazione incompleta? Si risponderà che è dichiarazione incompleta; ma tale risposta, per quanto formalmente corretta, non corrisponde alla realtà della situazione, in quanto si tratta di vera e propria omissione, data l'assoluta estraneità dell'un tipo di redditi rispetto all'altro.

Desidero, inoltre, far osservare che, dal punto di vista del diritto positivo, è giusta l'obiezione del senatore Gigliotti, quella cioè della impossibile differenziazione delle sanzioni a seconda della provenienza del reddito, poichè vi è una sistematica legislativa vigente. Tuttavia, cosa ci vieterebbe di disciplinare tutta la materia con un articolo apposito, il quale stabilisse per i redditi di cui si parla nel disegno di legge una disciplina propria? Si potrebbe in questo caso parlare di una discriminazione della legge punitiva in rapporto all'identità dell'infrazione? A me pare di no, perchè ogni norma giuridica sottende uno stato di fatto, una situazione reale e consente, quindi, un diverso trattamento giuridico quando le situazioni di fatto siano diverse. Stando così le cose, se noi siamo veramente convinti che la natura dell'illecito che si colpisce con il presente disegno di legge è tale da meritare per i casi limite, cioè per l'omessa dichiarazione e l'omessa dichiarazione dei redditi di cui al disegno di legge nella dichiarazione presentata, una sanzione penale più dura che non l'ammenda, allora ben faremmo a colpire omogeneamente tali omissioni.

Non so, pertanto, se ripensandoci meglio non convenga — ripeto — in luogo che creare dei commi aggiunti agli articoli 243, 244 e 245 del testo unico inserire un articolo *ad hoc*, il quale definisca l'intera disciplina.

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Mentre sentivo esporre dal senatore Pellegrino quei dubbi che, in definitiva, hanno dato origine al suo intervento, andavo con la memoria ad un discorso che sentii alla Camera dei deputati nel 1951, quando il compianto ministro Vanoni presentò la legge comunemente detta di riforma tributaria. Ad un certo momento, nell'Assemblea si sviluppò una grossa polemica tendente ad inasprire con pene restrittive della libertà personale le varie sanzioni che il testo del provvedimento conteneva: ad una interruzione dell'onorevole Dugoni ricordo che il ministro Vanoni rispose: « Onorevole collega, se noi dovessimo accettare tutti

questi suggerimenti tendenti ad introdurre pene restrittive della libertà personale, forse converrebbe cingere l'Italia di filo spinato e mandare gli onesti a Capri: questo è l'unico modo con il quale potremmo risolvere il problema ».

Ora, ho riportato tale frase perchè essa mi riconduce all'ultimo ragionamento, che è quello che caratterizza oggi il nostro testo unico sulle imposte dirette per quanto attiene alle sanzioni: le sanzioni, cioè, sono necessarie, ma con una certa moderazione, con una certa graduazione. Se noi introducessimo, infatti, con troppa facilità le pene restrittive della libertà personale, non so se non stimoleremmo i giudici stessi a cercare una forma equitativa per ridurre la pena a più mite peso.

D'altra parte, conoscete voi un contribuente che sia stato mai mandato in carcere? Questa e un'altra situazione di fatto che, però, ci insegna qualcosa. Il testo unico prevede alcune ipotesi, ritiene che l'omissione assoluta della dichiarazione, l'occultamento di tutti i redditi sia ascrivibile ad una volontà di sottrarsi totalmente alla imposizione fiscale e considera questo un reato più grave di quello commesso da chi presenta la dichiarazione, ma ometta nella dichiarazione stessa, l'indicazione di uno o più cespiti Quest'ultimo, infatti, rende comunque possibile l'inizio di una indagine, che — se fortunata — può risolversi per il fisco nel ricupero di cespiti sottratti all'imposizione.

Desideravo, comunque esprimere i concetti ai quali si è ispirato il Ministero e richiamare le numerose esperienze che sono state fatte in materia, perchè la varietà dei contribuenti è infinita e, talvolta c'è chi riesce a sottrarre centinaia di biglietti da mille o milioni a fisco, ma tal'altra c'è chi, invece, riesce a sottrarre, attraverso la mancata dichiarazione di un cespite, soltanto poche lire.

Mi riferisco ad un caso che si è verificato alcuni anni fa nella mia Valtellina, dove esistono diverse società elettriche gestite in forma di cooperativa: nessuno degli azionisti di queste cooperative aveva pensato di dover denunciare il reddito delle azioni, per cui, ad un certo momento, ciascuno di essi si è vista applicare la pena fissata nel limite di 50 000 lire a testa. Ora, giudicate voi, tenendo presente che un'azione dava un reddito di 150 lire l'anno e che non ce n'erano mediamente più di cinque per famiglia.

Non c'è dubbio, quindi, che il legislatore fiscale debba tener conto del fatto che non esistono soltanto i grossi contribuenti, ma anche i piccoli contribuenti: tra i quali la pena, però, non fa distinzione.

In questo particolare caso, ci si è inseriti nella graduazione della norma esistente per i contribuenti titolari di redditi prodotti all'interno dello Stato e si è appesantita la sanzione solo per il reddito proveniente da titoli esteri, per quanto riguarda la omessa dichiarazione, o la dichiarazione incompleta o infedele.

Ora, ritengo che non siano validi i motivi addotti per aprire la porta a più pesanti e severe penalità, perchè nei limiti del discorso fatto oggi per i titoli esteri non possiamo ignorare i redditi prodotti all'interno.

Supponiamo, infatti, che vengano sottratte 200 mila lire di reddito proveniente da titoli esteri e 400 mila lire di reddito proveniente da titoli interni. Qual'è l'evasione più grave? La seconda, non c'è dubbio.

Introduciamo dunque una norma che non può rimanere isolata, ma che implica, alla lunga, una maggiore severità delle sanzioni per evasioni relative a redditi prodotti all'interno. Vorrei dire, in altre parole, che l'avere fatto questa differenziazione è un passo in avanti, il quale dà una indicazione sull'opportunità di investire all'interno, poiche, in caso di evasione, la pena è minore di quella prevista per il reddito proveniente dall'estero.

Si tratta, quindi, di un ragionamento che, come ha detto il senatore Bonacina, pure essendo « a valle » non ha eliminato nella sua formulazione le ragioni che stanno « a monte ». Queste ultime costituiscono materia di grave responsabilità per il Ministro del tesoro, ma non si sono potute ignorare nella formulazione di questo testo per le connessioni esistenti tra i vari redditi.

Quindi io credo che, fatta la differenziazione, se la volessimo ancora appesantire potremmo aprire un discorso molto più severo

anche nei confronti dei redditi interni e di tutti i redditi. Vorrei pregare, pertanto, la Commissione di approvare il disegno di legge senza modifiche, nella certezza che il Ministro delle finanze farà tesoro delle osservazioni che sono state sollevate, tenendo presente, per quanto lo riguarda, ciò che si può fare « a monte ». Evidentemente non posso preannunciare nulla, in quanto bisogna fare un'indagine anche in materia di legislazione internazionale, di accordi, ecc.; ma non c'è dubbio che in quella sede, se il Ministro sarà chiamato a intervenire, procederà nella direzione qui indicata.

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

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

Art. 1.

Dopo il quarto comma dell'articolo 243 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645, è aggiunto il seguente comma:

« Se la omessa presentazione della dichiarazione riguarda i redditi provenienti da titoli esteri ovvero da titoli circolanti all'estero o da attività commeciali esercitate all'estero o da beni immobili situati all'estero, si applica in ogni caso l'ammenda in misura pari all'ammontare complessivo delle imposte dovute e l'arresto fino a sei mesi ».

(*È approvato*).

Art. 2.

Dopo il primo comma dell'articolo 244 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, numero 645, è aggiunto il seguente comma:

« Se i redditi non compresi nella dichiarazione riguardano fonti indicate nel comma quinto dell'articolo 243 si applica l'ammenda da lire 30.000 a lire 300.000.

B A N F I . Nell'articolo 1 si dice: « Se la omessa dichiarazione riguarda i redditi... », nell'articolo due, invece, si legge: « Se i redditi non compresi nella dichiarazione... ». Si tratta, quindi, di due casi di omissione: nel primo caso abbiamo l'omissione della dichiarazione, nel secondo caso, invece, l'omissione dei redditi nella dichiarazione

P R E S I D E N T E . Si tratta dei casi previsti dal Testo unico. L'articolo 243, infatti, riguarda la omessa o tardiva dichiarazione; l'articolo 244 la dichiarazione incompleta; l'articolo 245 la dichiarazione infedele.

B A N F I . Che sia stata omessa la dichiarazione, o che siano stati omessi questi redditi nella dichiarazione, è la stessa cosa; si tratta sempre di omissione.

F O R T U N A T I . L'articolo 1 riguarda l'ipotesi rarissima che un contribuente abbia solo redditi provenienti dall'estero, perchè se un contribuente ha redditi misti e presenta la dichiarazione di quelli italiani, non potrà essere applicato l'art. 1, ma soltanto l'art. 2.

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Fissiamo anzitutto il concetto della omessa dichiarazione che costituisce l'oggetto dell'articolo 243 del testo unico.

La dichiarazione, per ipotesi, potrebbe contenere soltanto indicazione dei cespiti prodotti in Italia, l'indicazione di cespiti misti oppure l'indicazione di cespiti prodotti all'estero. Trattandosi, però, di una dichiarazione omessa, si ignora perfino l'esistenza del contribuente. Noi facciamo, quindi, soltanto delle ipotesi.

Nell'ipotesi in cui un ufficio accertatore riuscisse a scoprire uno di questi contribuenti che non ha presentato dichiarazione, si introduce una norma che è destinata a quel contribuente i cui redditi sono rappresentati soltanto da attività esistenti all'estero. In questo caso, rispetto all'altro in cui

il contribuente abbia solo redditi prodotti in Italia o redditi misti, la pena è più grave.

F O R T U N A T I . E se un contribuente denuncia un cespite italiano e non quello straniero?

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Allora rientra nella ipotesi prevista all'articolo 2. Se il contribuente presenta una dichiarazione e in questa non è fatto cenno ai cespiti esteri, si configura il secondo caso, perchè non si tratta di omessa dichiarazione, ma di dichiarazione incompleta in quanto sono stati omessi soltanto quei redditi provenienti dall'estero.

Quindi mi sembra che il sistema sia completo.

F O R T U N A T I . Ma non abbiamo valutato quella « i »: « ...riguarda i redditi... »!

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Non è esatto. La norma deve dire « i redditi », perchè nella indicazione dei redditi provenienti da titoli mobiliari si parla veramente di tutti i redditi, e così per quelli provenienti da attività commerciali. Se invece provengono da titoli immobiliari la legge prescrive che i titoli siano indicati uno per uno.

F O R T U N A T I . Se si voleva veramente, anche dal punto di vista della sanzione, procedere ad un particolare inasprimento, bisognava equiparare l'omissione dei cespiti provenienti da redditi prodotti all'estero ad una omessa dichiarazione.

G I G L I O T T I . Se uno dichiara un minimo e omette i redditi più cospicui?

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Ma voi traete le conclusioni su posizioni estreme! Esiste pure una diversità tra chi omette di presentare una dichiarazione, qualunque essa sia, che si riferisca a redditi misti, italiani oppure soltanto stranieri, e chi presenta una dichiarazione incompleta.

Il Ministero ragiona su queste cose e procede molto cautamente; debbo dirvi, fra l'altro, che i funzionari preposti a questa materia sono estremamente scrupolosi!

Facciamo l'ipotesi di quei contribuenti che, vivendo in zone di confine, hanno rapporti commerciali e attività commerciali al di là del confine. Presentano la dichiarazione e, per ciò stesso, prendono contatto con gli uffici tributari. L'azione di tali uffici arriva, certe volte, a convincere il contribuente a denunciare un reddito prodotto al di là del confine e quindi a rettificare la dichiarazione. In sostanza, chi presenta una dichiarazione, si mette in condizione di far indagare sulla propria attività e quindi di far acclarare quello che, volutamente e talvolta anche non volutamente, ha sottratto al fisco.

S A L E R N I , *relatore.* Se nega?

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze.* Se nega, pazienza!

Vedo ben chiara questa differenza e pertanto non trovo contraddittorio il testo: quando c'è la volontà fraudolenta di sottrarre dei cespiti alla imposizione, c'è una maggiore severità; quando si rende in qualche modo possibile la introduzione del discorso fiscale è chiaro che il fatto è di minore gravità e pertanto punibile meno severamente.

In questo caso siamo dinanzi ad un contribuente che non ha ancora compiuto una vera evasione fiscale.

P R E S I D E N T E . Se i colleghi consentono, vorrei tentare, non di chiarire i concetti che mi sembrano già chiari, ma di vedere se non sia possibile introdurre, all'articolo 2, un emendamento che accolga l'opinione espressa dai colleghi Bonacina, Fortunati e Banfi.

Abbiamo già approvato l'articolo che si riferisce all'omessa o tardiva dichiarazione nel significato che alla omissione della dichiarazione dà il testo unico. Evidentemente, è stato concepito in un quadro di valutazione del fenomeno dell'evasione fiscale che non è quello che noi oggi esaminiamo da vicino.

L'articolo 2, cioè quello che stiamo esaminando in questo momento, si riferisce alla dichiarazione incompleta, sempre nel significato che il testo unico dà a questa parola, ed è la dichiarazione dalla quale il contribuente omette taluni cespiti.

Come possiamo fare?

In definitiva, all'articolo 2 — salvo trovare la formula più idonea — si dovrebbe stabilire che quando la dichiarazione dei redditi è incompleta, per omissione dei redditi prodotti all'estero, si applica l'ammenda in misura pari all'ammontare complessivo delle imposte dovute e l'arresto fino a sei mesi.

In tal modo, si applicherebbe un criterio di maggiore severità di quello previsto dall'attuale formulazione dell'articolo 2 ma, naturalmente, chiedo all'onorevole Sottosegretario quali possono essere le implicazioni di questa proposta.

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. In questo momento non sono evidentemente in grado, signor Presidente, di rispondere in modo esauriente a questa sua ultima domanda. Vorrei soltanto far presente alla Commissione che mi pare si sia tenuto conto soltanto di alcuni aspetti della multiforme attività del popolo italiano!

Pensate, per esempio, ai circa 15.000 emigranti che dalla Lombardia vanno a lavorare in Svizzera! Ebbene, dovremmo mettere costoro in galera perchè non denunciano i redditi prodotti all'estero?

È chiaro che vi sono molte persone che si sono preoccupate e si preoccupano di portare i loro redditi all'estero ma, di solito, si tratta di persone molto abili che è ben difficile colpire; invece, con la modifica che si vuole introdurre all'articolo 2, cadranno nella « rete del fisco » quelle migliaia di operatori che svolgono piccole attività e, finchè si trattasse di pagare un ammenda, *transeat* ma se si tratta di andare in galera allora la cosa va ponderata con molta attenzione.

Volete che vi porti un esempio a sostegno di quanto dico? A cavallo di ogni zona di confine è piuttosto frequente la proprietà promiscua e, in Lombardia, il fenomeno è regolato da apposite convenzioni con la Svizzera per il trasferimento dei beni prodotti sia da una parte che dall'altra: i quali vengono poi scambiati tra le due zone in esenzione doganale.

Ebbene, se un agricoltore non denuncia, per esempio, il reddito che gli proviene dal burro o dalla fienagione che vende in Svizzera dovrebbe essere mandato in galera?

Per mia esperienza personale ho presenti questi piccoli fatti e, naturalmente, mi rendo anche conto che esistono grandi evasori ma ,come legislatore, non posso non tenere nel debito conto soprattutto i primi quando si parla di una pena restrittiva della libertà personale.

P R E S I D E N T E. Pur tenendo conto delle osservazioni dell'onorevole Sottosegretario, ritengo che in questo momento la Commissione debba soffermare la sua attenzione sulla questione di fondo che è stata sollevata.

Si è infatti detto che, quando il contribuente presenta una dichiarazione dei redditi incompleta, se si tratta di redditi prodotti nel territorio della Repubblica vi è una certa possibilità di indagine mentre, quando il contribuente presenta una dichiarazione incompleta per redditi prodotti all'estero, gli accertamenti diventano più difficili, tanto che qualcuno degli onorevoli senatori ha detto che, in questo caso, si poteva configurare una gravità di reato uguale a quello della omessa dichiarazione dei redditi.

Ora, nel tentativo di giungere ad una conclusione — e volendo anche tener conto delle preoccupazioni dell'onorevole Valsecchi — si potrebbe modificare l'articolo 2 del provvedimento dicendo che « Se i redditi non compresi nella dichiarazione riguardano fonti indicate nel comma quinto dell'articolo 243 si applica » — e qui inizierebbe l'emendamento sostitutivo — « l'ammenda in misura non inferiore all'ammontare complessivo delle imposte dovute e può essere comminato l'arresto fino a sei mesi ». Sarà poi il magistrato che farà le debite distinzioni tra i diversi casi.

V A L S E C C H I, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Devo dichiarare ancora una volta di essere contrario ad un emendamento all'articolo 2 che prevede l'arresto, in quanto ho presenti le numerose configurazioni di questo problema e sono sicuro che verrebbero colpiti i più deboli e non coloro che, invece, dovrebbero esserlo. Ciò che io sostengo è che le leggi fiscali devono essere fatte guardando alla realtà concreta delle cose e non solo in base a teorie, ed è per questo che sono contrario all'emendamento proposto ed invito la Commissione a volerlo riconsiderare attentamente tenendo conto di tutte le conseguenze che ne deriverebbero.

B O N A C I N A. Mi pare che questa proposta dell'onorevole Sottosegretario sia da prendere in considerazione perchè il problema è di una certa gravità.

Da parte mia vorrei però aggiungere qualche considerazione; se si esamina il contenuto dell'articolo 243 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958 e lo si mette a confronto con il testo dell'aricolo 2, quale risulterebbe se fosse approvato l'emendamento proposto, ci si rende conto che l'articolo 243 prevede già l'erogazione di 6 mesi di arresto e di una ammenda variabile a seconda della entità dell'imposta. Ciò non è molto dissimile dall'emendamento che si propone all'articolo 2 ed anzi, sotto taluni aspetti, è più vantaggioso. Infatti nel primo comma dell'articolo 1 per la omessa dichiarazione si contempla un'ammenda da 30.000 a 300.000 lire. Se l'ammontare complessivo delle imposte supera le 300.000 lire l'ammenda si applica in misura inferiore all'ammontare stesso.

P R E S I D E N T E. Se supera le 600.000 lire . . .

B O N A C I N A. L'ammenda è raddoppiata in caso di recidiva.

P R E S I D E N T E. C'è sempre la soprattassa.

B O N A C I N A. Per un terzo del rispettivo ammontare. Ad un certo punto, poi, si stabilisce che si applica l'arresto fino a sei mesi se l'ammontare dei redditi definitivamente accertati supera i 6 milioni.

Immaginiamo allora che vi sia un certo numero di proprietari, di importatori, con redditi di provenienza estera inferiore a 6 milioni definitivamente accertati. Cosa accade? Che la norma in discussione, almeno entro un certo limite, è più indulgente di quella dell'articolo 243 del testo unico, perchè entro questa fascia scatta automaticamente la prima sanzione, non la seconda.

In queste condizioni credo vi sia un'armonia nel provvedimento in se stesso, indipendentemente dall'oggetto che ci interessa, cioè il reddito prodotto all'estero. Quando abbiamo l'armonia della disposizione in relazione all'oggetto ed indipendentemente da esso, ed aggiungiamo la considerazione dell'oggetto — cioè il fatto che si tratta di reddito prodotto all'estero — allora dobbiamo riflettere; e non più sul problema, qui sollevato, dell'applicabilità del solo articolo 2, ma anche sul rapporto esistente tra le diverse sanzioni previste per i diversi illeciti che si commettono.

Quindi, per concludere, direi che ci siamo alquanto chiarite le idee, ma che rimangono ancora motivi di riflessione, ragione per cui proporrei di rinviare la discussione ad una prossima seduta. In tal modo, anche l'onorevole Sottosegretario di Stato potrà consultare in merito gli uffici del Ministero e sarà possibile giungere ad una conclusione. Sono infatti convinto che insistere nell'argomento sia cosa saggia.

P R E S I D E N T E. Vorrei farle osservare che in nessun caso si può dire che l'articolo 1 sia più vantaggioso dell'articolo 243 del testo unico, perchè questo commina l'arresto fino a sei mesi solo quando vi sia un ammontare definitivo di redditi superiore a 6 milioni, mentre l'articolo da noi approvato per la omessa dichiarazione dei redditi provenienti da titoli esteri commina l'arresto fino a sei mesi in ogni caso, anche se i redditi stessi non raggiungono i 6 milioni.

B O N A C I N A . Mi chiedo se coloro i quali hanno un reddito all'estero al di fuori del caso che è stato previsto dal Governo non possono avere un reddito imponibile al di sotto dei 6 milioni.

P R E S I D E N T E . In questo caso avrebbero comunque l'arresto fino a sei mesi.

B O N A C I N A . Riterrei opportuna una discriminante per cui, nel caso di reddito superiore ai 6 milioni, la pena fosse maggiore.

P E L L E G R I N O . L'esperienza ci insegna che omettono la dichiarazione tutti i reddituari marginali, cioè tutti coloro i quali si trovano al limite dell'obbligo di denunciare il proprio reddito. Questi, perciò, sarebbero i veri colpiti dal provvedimento. Il grande importatore o proprietario non omette infatti mai la dichiarazione dei redditi.

S A L E R N I , *relatore*. Non dimentichiamo però che occorre l'accertamento del dolo.

B A N F I . A mio avviso chi ha formulato il testo del provvedimento aveva in mente i grandi redditi, ma ha finito per porre l'accento non su di essi, bensì sulla dichiarazione.

V A L S E C C H I , *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Propongo che i dubbi finora espressi siano concretati in emendamenti, altrimenti non è possibile una discussione razionale.

P R E S I D E N T E . Allora, accogliendo la richiesta del senatore Bonacina e se i colleghi sono d'accordo, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta, con l'intesa che nel frattempo la Commissione predisporrà i suoi emendamenti.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 20,25.

Dott. MARIO CARONI
Direttore gen. dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari