CDLXXXVIII. SEDUTA

MERCOLEDÌ 26 LUGLIO 1950

(Seduta antimeridiana)

Presidenza del Presidente BONOMI

INDICE

Disegni di legge: (Deferimento a Commissioni permanenti) . . . . . *Pag.* 18877

Disegno di legge: « Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario » (577) (Seguito della discussione):

ZOTTA 18879
FORTUNATI . 18886

Interrogazione (Svolgimento):

CANEVARI, *Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e foreste* . . 18878
ROMANO Antonio . . 18878

La seduta è aperta alle ore 10,30.

BISORI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Deferimento di disegni di legge a Commissioni permanenti.

PRESIDENTE. Comunico al Senato che, valendomi della facoltà conferitami dall'articolo 26 del Regolamento, ho deferito all'esame e all'approvazione:

della 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno) il disegno di legge: « Incorporamento di unità di leva nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco » (1233);

della 3ª Commissione permanente (Affari esteri e colonie), previo parere della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), il disegno di legge: « Contributo straordinario di lire 20 milioni a favore dell'Istituto per le relazioni culturali con l'estero » (1205);

della 4ª Commissione permanente (Difesa) il disegno di legge: « Nomina ad ufficiale di complemento di allievi ufficiali caduti o mutilati di guerra » (1201);

della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) i disegni di legge: « Provvedimenti finanziari a favore della Società per azioni nazionale " Cogne " » (1227); « Autorizzazione a vendere, a trattativa privata, all'Ente autonomo Fiera del Levante, una zona di arenile sita in Bari, della estensione di metri quadrati 34.342,50 già in uso a tale Ente e sulla quale questo ha costruito i padiglioni e le altre opere necessarie per il funzionamento della Fiera » (1228); « Concessione di una nuova anticipazione di lire 2 miliardi e 600 milioni all'Azienda Carboni Italiani (A.Ca.I.) » (1230); « Modificazioni al regio decreto 11 gennaio 1923, numero 192, istitutivo di una tassa sui marmi scavati nel territorio dei comuni di Pietrasanta, Seravezza e Stazzema » (1231), di iniziativa del deputato Angelini; « Modifiche al regio decreto legislativo 17 maggio 1946, n. 388, rela-

tivo alla disciplina della distribuzione al minor prezzo possibile di generi di prima necessità per i dipendenti e i pensionati statali » (1232); « Concessione all'Ordinario diocesano di Teramo del contributo straordinario di lire 20 milioni per la costruzione nel rione Giacomo Matteotti della chiesa di San Berardo » (1198);

della 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti), previo parere della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), il disegno di legge: « Aumento di un posto di professore di ruolo nella Facoltà di ingegneria dell'Università di Pisa » (1206);

della 7ª Commissione permanente (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni e marina mercantile), il disegno di legge: « Modifiche al decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1945, n. 686, relativo alle provvidenze per il recupero e la rimessa in efficienza di navi mercantili sinistrate » (1203); e, previo parere della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), i disegni di legge: « Aumento da 250 milioni a 10 miliardi di lire del contributo straordinario dell'erario alle Ferrovie dello Stato per il Fondo pensioni, di cui alla legge 4 maggio 1936, n. 844 » (1202) e « Autorizzazione di un limite di impegno di lire 85 milioni per la concessione all'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato (I.N.C.I.S.) del contributo, ai sensi della legge 2 luglio 1949, n. 408, per la costruzione di case per gli impiegati dello Stato » (1220).

Svolgimento di interrogazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di una interrogazione del senatore Romano Antonio ai Ministri dell'agricoltura e foreste e delle finanze: « per sapere se siano a conoscenza della furiosa grandinata abbattutasi durante la notte dal 26 al 27 giugno 1950 sul territorio di Valguarnera, distruggendo totalmente, in una zona estesa circa 500 ettari, la produzione dell'uva, delle ulive e delle mandorle cagionando un danno di circa 50 milioni di lire; e per sapere quali provvedimenti intendano adottare a favore di circa mille agricoltori rimasti privi di raccolto » (1322).

Ha facoltà di parlare il senatore Canevari, Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e foreste, per rispondere a questa interrogazione.

CANEVARI, *Sottosegretario di Stato per l'agricoltura e foreste*. Il Ministro dell'agricoltura e foreste è a conoscenza dei danni arrecati dalla grandinata che ha colpito la zona di Valguarnera in provincia di Enna; ma, come l'onorevole interrogante ben sa, non ha alcun mezzo per intervenire e per adottare particolari provvedimenti a favore degli agricoltori danneggiati da questa grandinata. Tuttavia, per le zone dove nel corso dell'annata agraria si siano verificati danni che abbiano compromesso anche le future annate, il Ministero dell'agricoltura e foreste ha già dato disposizioni affinchè, nel limite consentito dalle disponibilità di fondi di cui alla legge 1° luglio 1946, n. 31, siano adottati criteri preferenziali nei riguardi delle domande di contributo avanzate dagli agricoltori danneggiati dal nubifragio.

Per quanto si riferisce al Ministero delle finanze, l'onorevole interrogante sa che il Ministero delle finanze è soltanto autorizzato ad esaminare ed accogliere le domande (da presentarsi entro il termine di un mese dall'avvenuto infortunio agricolo) intese ad ottenere una diminuzione o l'esonero dai tributi nel caso in cui i danni fossero giunti al punto di diminuire almeno del 70 per cento il prodotto. Nel caso poi che i danni rivestano carattere duraturo e determinino quindi una diminuzione di potenzialità produttiva del fondo o un cambiamento di coltura che importi un minore reddito imponibile, gli interessati potranno chiedere revisione dell'estimo catastale a norma dell'articolo 33 del testo unico 8 ottobre 1931, numero 1572. Si assicura in ogni modo l'onorevole interrogante che sono state date disposizioni all'Intendenza di finanza della provincia di Enna perchè esamini le domande, se pervenute, ed esprima il suo parere secondo le disposizioni in merito.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Romano Antonio per dichiarare se è soddisfatto.

ROMANO ANTONIO. Vorrei dire che la interrogazione non è mia: io sono un semplice portavoce. Essa è stata originata dalla segnalazione telegrafica fattami dal Presidente della

Camera di agricoltura di Enna il cui testo è il seguente: «Questa notte furiosa grandinata abbattevasi in zona Valguarnera, per circa ettari 500, distruggendo totalmente produzione uva et ulivi et danneggiando notevolmente mandorle. Danni ammontano 50 milioni, interessando circa 1000 agricoltori. Vi prego intervenire presso enti governativi per aiutare danneggiati ecc.».

L'onorevole Sottosegretario ha fatto presente le disposizioni di legge da applicarsi al caso. Io voglio augurarmi che gli interessati si siano attenuti a queste disposizioni ed abbiano inviato le necessarie pratiche e che possano essere in qualche modo esonerati dal pagamento delle imposte. Infatti l'imposta fondiaria grava sul reddito e se il reddito manca, rimane un rapporto senza causa e gli agricoltori dovrebbero pagare senza avere avuto un raccolto. Si tratta di 1000 agricoltori, di contadini, piccoli coltivatori diretti che hanno avuto totalmente distrutto il raccolto, e che si rivolgono al Governo del proprio Paese perchè, considerando che essi non possono raccogliere niente, tenga presente che non possono neppure pagare niente, e che anzi hanno bisogno di un aiuto, se questo è possibile che sia loro concesso.

Seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario » (N. 577).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario ».

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

ZOTTA. Onorevole signor Presidente, onorevoli colleghi, questo disegno di legge — dal momento che più di qualcuno vi ha riscontrato dei difetti — ha secondo me un solo difetto, quello di venire in discussione dopo più di un anno dalla sua presentazione in Senato da parte del Ministro delle finanze. La lunga sosta è dovuta un po' agli eventi, ma soprattutto, io penso, al modo in cui noi legiferiamo. Di inciso vorrei osservare che non si lamenta mai sufficientemente questa specie di discrasia del funzionamento dell'Istituto parlamentare, in quanto occorrerebbe una maggiore agilità nella legiferazione per il rispetto stesso del Parlamento e per il suo potenziamento, quale espressione sostanziale di democrazia e non come parvenza formale di rappresentanza popolare.

Vi sono state lagnanze sulla tempestività della presentazione della relazione: discussione affrettata — si dice — che non lascia tempo alla meditazione e allo studio. Vorrei ricordare che in un anno e più si è faticato molto intorno a questo disegno di legge. La Commissione vi ha lavorato intensamente, con la partecipazione del Ministro e di tutti i volenterosi e i competenti; vi sono state sedute miste fra Camera e Senato. Che cosa si poteva far di più?

Dopo questa maturazione, è tempo, signori, che la legge, presentata fin dal 27 luglio 1949, venga oggi in discussione, — si noti — a distanza di un anno preciso.

La legge viene in discussione dopo un anno e questo è l'unico difetto: perchè vi sono intenditori del diritto tributario, quelli che hanno un po' il segreto di questa materia difficile, che alla maggioranza dei contribuenti si presenta arida e incomprensibile come una tavola di logaritmi; vi sono gli intenditori che in questo lungo lasso di tempo hanno spinto, hanno acuito le loro conoscenze, la loro dottrina, il loro tecnicismo fino all'esasperazione, e ne sono venute fuori ipotesi strane, lambiccate, al di là della realtà, sono stati formulati dubbi che hanno finito col distendere in certo qual modo un velo sui pregi innegabili ed evidenti del disegno di legge: il quale costituisce l'inizio di una radicale trasformazione del costume tributario, di un profondo rinnovamento morale, sociale ed economico nell'ordinamento delle imposte in Italia.

Vedete, io fin dall'anno scorso — e lo facevo con una certa ansia e con una certa fretta perchè il provvedimento fu presentato nel luglio e pensavo che alla tornata autunnale sarebbe stato senz'altro discusso ed approvato — ho parlato di questa legge in vari centri della Lucania. Là non ci sono intenditori profondi di diritto tributario, là c'è un popolo semplice, un popolo che ha un'intelligenza chiara e non complicata, un popolo che è lontano da questa specie di misteri eleusini in cui si avvolge e

si contorce la materia tributaria, facendosene qualcosa come un trattato di filosofia, ma di quei trattati profondi, vasti, impenetrabili alla mente comune. Ed allora, signori miei, ho trovato, parlando dell'entità della riforma al popolo in vari centri della mia Lucania, che essa veniva accolta con profondo entusiasmo. Ci troviamo — e questo ha particolare significato per comprendere la portata e lo spirito della legge per ciò che attiene alla sua armonia con le linee costituzionali, che l'onorevole Zoli ha messo in evidenza nella sua relazione — a rilevare questo entusiasmo da parte di un popolo, il quale vede concentrato, polarizzato, quasi riassunto il suo dramma, che va sotto il nome di problema di Mezzogiorno, proprio nel fattore tributario, poichè è nell'ordinamento tributario, è nella finanza doganale che il popolo ravvisa una delle cause preminenti dell'aggravamento della sua miseria, favorita da un complesso di fattori storici e geografici. Questo problema tormentoso, sul quale si sono affaticate tutte le menti dei nostri uomini politici trova lì il suo punto di riferimento, nell'ordinamento tributario. Ebbene, il popolo lucano nella sua schiettezza e nella sua semplicità, ha trovato in questa legge la chiave per la risoluzione del problema.

Checchè dica la legge vigente, la quale per la sua irrazionalità non è applicata, oggi non solo non trova attuazione il principio della progressività ma neppure quello della proporzionalità; il sistema tributario vigente è applicato con il criterio della regressività. Se voi fate un confronto tra il carico tributario che grava sul più modesto dei contribuenti e quello che grava sul più ricco, voi non solo non trovate un rapporto di progressività, ma neanche quello di proporzionalità nel senso che non corre quella distanza proporzionale che bisognerebbe vi fosse tra la miseria dell'uno e la ricchezza dell'altro.

Questa è la realtà di cui si rende conto il popolo. Questa, da cui questo disegno di legge prende le mosse per evitare lo sconcio.

Il povero paga più del ricco. Le regioni povere pagano più delle regioni ricche. L'Italia meridionale paga più dell'Italia settentrionale. Se questo è il risultato del sistema legislativo tributario odierno vediamo un po' fino a qual punto sia fondata l'aspettazione del popolo meridionale, il quale, come ho detto, ha fiducia in questa legge.

È per questo che ho preso la parola. Io sono componente della Commissione finanze e tesoro e non intendo anticipare le conclusioni della Commissione stessa e ancor meno, Dio me ne guardi, andar in aiuto ad un così possente relatore quale è l'onorevole Zoli che è uno schermitore fuori classe. Intendo vedere il problema in relazione alla vita, ai bisogni, al tormento del popolo.

Il presente disegno di legge consiste nell'esigere che il contribuente ogni anno faccia una dichiarazione del suo reddito. Per stimolare il cittadino ad una maggiore lealtà, si contempla una riduzione delle aliquote in modo da rendere sopportabile il carico tributario che risulti da una dichiarazione fedele della consistenza della capacità contributiva del singolo.

Contro la innovazione della dichiarazione annua del reddito, nella quale sostanzialmente si estrinseca e si esaurisce il provvedimento in esame, si rivolge la critica dell'opposizione ed anche di qualche amico.

Noi abbiamo sentito ieri delle espressioni di scetticismo da parte dell'amico onorevole De Luca il quale ha troncato ogni suo dire, dichiarando seccamente di non aver fiducia in questa legge.

Vediamo inoltre la relazione dell'onorevole Ruggeri. Egli appunta corrusco il suo dito sulla inadeguatezza della riforma. « Bisogna colpire i parassiti » egli grida. D'accordo, bisogna colpire i parassiti. Ma voi nella relazione non indicate nessuna via. Voi rilevate solo il bubbone: sì, bisogna estirparlo. Ma non ci dite come le misure da noi escogitate siano inadeguate.

Lo direte forse nella discussione orale. Ed io cercherò di sforzare la mente per afferrare il motivo delle vostre occulte doglianze.

Parassiti sono quelli che non pagano affatto o che pagano poco in rapporto alla loro possidenza e vittime sono quelli che pagano più di quanto dovrebbero per la loro capacità contributiva.

L'onorevole Persico diceva: come potete formare una coscienza tributaria nel Paese? È

una illusione. E sembrava che egli quasi concludesse: in Inghilterra c'è questa coscienza tributaria, questo tenore etico elevato; in Italia non esiste. Ed allora? Occorre davvero incrociare le braccia e nulla fare per cercare di moralizzare il costume? Egli soggiunge: ma è dall'interno che si agisce, non potete con leggi di minaccia, con sanzioni, con disposizioni forti creare una coscienza etica.

Anche questo lato va osservato: è un lato che si presenta in una forma piuttosto triste di fronte a quelle che sono le possibilità di vita del popolo italiano. Io penso che — mi si consenta — non sia stato inquadrato bene il fenomeno: non sia stata ravvisata l'origine del male. Penso che la prognosi, che è negativa, e sta nel non far nulla, supponendo che il malato sia inguaribile, derivi dalla circostanza che non vi è stata una esatta diagnosi. Quando l'onorevole Ruggeri dice: colpite i parassiti, egli non dice nulla di nuovo. Ma in che modo? Egli aggiunge: puntellate il sistema della dichiarazione annua. Siete dunque d'accordo su questo sistema? D'altronde è dell'onorevole Scoccimarro e risale al 1945; però non fu mai applicato. Oggi si presenta con nuovo spirito. Voi protestate. Perchè? Volete i « puntelli »? Ma cosa sono, di grazia, questi « puntelli »? Sentiremo anche questo dalla discussione verbale. Ed io cerco ancora con sforzo di immaginazione di raffigurarmi gli eventuali puntelli che voi vorreste avesse questo disegno di legge. Dicevo che non è stato approfondito il problema in rapporto alla sua causa, a quella che si chiama in termine medico eziologia, perchè se si guarda lì, allora si comprenderebbe tutto.

Guardate: vi è già una impostazione, direi dogmatica. Mi piace considerare questo provvedimento come una specie di corpo introduttivo dell'ordinamento tributario, un sistema di pre'eggi. Esso dovrebbe essere integrato, appena il terreno sarà sgombro, in modo da dar luogo a tre capitoli: il primo sull'accertamento tributario, il secondo sulle sanzioni, il terzo sul contenzioso. Qui oggi si parla del primo capitolo, cioè dell'accertamento. Notate una circostanza, la quale non sorge senza un criterio logico, chè altrimenti sembrerebbe strana e quasi confusionaria questa legge. Notate che mentre questa è una legge sull'accertamento tributario, si trovano commiste disposizioni che concernono la misura delle aliquote. Ed allora si passa, voi direste, per ciò che attiene a tecnica legislativa, dalla parte generale alla parte speciale, con evidente confusione. No. Qui delle aliquote si parla appunto perchè le aliquote sono state snaturate, appunto perchè le aliquote sono oggi sul piano della erroneità e sul piano della non rispondenza alla realtà. Ed è appunto codesta specifica erroneità che ha fatto snaturare l'istituto stesso dell'accertamento. Oggi dunque di necessità, se si vuol parlare di accertamento, bisogna porsi il problema delle aliquote. Domani, in una situazione organica, le aliquote troveranno corpo nella parte speciale, e l'accertamento, accanto al capitolo delle sanzioni e del contenzioso, entrerà nel sistema delle preleggi tributarie.

In che maniera le aliquote hanno snaturato l'istituto dell'accertamento? L'onorevole Ministro, nella relazione, ha detto che la responsabilità del sistema vigente va probabilmente distribuita tra legislatore, contribuente ed amministrazione finanziaria. Sì, in quanto tutti e tre, ciascuno a suo modo, si sono posti su di un terreno che è contrario alla realtà. Ma se vogliamo proprio ravvisare l'origine di questa specie di *détournement*, di fuorviamento, la colpa è solo del legislatore. Onorevoli signori, vi sono delle aliquote impossibili, vi sono delle aliquote insopportabili. Prendiamo un esempio di pressione fiscale: reddito di categoria B. Siamo in tema di ricchezza mobile. La ricchezza mobile è una specie di quei sistemi solari intorno a cui gravitano un complesso di pianeti, che a loro volta trascinano con sè un complesso di satelliti: ricchezza mobile, imposta di famiglia, imposta complementare, sono tre tributi che incidono nella medesima materia imponibile. Ciascuno di essi porta poi con sè un corteo di tributi accessori. Immaginando per esempio un reddito di un milione, vediamo se è possibile applicare la legge vigente o se dalla sua irrazionalità non derivi necessariamente quel divario tra legislazione, amministrazione e contribuente che genera la falsità del sistema tributario odierno.

Per prima viene l'imposta di ricchezza mobile, la quale porta con sè: addizionale provin-

ciale, addizionale comunale, imposta comunale, contributi E.C.A., aggio esattoriale e del ricevitore provinciale con un carico complessivo di 385 mila lire. Poi — nell'orbita, s'intende, della ricchezza mobile — viene la seconda parte, cioè l'imposta di famiglia, con il corteo di contributi E.C.A., aggio dell'esattore, aggio del ricevitore provinciale, in tutto 31 mila lire. Infine l'imposta complementare, che è il capo famiglia di un altro piccolo raggruppamento che entra nella *gens* della ricchezza mobile, con il seguito immancabile dell'aggio dell'esattore, in tutto 56 mila lire. Signori miei, sull'imponibile di un milione voi dovreste pagare 473 mila lire, con un incidenza complessiva del 47 per cento.

Vedete, un milione mi sembra che corrisponda a 20 mila lire dell'anteguerra. Dunque, una persona che guadagna 20 mila lire deve pagare ben dieci mila lire di tasse. E a lui che resta? Qui viene il sortilegio. Sul tema sono state espresse molte opinioni. Poche leggi sono state tanto discusse nell'opinione pubblica come questa. Non c'è rappresentante del popolo che non abbia avuto le sue lettere da parte di privati, di enti, di sindacati, di consorzi. In questa larga e diffusa disamina c'è stato qualcuno che ha detto — si trova sempre chi si compiace delle comparazioni — che ci sono popoli che pagano di più, ad esempio negli Stati Uniti e nell'Inghilterra. Ma le comparazioni nel campo tributario sono molto difficili: esse suppongono una identità della media capacità contributiva, la quale invece è diversa da Paese a Paese. In Italia il livello economico è particolarmente basso. Sicchè operando in questo campo uno dei principi fondamentali di economia politica, e cioè il criterio della relatività del valore della ricchezza, avviene che il contribuente da noi pur essendo sottoposto ad aliquote inferiori a quelle praticate in Inghilterra o in America, sia in definitiva onerato per carico tributario in misura molto superiore che altrove, tenendo conto del grado di sopportabilità dell'onere in rapporto alla propria capacità contributiva. È errato fare questi confronti per trarre conseguenze scettiche circa l'etica tributaria del popolo italiano.

Ora io comincerei a esaminare il problema sotto l'aspetto dell'osservanza della legge. Le aliquote così insopportabili vengono applicate con estremo rigore. Facciamo questa ipotesi e traiamone le conclusioni. Noi dobbiamo pensare alla legge qual'è, alla sua oggettività, alla sua generalità, alla sua universalità; la legge deve essere rispettata in qualunque caso. Mi è piaciuta a questo proposito l'osservazione del collega Valmarana quando ha detto che non esistono distinzioni fra leggi minori e leggi maggiori: le leggi debbono essere assolutamente osservate, non vi sono leggi che possono non essere osservate. Questo è decadenza, questo è tardo impero! Non bisogna porre diversamente la questione, ma affermare che la legge è comando di popolo al popolo, che deve essere osservato. Applichiamo dunque la legge quale è oggi con rigore. Che cosa ne viene di conseguenza? Una sola: la contrazione della produzione, il rallentamento dello svolgimento della vita economica e di riverbero la diminuzione di tono nel benessere di tutti i settori, con particolare sofferenza per quelli più deboli. Nè voi nè noi nè chiunque vorrà dunque codesto effetto esiziale proprio e particolarmente per coloro che meno possono resistere a questa specie di lotta economica. Attenzione! Noi dobbiamo, sì, preoccuparci della perequazione tributaria, intesa nel senso che ciascun cittadino, per quanto concerne la distribuzione degli oneri derivanti dai bisogni pubblici e dai vantaggi connessi all'organizzazione sociale, debba pagare in ragione della sua capacità contributiva, e col criterio della progressività: ma guardiamoci bene dal distruggere, con un irrazionale ed antieconomico provvedimento, la fonte stessa del reddito, creando in tal caso una situazione particolarmente angosciosa proprio per quelle categorie che vogliamo tutelare.

E allora avviene quello che di solito capita in tutte le manifestazioni della vita: le esigenze della vita sono incoercibili. Una pianta, che non ha sole, si piega, striscia, si contorce, si allunga finchè non trova la luce. Qui non poteva il sistema tributario fallire, perchè le aliquote sono insopportabili. Peraltro non poteva distruggersi la vita economica perchè vi sono delle disposizioni di legge irrazionali. Naturalmente è avvenuto quello che doveva avvenire, cioè amministrazione e contribuenti si

sono messi d'accordo attraverso contorcimenti e serpeggiamenti per cercare di piegare la riluttanza legislativa, per renderla aderente alle esigenze della realtà economica e produttiva. Così è sorto il compromesso. In materia tributaria il compromesso si chiama concordato. E una brutta parola! Un pessimo istituto che dovrebbe sparire dal nostro ordinamento giuridico! Poi, vedete, non è tanto il concordato fra l'amministrazione e il contribuente; ma è il concordato fra la legge e il contribuente. Ancora più brutta è questa parola, perchè la legge ha dovuto dire: perdo le mie prerogative di sovranità, di generalità, di universalità, la mia disposizione si adegua al criterio discrezionale di uomini, il mio impero perde ogni vigore, non vi è che la relatività a individui e a funzionari impiegatizi. No, qui siamo al di fuori... (*Interruzione del senatore De Luca*). Onorevole De Luca, succede che, non potendosi ridurre le aliquote, si riduce la realtà di fatto; lei ha un vestito lungo e un corpo corto: ebbene, si tagliano le gambe; qui abbiamo tagliato le gambe alla realtà, questa non cammina più, non è diritta, non è univoca nella sua espressione, siamo sul terreno della falsità, della doppiezza e della ipocrisia. Ecco, dunque, il pregio di questa legge, di uscire fuori dalla doppiezza e dalla ipocrisia autorizzata, dalla frode voluta; perchè il giorno in cui è stata aperta la breccia nel sistema legislativo il contribuente vi è entrato dentro con tutto il suo carico ed ha fatto quanto gli era necessario per salvaguardare i propri interessi contro lo Stato.

Ecco come viene fuori il fenomeno della evasione fiscale, che rende appunto possibile che il parassita non paghi le imposte o non le paghi per quanto egli deve, quella evasione fiscale la quale fa sì che questo problema si distacchi dalla moralità, dall'etica del popolo italiano, che è elevata, sicchè si crei una duplicità, per cui neanche nel linguaggio comune non pare disonorevole che un individuo non paghi le imposte o le paghi in misura inferiore al dovuto, non sembra disonorevole, come è disonorevole venire meno ad uno dei tanti doveri che incombono al cittadino per la sua partecipazione alla vita statale.

Onorevoli colleghi, quello che dobbiamo combattere è appunto questo fenomeno della evasione fiscale, il quale porta attraverso la tortuosità di via che lo determina inevitabilmente ad uno squilibrio morale, ad uno squilibrio legale, ad uno squilibrio economico e ad uno squilibrio sociale. Non è morale che il disonesto, l'abile, l'astuto non paghi e paghi solo l'onesto.

Non è legale per il fatto che denunciavo dianzi, che la legge tributaria, la quale, come ogni legge, deve avere carattere di generalità e di universalità, sia rimessa alla discrezione del funzionario e del contribuente.

È contro i princìpi di una sana economia che abbia a trovarsi in condizioni di favore quell'operatore economico, il quale non paghi, per quella determinata merce che produce o mette in commercio, l'onere che pesa sugli altri, dando luogo così ad una concorrenza sleale.

È contro i princìpi di giustizia sociale che il ricco, per le maggiori possibilità di occultamento e soprattutto perchè la sua massa di reddito è tale che consente codesta specie di sottrazione, non paghi in proporzione, anzi in progressione della sua ricchezza; e si verifichi quel fenomeno di regressività di cui abbiamo parlato.

Ora, che cosa si propone questa legge? Creare (ecco perchè deve essere guardata con fiducia) le condizioni atte ad eliminare l'evasione fiscale, ricondurre l'accertamento tributario sul terreno della sincerità e della aderenza alla realtà.

MAGLI. E i Brusadelli?

ZOTTA. Non ce ne saranno più.

GENCO. In Italia meridionale non ce ne sono mai stati.

ZOTTA. Comunque, questa, dicevo, è la legge della lealtà che è messa a servizio di due principi fondamentali di ordine morale e di ordine economico; l'uno, che vi sia perequazione distributiva, cioè ciascuno paghi in ragione progressiva alla sua capacità contributiva; l'altro che l'imposizione tributaria non arresti o distrugga la potenzialità produttiva. Uno ha carattere morale, l'altro economico ed entrambi hanno carattere sociale.

Ora vi domandate: ma è idoneo questo disegno di legge a raggiungere un risultato così elevato, ad attuare in sostanza quello che non è una cosa straordinaria, quello che ogni

legge tributaria deve fare, perchè la legge tributaria deve ispirarsi a criteri di giustizia e di eguaglianza distributiva nel senso della perequazione? Non è poi qualcosa di strano che chiediamo, è l'adempimento di un dovere elementare da parte dei cittadini. Si tratta di superare soprattutto l'empirismo di rimedi e di disposizioni legislative contraddittorie, disarmoniche e contrastanti e di porre la legge su un piano di razionalità e di sistema. Ho detto che questo è l'inizio della riforma, pone le colonne di sostegno. Il costruttore nel tracciare le mura delle fondamenta guarda il terreno, tiene presente la mole, l'entità dell'edificio. Ora qui che cosa è che si guarda? Il ragionamento è semplice. Se voi volete combattere l'evasione fiscale, riducete le aliquote che sono eccessive, rendetele aderenti alla realtà economica e produttiva, ponetele sul terreno della possibilità. La legge deve poter essere applicata. Create questo presupposto indispensabile ed allora sì che avete il diritto di esigere per ciò che attiene al complesso dei suoi doveri civili una dichiarazione di lealtà dal contribuente. Se ci sarà un criterio di giustizia, allora verrà applicata la legge fiscale sull'intera collettività in ragione del benessere di ciascuno.

Nel disegno di legge si parla della dichiarazione annua e della dichiarazione straordinaria, nel titolo primo e nel titolo quarto. Vorrei che venissero di seguito questi due titoli, primo e quarto, e gli altri concernenti le aliquote, dopo.

Dell'entità delle singole aliquote è opportuno che si parli in sede di discussione degli articoli, anche perchè mi risulta che vi sono emendamenti in proposito. Vi è dello scetticismo in giro; ma gli italiani faranno una dichiarazione leale ed aperta? Onorevoli colleghi, dal punto di vista logico, è spiegabile una discussione sulla entità delle aliquote, cioè sulla idoneità delle medesime a rendere possibile una dichiarazione franca ed aperta. Voi potete in altri termini dubitare che la misura delle aliquote prevista dall'odierno provvedimento non sia atta a suscitare codesto senso di lealtà e di civismo. Ed opportuna in tal caso appare una discussione approfondita del problema. Ma non potete opporvi senz'altro e dire: gli Italiani non faranno mai una dichiarazione di lealtà, poichè manca quella maturità civica, quella coscienza tributaria per cui ciascun contribuente spontaneamente sia spinto a compiere il suo dovere di cittadino. *(Interruzione del senatore De Luca)*. No, assolutamente, egregio amico, perchè se noi facessimo un riconoscimento di tal genere, noi confesseremmo uno stato di decadenza, di inferiorità di fronte a Paesi che, pur non avendo la nostra tradizione giuridica millenaria, sono riusciti ad escogitare ed imporre questo sistema con efficacia di risultati.

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Nel Messico!

ZOTTA. Non voglio fare nessun confronto specifico: ribadisco però il primato della tradizione giuridica del nostro Paese. « Dare a ciascuno il suo » è il principio fondamentale su cui è posta la società civile e cristiana; « Vivere onestamente ».

DE LUCA. Non ci credo!

ZOTTA. Amico De Luca, l'interessante è che ci creda il popolo italiano! Qui si tratta di saggiare il senso di moralità e di civismo di un popolo. Qui si tratta di constatare fino a qual punto l'individuo senta di dover spontaneamente concorrere, in ragione delle sue possibilità, agli oneri che scaturiscono dai vantaggi della vita sociale. Onorevoli colleghi, vi sono obblighi ancor più forti di questo, vi è l'obbligo di difendere la Patria; vi sono ancora altri obblighi che incombono sui consociati, quello del censimento, ad esempio. Considerate quanto profondo sia stato in Roma, e più nel periodo della repubblica che in quello dell'impero, il senso dell'obbligo del censimento. Chi non si presenta al censimento *improbus esto*, e cioè a dire il Censore può vendere lui e la sua famiglia. Vi sono obblighi connessi all'esistenza della società, obblighi cui è condizionata la sua stessa possibilità di vita. In caso di guerra, gli uomini non esitano a difendere con le armi il proprio Paese; il fenomeno della diserzione è eccezionale. Eppure si tratta allora della vita. L'individuo va in guerra perchè sa che questo è un suo dovere di cittadino. L'individuo si ribella se constata delle disuguaglianze, dei privilegi: se in guerra, per ipotesi, non ci andassero tutti i cittadini, a parità di condizioni fisiche e di età.

Eguali considerazioni debbono farsi in campo tributario. Vi è per lo meno una incoerenza: se un italiano difende la sua Patria (e, ripeto, il fenomeno della diserzione si presenta sotto un aspetto patologico di fronte alla normalità di azione del Paese in armi), se questo è possibile pur dovendosi mettere a repentaglio la vita, perchè si dovrebbe disperare quando si tratta soltanto del sacrificio di una parte del proprio reddito? A contatto con i miei corregionali ho constatato che essi non si lamentano per il fatto che esiste l'imposta, perchè sanno che l'imposta costituisce uno dei maggiori canali per il mantenimento dei pubblici servizi, ma si lamentano della sproporzione e e della sperequazione. È mai possibile — diceva un mio concittadino — che io che ho due ettari di terreno debba pagare, per l'imposta di famiglia, una somma che è appena la decima parte di quella che paga un altro (e alludeva alla persona più facoltosa del paese) che ha 1.000 ettari di terreno, cioè una progressiva cinquecento volte superiore? È qui che il cittadino si ribella, di fronte a queste ingiustizie e a queste sperequazioni. Il contribuente si rivolta quando la legge non è applicata con giustizia. Indubbiamente questo provvedimento ha bisogno di essere integrato da altre iniziative. Una, tra le altre, si presenta con carattere di immediatezza: la necessità di una perequazione tra tributo e tributo. Un'imposta in misura più grave di un'altra rende viva la sperequazione non più tra persone e persone in rapporto al medesimo tributo, ma fra persone e persone in rapporto a diversi tributi.

Questo disegno di legge prelude ad una riforma integrale e immediata ed io penso che l'onorevole Ministro sia già avanti in questo cammino. Ma è necessario che s'incominci a sgombrare il terreno col presente disegno di legge che rappresenta la punta di trapano che serve ad avviare la discussione sui problemi profondi di carattere sostanziale.

Vi è anche l'altro problema — lo accenno soltanto — del contenzioso tributario, problema grave e vasto, che ha bisogno di una risoluzione immediata. Noi siamo a tal punto oggi che, per avere una decisione in via definitiva, occorre percorrere 7 gradi di giudizio: per questioni di estimo semplice, primo, secondo, terzo grado delle giurisdizioni tributarie, possibilità di ricorso per violazione di legge alla Cassazione, poi per le questioni di diritto, primo, secondo, terzo grado della giurisdizione ordinaria. Le questioni vanno all'infinito e proprio coloro che non hanno voglia di pagare sanno trovare tutti gli espedienti procedurali per far che diventi quanto più possibile lontano il giorno del pagamento. Tutto ciò deve essere modificato. La Costituzione ne ha già indicato la via prescrivendo che le giurisdizioni amministrative non hanno diritto di cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano. Nè si pensi di poter ovviare al divieto mutando il sistema del ricorso giurisdizionale in quello del ricorso gerarchico. Non vi sarebbe economia di tempo, poichè ugualmente occorrerebbe percorrere le varie tappe dell'*iter* amministrativo, con questo in più che mancherebbe anche la garanzia del procedimento in contenzioso. Io penso che si possa trovare la via d'uscita applicando quella norma della Costituzione che stabilisce che la giustizia è del giudice e che, ove occorra, persone particolarmente competenti possono essere consultate o poste accanto al giudice, in modo da portare questo vasto campo di controversie in quello che è il filone normale della attività giurisdizionale ordinaria.

Ed ho finito. Mi accorgo, però, che è rimasta in sospeso la risposta ai « puntelli » dell'onorevole Ruggeri. Sono costretto a confessare però che non ho capito a che cosa egli volesse alludere. Risponderà il relatore, quando lo avrà appreso dalla viva voce dell'onorevole collega.

Io, per me, ho esaurito il mio compito. E dovrei concludere con il solito « pistolotto » finale. Dirò invece che in questo caso non occorre cercare parole: voi avete parlato di impossibilità dell'attuazione in Italia della dichiarazione annua, basata sul principio della lealtà. Vi è una nota profonda e amara di scetticismo in codesta affermazione. Ebbene, signori miei, non credo che suoni offesa per nessun popolo di questa terra se, facendo il confronto con popoli che hanno attuato con successo il sistema previsto dal presente disegno di legge, dirò che molto più v'è da attendere

dall'Italia, la quale si trova in condizioni privilegiate di fronte a tutte le altre Nazioni, perchè quivi è la culla tradizionale, millenaria del diritto, quivi il diritto è irradiato dalla luce, dall'amore e dalla solidarietà cristiana. (*Vivi applausi dal centro e dalla destra. Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Fortunati, ne ha facoltà.

FORTUNATI. Ho ascoltato con estrema attenzione il collega Zotta, come senatore e come suo collega nella 5ª Commissione finanze e tesoro. Mi sono pertanto meravigliato di alcune sue considerazioni preliminari e generali, sul tono di questa nostra discussione. Il collega Zotta, cioè, ha sostenuto che la discussione è parlamentarmente matura. Mi pare però che, di fronte all'esplicita e coraggiosa dichiarazione del collega De Luca, non valga asserire che il disegno di legge è stato presentato dal Governo nel luglio del 1949. Il collega Zotta deve, infatti, sapere che in questi ultimi 15 giorni sono avvenuti nel Senato e nella 5ª Commissione curiosi contrattempi. Era previsto, infatti, in un primo piano di lavoro che si doveva discutere ad ogni costo il disegno di legge sulla finanza locale: si era pertanto chiesto a chi vi parla l'impegno, sulla parola d'onore, di presentare la relazione di minoranza entro un certo termine, appunto perchè la discussione doveva essere assolutamente svolta. Poi, di punto in bianco, la discussione sui problemi della finanza locale non si pone più all'ordine del giorno e si pone invece in discussione il disegno di legge sulla perequazione tributaria. Queste cose il collega Zotta deve pur sapere; come deve pur sapere che uno dei punti, a mio avviso, centrali di questo disegno di legge non è mai stato discusso in Commissione! L'articolo 18 del disegno di legge in Commissione non è stato mai discusso; dirò di più, nemmeno delibato! È strano che il collega Zotta questo non sappia e affermi che la discussione è parlamentarmente matura. Come si può sostenere che è parlamentarmente matura una discussione, quando il campo e il tipo di progressione di quello che dovrebbe essere il tributo cardine, il tributo chiave, non sono stati discussi in sede di Commissione?

Voce dal centro. C'è perfino un emendamento della Commissione!

FORTUNATI. L'emendamento è stato proposto dal collega Zoli; non è stato discusso in Commissione! In Commissione non si è discussa nè la prima, nè la seconda progressione, se per discussione si intende una analisi documentata di quella che è la distribuzione attuale del carico tributario e di quella che dovrebbe divenire la distribuzione del carico tributario, con un nuovo tipo di progressione di aliquote. Ricordo anzi che la discussione di questo articolo venne interrotta, in quanto, su mia richiesta, doveva esserci comunicata la funzione rappresentativa della progressione continua: funzione che non trovo indicata nemmeno ora, a discussione « parlamentarmente matura ».

Queste considerazioni iniziali non hanno, come forse taluno dei colleghi può pensare, il significato di opposizione ostruzionistica: credo anzi di essere stato ieri, e proprio qui in Aula, l'unico a prendere, in un certo senso e per un certo punto del disegno di legge, le difese delle proposte sottoposte al nostro esame. Ho voluto premettere alcune considerazioni iniziali unicamente per chiarire che veramente ci troviamo di fronte ad un disegno di legge a vasta portata e a possibili vaste ripercussioni, il cui senso e la cui direzione cercherò di diagnosticare.

Secondo noi il Senato farebbe male a lasciare passare in sordina, quasi come obbligato epilogo di una stagione parlamentare, l'esame della legge sulla perequazione tributaria. Del resto, mi pare che, esaminando il contenuto degli interventi, che sino ad ora si sono manifestati, dalle dichiarazioni esplicite del collega De Luca all'analisi anche critica dell'onorevole Valmarana, dalle considerazioni di Origlia alle critiche di Persico e a quella che voleva essere un'approvazione incondizionata del collega Zotta, risulta che molti punti debbono essere realmente chiariti.

Il collega Zotta ha, ad esempio, accennato al fatto che al di fuori del Parlamento il problema da tempo è dibattuto nell'opinione pubblica, tanto in sede scientifica, quanto in sede di organizzazioni produttivo- economiche. In effetto i problemi tributari sono sempre dibattuti in sede di opinione pubblica, per ovvie ragioni. Ma io contesto che il presente disegno di legge, nella sua effettiva imposta-

zione e nella sua effettiva portata, sia stato discusso profondamente in sede scientifica. Lo contesto, se per discussione scientifica s'intende evidentemente qualcosa di più di semplici o semplicistiche considerazioni psicologiche. I rapporti di fiducia tra contribuenti e Stato sono « premesse », che, nella storia tributaria, non solo italiana, ma anche di tutti i Paesi, si sono poste e riposte ogni qualvolta si è cercato di dare una legittimazione a nuove formulazioni tributarie. Ma la prima questione, che credo debba essere affrontata, è quella di esprimere chiaramente, perchè il dialogo possa svolgersi, che cosa rappresenta in un ordinamento economico un sistema tributario e quali sono in concreto i fini oggettivi che in un dato ordinamento economico al sistema tributario possono essere assegnati.

Che si possa pensare, attraverso il sistema tributario, di modificare una situazione economica, una situazione sociale o addirittura la coscienza, come è stato affermato, morale e civile di un popolo, noi abbiamo seri, fondati motivi storici di dubbio. I sistemi tributari seguono, accompagnano, servono gli ordinamenti economici: i sistemi tributari non modificano gli ordinamenti economici. Non solo: (e questo è un aspetto che nella discussione non è stato chiarito) analoghi strumenti tributari hanno un diverso concreto significato al variare delle condizioni oggettive dell'ordinamento economico. Non si può parlare oggi, nel 1950, in Italia, d'imposizione reale e d'imposizione personale, di imposizione diretta e di imposizione indiretta, come se ne poteva parlare 40, 50 o 60 anni or sono. Vi sono concreti rapporti di produzione che si spostano; vi sono forme concrete di attività economica che si modificano. Ne consegue che analoghi strumenti tributari, inseriti in una realtà economica diversa, assumono e acquistano un diverso significato economico o, se volete, come dite spesso voi, una diversa portata sociale. È ovvio, ad esempio, che se la diseguaglianza di distribuzione del reddito nel tempo tende a diminuire, la stessa imposizione indiretta acquista un significato diverso in quanto tende ad annullarsi la portata sperequatrice. Se, invece, la diseguaglianza di distribuzione del reddito tende ad aumentare, una formalmente analoga imposizione indiretta acquista un diverso significato economico, perchè si attua una diversa incidenza nelle curve di domanda dei consumi fondamentali che si muovono nel mercato. Un sistema tributario, quindi, per essere vagliato e giudicato deve essere inserito nelle condizioni oggettive della vita economica; non solo: ma deve essere inserito tenendo conto del processo dialettico attraverso cui le condizioni si spostano.

Con ciò non si esclude che un sistema tributario possa essere uno degli strumenti attraverso cui la politica economica generale di un Paese viene esplicata. La politica tributaria, cioè, può affiancare la guida e la direzione politico-economica generale. In che modo?

Mi pare che a questo proposito anche in sede scientifica non si dicono sempre delle cose esatte. Quando si fissa una data imposizione, il prelievo tributario trova già nel mercato una certa diseguaglianza di distribuzione del reddito. Il sistema tributario di fronte alla diseguaglianza distributiva in atto, quale fine può porsi? Può porsi evidentemente il fine o di conservare la diseguaglianza in atto, o di accrescerla, o di diminuirla. Ebbene: nel disegno di legge, nelle discussioni che si sono svolte in Senato e fuori del Senato, si è inserito il sistema tributario nella realtà economica in atto e nelle reali prospettive del mercato italiano? Quale fine è stato assegnato al nuovo sistema tributario? Mantenere la diseguaglianza in atto, accrescerla, diminuirla? Intendo riferirmi non ad un fine generico, ma ad un fine argomentato, in funzione delle oggettive prevedibili ripercussioni.

Vi sono in proposito degli accenni contraddittori non soltanto nella relazione dell'onorevole Zoli, ma anche negli interventi che si sono sino ad ora succeduti. L'onorevole Zoli, ad un certo punto della relazione, si esprime con una affermazione, se mal non ricordo, del seguente tenore: « è necessario diminuire la concentrazione del carico tributario ». A questo riguardo dobbiamo intenderci: è un punto centrale del problema. Che cosa vuol dire diminuire la concentrazione del carico tributario? Ma noi abbiamo una data concentrazione del reddito nel Paese: di fronte alla concentrazione in atto del reddito, la concentrazione del carico tributario deve essere uguale, deve essere inferiore, deve essere superiore? Ma se

voi ponete come obbiettivo propagandistico una attenuazione della diseguaglianza distributiva in atto, è chiaro che la concentrazione del carico tributario deve essere superiore alla concentrazione della distribuzione del reddito, perchè altrimenti l'obbiettivo rimane campato in aria, come campato in aria rimane spesso quel che si legge nelle aule dei nostri tribunali: «La legge è uguale per tutti». Su questo punto credo che non potrete dare una dimostrazione in contrario! Con l'articolo 18 voi non potete sostenere di accrescere la concentrazione del carico tributario e quindi di attenuare la diseguaglianza in atto della distribuzione del reddito: voi con l'articolo 18 diminuite in realtà la concentrazione del carico tributario — l'onorevole Zoli non ha sbagliato! —, e quindi accrescete la diseguaglianza in atto della distribuzione. A suo tempo vedremo meglio e documenteremo meglio l'analisi critica: io allora sarò soddisfatto se alla mia dimostraizone voi contrapporrete altra dimostrazione e altra documentazione e non semplicemente argomentazioni psicologico-fideistiche. È necessario, infatti, chiarire che in tema di politica tributaria i «casi» e i «tipi» non contano. Bisogna che noi entriamo in un ordine razionale di idee: che è necessaria cioè una conoscenza di massa della situazione distributiva del reddito, che è necessaria una conoscenza di massa della distribuzione del carico tributario, senza di che ogni dato tributario perde ogni significato scientifico, ed ogni analisi di carattere politico diventa in realtà, nella più benigna delle ipotesi, un mero atto di fede. Badate che, secondo me, non è a caso che, tanto in sede scientifica quanto in sede di concreta attività tributaria, il metodo della conoscenza di massa, nè in Italia nè altrove, è rigorosamente seguito. Io ho avuto occasione recentemente, in sede scientifica, di affrontare questo problema e sono arrivato alla conclusione che non è a caso che la curva di distribuzione del reddito, da Pareto agli studiosi viventi, salvo pochissime eccezioni assume la funzione di uno schema logico-formale, che deve servire volta a volta a dimostrare le tesi care a coloro che, tanto in sede scientifica quanto in sede sociale, intendono conservare l'ordinamento economico-capitalistico. La verità si è che nella curva di distribuzione del reddito vi è la premessa e l'epilogo di un ordinamento economico! Ma, d'altra parte, ogni sistema economico (ecco il punto debole, collega Zoli e colleghi della maggioranza, della vostra impostazione fideistica!) ha limiti oggettivi di conoscenza. E i limiti oggettivi di conoscenza sono tanti e tali, per cui non basta una taumaturgica manovra delle aliquote di imposizione ad eliminarli. Non basta: la norma tributaria è una norma di carattere del tutto particolare, la cui portata non consiste nella formulazione in sè e per sè, ma si rivela, in concreto, nell'applicazione. La norma tributaria diventa efficiente, in ultima analisi, quando la base imponibile viene determinata e quando viene fissato il *quantum* dell'imposta. Anche per questa considerazione fondamentale appare «strana» una impostazione giuridico-formale o psicologico-moralistica, che faccia leva solo sulla manovra delle aliquote. Non è «strano» del resto che soltanto in questi ultimi tempi sia propagandato con ogni mezzo il mito di un fisco vorace, extra-mercato, che opprime e grava tutti i contribuenti italiani? Ma il tipo attuale di organizzazione tributaria, ma il tipo attuale di fisco si è sviluppato storicamente nella società italiana! A chi mai è servito questo tipo di fisco se tutti voi, formalmente, sostenete che sino ad oggi l'organizzazione tributaria ha premuto, in ultima analisi, sulle spalle dei milioni di poveri cristi e non sulle spalle degli altri cittadini, non poveri cristi? Allora il circolo vizioso aliquote-accertamento non è stato una invenzione ideologica; si è sviluppato in funzione dei concreti interessi della classe dirigente italiana, che trovava in una siffatta manovra del sistema tributario la forma legale, legalissima di sostanziale evasione dal carico tributario. La classe dirigente italiana sapeva perfettamente che la norma tributaria conta per il modo concreto con cui viene applicata! E nei momenti di difficile congiuntura politico-sociale non si è mai opposta decisamente ad alcuna forma di imposizione ordinaria e straordinaria progressiva, non si è opposta e non si oppone oggi alla enunciazione teorica di una imposta complementare progressiva sul reddito come fulcro del sistema tributario italiano e come primo avvio alla realizzazione della norma costituzionale.

Il problema è del come funziona e funzionerà il fulcro!

Voi sostenete che, in ultima analisi, il contribuente italiano non dichiara quello che dovrebbe dichiarare perchè le aliquote sono pesanti. Io non nego affatto che anche le aliquote abbiano una loro funzione e una loro influenza in un sistema tributario. Ma l'aliquota in sè e per sè non è la causa dell'evasione. Consentitemi un linguaggio marxista: l'aliquota è una sovrastruttura, non la struttura del sistema tributario. In un mercato imperniato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione è il tipo stesso del mercato che impone agli operatori economici, e soprattutto a certi operatori economici, di non dichiarare il reddito, perchè soltanto attraverso una evasione differenziale detti operatori possono continuare ad essere quello che sono. È fuori dubbio che in regime di libera concorrenza perfetta i vincoli in questione sono meno rigidi. Ma oggi, come può concepirsi che un monopolista italiano dichiari, semplicemente perchè si riducono le aliquote, la sua posizione di guida egemonica di settori del mercato italiano? Atto di fede? No: atto di ingenuità! Vi sono delle condizioni oggettive del mercato italiano che sottraggono in via assoluta la possibilità di credere alle dichiarazioni di taluni strati di contribuenti, di accettare, cioè, la dichiarazione di tali strati come limite invalicabile della verità.

È chiaro allora che noi dobbiamo in ogni caso accettare il principio di un controllo della dichiarazione. Ma il controllo in che cosa consiste nel disegno di legge? È innovazione lo istituto della dichiarazione? No. L'innovazione sostanziale ha da essere nelle forme, negli strumenti, negli organi di controllo. Infatti il controllo così come è stato organizzato e predisposto non ha funzionato, non funziona, non funzionerà. Bisogna trovere nuove forme per il controllo, e bisogna, onorevole Persico, non dare peso alle malignità sulle informazioni dell'amico, o del cittadino, in genere, che direbbe cose non vere. È solo attraverso una organizzazione autenticamente democratica degli accertamenti, cioè del controllo delle dichiarazioni del contribuente, che si può spezzare la convinzione profonda del contribuente italiano che l'imposizione tributaria non solo è un compromesso, ma è anche qualche cosa di peggio di un compromesso. Bisogna che gli accertamenti siano eseguiti alla luce del sole e bisogna che siano cittadini, e non solo funzionari, che una buona volta intervengano in questo settore; cittadini, si capisce, con senso di responsabilità e che assumano le proprie responsabilità di fronte al popolo.

È necessario, dunque, un controllo di massa delle dichiarazioni del contribuente. Questo controllo deve essere ispirato ad un obbiettivo fondamentale: di fronte ad una determinata concentrazione della distribuzione del reddito, vi deve essere una data concentrazione del carico tributario. Soltanto in questo modo ci si può avviare alla realizzazione della norma costituzionale: la norma costituzionale infatti non parla di un tributo progressivo, ma parla di un sistema tributario imperniato su principi di progressività. Su questo punto sembra che non vi siano dubbi, che non vi siano discussioni: tutti parlano di progressività, tutti asseriscono che il sistema tributario deve avviarsi su questa strada; molti vorrebbero sostenere che in questo disegno di legge — in ordine a questa direttrice — non vi è nulla da cambiare, perchè così come è serve a realizzare l'obbiettivo...

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Ad avviarci.

FORTUNATI. Sia pure: ad avviare il sistema tributario a realizzare la norma costituzionale. Intanto vorrei cercare di dare un significato concreto alla norma costituzionale. Quale può essere, cioè, il significato, in termini economici, di un sistema tributario imperniato su principi di progressività? Quale, insomma, il metro per giudicare se un sistema tributario si avvia o non si avvia a realizzare tali principi? Credo che il metro possa, debba anzi essere questo: sia in sede di imposizione diretta, sia in sede di imposizione indiretta l'obbiettivo da raggiungere è che il fabbisogno fondamentale di vita non deve essere colpito da alcun tributo. In altri termini, sino a che esiste nel nostro Paese una diseguaglianza nella distribuzione dei redditi, il fabbisogno fondamentale di vita dei singoli e delle famiglie, tanto in sede di imposizione diretta quanto in sede di imposizione indiretta, non deve essere gravato da alcun tributo.

Capisco che ciò significa una riforma dell'imposizione diretta ed indiretta; capisco altresì che l'obbiettivo non può essere raggiunto subito. Siamo perfettamente d'accordo su una certa gradualità: ma siamo intanto d'accordo che sulla strada indicata bisogna camminare? Se siamo d'accordo che bisogna camminare su questa strada, il problema della distribuzione del carico tributario non può essere visto in termini schematici, in temini formali, in termini cioè precostituzionali (tanto per intenderci, in termini del vecchio sistema tributario), nè in termini di semplice aggiornamento di istituti giuridici e di adeguamento monetario di aliquote. Il problema è più vasto e più impegnativo; è presupposta non soltanto l'accettazione di una politica tributaria, ma anche l'accettazione di un orientamento politico-economico generale, secondo cui quello che oggi interessa è difendere fino all'ultimo il consumo fondamentale della popolazione italiana. Ogni atto politico, ogni atto tributario, che tende a diminuire la domanda dei consumi fondamentali da parte di milioni e milioni di operatori economici italiani, è un atto economicamente irrazionale: ma è anche atto che allontana dal raggiungimento dell'obbiettivo segnato dalla Carta costituzionale circa i principi della progressività nell'imposizione tributaria. L'obbiettivo va attuato in funzione di un mercato esistente e in funzione altresì di un mercato che deve diventare, attraverso un orientamento politico ed economico di carattere generale.

Che cosa volete fare con la riforma agraria? Che cosa volete fare con la riforma industriale? Che cosa volete diventi la curva di distribuzione? Oggi esiste una certa curva di distribuzione: che cosa volete sottrarre a questa curva di distribuzione? Da quale punto della curva volete cominciare a incidere? Tutti parlano ora di circolo vizioso: di aliquote elevate e di scarto conseguente tra accertamento e realtà. Perchè non ne hanno parlato ieri? È casuale questo fatto? Mi pare che il collega Valmarana ha già dato ieri una spiegazione più o meno consapevole.

Il collega Valmarana, cioè, ha chiarito giustamente come in diversi momenti della storia del nostro Paese è emersa l'immagine del circolo vizioso. È emersa, cioè, ogni qual volta attraverso la manovra tributaria si dava corso a un dato processo di effettiva redistribuzione del reddito. Si possono anche fare citazioni precise. Voi ricorderete i primi atti di De Stefani circa l'imposta di successione. Io credo che per l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio si stia facendo oggi qualcosa di analogo. E credo, *mutatis mutandis*, che si finirà con il fare altrettanto con l'applicazione dell'imposta complementare progressiva sul reddito. L'obiettivo ufficialmente enunciato, lungo la strada, a mio modesto avviso, se non si costruiscono subito dei « puntelli » e se non si esamina criticamente la situazione distributiva italiana nella realtà economica e nella realtà degli accertamenti fiscali, l'obbiettivo ufficialmente enunciato si perderà: e la conclusione sarà di accrescere il peso delle imposte indirette e quello delle imposte dirette reali. (*Cenno di diniego dell'onorevole Zoli*).

Onorevole Zoli, non dica di no prima di sentire alcune dichiarazioni documentate. Non dica di no a cuor leggero. Lei ha parlato di evasione, il collega Zotta ha parlato di evasione, altri parleranno di evasione. Ma vi sono diverse forme di evasione, collega Zotta. Una delle più « eleganti » è quella di costruire una scala di aliquote che non si applica, perchè non si accertano i redditi oltre determinati limiti! Non è questa autentica evasione legale? Vi sono — ripeto — diverse forme di evasione: vi è il contribuente che non esegue la dichiarazione; vi è il contribuente che esegue dichiarazione infedele: sono i due tipi classici di evasori. Ma se voi costruite una progressione di aliquote senza rispondenza o nella concreta realtà distributiva o nelle possibilità concrete di accertamento, potete ancora chiamare progressiva una imposta siffatta? Vedremo quali « salti » dovreste fare in sede di accertamento non per accrescere il gettito dell'imposta complementare, ma per mantenerlo così come è ora! Io posso capire e non capire certe cose, ma quando sento dire che oggi certi contribuenti non possono pagare, allora a me sorge legittimo il dubbio: se a certi contribuenti si vuol fare pagare meno, domani, di quello che pagano oggi, chi deve pagare di più perchè il gettito dell'imposta complementare sia conservato? E ancora, chi deve pagare di più perchè il gettito dell'imposta complemen-

tare sia eventualmente accresciuto? Insomma chi deve pagare, domani, come oggi e più di oggi, perchè l'imposta complementare progressiva sul reddito diventi veramente una strumento fondamentale di imposizione in Italia? Collega Zoli, io ho esaminato i suoi calcoli della pressione tributaria. Confesso che non ho capito nulla. Intendiamoci bene: quale significato ha il confronto di due situazioni ipotetiche, in cui lei deve ammettere per rendere omogenei i dati che l'evasione o sia nulla o sia costante? Se non è ammessa in entrambe le situazioni, una in atto e una ipotizzata, o la nullità dell'evasione o la costanza dell'evasione, i confronti non sono possibili. Lei parla, per un reddito accertato di un milione, di un carico tributario attuale pari a lire 477.619; ma lei mi deve dire e ci deve dire a quale reddito reale corrisponde, in media, il reddito legale!

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Secondo la abilità del contribuente.

FORTUNATI. Non si può discutere di problemi tributari in base a impressioni; occorre affrontare i problemi tributari almeno attraverso tentativi di analisi documentaria. Io non sono Ministro delle finanze, sono assessore alle finanze di un Comune. Ebbene il tentativo è stato da me compiuto. Ho analizzato la distribuzione del reddito, quale risulta a Bologna dall'applicazione dell'imposta di famiglia, per 82 mila famiglie, circa, classificate per classi di reddito, per tipi di reddito, per numero di componenti familiari, e, naturalmente, classificate anche per imposta pagata. Credo che questo solo sia il metodo attraverso cui si può tranquillamente misurare uno strumento tributario e giudicare dalla politica di uno strumento tributario. Evasori totali certo ve ne sono; evasori parziali ve ne sono pure: anzi è l'evasione parziale che rappresenta veramente il fondo economico dell'evasione. I calcoli non sono stati eseguiti da noi avventatamente, onorevole Zoli. Chieda ragguagli al collega Paratore, che ha avuto occasione di ascoltare una mia relazione svolta in sede scientifica su questo argomento. Potrà constatare come noi, modesti assessori, abbiamo cercato di impostare tecnicamente e sperimentalmente il problema della misura dell'evasione totale e dell'evasione parziale, come livello globale e come livello differenziale. Quando ci direte quanto è il reddito accertato in sede di imposta complementare, come è distribuito detto reddito per classi di contribuenti, solo allora il dialogo comincerà a svolgersi! Ma nell'assenza di ogni misura dell'evasione totale e dell'evasione parziale, se si confrontano due situazioni tributarie caratterizzate da aliquote diverse, come si può asserire che il confronto è istruttivo? Io affermo recisamente che il confronto serve solo ad annebbiare le idee, perchè, da un lato, ipotizzate per l'avvenire in definitiva un'evasione nulla (voi, infatti, sostenete che il nuovo strumento tributario deve servire ad eliminare l'evasione), dall'altro, non considerate l'evasione per la situazione in atto, evasione che proprio voi sostenete essere la piaga del sistema attuale di imposizione. Ma siete allora proprio voi che negate la possibilità di confronti, giacchè siete voi che implicitamente parlate di pressione legale per la situazione in atto e di pressione reale per la situazione ipotizzata per l'avvenire. Ma allora cosa vuol dire che oggi un reddito è sottoposto ad una pressione del 50 per cento? La pressione reale può essere del 10, del 5, del 2 per cento!

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Per questo vogliamo cambiare sistema!!!

FORTUNATI. Ma non bisogna modificare il sistema a caso, mettendo quasi dei numeri in un'urna ed estraendoli a sorte per avere la misura delle nuove aliquote! Ma avete almeno una idea della curva dei redditi accertati in sede tributaria? Avete un'idea di quella che è la curva effettiva della distribuzione dei redditi in Italia? Avete cercato di avere l'« idea », avete cercato di ottenere una qualche misura? A me sembra che, nel silenzio, è legittimo il dubbio che, se la aliquota massima fissata ora in 75 per cento a 60 milioni di reddito imponibile è ridotta a 50 per cento a mezzo miliardo, e se, quindi, non solo è ridotto il campo della progressione ma è anche spostato notevolmente lo scaglione massimo, in effetto coloro che oggi non pagano continueranno a non pagare domani! Ho ricevuto proprio oggi, per espresso, su mia richiesta, un diagramma compilato dal mio assistente all'università di Bologna: diagramma estremamente interessante. Si tratta di avere una visione di insieme dei salti che debbono avvenire negli accerta-

menti perchè il *quantum* d'imposta permanga immutato. La visione è interessante in quanto, al crescere del reddito, lo scarto tra accertamento in atto e nuovo accertamento tende a crescere, se si vuole mantenere costante il *quantum* d'imposta. È possibile immaginare nuovi accertamenti che, di punto in bianco, tendano a spostare il reddito dei contribuenti con reddito elevato più di quello degli altri?

Diamo un rapido sguardo ai « salti ». Oggi per un reddito imponibile di 240 mila lire (mi riferisco alla imposta complementare) sono previste 11.842 lire d'imposta. Con le vostre proposte lo stesso importo è previsto per un reddito imponibile accertato di circa 500 mila lire. Un primo salto, dunque, da 240 mila a 500 mila lire di imponibile. Attualmente per un reddito imponibile di mezzo milione è previsto un carico di 39.790 lire. Al milione, con le vostre proposte, il carico è di lire 31.700. Ecco un secondo salto. Per un reddito imponibile accertato di un milione, il carico attuale è di 125 mila lire. Un carico di tale entità, con le vostre proposte, esige un reddito accertato tra i due e tre milioni, più vicino ai tre milioni che ai due. Il salto, dunque, aumenta, Se proseguiamo l'analisi, i salti aumentano ancora. Il carico attuale per 10 milioni corrisponde grosso modo a quello da voi previsto per 35 milioni; il carico di 20 milioni a quello di 65 milioni; il carico di 30 a quello di 95: il carico di 40 a quello di 115; il carico di 50 a quello di 135; il carico di 70 a quello di 170; il carico di 90 a quello di 205; il carico di 100 a quello di 220; il carico di 250 a quello di 410 milioni. Allora, è evidente che sorgono preoccupazioni: se, cioè, voi sostenete che v'è oggi una evasione differenziale (se parlate di sperequazione non potete che argomentare l'esistenza di una evasione differenziale), ebbene, la gamma delle aliquote da voi proposte dovrebbe essere di tale efficacia da indurre i redditieri più elevati a elevare la dichiarazione, così da consentire meccanicamente lo spostamento degli accertamenti. Vi sembra logico questo? Ma vi sembra logico che un contribuente, di punto in bianco, perchè voi cambiate le aliquote, ipoteticamente colpito per 10 milioni, dichiari subito domani un reddito di 35 milioni, per non diminuire il *quantum* di imposta? Questa ipotesi, a mio avviso, è semplicemente inverosimile. È chiaro che la tendenza all'evasione vi sarà ancora: sarà di minore intensità, se volete: ma sussisterà sempre D'altra parte, vi sembra serio che l'aliquota massima sia fissata a mezzo miliardo? Badate, quando l'imposta complementare progressiva è stata istituita, l'aliquota massima era del 10 per cento, ma fissata ad un milione di reddito imponibile. Allora si ritenne che i contribuenti con almeno un milione rappresentassero la *élite* dei contribuenti stessi: i contribuenti cioè su cui teoricamente concentrare il carico tributario. Signori, oggi questa *élite* sarebbe rappresentata dai contribuenti con un reddito imponibile di almeno mezzo miliardo di lire.

ZOLI, *relatore di maggioranza*. L'aliquota è da 10 a 50.

FORTUNATI. Già, ma voi nella relazione avete indicato quello che volete fare, non avete indicato la situazione in atto: avete cioè dimenticato di dirci che oggi l'aliquota massima è 75 per cento a 60 milioni di reddito imponibile. Allora non dovete dire che avete eseguito soltanto un aggiustamento monetario: dovete dare una giustificazione non monetaria dello spostamento del carico. La verità si è che, se l'articolo 18 dovesse essere approvato così come è formulato, da un gettito attuale di 31 miliardi di lire si perverrebbe, nella migliore delle ipotesi, a un gettito di dieci miliardi. E il tributo progressivo diventerebbe veramente un tributo da mettere tra i ferri vecchi dell'assetto tributario italiano. Altro che il fulcro del sistema tributario italiano!

Bisogna puntare dunque ad una scala di aliquote che tenga conto della realtà distributiva e che io non esito a dire deve raggiungere il massimo non oltre 150 milioni. Pressione tributaria, distribuzione del carico tributario: tutto bene; ma pressione e distribuzione debbono essere viste in Italia, non in un altro Paese! Se voi stessi sostenete che il reddito medio della famiglia italiana è di 500 mila lire al lordo delle imposte, vi pare lecito che l'aliquota massima di un'imposta progressiva sul reddito sia fissata a mezzo miliardo? E ciò quando dagli studi ufficiali, dico ufficiali perchè è notorio a tutti che l'Istituto Doxa ha avuto sovvenzioni dallo Stato

proprio per compiere una ricerca non certo eccessivamente rigorosa...

VANONI, *Ministro delle finanze.* Se bastasse dare dei soldi perchè le cose divengano ufficiali, saremmo tutti ufficiali e generali.

FORTUNATI. Non sono stati dati soltanto soldi, pare che i risultati vengano pubblicati anche in forma ufficiale. Mi si dice che vi sarà una presentazione da parte del Capo dello Stato. L'esempio è poco raccomandabile! In questo modo il Capo dello Stato si viene ad immischiare in una polemica, che non dovrebbe eccessivamente interessarlo in quanto Capo dello Stato!

Dicevo, dunque, quando dalle ricerche dell'Istituto Doxa, se la memoria non m'inganna, oltre un terzo delle famiglie italiane risulta disporre di un reddito sulle 300 mila lire, ed il 2,4 per cento delle famiglie italiane di un reddito superiore ad 1 milione e 950 mila lire, con un reddito medio inferiore ai cinque milioni. Io ho confrontato questi risultati dell'Istituto Doxa con quelli della ricerca bolognese: le posso assicurare, onorevole Ministro, che la realtà è ancora più pesante. L'Istituto Doxa ha sopravalutato i redditi dei piccoli contribuenti. Oggi, nella realtà italiana, da un terzo ad una metà dei nuclei familiari ha un reddito inferiore alle 400 mila lire. In questa concreta situazione distributiva va collocata la scala delle aliquote: nell'ipotesi più favorevole che si conosca, il 2,4 per cento delle famiglie ha un reddito superiore a circa 2 milioni, con un reddito medio inferiore a 5 milioni. Secondo l'indagine bolognese la proporzione è minore: l'1,4 per cento delle famiglie ha un reddito superiore a 1 milione, con un reddito medio di 2 milioni circa. Tenendo conto del 36 per cento circa di evasione (parziale e totale) da me calcolata per la situazione bolognese, per la parte superiore della curva di distribuzione l'indagine « Doxa » appare attendibile. Per la parte inferiore invece della curva la realtà si scosta, a nostro avviso, dai risultati « Doxa ». In questa situazione concreta si deve parlare di aliquote e si deve parlare di evasioni. In questa concreta situazione dovete parlare di ripartizione del carico fra imposte indirette e dirette, tra imposte personali e imposte reali; e non basandovi su schemi di distribuzioni astratte e su alternative astratte fra un'aliquota e un'altra, fra una progressione e un'altra. La distribuzione dei sacrifici va operata tra italiani concreti, tra gli italiani di oggi, e non tra gli italiani che non esistono, o che dovrebbero esistere, o che esisteranno!

Queste sono le considerazioni fondamentali che ci spingono ad esaminare non con occhio scettico (un uomo politico moderno non è uno scettico: è un critico!), ma appunto con occhio critico le vostre proposte. Mi pare, infatti, di capire che in fondo il vostro *slogan* (per usare una parola americana, che sta diventando di moda anche fra gli studiosi italiani!) è che il povero deve pagare da povero, il ricco deve pagare da ricco. In fondo siamo ancora all'apologo di Menenio Agrippa! Noi invece diciamo che finchè vi sono poveri e ricchi, in una civiltà moderna i costi dei servizi pubblici devono essere pagati dai ricchi. Se i ricchi vogliono che i poveri paghino, i poveri allora non devono più essere poveri! Questo è veramente il circolo vizioso che voi dovete risolvere, se volete veramente che il sistema tributario si imposti su principi progressivi! Altro che 240 mila lire di esenzione per imposta di ricchezza mobile! Dovete elevare la zona esente e dovete far pagare quelli che dispongono di reddito superiore. Onorevole Zoli, siamo d'accordo? Non sono e non siamo così catastrofici come spesso pensate. Ma allora vogliamo cominciare a far sul serio? Vogliamo smettere di limitarci ad enunciare continuamente degli obbiettivi? Vogliamo enunciare e precisare il limite di gettito dell'imposta complementare che si intende raggiungere, in confronto degli attuali 31 miliardi? Ci volete rispondere concretamente? Ma non rispondete con atti di fede; rispondete con una documentazione!

ZOLI, *relatore di maggioranza.* Sarà meno.

FORTUNATI. Ed allora i miliardi di differenza chi li paga? Nel bilancio 1951 e negli altri successivi come provvederete? O dovete aumentare le imposizioni dirette, quelle reali, o dovete aumentare l'imposizione indiretta, perchè voi stessi avete riconosciuto che il volume delle spese non è riducibile nell'ambito di un triennio. Lo avete scritto e riscritto in rapporti interni e internazionali, di cui abbia-

mo ormai la testa piena: piani grandi e piani piccoli, piani con l'E.R.P., piani senza E.R.P., piani prima del 1952, piani dopo il 1952!

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Ho scritto nella relazione che ci rimangiamo il contenzioso.

FORTUNATI. Anche questo, onorevole Zoli, era necessario lei confermasse! Ho avuto piacere che lei a voce abbia ripetuto la faccenda del contenzioso. Giorni or sono dissi che mi sembrava che nei nostri bilanci si facesse confusione fra bilancio di cassa e bilancio di competenza; eccone una riprova. Si fa confusione non soltanto in uscita, ma anche in entrata. Se voi computate il gettito del contenzioso relativo all'imposta complementare progressiva di più anni in un solo esercizio, tra le entrate ordinarie, voi commettete un errore; il gettito va computato nella parte straordinaria, specificando gli anni a cui il gettito si riferisce.

Onorevole Zoli, mi dispiace che lei non capisca il significato della mia critica. Il bilancio deve esprimere che cosa rende un tributo in un anno come entrata normale: non che cosa rende in un anno per il fatto materiale che in detto anno affluisce il gettito derivante da computi relativi a più esercizi. Se così non si opera, il controllo da parte del Parlamento dell'andamento dei tributi è pressocchè impossibile. E la stessa misura della pressione tributaria perde ogni significato, se in un esercizio finanziario è compreso il gettito dei tributi di più esercizi finanziari. Tutti i calcoli che ci avete riferito sulla pressione globale e differenziale lasciano allora il tempo che hanno trovato!

Ad ogni modo, sono convinto che per le aliquote che avete proposto non v'è gettito di contenzioso che possa temporaneamente colmare le falle. Con la situazione distributiva in atto, con la riduzione delle aliquote e con la elevazione degli scaglioni di redditi, bisognerebbe che l'evasione da colpire fosse nella misura dell'80-90 per cento e che l'evasione fosse in realtà colpita. In caso diverso, il gettito dell'imposta complementare si ridurrà per lo meno di due terzi

Onorevole Zoli, quando discuteremo l'articolo 18, le porterò una ulteriore documentazione di quello che sto dicendo; lei porterà, spero, la sua documentazione. Allora vedremo i conti.

ZOLI, *relatore di maggioranza*. I suoi accertamenti di Bologna sono influenzati, in senso di evasione, dalle aliquote dell'imposta complementare.

FORTUNATI. L'evasione è stata da me calcolata per Bologna; lei si faccia diligente e calcoli l'evasione dalla imposta complementare e mi riferisca i risultati. Io ho compiuto il mio dovere; si preoccupi ora lei dell'evasione su scala nazionale, perchè di quella bolognese io mi sono già preoccupato anche in sede amministrativa. Non abbia timori. Lei pensi a documentare sè stesso, poichè io sono già sufficientemente documentato.

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Lei vede la Nazione in funzione di Bologna, ed io le dico che è questa la situazione.

FORTUNATI. Onorevole Zoli, lei ha il mito delle aliquote: lo vedremo alla prova questo mito.

Già: voi quando volete fare una cosa, siete come i bisonti americani: finite a mare! Vi siete messi in testa di varare una progressione fantasiosa; la vorrete: ma finirete in mare, perchè vi accorgerete, alla realtà dei fatti, che l'imposta complementare progressiva cesserà di essere un tributo serio. Si verificherà l'assurdo in Italia che l'imposta sul sale darà un gettito superiore all'imposta complementare progressiva sul reddito. Onorevole Zoli: chi vivrà vedrà. Noi dichiariamo che siamo recisamente contrari ad aliquote irrazionali, prospettate senza alcuna seria analisi documentaria, costruite ad impressione e che, obbiettivamente, tendono ad attenuare il carico tributario dei grossi contribuenti italiani, tendono, cioè, come dice lei, a diminuire la concentrazione del carico tributario, e cioè a realizzare la vecchia parola d'ordine dei tributi a larga base; come se nei confronti di un tributo progressivo e di un sistema tributario imperniato sulla progressività si potesse ancora ragionare in termini di tributi a larga base. Voi farete la caccia agli evasori totali? Agli evasori parziali? Già; ma ricordatevi che gli autentici evasori totali e parziali sono gli « azionisti vaganti », e non fatevi illusioni circa le dichiarazioni degli azionisti vaganti!

Avete parlato di nuovi minimi di esenzione nell'imposta di ricchezza mobile: e avete asserito che questa è la prova provata delle buone intenzioni in tema di progressività. Noi rispondiamo (alle stesse conclusioni è arrivato con me, pochi minuti fa, in un rapido colloquio, anche l'onorevole Ruini!): credete che in una organizzazione economica come la nostra, qualunque siano i rapporti che intercorrono tra amministrazione finanziaria e cittadini, l'accertamento della imposta sia ugualmente attendibile per ogni tipo di reddito? E se diversa è l'attendibilità, non vi sembrano paradossali le proposte vostre di eguali franchigie? Vi sembra così di attuare proprio un principio di progressività? E vi sembra che la perequazione consista in questo? Vi sembra di poter trascurare la nuova struttura del capitale finanziario in sede tributaria? Ma la realtà economica è quella che è; in una organizzazione economica come l'attuale i redditi da lavoro sono sempre di accertamento più attendibile in sede fiscale. È inutile che compiate atti di fede. La realtà economica non è un atto di fede: il tipo di reddito è legato alla realtà economica e l'attendibilità dell'accertamento nè è una funzione.

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Ma l'aliquota è diversa, c'è la correzione.

FORTUNATI. Non importa: mettete pure in relazione le diverse aliquote, ma mettete in relazione anche il diverso carico tributario, onorevole Zoli! Quando si prospetta un carico tributario globale in Italia, occorre anche precisare su chi grava. Solo su quelli che pagano la imposta di ricchezza mobile, o solo su quelli che pagano la imposta complementare sul reddito? Ma che cosa rappresenta il peso di questi due tributi? Allora non sono i milioni di poveri cristi che pagano attraverso i prezzi di mercato? Vogliamo guardarci in faccia quando parliamo di pressione tributaria? Le aliquote dell'imposta di ricchezza mobile sono diverse? Sta bene: ma è anche vero che il carico tributario italiano grava per una quota rilevantissima esclusivamente sul reddito da lavoro, attraverso il gioco dell'imposizione indiretta sul mercato. Volete analizzare le proporzioni del gettito delle imposte dirette e di quello delle imposte indirette in Italia, oggi? Ma allora non venite a dirci che l'allargamento della franchigia è compensato dalla diversità delle aliquote, quando la pressione tributaria in Italia è del tipo che tutti conoscono! Non solo: non dimenticate che vi proponete di misurare l'imponibile in una forma giuridicamente forse corretta, ma che economicamente potrebbe apparire « strana »! Se non erro, in una discussione alla Commissione, il Presidente Paratore ebbe ad asserire che i capitalisti italiani ..... corrono, quando hanno bisogno dello Stato, e ..... stanno fermi quando guadagnano.

Mi pare, onorevoli colleghi, che anche con questo disegno di legge voi facciate... correre i capitalisti italiani! Già: siccome — si dice — la congiuntura è difficile, allora consentiamo ai contribuenti di contare gli ammortamenti in un modo piuttosto che in un altro, di contare le scorte in un modo piuttosto che in un altro. Così favoriamo la ripresa economica. Siamo alle solite: il mercato privato alimentato dai sacrifici della collettività. E se verrà la ripresa, vi sarà un altro provvedimento tributario, che « aggiusterà » i termini dell'ammortamento.

Non mi faccio illusioni su questa materia: il gioco è di vecchia data nel nostro Paese. Credo però che in altri tempi si giocasse in una maniera formalmente più corretta ed elegante. L'evasione legale era veramente mascherata; adesso no: si buttano via anche le maschere!

ZOLI, *relatore di maggioranza*. È la legge della sincerità questa.

FORTUNATI. Si gioca dunque a carte scoperte! La sanatoria del passato ne è una riprova. Onorevoli colleghi, anzicchè venirci a dire che vi sono centinaia di migliaia di pratiche da liquidare, perchè non precisarci con quali « tipi » di pratiche abbiamo a che fare e con quali « tipi » di contribuenti? Vogliamo classificare le pratiche per ammontare? Credo che la classificazione sarebbe estremamente interessante! Sono, cioè, in gran parte i contribuenti più elevati che hanno bisogno di sanatoria!

Ed allora i contribuenti meno elevati hanno sopportato la dura congiuntura, hanno adempiuto in pieno al loro dovere; e adesso, per premio, siccome la congiuntura è ritornata

sfavorevole, assistono ai colpi di spugna nei confronti di coloro che dovere non hanno compiuto! Colpi di spugna? Sia: ma a patto che si sia fatta una certa discriminazione tra i tipi dei contribuenti, perchè mi pare che in proposito l'esagerazione sia troppo evidente. Sanatoria? Congiuntura sfavorevole? Necessità di smellire? Ma allora affrontate il problema del contenzioso, ma non certo sulla falsariga indicata dell'onorevole Zotta. Il contenzioso — provvedimento sostanzialmente politico-amministrativo! — nelle mani dei giudici ordinari? Ma chi pensa sul serio a questa soluzione, vive nel mondo della luna! Affrontate, dunque, il problema del contenzioso, date sanatorie, ma date sanatorie discriminate, perchè vi sono dei limiti di fronte ai quali credo che noi abbiamo il dovere di porre dei fermi assoluti.

Ed arrivo alla conclusione. Noi, in questo disegno di legge, non è che respingiamo tutto, non è che accogliamo tutto. Io ho sentito delle voci strane, che non vengono da questa parte *(indica l'estrema sinistra)*, ma da quella parte: voci di insabbiamento. No, no: non si tratta di insabbiare nulla! Noi non vogliamo l'insabbiamento di questo disegno di legge, perchè pensiamo che in questo disegno di legge vi sono dei principi che è necessario sviluppare, ma sviluppare subito: non « dopo », onorevole Zoli. Non venite sempre a dirci che noi siamo dei bravi bambini e che le caramelle ce le darete « dopo ». No; le caramelle ce le darete pure un giorno o l'altro ...

ZOLI, *relatore di maggioranza*. Chi sa che caramelle ci dareste voi!

FORTUNATI. Ma siete dei bambini, voi? L'istituto della dichiarazione annua noi lo accettiamo come uno degli strumenti fondamentali di un rinnovamento tecnico dell'assetto tributario del nostro Paese. Pensiamo però che questo istituto in sè e per sè, se non è accompagnato da nuove forme di controllo e di conoscenza democratiche, rimane sulla carta, diventerà un ordinamento burocratico, meccanico, automatico, potrà essere anche un semplice « appesantimento »: chili di carta sopra chili di carta. È necessario inserire nel tronco tradizionale della burocrazia italiana forze nuove, forze vive che portino l'esperienza del mondo economico, di tutto il mondo del lavoro. In due anni, a Bologna, in sede di applicazione della imposta di famiglia, con questo metodo di lavoro, da 600 milioni di reddito denunciato siamo pervenuti a 9 miliardi e mezzo di reddito concordato: concordato, non accertato! Dei contribuenti soltanto il 7 per cento non ha concordato nel 1949.

Si possono raccontare e si raccontano tante « storie » sui consigli tributari municipali di Bologna. Ma vi è la documentazione riferita che nessuno può contestare. La distribuzione del carico tributario che abbiamo ottenuto a Bologna è pure una realtà, che nessuno può contestare. Come nessuno può contestare, sul piano economico, che in questo modo a Bologna i prezzi dei beni di consumo fondamentale sono più bassi che nelle altre città italiane. Anche questa è una realtà economica che nessuno può discutere. Così noi abbiamo servito anche gli interessi vitali di centinaia e migliaia di piccoli e medi operatori economici, artigiani e commercianti, perchè non abbiamo intaccato la capacità di acquisto della massa degli operai e degli impiegati.

L'1,4 per cento delle famiglie bolognesi paga il 48,4 per cento del gettito dell'imposta di famiglia. Siamo orgogliosi del risultato, perchè soltanto così si attua sul serio un tributo progressivo! In caso diverso, i tributi progressivi rimangono sulla carta e diventano etichette da propaganda. Io aspetto che l'onorevole Zoli mi dica come è distribuito oggi il carico tributario della imposta complementare progressiva e come sarà distribuito, secondo lui, con le aliquote proposte e con il semplice istituto della dichiarazione annua.

Noi chiediamo, dunque, strumenti ed organi di controllo: siamo perciò favorevoli all'istituto della dichiarazione, con gli sviluppi accennati. Non solo siamo più che favorevoli all'istituto della dichiarazione. Infatti, in via teorica non avremmo nulla da eccepire al rilevamento fiscale straordinario; non vorremmo però che con la prospettiva, più o meno realizzabile, del rilevamento fiscale straordinario, lo istituto della dichiarazione annua si perdesse nei meandri della burocrazia. Allora, poichè siamo delle persone che viviamo in questo mondo economico e poichè i censimenti fisca-

li, in questo mondo economico, hanno lo stesso significato della dichiarazione, pensiamo che si debba trasportare nell'istituto della dichiarazione, nel suo primo anno di applicazione, ogni obbiettivo raggiungibile in sede di rilevamento fiscale straordinario. Quindi, a nostro avviso, non sono necessari due istituti: l'istituto della dichiarazione e quello del rilevamento fiscale straordinario. È l'istituto della dichiarazione che, come tale, nel suo primo anno di applicazione, deve servire a raccogliere i dati tributari e i dati di indicazione qualitativa circa l'esercizio di attività commerciale, industriale, professionale, di lavoro dipendente, e circa i cespiti posseduti.

Mi pare che anche da questo punto di vista la nostra sia una critica non sterile, ma una critica costruttiva. Vogliamo, cioè, che l'istituto della dichiarazione sia una cosa seria Nulla vieta che vi sia un primo tipo di dichiarazione, e che poi, negli anni successivi, vi siano le dichiarazioni più strettamente tributarie.

I moduli si possono cambiare nel tempo, come si possono cambiare i questionari. L'amministrazione finanziaria può giudicare: anche se noi guardiamo ad organi, che riteniamo più sensibili della burocrazia.

Non possiamo essere d'accordo sulla sanatoria indiscriminata. Siamo, cioè, favorevoli ad ogni impostazione moderna; contrari ad ogni impostazione, che, sia pure in forma mascherata, voglia far rivivere la situazione del 1923-1943. Lasciateci dire che questa preoccupazione in noi è vigile. Noi non vogliamo fare il processo alle intenzioni: ci sembra però che dal materiale documentario che abbiamo, numeroso, profondo ed analitico, risulti una particolare tendenza oggettiva ad accrescere la pressione tributaria indiretta e a svuotare di contenuto l'imposta complementare progressiva. Siamo recisamente contrari a questa tendenza, come siamo nettamente e recisamente contrari al principio, altrove abbozzato, che la direttiva generale del Governo sia di attribuire allo Stato l'imposizione diretta e personale e alla finanza locale l'imposizione indiretta. Questo significherebbe, nel momento attuale, svuotare di ogni funzione storica la vita dei nostri Comuni, eliminare nell'ordinamento pubblico il vasto metodico controllo di milioni di uomini e donne, che attraverso i Comuni incominciano a rendersi conto di che cosa sia lo strumento tributario. Lo strumento tributario è espressione concreta di un dato tipo di democrazia. Io voglio ricordare che in fondo è attraverso lo strumento tributario che vengono gettate le basi dello Stato rappresentativo moderno. Voi parlate oggi di nuova società, di Carta costituzionale da avviare: ebbene, per avviare la Carta costituzionale non basta soltanto manovrare le aliquote e porre alternative giuridiche formali. È nel settore tributario che il controllo democratico deve muoversi, che l'opinione pubblica deve cominciare a sentire, a capire, a discutere, a conoscere. È attraverso questa vasta mobilitazione di controllo generale dell'opinione pubblica — e soltanto attorno al Comune questo è possibile — che tutta la gamma dei tributi deve essere manovrata. Ma deve esserlo tanto al centro, quanto alla periferia. Non vi è possibilità di equivoco nella nostra posizione; non vi è visione anarchica, disorganizzata della finanza locale nei confronti della finanza statale. Gli è che le tendenze oggettive della vita italiana, nei precedenti storici, non possono essere ignorate. Io leggevo giorni or sono un brano estremamente significativo di Antonio Salandra all'amico Paratore. Non vorrei che il pensiero esplicito di Antonio Salandra fosse il pensiero implicito dei nostri attuali governanti: vivere, cioè, ancora una volta sulle spalle dei Comuni, obbligare i Comuni alle manovre tributarie più vessatorie, per scaricare contro i Comuni le reazioni dell'opinione pubblica, lasciando lo Stato quasi al di sopra della mischia. Vecchia tattica della vecchia classe dirigente italiana, che aveva un significato forse allora, in quelle determinate condizioni oggettive e in quelle determinate condizioni soggettive, ma che oggi non è possibile nè oggettivamente, nè soggettivamente ripetere. Ripercorrere le vecchie strade costituirebbe un grave errore sul piano economico e sul piano politico. Non è possibile svuotare di contenuto la vita dei Comuni attraverso una manovra tributaria, e non è nemmeno possibile svuotare di contenuto economico-sociale la finanza statale

attraverso una impostazione astratta e burocratica dell'imposizione progressiva.

Noi vigileremo affinchè i principi fondamentali della Carta costituzionale non siano, come dicevo prima, espressioni astratte, da leggersi magari sul frontone dei tribunali, ma diventino giorno per giorno una realtà e una conquista. Saremo noi, sul serio, contro tutte le evasioni, contro tutti gli evasori, per una concentrazione del carico tributario sulle classi abbienti e privilegiate. Saremo noi, sul serio, a dire agli italiani che la vecchia parola d'ordine « da tutti poco », nell'epoca del monopolio e del capitale finanziario deve essere sostituita dalla nostra parola d'ordine « da pochi molto ». *(Vivissimi applausi dall'estrema sinistra, moltissime congratulazioni).*

PRESIDENTE. Il seguito di questa discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

Nel pomeriggio, alle ore 16,30, seduta pubblica con l'ordine del giorno già distribuito.

La seduta è tolta (ore 13,15).

Dott. CARLO DE ALBERTI
Direttore dell'Ufficio dei Resoconti