

188.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 27 NOVEMBRE 1973

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ZACCAGNINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Dichiarazione d'urgenza di una proposta di legge (<i>articolo 69 del regolamento</i>) .	11155	VISENTINI: Norme per la definizione delle pendenze tributarie (1468);	
Disegni di legge:		CASCIO: Norme intese a facilitare l'attuazione della riforma tributaria attraverso la definizione rapida, uniforme e non discrezionale delle pendenze in atto (2346)	11155
(<i>Annunzio</i>)	11155	PRESIDENTE	11155
(<i>Assegnazione a Commissione in sede referente</i>)	11172	BUZZONI	11165
Disegni e proposte di legge (<i>Discussione</i>):		DAL SASSO	11169
Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia in materia di reati finanziari (2476);		LA LOGGIA, <i>Relatore per il disegno di legge n. 2475</i>	11156
Conversione in legge del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 660, recante norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria (2475);		MACCHIAVELLI, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i>	11160, 11167
		VISENTINI	11161
		Proposte di legge (<i>Annunzio</i>)	11155

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

D'ALESSIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 23 novembre 1973.
(*E approvato*).

**Annunzio
di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

DURAND DE LA PENNE: « Delega al Governo per il riordinamento del servizio militare volontario presso l'esercito, la marina e l'aeronautica, la soppressione del servizio militare di leva e la ristrutturazione delle forze armate » (2534);

ORLANDI: « Istituzione dell'ordine nazionale interprofessionale periti dell'infortunistica » (2535).

Saranno stampate e distribuite.

**Annunzio
di disegni di legge.**

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, con lettera in data 26 novembre 1973, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 741, concernente sanzioni per la inosservanza di divieti di circolazione nei giorni festivi » (2532).

Sarà stampato e distribuito.

Il Ministro del tesoro ha presentato alla Presidenza, con lettera in data 26 novembre 1973, a norma dell'articolo 77 della Costituzione, il seguente disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 740, concernente il pagamento anticipato della tredicesima mensilità al personale in attività di servizio dello Stato » (2533).

Sarà stampato e distribuito.

**Dichiarazione d'urgenza
di una proposta di legge.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento, il presidente del gruppo parlamentare del partito comunista italiano ha chiesto la dichiarazione di urgenza per la seguente proposta di legge:

DAMICO ed altri: « Disciplina transitoria del monopolio pubblico del servizio radiotelevisivo » (2487).

Se nessuno chiede di parlare, pongo in votazione la dichiarazione di urgenza.

(*E approvata*).

Discussione dei disegni di legge: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia in materia di reati finanziari (2476); Conversione in legge del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 660, recante norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria (2475); e delle concorrenti proposte di legge Visentini (1468) e Cascio (2346).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta sulle linee generali dei disegni di legge: Delegazione al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia in materia di reati finanziari; Conversione in legge del decreto-legge 5 novembre 1973, n. 660, recante norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria e delle concorrenti proposte di legge Visentini: Norme per la definizione delle pendenze tributarie; Cascio: Norme intese a facilitare l'attuazione della riforma tributaria attraverso la definizione rapida, uniforme e non discrezionale delle pendenze in atto.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali, avvertendo che il gruppo parlamentare del Movimento sociale italiano-destra nazionale ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del terzo comma dell'articolo 83 del regolamento, e senza limiti di tempo per gli interventi degli iscritti al gruppo stesso, ai sensi

del sesto comma dell'articolo 39 del regolamento.

Avverto altresì che il relatore per il disegno di legge n. 2476, onorevole Pietro Micheli, ha dichiarato di rimettersi alla relazione scritta.

Come la Camera ricorda, nella seduta del 23 novembre la Commissione è stata autorizzata a riferire oralmente per il disegno di legge n. 2475 e per le concorrenti proposte di legge nn. 1468 e 2346.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole La Loggia.

LA LOGGIA, *Relatore per il disegno di legge n. 2475*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'esigenza di assicurare, nella delicata fase di passaggio tra il precedente ed il nuovo regime tributario, una rapida sistemazione, fondata, nella massima misura possibile, sulla obiettiva ricorrenza di estremi predeterminati ed automatiche conseguenti agevolazioni per i rapporti tributari precedenti, ancora non definiti, venne più volte e quasi unanimemente sottolineata, durante il periodo di elaborazione della legge delega e dei decreti delegati per la relativa attuazione, sia dalle rappresentanze politiche e sindacali, sia da settori produttivi, sia da categorie in genere. Venne in proposito rilevato che l'entrata in vigore, in due tempi distinti, del nuovo regime tributario avrebbe determinato negativi effetti e conseguenti ripercussioni nei rapporti tra contribuenti ed amministrazione finanziaria, sia sul piano psicologico, sia sul piano sostanziale per la contemporanea applicazione, in un periodo non breve di transizione, di sistemi fra di loro diversi e non conciliabili, quali quelli instaurati con la nuova normativa sulle imposte indirette e gli altri risultanti dalla precedente normativa sulle imposte dirette rimaste in vigore. A tale preoccupazione, rivelatasi, come oltre si dirà, pienamente fondata, si aggiungevano quelle ricollegabili ad una generalmente avvertita impreparazione strutturale e funzionale della pubblica amministrazione ad affrontare in modo efficiente, organico e razionale i problemi complessi e molteplici nascenti dall'entrata in vigore del nuovo sistema tributario, la cui normativa postula non soltanto l'adozione di metodi diversi di accertamento e di controllo, di documentazione e di prove ma soprattutto l'instaurarsi, nei rapporti tra contribuenti e pubblica amministrazione, di una mentalità e di un costume nuovi, fondati sulla reciproca lealtà e sul rigoroso rispetto non soltanto formale delle leggi regolatrici della materia.

Inoltre, appariva ragionevolmente imprevedibile che ai nuovi compiti e alla necessaria preparazione per i relativi adempimenti la pubblica amministrazione potesse dedicarsi provvedendo, nel contempo, a sistemare la rilevantissima mole di pendenze non definite in ordine ai rapporti tributari dipendenti dalle norme del precedente sistema tributario.

Le anzidette considerazioni non trovarono, però, anche se autorevolmente sostenute, favorevole disposizione negli organi governativi nella fase di emanazione della normativa delegata in materia di imposte indirette, pur nella prospettiva, per altro assai debolmente affermata, che la materia sarebbe stata oggetto di riconsiderazione dopo l'attuazione della delega anche in materia di imposte indirette; ed anche se va tenuto conto dal tentativo di attenuare, attraverso direttive impartite per via di circolari, gli effetti psicologici e sostanziali ricollegabili alla inorganica e temporalmente sfasata attuazione della riforma tributaria.

Cosicché i problemi rimasti, senza soluzione, sul tappeto sono tornati ad imporsi all'attenzione generale nella seconda fase di attuazione della riforma tributaria, ravvivando preoccupazioni, suscitando polemiche, provocando nuove e più pressanti sollecitazioni e formali proposte di legge per chiare ed obiettive soluzioni.

Il tempo decorso ha, per altro, aggravato la situazione, essendosi verificati gli effetti (che un tempestivo regolamento per legge della materia avrebbe potuto evitare) di disorientamento, di diffidenza, di cautela, di spinta in qualche caso all'evasione (nella quale non può non ravvisarsi, anche se non in termini cifrati di una concausa dell'andamento non soddisfacente delle relative entrate, e pur tenendo conto delle autorevoli specificazioni fatte al riguardo dal ministro delle finanze in sede di discussione del bilancio al Senato); effetti determinati dalle temute ripercussioni che l'applicazione dell'IVA, e la conseguente e più agevole individuabilità del volume di affari dei contribuenti, avrebbero potuto avere sull'accertamento dell'imponibile ai fini delle imposte dirette, per le quali rimaneva applicabile la procedura normativa precedente, con il correlativo, certo non equilibrato, sistema di aliquote. Inoltre, l'amministrazione dello Stato ha frattanto subito un duro colpo nella sua efficienza a seguito dell'ampiezza, rivelatasi impressionante, dell'esodo, concepito, autorizzato e attuato senza alcuna seria valutazione preventiva delle conseguenti ripercussioni sull'assetto e sulla funzionalità della

pubblica amministrazione e sui correlativi danni al pubblico interesse.

Il decreto-legge oggi all'esame della Camera in sede di conversione ha finito, in conseguenza, per assumere il carattere di un intervento di emergenza determinato dalla necessità di evitare il riprodursi, per di più in forma aggravata, in sede di seconda fase di attuazione della riforma tributaria, degli effetti poc'anzi indicati e del correlativo rischio di compromettere definitivamente il conseguimento dell'obiettivo, da tutti ritenuto essenziale, dell'attuazione della riforma sulla base di nuovi rapporti tra contribuenti e pubblica amministrazione, che consentano il perseguimento dei fini a cui il nuovo sistema tributario si ispira, di obiettività, di chiarezza, di giusta e progressiva distribuzione e perequazione del carico tributario.

Si ricollegano alla richiamata necessità, le disposizioni del decreto-legge che prevedono la possibilità di liquidazione, senza penalizzazione, delle pendenze in materia di IVA e, con differenziata normativa, di IGE anche se le relative violazioni non siano state definitivamente accertate, nonché quelle che consentono, con una sorta di ultraattività del provvedimento, la sistemazione dei rapporti tributari ancora pendenti, relativi al periodo di imposta per il quale il termine per la dichiarazione scade dopo il 31 ottobre 1973.

A tali fondamentali ragioni, altre se ne sono aggiunte, quali quella di far fronte alla diminuzione delle entrate rispetto al previsto, sia pure con un andamento tuttora suscettibile di migliori accertamenti; quella di fronteggiare una possibile flessione di tale andamento nella prima fase di applicazione della riforma della imposizione diretta; di assicurare allo Stato rapidità di afflusso delle entrate straordinarie derivanti dalla liquidazione delle pendenze insolute — come si sa, di rilevantissima mole — e di alleggerire, al contempo, la pubblica amministrazione dagli oneri derivanti dalla esigenza di curarne nei modi normali la definizione.

Il decreto-legge all'esame della Camera è stato concepito e strutturato secondo direttrici fondamentali, che sembra opportuno qui, brevemente, sottolineare: 1) l'automaticità nella applicazione, pur con graduate differenziazioni in rapporto alla fase delle pendenze tributarie rientranti nel suo ambito di applicazione, e cioè a seconda che si tratti di pendenze rispetto alle quali sia il contribuente sia l'amministrazione finanziaria abbiano possibilità di proseguire reciprocamente la contestazione,

ovvero di pendenze sulle quali siano intervenute decisioni impugnabili in via principale, da una sola delle due parti o da entrambe, ovvero di pronunce di merito. 2) La generalità dell'applicazione: a) quanto ai soggetti, con differenziato trattamento, a seconda dell'ammontare dell'imposta che risulti dovuta (esclusione dall'iscrizione dei ruoli delle partite che non superino per l'imposta sui redditi di ricchezza mobile, complementare, progressiva sul reddito, di famiglia, di valore locativo, singolarmente considerate le 15 mila lire, con un massimo per ciascun tributo di lire 45 mila; aumento del 10 per cento della imposta che risulti dovuta allorché essa ammonti per un singolo tributo ad oltre 50 milioni, e cioè per l'imposta di famiglia, per la complementare e per quella di ricchezza mobile); b) quanto alle imposte considerate dal provvedimento, dell'ambito di applicazione dal quale risultano escluse soltanto quelle di successione, di fabbricazione, doganali e di monopolio. 3) La integrale sistemazione per ciascun tributo di tutte le pendenze esistenti, ed ai fini della sistemazione dei rapporti tributari ancora aperti, con riferimento al 1973, di tutte le pendenze per tutti i periodi di imposta chiusi anteriormente al 31 gennaio 1974. 4) Il rispetto dell'autonomia degli enti locali, entro i limiti fissati dalla normativa contenuta nel decreto-legge, per assicurare, ove tali enti deliberino di procedere alla sistemazione delle pendenze pregresse, eguaglianza di trattamento ai vari contribuenti che vogliano avvalersi delle conseguenti facoltà.

In sede di esame delle varie norme, la Commissione ha largamente condiviso le anzidette linee direttrici, circa le quali tuttavia non sono mancati rilievi critici. In primo luogo, è stato osservato che il sistema di liquidazione adottato determinerebbe, nella sua concreta applicazione, una disparità di trattamento in danno di coloro che abbiano dichiarato con maggior lealtà i propri redditi. Così, ad esempio, si è rilevato, facendo l'ipotesi di un contribuente che abbia dichiarato un milione di reddito e che si sia trovato di fronte ad un accertamento da parte del fisco di 10 milioni, con una differenza in più di 9 milioni, che l'applicazione del sistema adottato nel decreto implicherebbe per detto contribuente una riduzione complessiva, sull'accertato, pari al 38,50 per cento nel complesso, mentre per un contribuente che abbia dichiarato 6 milioni e si sia trovato di fronte ad un accertamento di 10 milioni, con una differenza soltanto di 4 milioni, la riduzione dell'accertato sarebbe del 31 per cento.

Ma in proposito vi è da osservare (come è stato ampiamente fatto in sede di discussione in Commissione) che se è vero che l'abbuono del 40 per cento commisurato alla differenza tra l'accertato e il dichiarato comporta una regressività del beneficio in relazione all'entità del dichiarato, essendo maggiore l'abbuono stesso quanto maggiore è lo scarto fra dichiarato ed accertato, è altrettanto vero che, al fine di attenuare l'indicata regressività del beneficio, alla percentuale di riduzione del 40 per cento sulla differenza fra dichiarato ed accertato, si aggiunge un ulteriore abbuono, che è del 35 per cento sul dichiarato e che ha, per la sua stessa base di applicazione, l'effetto di premiare chi è stato maggiormente leale nella sua dichiarazione nei confronti del fisco.

Certo, ciò nonostante la sperequazione rimane come poc'anzi ho esemplificato; ma è da tener conto che quando la differenza tra accertato e dichiarato è di notevole portata, questo può essere considerato in via generale un indizio, anche secondo esperienze largamente fatte in ogni tempo, di una maggiore induttività delle valutazioni fatte dal fisco e, quindi, di una minor fondatezza dell'accertamento.

Come sistema empiricamente correttivo della scelta adottata, si è proposto di retrodatare, ai fini della applicazione delle norme contenute nel decreto, al 30 giugno (data in cui avvennero in aula le dichiarazioni programmatiche del Governo Rumor, che preannunciavano l'emanazione di un decreto sul cosiddetto condono fiscale) o al 16 ottobre (termine cui è correlata la possibilità di regolarizzazione delle pendenze riguardanti l'IVA) il termine prima del quale debbano essere stati notificati gli accertamenti, per tener conto di una certa, non del tutto casuale, corsa di zelanti uffici alla notifica di accertamenti a carattere, diciamo così, largamente induttivo in vista della preannunciata promulgazione del decreto in esame.

La Commissione, dopo ampia discussione, ha adottato, ai fini anzidetti, la data del 31 ottobre del corrente anno, prendendo, per altro, atto della riserva di alcuni componenti di riproporre il problema in sede di Assemblea. Altre critiche si sono appuntate sull'esigenza, posta dall'articolo 4, di integrale liquidazione delle pendenze relative a tutti i tributi per tutti i periodi di imposta considerati nell'articolo 1. Si è rilevato da taluno che tale norma inciderebbe, sminuendolo, sul diritto del contribuente alla difesa da accertamenti fondatamente contestabili. In

contrario, si è rilevato che, nella sistematica delle sue norme, il provvedimento si concretizza in un'offerta di transazione rispetto alla quale il contribuente ha una sua libertà di valutazione della relativa convenienza in rapporto alle ragioni che crede militino in proprio favore e della alea che affronta nella prosecuzione per le vie normali delle contestazioni relative ai suoi rapporti tributari; scelta certamente non dissimile da quella a cui addivene qualsiasi cittadino allorché voglia iniziare un giudizio, dopo averlo promosso o esservi stato convenuto, si trovi di fronte a proposte di transazione.

Rilievi sono stati prospettati a proposito della esclusione, dalla sfera di applicazione del decreto, dell'imposta di successione, essendosi osservato come non appaia razionalmente inquadrabile nel sistema del provvedimento — che si fonda sulla automaticità della liquidazione delle pendenze in atto e che include tra le controversie liquidabili quelle relative all'imposta di registro anche per accertamenti di maggior valore ancora non notificati alla data di entrata in vigore del decreto in esame — che esso non comprenda anche la detta imposta, lasciando alla discrezionalità degli uffici il liquidare, con riduzioni fino al 60 per cento, le situazioni pendenti. Si è anche rilevato che sussisterebbe la possibilità di differenti tassazioni per cespiti identici che siano stati oggetto di trasferimento tra vivi e di trasferimento per successione e per i quali siano tuttora aperte pendenze sia ai fini dell'imposta di registro, sia ai fini dell'imposta di successione. In proposito, la Commissione, pur essendosi orientata verso il mantenimento del testo governativo, ha dovuto tuttavia prendere atto della riserva di alcuni dei componenti di riproporre il problema in aula, mediante la presentazione di appositi emendamenti.

È stato rilevato in Commissione, anche dal relatore, che il testo dell'articolo 9, che condiziona ad una delibera degli enti locali l'applicazione ai tributi locali della normativa del decreto, potrebbe prestarsi a rilievi di incostituzionalità per disparità di trattamento dei cittadini con violazione dei principi dell'uguaglianza, rilievo che acquista maggior colorazione allorché si pensi agli effetti che ne conseguirebbero, in dipendenza della formulazione in atto adottata dal disegno di legge concernente l'amnistia per i reati in materia finanziaria; amnistia dalla quale resterebbero esclusi i contribuenti, con riferimento ai tributi locali. In contrario, è stato osservato che una diversità di trattamento, ai fini dei tri-

buti locali, dei contribuenti debba ritenersi connaturale all'autonomia concessa agli enti locali anche in materia finanziaria, con riferimento agli articoli 128 e 119 della Carta costituzionale, essendo riservata ai detti enti una facoltà autonoma di fissazione delle aliquote, pur se entro limiti predeterminati, ed altresì di procedere agli accertamenti, e di liquidare, anche con il sistema dell'adesione del contribuente, le relative pendenze. Quanto all'amnistia, ai relativi rilievi può darsi soluzione con opportune modifiche dell'attuale formulazione del testo del relativo disegno di legge, che esclude dall'applicazione dell'amnistia i cittadini che si siano resi colpevoli di reati fiscali con riferimento ai tributi locali...

MACCHIAVELLI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Anche quelle relative all'IVA, mi pare.

LA LOGGIA, *Relatore per il disegno di legge n. 2475*. ... (come per altro di reati fiscali con riferimento all'IVA).

La Commissione, pur accettando, in una valutazione globale, come poc'anzi ho rilevato, le linee direttrici del provvedimento di amnistia, ha tuttavia ritenuto che allo stesso dovessero essere apportate alcune modifiche, specificamente con riferimento ai contribuenti che abbiano come unico reddito quello di lavoro dipendente.

In proposito è da ricordare che una costante e particolare attenzione è dalla legge delega riservata ai redditi di lavoro, anzitutto attraverso la detrazione di lire trentaseimila a fronte delle spese inerenti alla produzione del reddito di lavoro subordinato; in secondo luogo attraverso l'ulteriore deduzione per i lavoratori subordinati, nella cifra forfettaria di lire 12 mila a fronte di oneri e spese rilevanti che incidono sulla situazione personale del soggetto, salvo il diritto a chiederne il riconoscimento nella effettiva misura; attraverso la tassazione separata di emolumenti arretrati dipendenti da rapporti di lavoro subordinato relativi ad anni precedenti; con la tassazione separata delle indennità spettanti all'atto della cessazione dei rapporti di lavoro subordinato, dei rapporti di agenzia e di altri rapporti di collaborazione continuativa non subordinata; attraverso la estensione del trattamento previsto per i lavoratori subordinati, ai lavoratori soci delle cooperative di produzione e di lavoro, di servizio, agricole e di prima trasformazione dei prodotti agricoli, che abbiano, per statuto, carattere di mutualità; infine, attraverso l'esonero dalla dichiarazione annuale, anche con riferimento alla situazione perso-

nale del soggetto, in coordine con l'estensione del sistema della ritenuta alla fonte. Norme analogamente favorevoli riguardano i piccoli imprenditori, nell'attività dei quali, qualora non siano superati certi limiti di reddito, non può non riconoscersi una netta prevalenza dell'impiego di lavoro proprio o di familiari sull'impiego di altri fattori produttivi e le società cooperative nei casi in cui nella produzione del reddito prevalgano gli apporti di lavoro dei soci.

La Commissione, sulla linea di tali direttive, ha ritenuto opportuno adottare alcune modifiche, che vanno sottolineate, perché acquistano un valore particolarmente qualificante nel contesto del provvedimento. La prima di esse, al secondo comma articolo 2, stabilisce una riduzione fino al 40 per cento dell'imponibile dichiarato ai fini dell'imposta complementare, qualora l'imponibile accertato non superi i 3 milioni di lire, e riguardi soltanto redditi di lavoro. La seconda connessa alla precedente, ed altrettanto significativa, è quella che riguarda la riduzione del 40 per cento, invece del 30 per cento, nelle ipotesi previste dalle lettere a), b), c) e f) del terzo comma dell'articolo 2, dell'imponibile accertato ai fini dell'imposta complementare allorché il medesimo non superi i 3 milioni e riguardi solo redditi di lavoro subordinato. La terza, all'articolo 5, prevede che, nei confronti dei contribuenti il cui imponibile ai fini dell'imposta complementare risulti costituito soltanto da reddito di lavoro subordinato, l'ufficio può procedere ad accertamento limitatamente al periodo di imposta al quale si riferisce la dichiarazione ed a quello precedente. Altre modifiche sono state apportate per quanto riguarda i limiti dell'ammontare dell'imposta per i quali si prevede la non iscrizione a ruolo, limiti che da 15 mila lire, quale era la cifra considerata nel testo originario, sono stati elevati a 20 mila, per ciascuna imposta e per ciascun periodo, con un massimo complessivo di lire 60 mila per ciascuna imposta e, per quanto riguarda l'aumento dell'imposta, nella misura del 10 per cento per l'imposta di famiglia allorché si tratti di redditi superiori ai 5 milioni, per i 10 milioni ai fini della complementare, ed ai 40 milioni ai fini dell'imposta di ricchezza mobile. Vi sono poi altre norme che vanno sottolineate, e che riguardano i redditi di lavoro dipendente in tema di rateazioni; l'imposta infatti, dovuta in base alle dichiarazioni dei contribuenti, il cui imponibile ai fini dell'imposta complementare risulti costituito soltanto da redditi di lavoro subordinato, è riscuotibile in sei rate, senza alcuna mag-

giorazione d'imposta. Tale disposizione riguarda tutti i redditi di lavoro subordinato, senza limiti di ammontare, e va sottolineata come una norma aggiuntiva ulteriormente qualificante della normativa del decreto-legge.

Devo ancora aggiungere due sole considerazioni. Il decreto-legge — e questa è la prima considerazione — va considerato positivamente, soprattutto per l'effetto che ne consegue di piena e integrale liquidazione del passato, il che consente al contribuente di porsi, nei suoi rapporti con il fisco, in una situazione di piena lealtà e correttezza per il futuro, eliminando preoccupazioni e diffidenze conseguenti da situazioni del passato.

Questa norma, resa necessaria anche per il ritardo con cui si è provveduto a regolamentare la materia oggi al nostro esame, va posta in relazione con la generale estensione, prevista dal nuovo sistema tributario, del principio relativo alla determinazione del reddito in base a scritture contabili, sia pure con la previsione di particolari semplificazioni, in ordine alla tenuta della contabilità obbligatoria ed alla determinazione dei redditi, per le imprese minori e per gli esercenti arti e professioni con riferimento, però a limiti, resi dalla svalutazione assai bassi, per tutti i redditi derivanti dall'esercizio di imprese commerciali e dall'esercizio di arti e professioni: e questo implica che il sistema di accertamento mediante determinazione sintetica è ammesso solo in via eccezionale.

In razionale collegamento con tale direttiva, la prova per presunzione, da parte dell'amministrazione, della esistenza di attività non dichiarate o della inesistenza di passività dichiarate, non potrà essere ammessa, a norma dell'articolo 2729 del codice civile, se non quando le dedotte presunzioni siano gravi, precise e concordanti e sempre che si tratti di casi in cui la legge non escluda la prova per testimoni (articoli 1350, 2721 e 2722 del codice civile). Correlativamente, quando le contabilità prescritte non siano state regolarmente tenute, non soltanto i competenti organi dell'amministrazione finanziaria possono procedere all'accertamento, con il metodo in via sintetica, ma al contribuente è negato il diritto di provare la fondatezza degli assunti dell'amministrazione finanziaria, salva la ipotesi che il maggior reddito determinato o determinabile sinteticamente sia costituito in tutto o in parte da redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta.

Simili innovazioni richiedevano a monte che si chiudessero completamente tutte le situazioni pregresse: a questo provvede l'arti-

colo 4 del decreto, che permette di chiudere tutte le vertenze relative al periodo di imposta per il quale l'obbligo di denuncia vada a scadere oltre il 30 ottobre 1973. In questo modo, verranno definite tutte le pendenze relative all'anno in corso e il 1974 comincerà come un anno nuovo, senza che possa procedersi ad accertamenti di sorta per il passato ove le controversie siano state risolte nella maniera prevista.

Nel corso del dibattito in Commissione, sono state sottolineate e largamente condivise talune esigenze, per andare incontro alle quali l'onorevole Raffaelli aveva presentato insieme con altri colleghi alcuni emendamenti, per sottolineare l'esigenza di attenuare, nella fase di passaggio tra i due sistemi tributari, la pressione tributaria sui redditi da lavoro subordinato.

La Commissione ha considerato con atteggiamento tendenzialmente favorevole i rilievi fatti al riguardo, ma non ha ritenuto di procedere alla votazione dei relativi emendamenti — che peraltro sono stati successivamente ritirati dall'onorevole Raffaelli — in quanto il Governo si è riservato di dichiarare in aula il suo atteggiamento su tali aspetti. Sono sicuro che anche nel corso della discussione sulle linee generali su questo decreto-legge il tema del trattamento tributario dei rapporti di lavoro subordinato sarà tenuto in particolare considerazione e si potrà decidere quale atteggiamento assumere dopo che il Governo avrà fatto le preannunciate dichiarazioni.

Nel complesso, onorevoli colleghi, il provvedimento in esame risponde ad effettive esigenze ed è ispirato a criteri obiettivi, precludendo, con la sua automaticità, qualunque forma di trattativa tra contribuenti e uffici fiscali. Il contribuente, cioè, avrà la più completa garanzia di parità di trattamento, sia pure con le piccole discrasie poco fa rilevate; ma in complesso, tutte le situazioni analoghe usufruiranno di una uniformità di trattamento.

Sono queste le ragioni per le quali la Commissione raccomanda a mio nome alla Camera la più rapida approvazione del provvedimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole sottosegretario di Stato per le finanze.

MACCHIAVELLI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Visentini. Ne ha facoltà.

VISENTINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, su questo provvedimento di collegamento della vecchia disciplina tributaria con la nuova, per quanto riguarda gli aspetti amministrativi e cioè la definizione delle pendenze tributarie, credo che da parte mia sia stato detto e scritto forse anche troppo, certamente molto, anche in sede di Commissione e nella lunga relazione che accompagna una mia proposta di legge su tale argomento presentata il 12 gennaio 1973. Spero pertanto di riuscire in questa sede a contenere brevemente alcune considerazioni che mi paiono utili.

Si tratta, per altro, di un argomento non secondario, che esprime e riassume tutta la crisi nella quale si è trovata la legislazione tributaria italiana e nella quale si trova l'amministrazione tributaria italiana. Questa crisi si esprime oggi nel presente provvedimento, così grave, così negativo per quello che indica e che lo impone: l'incapacità o l'impossibilità di un esatto accertamento degli imponibili ai fini delle imposte dirette (perché a queste ha soprattutto riguardo il provvedimento) e la conseguente necessità di una soluzione a stralcio, o forfettaria che sia, di tutte le pendenze arretrate.

Le ragioni del provvedimento sono state già illustrate e opportunamente richiamate con chiarezza dall'onorevole relatore, tenendo presente che siamo di fronte a ragioni che impongono il provvedimento, non a giustificazioni che possano consentirlo. Quali sono le ragioni che lo impongono? Noi passiamo da un precedente complesso di leggi tributarie ad un nuovo complesso (che in questo caso possiamo sperare di chiamare sistema tributario) che deriva dalla legge di delegazione del 1971 e che è concretato nei provvedimenti delegati.

Ma non si tratta di un passaggio normale da un certo tipo di legislazione ad un altro tipo di legislazione, come può derivare da cambiamenti di orientamenti politici o dal mutare di situazioni economiche o finanziarie: così avviene in altri paesi, dove al susseguirsi o al sostituirsi, supponiamo, dei conservatori ai laburisti, o dei laburisti ai conservatori, corrispondono nuove impostazioni, nuove concezioni di politica tributaria che si traducono in una nuova legislazione, senza con questo che la vecchia legislazione debba cessare di trovare applicazione per tutti i periodi ai quali essa si riferiva.

La nuova legislazione è derivata, per affermazioni solennemente fatte sia in questa

aula, durante la discussione del provvedimento di delegazione al Governo, sia fuori di quest'aula da parte di uomini politici, di economisti e di giuristi, da una situazione di riconosciuta inapplicabilità, assurdità, antieconomicità della precedente legislazione tributaria, per cui la nuova legislazione tributaria non costituisce una normale evoluzione, ma il tentativo — che speriamo e ci auguriamo tutti sia coronato da successo — di sostituire a un qualcosa che veniva definito assurdo, irrazionale e inapplicabile, un complesso di norme legislative razionale e applicabile. Il problema della sistemazione del passato si pone quindi come conseguenza del riconoscimento dell'assurdità e inapplicabilità della precedente legislazione.

D'altra parte, l'inapplicabilità non derivava soltanto da astuzie o da frodi dei contribuenti o da inefficienze e tolleranze dell'amministrazione. L'inapplicabilità derivava, innanzitutto, da errori legislativi. Le leggi che sono state abrogate dalla legge di delegazione per la riforma tributaria, erano — come io stesso ho avuto occasione di affermare, anche in questa sede — così assurdamente formulate, così tecnicamente infelici da essere di per sé inapplicabili.

Preso atto di ciò — ed è questa la ragione del provvedimento — si è resa evidente la necessità di un intervento in sede legislativa, perché derivando appunto l'inapplicabilità da un fatto legislativo, deve essere lo stesso legislatore a stabilire in quale modo debba avvenire il collegamento tra una vecchia legislazione larghissimamente o quasi totalmente inapplicata, e una nuova fase di vita tributaria del paese costituita da una legislazione più razionale e quindi applicabile.

Di qui la necessità dell'intervento del legislatore e l'assoluta insufficienza di tentativi o di proposte di sistemazioni attraverso interventi amministrativi.

Del resto, se non ci fosse la sistemazione legislativa, suggerita dalla mia proposta del gennaio 1973 e resa ora concreta dal decreto-legge, quali altre potrebbero essere le forme di sistemazione? Si ricadrebbe nella solita forma di composizione delle liti o delle pendenze tributarie, costituita dal cosiddetto concordato tributario (anche se pudicamente il testo unico delle imposte dirette, ancora vigente fino al 31 dicembre di quest'anno, non lo chiamava più « concordato »).

In quale situazione ci troveremmo se questo avvenisse? In primo luogo, ritengo che non avremmo una maggiore rispondenza degli imponibili definiti attraverso concordati

con la realtà; non avremmo una maggiore rispondenza in confronto alla soluzione forfettaria, certamente arbitraria che offre il provvedimento in esame. Infatti i concordati vengono definiti anch'essi in modo occasionale, perché gli uffici non possono ogni anno riconoscere e individuare tutte le posizioni dei contribuenti. Tanto più ciò avverrebbe se gli uffici si trovassero improvvisamente, in un tempo breve, a dover definire in forma concordataria, in forma transattiva tutta la massa delle pendenze arretrate. Quindi, lasciar fuori alcuni settori dalle definizioni previste dal provvedimento, per ragioni quantitative o per tipi di imposte o per discriminazione di soggetti, non significherebbe la possibilità di maggiore individuazione del reddito effettivo e quindi di maggior giustizia: significherebbe sostituire un tipo di arbitrio con un altro. All'arbitrio voluto dalla legge, uguale per tutti, automaticamente applicato, si sostituirebbe l'arbitrio soggettivo discrezionale dell'amministrazione.

In secondo luogo, noi ci troviamo in un momento di cui la nuova legislazione sopprime l'istituto del concordato, considerandolo uno degli elementi di errata applicazione dei tributi. La nuova disciplina legislativa vuole introdurre una nuova concezione anche sul piano giuridico e amministrativo del rapporto tra contribuente e fisco. L'obbligazione tributaria deriva dalla legge; l'adempimento dell'obbligazione tributaria, cioè la definizione dell'obbligazione tributaria nel debito d'imposta, è devoluto all'iniziativa del contribuente. Gli organi dell'amministrazione non avranno più la funzione di creare l'obbligazione tributaria per tutti i contribuenti, ma la funzione di controllo dell'esattezza dell'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte del contribuente. Noi dovremo cominciare questa nuova fase con una massa di transazioni, di mercanteggiamenti, di concordati, che riguarderebbero tutto il passato. Proprio la fase che vuole avviare una linea più chiara, più coerente, moralmente coerente inizierebbe con una specie di orgia di transazioni concordatarie e transattive tra i contribuenti e il fisco. in relazione al passato

In terzo luogo, vi è una questione di tempo. La delimitazione delle pendenze arretrate nei modi normali richiederebbe evidentemente un notevole tempo. La riconosciuta assurdità del vecchio sistema tributario comportava che certe forme di evasione, secondo la mentalità di certe categorie di contribuenti, non rappresentavano qualcosa di moralmente illecito, ed erano addirittura concepite come una difesa

per la sopravvivenza di fronte a leggi tributarie inapplicabili e spogliatrici. Ho ricordato del resto altre volte che in base alla nostra scala di aliquote di imposta complementare, con tutte le sovrimposte successive, da un certo momento in poi, ad una lira di aumento di reddito corrisponde più di una lira di prelievo fiscale. La nuova legislazione dovrà trovare applicazione senza che vi siano il timore e l'incubo che fatti nuovi, accertamenti nuovi, rilevazioni nuove possano influire sui precedenti periodi d'imposta. La nuova legislazione accettabile e tollerabile, razionale e coerente nel suo complesso (anche se non esente da qualche critica che ciascuno di noi ha ritenuto di fare), deve e può essere applicata, senza avere influenza su un passato che tutti riconoscono assurdo, antieconomico e inapplicabile.

Vi sono quindi motivi di estrema urgenza: l'imposta sul valore aggiunto è già entrata in vigore dal 1° gennaio 1973, le altre imposte andranno in vigore con il 1° gennaio 1974; bisogna quindi liberare il contribuente da quelle preoccupazioni, anche con riferimento al 1973. Da questa impostazione derivano alcune conseguenze che possono apparire assurde (e che si aggiungono alle molte « assurdità » che vi sono in questa legge), prima fra tutte il fatto che si dia una sistemazione forfettaria in materia di tributi relativi ad un esercizio che è ancora in corso, e cioè il 1973, anno per il quale il contribuente ancora non conosce definitivamente i suoi redditi e non ha comunque presentato la relativa dichiarazione. Senonché bisognava, e bisogna, tranquillizzare il contribuente agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto. Si sta infatti verificando per l'IVA quanto era stato già fin dall'inizio da noi previsto, e cioè che l'imposta avrebbe avuto un pessimo inizio e dato conseguentemente un limitato gettito se non si fosse trovato il modo, al momento della sua entrata in vigore, di assicurare il contribuente nei confronti delle imposte dirette dell'IGE, per il 1973 e per gli anni precedenti. Queste preoccupazioni si sono purtroppo dimostrate fondate.

Proprio da tutto ciò derivano le caratteristiche che un provvedimento come quello al nostro esame dovrebbe avere e che in effetti esso ha e che dunque, a mio parere, giustificano la sua approvazione.

La definizione delle pendenze arretrate e di quella dell'anno in corso deve avvenire nel modo più rapido possibile e con carattere di automaticità, senza alcuna discrezionalità degli uffici dell'amministrazione, senza mercanteggiamenti, senza negoziati, in modo che

il contribuente definisca la propria posizione attraverso un suo atto con il quale aderisce ad una proposta che gli viene fatta dalla legge. In sostanza è il contribuente che domanda la definizione delle pendenze arretrate, chiedendo nei propri confronti l'applicazione della legge.

A queste esigenze di rapidità e di automaticità, se ne aggiunge una terza, e cioè la generalità: la definizione deve comprendere tutti i contribuenti, senza discriminazioni; tutte le imposte toccate dalla riforma, senza distinzioni; tutti i periodi di imposta passati, senza eccezioni, compreso anche, per le ragioni che dicevo prima, l'anno in corso, e cioè il 1973.

Essendosi accolta nel provvedimento tale impostazione, sono state giustamente accantonate altre proposte e altre iniziative legislative, che pure erano state avanzate, le quali escludevano numerose imposte o taluni soggetti. Il decreto-legge ha dunque i caratteri della generalità oltre che quelli della automaticità e, conseguentemente, della rapidità.

Per quanto riguarda i tempi di applicazione del provvedimento, la Commissione, a mio parere giustamente, ha un poco ampliato i termini previsti dal testo governativo; ma si tratta pur sempre di un termine che viene dato al contribuente per accettare la soluzione proposta dalla legge; resta però ferma la data di riferimento e il contribuente accetta o non accetta in riferimento a norme che da quel momento non sono più modificabili, ad accertamenti che sono avvenuti, a proposte o a decisioni delle commissioni tributarie che sono intervenute sino alla data di riferimento.

Tutto questo indica che noi non siamo di fronte ad uno dei consueti provvedimenti di clemenza che spesso nel passato venivano emanati in occasione di ricorrenze o di festività nazionali o anche perché l'amministrazione finanziaria si trovava di fronte a una massa di arretrati che non sapeva come smaltire. Non si tratta di un normale provvedimento di clemenza che preveda abbuoni o esoneri di sopratasse o di pene pecuniarie o, come avviene per i provvedimenti di amnistia, anche di sanzioni penali. Si tratta di un provvedimento la cui sostanza è costituita dalla sistemazione e dalla definizione di tutto il complesso delle pendenze arretrate e nell'ambito del quale il condono rappresenta una conseguenza in un certo senso accessoria rispetto al fine che la legge si prefigge, e cioè la sistemazione dell'arretrato.

Si tratta quindi di un provvedimento ben più complesso dei consueti condoni e che tuttavia, in questa sua caratteristica — e sia

pure, come occorre riconoscere, nella sua incoerenza di fronte a quella che dovrebbe essere la situazione di normalità — ha una sua logica, deve avere una sua interna coerenza. Sul provvedimento sono state espresse molte definizioni e sono state dette parole anche dure: io stesso, nella relazione alla mia proposta di legge, credo di non essere stato di mano leggera. Si tratta di un provvedimento che presenta caratteri di brutalità nei confronti di una situazione normale, ma, di fronte alla situazione eccezionale che si propone di affrontare, non solo risulta imposto dalla realtà delle cose, ma deve avere una sua coerenza dalla quale sarebbe estremamente pericoloso volersi allontanare. La coerenza interna del provvedimento consiste, essenzialmente, nella automaticità delle definizioni. Questo provvedimento non sarebbe stato necessario in presenza di un sistema tributario che avesse seriamente funzionato. Nella nostra situazione, invece, esso è indispensabile e deve essere coerente nella automaticità e generalità delle definizioni che propone.

Il provvedimento deve avere ed ha una sua logica, in relazione alle esigenze di rapidità, generalità ed automaticità. Ciò significa, innanzitutto, che è vano — e sarebbe estremamente pericoloso — inseguire preoccupazioni di giustizia nell'ambito dello stesso. È inutile — come è stato fatto da parte di alcuni organi di stampa — formulare le ipotesi che si potrebbero verificare per contribuenti che percepiscono eguali redditi le definizioni dei quali potrebbero risultare assai difformi le une dalle altre, secondo i diversi accertamenti e le diverse dichiarazioni dei contribuenti. Critiche di questo genere presupporrebbero la possibilità di accertare l'effettiva entità dei redditi. Mentre è proprio questo che la finanza ignora e non è in grado di conoscere. Se noi potessimo accertare in brevissimo tempo i redditi di ciascun cittadino, non sarebbe necessario ricorrere al presente provvedimento, perché l'amministrazione pubblica avrebbe il dovere di accertare i redditi e di applicare le relative misure. Ma il fatto è che non si conoscono gli effettivi redditi dei contribuenti, né si ha la possibilità di accertarli. Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema rappresenta un tentativo di sostituire ad un sistema in cui la legge tributaria si risolve in una generica indicazione di tendenza, un altro sistema in cui la legge tributaria riceva concreta applicazione. La riforma tributaria in Italia consiste nell'applicazione della legge.

Non illudiamoci che una equa definizione del passato possa derivare dai concordati o dagli accertamenti degli uffici. A questi ultimi, in primo luogo, non possono rivolgersi seri rimproveri, considerata la loro limitata disponibilità di elementi; in secondo luogo, i concordati raggiunti e le transazioni operate non darebbero un'indicazione esatta del reddito del contribuente, ma risentirebbero del carattere fortuito connesso alla possibilità degli uffici di raccogliere o meno i numerosi elementi. Analoghe considerazioni valgono per i giudicati delle commissioni: queste ultime agiscono infatti in base agli elementi di cui sono in possesso, i quali possono essere parziali, fortuiti od occasionali, incompleti. La coerenza del provvedimento in esame consiste nel rinunciare ad ogni pretesa di giustizia. Il provvedimento deve essere coerente coi canoni dell'automaticità e della rapidità.

Devo dire a questo proposito che qualche norma del provvedimento — che fa distinzioni ed ammette certe indagini o rettifiche in relazione a certi elementi, per fortuna limitati, in parte nel testo governativo originario, in parte nelle modifiche successivamente introdotte — è meno coerente con la logica e le esigenze indicate del provvedimento stesso. Però, nel complesso, il provvedimento ha evitato questi rischi. A mio parere, bisogna respingere eventuali tentativi che sarebbero incoerenti ed illogici nell'ambito di questo provvedimento, che indubbiamente è di carattere del tutto eccezionale.

Il provvedimento è difficile nella sua stesura, nella sua redazione, ma questo è inevitabile, perché si tratta di materia estremamente tecnica, e quindi non è possibile dire le cose con assoluta semplicità. Da parte mia, avevo proposto che la transazione automatica e forfettaria proposta dalla legge ai contribuenti avvenisse sempre, dove vi è l'accertamento, tra il dichiarato e l'accertato, oppure, dove vi sono decisioni delle commissioni, tra queste e l'accertato o il dichiarato, a seconda che i ricorrenti fossero le due parti insieme, oppure soltanto il contribuente o soltanto il fisco. Questo avrebbe anche dato maggiore gettito, perché in ogni caso avrebbe dato un qualche introito. Si è ritenuto, invece, di inserire anche l'elemento di una percentuale di abbuono in rapporto al dichiarato del contribuente, per una ragione di equità, che può sussistere, ma che forse crea qualche ulteriore complicazione.

Il provvedimento, comunque, è complesso nel suo testo. Di qui l'invito al Governo a

provvedere rapidamente alle istruzioni. Questo non è un provvedimento che deve essere applicato dall'amministrazione, ma è un provvedimento — come dicevo prima — che deve essere applicato dai contribuenti. La legge fa un'offerta di transazione, automatica, e ciascun contribuente con la sua domanda definisce la sua obbligazione tributaria. È il contribuente, quindi, che ha l'iniziativa. E, per avere l'iniziativa, il contribuente deve ricevere indicazioni chiare, precise e tempestive da parte degli organi ministeriali, perché altrimenti — tranne i contribuenti più grossi, più importanti, quelli che hanno uffici o consulenti tributari — gli altri si troveranno in gravi difficoltà.

Bisogna, quindi (mi permetto di insistere su questo punto), che da parte governativa, da parte del Ministero delle finanze, siano emanate istruzioni ampie, chiarissime, esemplificate e tali che il contribuente possa da solo valutare la propria posizione e non sia costretto a far la fila davanti agli uffici tributari per chiedere informazioni, con grave disagio per gli uffici medesimi.

Vorrei ancora fare presente un punto non regolato dal provvedimento, ma che in parte può essere ad esso connesso. Giustamente l'onorevole La Loggia ha richiamato l'attenzione sul fatto che il nuovo sistema tributario si basa largamente sulle scritture contabili, sia perché le estende dai soggetti tassabili in base al bilancio a tutte le imprese, anche individuali, e alle società non personificate, sia perché le estende anche ai professionisti. Naturalmente, all'obbligo di tenuta delle scritture contabili la legge collega certi vincoli per l'amministrazione in ordine alla procedura di accertamento, che, a sua volta, deve essere connessa all'esame delle scritture contabili.

Il provvedimento non stabilisce (direi che probabilmente era fuori di questo oggetto, ma credo che ciò debba ugualmente avvenire, ed è l'opportuno accenno fatto dall'onorevole La Loggia che mi fa soffermare per un momento su questo argomento) nessuna disciplina per i contribuenti che per il passato non erano tenuti alle scritture contabili e domani, invece, saranno tenuti a quest'obbligo. A mio parere, sarebbe opportuno introdurre un'apposita disciplina che indichi al contribuente i criteri con i quali deve cominciare ad impostare le scritture contabili, per quanto riguarda le valutazioni di magazzino, gli immobili, gli investimenti fissi, gli ammortamenti relativi al passato, e via discorrendo. Anche questo è indispensabile per

il collegamento tra il vecchio e il nuovo. L'attuale provvedimento che stiamo esaminando crea invece il collegamento tra il vecchio e il nuovo in relazione ai fatti amministrativi, e cioè nella regolamentazione e nella chiusura delle pendenze che giacciono davanti all'amministrazione. Credo che il carattere forfettario ed automatico del provvedimento sia prezioso per la stessa amministrazione. L'amministrazione infatti non sarebbe fisicamente in grado, anche per gli esodi gravi che ha avuto nei mesi scorsi, di far fronte a questa sistemazione dell'arretrato. L'amministrazione ha bisogno anch'essa di un periodo di raccoglimento e di studio dei nuovi testi che ad essa sono stati affidati per l'applicazione. Si tratta di testi difficili. Noi, come Commissione dei trenta, li abbiamo esaminati, li conosciamo e possiamo dire che sono dei testi redatti tecnicamente bene, in linea generale, salvo qualche particolare sul quale ognuno di noi può avere dei dissensi o dei dubbi, e che sono dei testi seri che richiedono studio e preparazione.

Sarebbe quindi stata cosa grave, anche sotto questo profilo, se l'amministrazione si fosse trovata con tutta una massa di pendenze arretrate da sistemare. Ci sarà un periodo di tranquillità per l'amministrazione. Il passato sarà stato sistemato in base ad una legge e l'amministrazione sarà in grado di affrontare seriamente lo studio, l'esame e l'applicazione dei nuovi testi. Si deve poi tener presente che quello che è stato fatto con la legge delega e poi con i provvedimenti delegati è soltanto la premessa o il presupposto della riforma tributaria. Infatti la riforma tributaria bisognerà ora vederla concretamente applicata. L'amministrazione è l'elemento essenziale dell'applicazione delle leggi tributarie e quindi della riforma tributaria. Non vado fuori tema, perché quanto dico è strettamente legato al nostro attuale tema. Come dicevo all'inizio, il provvedimento che stiamo esaminando è, sotto molti aspetti, ripugnante, perché è ripugnante pensare che un paese non abbia saputo applicare le sue imposte e le sue leggi tributarie, così da trovarsi alla fine nella necessità di una soluzione legislativa transattiva, arbitraria, forfettaria, indipendente dalla valutazione delle posizioni di ciascuno, posizioni che non conosce e non può valutare. Non si tratta di un provvedimento da niente. È invece un provvedimento grave, gravissimo, che prende atto di una situazione ripugnante che si è verificata nel settore tributario. È necessario che si sia ben sicuri che questo non si ve-

rifichi più per l'avvenire, che non ci si trovi cioè, ad esempio, tra dieci anni, in questo e in altri luoghi, a dover porre lo stesso problema. Quindi noi ci auguriamo che l'amministrazione, pur nelle difficilissime condizioni in cui si trova, possa, con l'aiuto di quei suoi valorosi funzionari che, rinunciando agli incredibili vantaggi materiali offerti dalle leggi di esodo, sono rimasti ad essa, fedeli ed attorno a questo nucleo di egregi e valorosi funzionari, possa — dicevo — efficacemente ricostituirsi per far fronte a tutti i suoi compiti e portare a compimento l'applicazione della riforma che ad essa è affidata.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Buzzoni. Ne ha facoltà.

BUZZONI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, il decreto-legge di cui dobbiamo approvare la conversione in legge è senza dubbio un provvedimento complesso, la cui parte sostanziale è costituita dall'insieme delle norme che consentono al contribuente di definire, usufruendo di determinate agevolazioni, le sue pendenze arretrate con il fisco come anche la sua posizione tributaria relativa al 1973, mentre una seconda parte, riguardante il condono riveste carattere accessorio e, seppure importante, si qualifica come parte consequenziale rispetto a quella principale. In definitiva, con questo provvedimento lo Stato offre al contribuente due ordini di benefici, o meglio di vantaggi, per indurlo ad adempiere i suoi obblighi tributari: il primo è costituito dalla riduzione dell'imponibile, il secondo dal condono delle sopratasse, delle pene pecuniarie e delle altre sanzioni non penali previste nei casi di violazione di determinate norme. Inoltre, con separato provvedimento, e precisamente con il disegno di legge n. 2476, il Parlamento è chiamato ad approvare la delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per tutti i reati previsti dal testo unico delle imposte dirette e per i reati in materia di tasse e di imposte indirette sugli affari commessi dai contribuenti che vorranno profittare dell'occasione loro offerta di sistemare le loro pendenze tributarie.

Dunque, non ci troviamo di fronte ad un semplice e tradizionale provvedimento che prevede il condono delle sanzioni allo scopo di sollecitare il cittadino al pagamento dei tributi dovuti (ma dovuti secondo le normali leggi tributarie), ma ad un complesso e sostanzioso « pacchetto » di agevolazioni e di vantaggi che lo Stato offre al contribuente per

indurlo, non a pagare quanto deve sulla base, appunto, della normale legge tributaria, sebbene una somma forfettaria che in molti casi non rappresenta una quantità ridotta rispetto a ciò che dovrebbe in base ad un accertamento in qualche misura obiettivo (nel qual caso si potrebbe almeno apprezzare l'entità della rinuncia da parte dello Stato e del corrispondente vantaggio per il contribuente), ma costituisce il risultato di un procedimento empirico che prescinde completamente o quasi dai dati obiettivi e attuali relativi alla posizione del contribuente e che non consente neppure di misurare, di apprezzare quanto lo Stato perde e di quanto, correlativamente e indebitamente, si arricchiscono talune categorie di contribuenti.

Non vi è dubbio, almeno a noi sembra, che un cedimento di uguale ampiezza da parte dello Stato in materia tributaria qual è quello risultante dal provvedimento in esame non si sia mai verificato; e ci sembra che non vi sia neppure dubbio che tale cedimento assuma il preciso significato di una aperta e inequivocabile confessione di impotenza da parte dello Stato ad applicare e riscuotere i tributi che il cittadino dovrebbe versare, ad eccezione dei tributi relativi a redditi di lavoro dipendente oppure a modesti redditi imprenditoriali o professionali, perché in tali casi lo Stato (lo sappiamo assai bene tutti) sa operare con mirabile efficacia. Tutto ciò è dovuto alla completa incapacità dimostrata dai diversi Governi che si sono via via succeduti nel paese a regolare le entrate tributarie in modo equo, corretto ed efficace, ad instaurare con il cittadino un giusto, onesto e democratico rapporto tributario, a rinnovare, democratizzandole profondamente, le procedure e l'organizzazione sulla base dei quali si svolge l'attività degli uffici tributari. Ma non basta: è nell'impotenza politica dei vari governi dimostratisi incapaci di modificare tempestivamente, radicalmente e democraticamente un sistema tributario farraginoso, iniquo e vessatorio, soprattutto nei confronti dei redditi più modesti e dei redditi dei lavoratori, che vanno ricercate le cause della situazione estremamente grave e profondamente umiliante che il Governo tenta oggi di affrontare, a poche settimane dall'entrata in vigore della seconda parte della cosiddetta riforma tributaria, con il decreto-legge del quale ci si propone la conversione in legge.

Ho già detto — e sono d'accordo con il collega Visentini che lo ha rilevato prima di me — che non si tratta di un tradizionale provvedimento di clemenza, avente appunto il

consueto scopo di sollecitare il contribuente a chiudere rapidamente la sua posizione, ma che si tratta di un provvedimento di gran lunga più complesso ed ampio, avente natura affatto eccezionale, come eccezionale e grave è la situazione dalla quale il provvedimento stesso trae la sua ragione di essere.

È noto, è stato detto e ripetuto, che gli uffici sono paralizzati dall'esistenza di tre o quattro milioni di pratiche arretrate o in contenzioso, e che non sono assolutamente, anche per questo, in condizioni di far fronte ai nuovi, complessi e difficili compiti che dovranno affrontare in conseguenza dell'entrata in vigore della seconda parte della riforma tributaria. Ovviamente tre o quattro milioni di pratiche non risolte incidono in modo profondamente negativo sul gettito tributario, mentre, nello stesso tempo, in quanto assorbono grande parte dell'attività degli uffici, potrebbero generare, se non venissero rimosse, nuove pratiche inevase. L'IVA, introdotta senza la minima, indispensabile preparazione degli uffici e dei contribuenti, oltre che separatamente dalle nuove imposte dirette, con alcune norme ad un tempo vessatorie ed inapplicabili stante la reale situazione economica del nostro paese, ha dato risultati nettamente negativi; mentre l'IGE, pur avendo chiuso da quasi un anno la sua vita, ha ancora in piedi una mole di contenzioso per un ammontare di imposta certamente molto rilevante.

Non si può non rilevare l'ottusa resistenza del Governo Andreotti e dell'allora ministro delle finanze a varare globalmente il nuovo sistema tributario ed il cocciuto diniego di emanare tempestivamente norme di raccordo tra il vecchio ed il nuovo sistema di tributi, fatti questi che hanno certamente contribuito a rendere la situazione più grave, elevando nello stesso tempo il prezzo da pagare per tentare in qualche modo di arginarla e di contenerla. Del resto, non solo questo prezzo è aumentato raggiungendo un rilevante ammontare (gradiremmo, anzi, ricevere precise informazioni in materia), ma quel che è ancora peggio è che la maggior parte degli effetti positivi che un provvedimento di clemenza avrebbe potuto produrre qualora fosse stato tempestivamente adottato, sono andati irrimediabilmente perduti. È inutile farsi illusioni diverse.

Infatti, adottato un anno fa, sul finire del 1972, prima dell'entrata in vigore dell'IVA esso avrebbe potuto agire come parte di un disegno organico, inteso a creare le migliori e più idonee condizioni per l'entrata in vigore del nuovo sistema tributario. In sostanza,

avrebbe potuto essere l'atto preliminare, necessario per concentrare tutti gli sforzi sulla preparazione professionale dei funzionari periferici, in relazione alle complesse questioni insorgenti dall'applicazione dei nuovi tributi, con particolare riguardo all'IVA, sull'organizzazione degli uffici ed in particolare sulla istituzione della anagrafe tributaria e sulla messa a punto delle nuove procedure corrispondenti alla diversa natura del nuovo sistema tributario. Liberare un anno fa gli uffici dal peso insostenibile, anche allora, rappresentato da milioni di pratiche in sofferenza, nel quadro però di un vasto ed organico programma di atti e di iniziative precise e concrete, intese appunto a ristrutturare e preparare gli uffici ai nuovi e difficili compiti che li attendevano; dimostrare al contribuente, con la serietà e la concretezza dell'impegno organizzativo, la volontà politica di chiudere definitivamente con un sistema iniquo e vessatorio, ed instaurare con lui un rapporto corretto e leale: tutto ciò avrebbe giustificato un provvedimento di clemenza e, insieme, di agevolazione inteso a risolvere però essenzialmente situazioni che più avevano sofferto a causa dell'intrinseca iniquità del vecchio sistema. In altre parole, esso avrebbe dovuto mirare a risolvere le questioni riguardanti i redditi degli operai e, in generale, dei lavoratori dipendenti, come anche i piccoli e medi redditi derivanti dal lavoro autonomo, o dall'esercizio della piccola e media impresa e delle piccole e medie attività professionali.

Collocato in questa prospettiva avrebbe potuto trovare una sua valida giustificazione anche il prezzo che inevitabilmente un provvedimento di clemenza e di agevolazione comporta. Purtroppo, il fatto che il provvedimento sia adottato con un anno di ritardo lo rende largamente inefficace ai fini del conseguimento di quelle condizioni, se non ottimali, almeno sufficienti, richieste dall'entrata in vigore, ormai imminente, del nuovo sistema delle imposte dirette, cui ho prima fatto cenno. E non è affatto persuasivo il tentativo compiuto nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, volto a far credere che una volta risolto il passato, una volta cioè sgombrato il terreno dai milioni di pratiche in sospenso, l'entrata in vigore dei nuovi tributi potrà avvenire senza traumi e tutto potrà svolgersi con tranquillità. Poco persuasivo, perché poco rispondente alla realtà, rappresentata dal grado di preparazione e di organizzazione degli uffici tributari centrali e soprattutto periferici, i quali — per quanto è dato conoscere — sono ad un livello

estremamente basso di preparazione, ad un livello del tutto inadeguato rispetto ai gravi e complessi compiti che stanno per assumere.

A questo proposito, saremmo veramente grati all'onorevole sottosegretario se volesse fornirci qualche ragguaglio sullo stato di attuazione del programma di rafforzamento e di preparazione degli uffici e, in particolare, dell'anagrafe tributaria, di quella famosa anagrafe tributaria di cui da tanti anni si parla, da tutti proclamata come supporto indispensabile del nuovo sistema tributario, ma che ancora — a quanto si sa — è di là da venire.

MACCHIAVELLI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Onorevole Buzzoni, ella conosce l'impegno che abbiamo preso di discuterne in Commissione. Se ella ritiene, il Governo potrà discuterne anche in questa sede; ma sarà forse opportuno esaminare prima i due problemi in Commissione.

BUZZONI. Onorevole sottosegretario, io non mi formalizzo certamente sul dove e sul quando. L'importante è che adeguati chiarimenti vengano forniti nel più breve tempo possibile.

MACCHIAVELLI, Sottosegretario di Stato per le finanze. Senz'altro.

BUZZONI. Purtroppo, è netta e precisa — ci augureremmo di sbagliare o, quanto meno, di esagerare — la sensazione che si andrà all'applicazione dei nuovi tributi pressappoco nelle stesse condizioni di impreparazione che hanno caratterizzato l'entrata in vigore dell'IVA e che hanno provocato le gravi conseguenze che tutti conosciamo e che tutti lamentiamo. E se ciò sarà, come tutto lascia credere che sia, c'è da temere fortemente che il prezzo che il provvedimento in esame comporta sia, in larga misura almeno, pagato invano e che in breve tempo si possano riprodurre situazioni non troppo dissimili da quella nella quale oggi ci troviamo. E trattasi, signor Presidente, onorevoli colleghi, non dimentichiamolo, di un prezzo assai alto, il quale costituisce una perdita secca per le casse dello Stato e costituisce anche — proprio nel momento in cui tanto e così autorevolmente si parla di *austerità* e di sacrifici — obiettivamente un autentico dono natalizio per alcune categorie di contribuenti che di doni non hanno alcun bisogno, né hanno titoli di benemerenzia per pretenderli.

Si può affermare anzi che, così come è strutturato, il provvedimento finisce per con-

cedere le più rilevanti agevolazioni proprio ai contribuenti meno meritevoli; e ciò non tanto per il meccanismo di riduzione stabilito nell'articolo 1 del decreto-legge — meccanismo empirico, che tuttavia ha una sua logica e può anche avere un suo fondamento —, ma soprattutto per il fatto che i redditi più rilevanti e gli evasori abituali sono ammessi a beneficiare delle agevolazioni previste dal decreto senza alcuna differenziazione o limitazione nei confronti degli altri contribuenti. E non soltanto sono ammessi a beneficiarne per le partite arretrate, ma anche per la sistemazione della loro posizione fiscale relativa al corrente anno. E ciò mentre si applicano norme ancora troppo restrittive per i redditi da lavoro dipendente o più in generale per i piccoli redditi.

La serrata e impegnativa discussione che ha avuto luogo in Commissione ha prodotto alcuni risultati positivi. Ma sulle questioni qualificanti, su quelle che possono caratterizzare in senso democratico un provvedimento come questo — sul quale, ricordiamolo, è appuntata l'attenzione viva e interessata dell'opinione pubblica che attende norme improntate ad equità e giustizia — su tali questioni qualificanti non sono stati conseguiti risultati che possano essere considerati accettabili o comunque soddisfacenti.

Le nostre proposte in materia sono state precise; talune di esse hanno trovato eco nella Commissione e nel Governo, talune altre invece non hanno trovato una eco immediata. Ad esempio, noi avevamo chiesto di non assoggettare ad accertamento i redditi dei lavoratori dipendenti fino a 5 milioni ed annullare gli accertamenti in corso; avevamo chiesto di elevare ad 1 milione e 200 mila lire annue la quota di reddito esente ai fini della complementare per i lavoratori dipendenti; avevamo chiesto di portare a lire 840 mila annue la quota esente per gli artigiani e commercianti con reddito fino a 5 milioni; sulla tredicesima mensilità del 1973 avevamo chiesto che fosse considerata una quota di abbattimento di 150 mila lire, a compensazione delle imposte già pagate per trattenute dagli operai. Il Governo, in Commissione — come ha ricordato l'onorevole relatore — ha dichiarato che su questi problemi darà una risposta in Assemblea. Attendiamo tali dichiarazioni e ci auguriamo, per ragioni di equità e di giustizia, che queste dichiarazioni siano soddisfacenti.

Ma — come dicevo — non sono stati raggiunti risultati apprezzabili per quanto concerne l'esclusione dai benefici del decreto dei redditi che superino un determinato ammontare;

la Commissione — è vero — ha deciso di abbassare l'importo dei redditi, penalizzabili con una maggiorazione del 10 per cento, da 50 milioni, quale era la cifra prevista nel testo originario, a 40 milioni per l'imposta di ricchezza mobile, a 10 milioni per la complementare ed a 5 milioni per l'imposta di famiglia. È un punto di approdo, questo al quale si è arrivati in Commissione, che non persuade, e che non può essere considerato soddisfacente, perché elude sostanzialmente il problema. Si sostiene la tesi che non sarebbe possibile fare una discriminazione netta per i più alti redditi per ragioni di coerenza interna del provvedimento, e per rispettare i principi della generalità e dell'automaticità, ai quali si ispira il provvedimento. Noi siamo d'accordo sul fatto che un provvedimento di questo genere deve avere una sua coerenza interna, ma non siamo d'accordo sulle finalità intorno alle quali si può costruire e si è costruita tale coerenza. Questa esasperata generalizzazione a tutti i contribuenti e a tutte le situazioni nelle quali i contribuenti possano trovarsi, non appare indispensabile, e non è in realtà indispensabile a garantire il fine del passaggio dal vecchio al nuovo sistema nel modo meno traumatico e meno difficile possibile. Ci sono 3 milioni di pratiche giacenti presso gli uffici o in contenzioso; si riducano queste pratiche, come è stato detto anche in Commissione, a 200 mila, a 100 mila, a 50 mila, e cioè restino in piedi quelle situazioni che non possono essere risolte attraverso un provvedimento di questo tipo, perché risolvere in modo automatico, con riferimenti a parametri del tutto empirici, sarebbe un modo per venire meno ad un altro e generale principio, quello della giustizia tributaria e della giustizia in generale, al quale tutti i provvedimenti, ed in particolare un provvedimento di questo tipo, non possono non ispirarsi. Noi riteniamo che differenziare da un lato i più alti redditi e, dall'altro, i più bassi, sia utile proprio ai fini della credibilità delle finalità alle quali il provvedimento si ispira, finalità tra le quali c'è il ripristino, la costruzione, la creazione di una fiducia nuova del cittadino nei confronti dello Stato in materia di applicazione e di pagamento dei tributi. Noi crediamo che trattare nell'ambito di questo provvedimento i redditi da lavoro dipendente in modo diverso dagli altri redditi non significhi favorire i redditi da lavoro dipendente, ma ripristinare un principio di giustizia che è stato violato dal sistema tributario fino ad oggi in vigore. Si consideri che i percettori di redditi da lavoro dipendente pagano la ric-

chezza mobile sulla busta paga, e la pagano nel momento stesso in cui il reddito viene formato e percepito, con anni di anticipo, quindi, rispetto al momento in cui la generalità degli altri contribuenti pagano tale imposta. Si consideri che il vigente sistema di impostazione penalizza, di fatto, questi redditi di lavoro: correggere quindi questo provvedimento per quanto riguarda i più bassi redditi in generale e quelli di lavoro in particolare non significa fare dei favoritismi, ma rendere giustizia a una vasta categoria di contribuenti che di tale giustizia tributaria fino ad oggi non hanno mai, o hanno troppo scarsamente, goduto.

Risolvere il problema della discriminazione dei più alti redditi attraverso un aumento empirico della penalizzazione quando il reddito stesso superi un determinato ammontare, significa adottare un sistema che, come ho già detto, a noi sembra elusivo del problema che si vuole — e che si ritiene giusto — affrontare. Non a caso, infatti, nel provvedimento è prevista questa penalizzazione: evidentemente si sente lo stridore, l'incongruenza, l'ingiustizia dell'ammettere a determinati benefici redditi che da tali benefici dovrebbero essere esclusi.

La strada della penalizzazione, però, elude il problema principale. Penalizzare un reddito con un aumento del dieci per cento solo perché raggiunge un determinato ammontare è una cosa di cui non si capisce la logica e il fondamento. Quel reddito, infatti, potrebbe anche essere reale; quel contribuente potrebbe anche essere un buon contribuente, potrebbe essere una persona che non ha particolare tendenze litigiose e che ha regolato il suo rapporto tributario con lo Stato in modo abbastanza normale. Tutto questo, provoca la nostra insoddisfazione, vorrei dire così, morale, per un provvedimento che non sembra avere alcun fondamento. Altro deve essere l'atteggiamento nei confronti di redditi di un certo ammontare, i quali sono generalmente prodotti da soggetti per i quali vi è l'obbligo di tenere una contabilità. Redditi che possono quindi essere sottoposti ad un analitico accertamento da parte del fisco.

La nostra tendenza è quindi quella di escludere dai benefici previsti dal provvedimento una fascia di contribuenti i cui redditi superino un determinato ammontare. Così come tendiamo ad agganciare quelle situazioni in cui il precedente reddito imponibile non sia definito o risalga a periodi eccessivamente lontani alla dinamica dei ricavi, in modo da dare ad essi un fondamento concreto.

Queste nostre proposte non sono state accolte in Commissione. Su di esse noi insistiamo per le ragioni già illustrate in Commissione e da me ribadite in questa sede. Noi consideriamo necessario questo provvedimento, data la situazione attuale, però riteniamo anche che tale provvedimento non possa tendere a finalità che non rispondano a criteri di giustizia, di onestà e di correttezza.

Ci auguriamo che le dichiarazioni del Governo in ordine a determinate questioni possano da noi essere ritenute soddisfacenti; ci auguriamo anche che il dibattito possa mostrare una certa convergenza su alcuni punti qualificanti. Se ciò non dovesse avvenire, il nostro atteggiamento nei confronti di questo disegno di legge di conversione sarebbe decisamente negativo. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Dal Sasso. Ne ha facoltà.

DAL SASSO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, il Movimento sociale italiano-destra nazionale aveva chiesto, già nel marzo 1972, e cioè alla fine della precedente legislatura, l'emanazione di un provvedimento di clemenza fiscale. Ciò per potere favorire l'instaurazione di nuovi e più corretti rapporti tra contribuenti e fisco in occasione dell'entrata in vigore della riforma tributaria. Secondo noi, infatti, sgomberare il terreno dalle vecchie pendenze tributarie avrebbe significato favorire il sorgere di una migliore disposizione psicologica dei contribuenti verso i nuovi tributi.

Allora, e precisamente nella seduta del 9 marzo 1972, il collega Santagati, durante la discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1972, sottopose al Parlamento un ordine del giorno nel quale si chiedeva al Governo di assumere l'impegno di fare entrare in vigore l'imposta sul valore aggiunto il 1° gennaio 1973 (insieme cioè alla riforma tributaria) e di elargire un adeguato condono fiscale in favore dei contribuenti che non si fossero resi colpevoli di gravi ed ingiustificate evasioni tributarie.

Il tempo è passato e l'imposta sul valore aggiunto è entrata in vigore il 1° gennaio 1973, ma è entrata in vigore da sola, disgiunta dalla vera e propria riforma dei tributi, mentre il provvedimento di clemenza, per quanto sollecitato anche da altri parlamentari e dalle categorie economiche, ha trovato l'inflessibile ostilità dei ministri preposti, così che siamo arrivati a questo fine 1973

per discuterne, alla vigilia cioè dell'entrata in vigore della riforma e dopo i danni rilevantissimi determinati da una viziata applicazione dell'IVA.

Pertanto la prima osservazione politica da fare sul provvedimento contenuto nel decreto-legge 5 novembre 1973, n. 660, che siamo chiamati a convertire in legge, è quella relativa al ritardo con cui detto provvedimento è stato assunto dal Governo: ritardo rispetto alla logica di cui ho parlato prima, ritardo rispetto all'opportunità di attenuare i danni derivanti dall'applicazione — secondo noi inopportuna — in due tempi della riforma tributaria.

Se l'IVA sta fornendo entrate sensibilmente al disotto delle previsioni (e Dio sa quanto al di sotto delle necessità), ciò è dovuto soprattutto al fatto che il contribuente non poteva non essere preoccupato per il riflesso che gli elementi forniti ai fini dell'IVA potevano avere sugli accertamenti relativi ai vecchi tributi ancora in vigore per il 1973. In parole povere, il giro di affari risultanti dalle denunce IVA doveva diventare la base della tassazione anche ai fini della ricchezza mobile e complementare. Il contribuente si è difeso e non ha detto la verità già in occasione della prima fase della riforma, ed ora, con il presente decreto-legge, si è costretti ad accettare la vergognosa ipotesi di perdonare tali evasioni. Questo è ciò che il provvedimento prevede all'articolo 7, che così recita: « Per le violazioni relative all'imposta sul valore aggiunto... ». Secondo noi questo è un atto di accusa; è come dire: caro contribuente, so che hai cercato di evadere l'IVA, ma questo è avvenuto anche per colpa mia. Perciò ti condono le soprattasse e le pene pecuniarie e nello stesso tempo ti concedo di definire il reddito relativo al 1973 indipendentemente dal giro di affari derivante dalle denunce IVA.

Non si può dire che si sia cominciato bene in questo importante settore della vita sociale, quale è quello che attua e regola il fondamentale dovere del cittadino di pagare le tasse, cioè di dare il suo contributo alle spese della collettività. Comunque il provvedimento riparatore è finalmente arrivato: meglio tardi che mai, si dice. Esso, oltre a favorire la sistemazione delle vecchie pendenze (si dice che siano oltre 3 milioni), offre al contribuente la possibilità di presentarsi pulito dinanzi al fisco e di fronte ai nuovi tributi; e permette anche all'amministrazione finanziaria di utilizzare, per l'applicazione della riforma, il personale che altrimenti sa-

rebbe stato occupato nelle controversie. Ciò è tanto più importante in quanto le recenti, criticatissime disposizioni che hanno favorito l'esodo di dirigenti, avevano messo in seria difficoltà l'amministrazione stessa.

Altra opportunità che dovrebbe realizzare il presente provvedimento è quella di assicurare all'erario una considerevole entrata di denaro, in anticipo forse di anni rispetto ai tempi lunghi richiesti dall'*iter* delle controversie. Però in proposito non vorrei che questo aspetto del provvedimento non propriamente tributario, ma di tesoreria, finisse per deformare il provvedimento stesso. So che la Commissione finanze e tesoro ha apportato talune modifiche, specie per quanto concerne una maggiore rateizzazione dei pagamenti, valide, a nostro avviso, per contrastare i timori cui ho ora accennato.

Entrando nel merito del decreto-legge, pure nella fase della discussione sulle linee generali, sottolineo l'aspetto dell'automaticità dell'applicazione delle agevolazioni, nonché quello della generalità, quest'ultimo però imperfetto, e mi permetterò di sottolineare, criticandole, alcune di queste imperfezioni.

Il criterio dell'automaticità è quanto mai opportuno, vorrei dire che era necessario, per una serie di motivi: motivo di equità e di giustizia, sottraendo l'applicazione delle norme agevolative alla discrezione degli uffici o, peggio, al mercanteggiamento tra uffici e contribuenti; motivo di maggiore certezza nella applicazione delle norme stesse, con riduzione, pertanto, della solita difficoltà di interpretazione; motivo di maggiore sveltezza e agibilità nel liquidare le pendenze, con conseguente minore perdita di tempo; non ultimo motivo, più facile valutazione, da parte del contribuente, sulla convenienza o meno di chiedere le agevolazioni (praticamente il contribuente può da solo calcolare gli importi che dovrà dare al fisco, il che gli permette di calcolare preventivamente gli effetti dell'operazione « definizione pendenze »).

Ho detto che il criterio della generalità è stato applicato nel decreto in modo imperfetto. Una imperfezione di tale criterio della generalità è costituita dal fatto che l'imposta di famiglia potrebbe anche non essere compresa nelle agevolazioni. Ciò perché è stata lasciata la facoltà ai comuni di adottare o meno le norme agevolative del decreto (vedi articolo 9). Che ne potrà derivare? Che i cittadini contribuenti potranno essere trattati in modo differente a proposito della definizione delle pendenze per l'imposta di famiglia, a

seconda che il comune di residenza abbia o non abbia adottato tali norme. Questo fatto è, a nostro avviso, palesemente ingiusto e cozza contro il principio della generalità, non solo, ma anche contro gli scopi dello stesso provvedimento di clemenza, tra i quali era ed è quello di facilitare la cosiddetta « pulizia » dal passato fiscale di ognuno, creando con ciò il nuovo clima. Qui non era il caso di fermarsi di fronte al principio dell'autonomia degli enti locali, che anche noi consideriamo necessaria, ma che nel contempo consideriamo limitata dall'interesse generale interpretato e perseguito dallo Stato.

Altra infrazione al principio della generalità è costituita dalla particolare agevolazione riservata ai bassi redditi e soprattutto dalla penalizzazione degli alti redditi. Per bassi redditi si intendono quelli che comportano una imposta di 45 mila lire complessivamente per le imposte di ricchezza mobile, complementare e di famiglia, per ciascun periodo di imposta, secondo il testo governativo (articolo 10), e di lire 60 mila per le medesime imposte, secondo il testo della Commissione. Questi redditi, pertanto, e queste imposte non vengono iscritti a ruolo, cioè vengono cancellati.

Viceversa i redditi alti vengono penalizzati. Sempre l'articolo 10 del decreto governativo dispone che i redditi, i quali comportino una imposta superiore a lire 50 milioni, vengano penalizzati, aumentando l'imposta stessa del 10 per cento. La Commissione, confermando il principio, ha un po' più articolato la disposizione, indicando i valori di imposta di penalizzare in lire 5 milioni per l'imposta di famiglia, in lire 10 milioni per la complementare e in lire 40 milioni per la ricchezza mobile.

Ci troviamo praticamente di fronte ad un atto di inasprimento fiscale nel momento stesso in cui si dispongono delle agevolazioni fiscali. Si tratta di una pena nella clemenza! Non capisco, e comunque non condivido, la filosofia di questo punto del provvedimento. Perché si vuole punire gli alti redditi? Praticamente il discorso è questo: i cittadini che guadagnano molto vanno puniti. Ci si vuole forse riferire al criterio, giusto criterio, della proporzionalità dell'imposizione fiscale? Ma questo criterio è già applicato e compreso nelle aliquote di imposta. Perché, mi domando ancora, lo Stato deve punire e maltrattare chi guadagna molto? Dico queste cose a titolo personale, perché sono personalmente convinto che la collettività ha bisogno di tanti cittadini bravi, intraprendenti, che guadagnino

molto e che nel contempo paghino le giuste tasse.

Onorevole Presidente onorevoli colleghi, il Governo nel suo un po' impreciso ed incerto decreto — e tale lo ha riconosciuto il Governo stesso che, tramite il sottosegretario Macchiavelli, si è lodevolmente messo a disposizione della Commissione finanze e tesoro per cercare di migliorarlo — aveva dimenticato di affermare un principio importante, basilare secondo noi, basilare per l'intera vita sociale: il principio di non premiare gli evasori.

Devo dare atto ai colleghi della Commissione finanze e tesoro, e in particolare al suo presidente onorevole La Loggia, se questo principio è stato recepito su nostra precisa proposta. La Commissione perciò propone all'approvazione del Parlamento un articolo 12-bis, che recita: « Chiunque nell'ultimo quinquennio, a partire dalla data di conversione in legge del presente decreto, abbia riportato condanne penali a seguito di sentenze passate in giudicato, per violazione delle leggi tributarie, è escluso dalle agevolazioni previste dal presente decreto ». Quanti sono in Italia gli evasori condannati penalmente con sentenze passate in giudicato? Sono molti? Sono pochi? Non so, ma ritengo che ciò non abbia alcuna importanza. Quello che conta è affermare il principio che il cittadino deve pagare le tasse e che chi si rende in modo certo colpevole del reato di evasione deve essere considerato un nemico della società, non meritevole di alcuna clemenza sanatrice.

Il fenomeno delle evasioni deve essere combattuto inflessibilmente, giacché esso reca danni gravissimi diretti ed indiretti alla collettività, costringendo i cittadini scrupolosi a pagare anche per gli evasori. E ciò deve essere ribadito proprio in occasione dell'adozione di un provvedimento di clemenza.

Il mio gruppo politico, la destra nazionale, è orgoglioso di aver proposto l'affermazione di tale principio ed è fiducioso che il Parlamento lo approverà. Concludo, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, questo esame generale del provvedimento di agevolazioni per la definizione delle pendenze tributarie esprimendo un giudizio complessivamente positivo, pur con le critiche e le riserve che ho avuto l'onore di indicare nel corso di questo intervento.

Annuncio comunque che il mio gruppo presenterà, anche nel corso del dibattito in aula, altri emendamenti ai vari articoli che compongono il provvedimento, al fine di cercare di migliorarlo nei suoi punti più tecnici che politici, ma non per questo meno importanti per la sua corretta applicazione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Alpino. Poiché non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**Assegnazione di disegni di legge
a Commissioni in sede referente.**

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento, comunico che i seguenti disegni di legge sono deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

alla V Commissione (Bilancio):

« Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1974 » (*approvato dal Senato*) (2529) (*con parere della I, della II, della III, della IV, della VI, della VII, della VIII, della IX, della X, della XI, della XII, della XIII e della XIV Commissione*);

« Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1972 » (*approvato dal Senato*) (2530) (*con parere della II, della III, della IV, della VI, della VII, della VIII, della IX, della X, della XI, della XII, della XIII e della XIV Commissione*);

alla VI Commissione (Finanze e tesoro):

« Conversione in legge del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 740, concernente il pagamento anticipato della 13^a mensilità al personale in attività di servizio dello Stato » (2533);

alla X Commissione (Trasporti):

« Conversione in legge del decreto-legge 23 novembre 1973, n. 741, concernente sanzioni per la inosservanza di divieti di circolazione nei giorni festivi » (2532) (*con parere della II, della IV e della IX Commissione*).

La seduta termina alle 12,35.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MARIO BOMMEZZADRI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. MANLIO ROSSI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO