

CVI.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI VENERDÌ 9 APRILE 1954

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MACRELLI**

INDICE

	PAG.
Congedi	6963
Disegno di legge (<i>Approvazione da parte di Commissione in sede legislativa</i>)	6974
Disegni di legge (<i>Seguito della discussione</i>):	
Stato di previsione dell'entrata e stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, per l'esercizio finanziario 1954-55 (539 e 639-bis); Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, per l'esercizio finanziario 1954-55 (640); Stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio per l'esercizio finanziario 1954-55. (646)	6964
PRESIDENTE	6964
FERRERI, <i>Relatore per la spesa</i>	6964
VICENTINI, <i>Relatore sullo stato di previsione della spesa</i>	6969
TREMELLONI, <i>Ministro delle finanze</i>	6975
Proposte di legge:	
(<i>Annunzio</i>)	6963
(<i>Approvazione da parte di Commissioni in sede legislativa</i>)	6974
(<i>Ritiro</i>)	6964

La seduta comincia alle 11.

NENNI GIULIANA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 2 aprile 1954. (*E approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Hanno chiesto congedo i deputati Dante e Malagodi.

(*I congedi sono concessi*).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge d'iniziativa parlamentare:

dal deputato Daniele:

« Norme integrative alle leggi di riforma fondiaria 12 maggio 1950, n. 230, e 21 ottobre 1950, n. 841, relative alla determinazione ed al pagamento delle indennità di espropriazione » (786);

dal deputato De Meo:

« Equiparazione del diploma superiore di pedagogia e morale alla laurea ai fini della ammissione al concorso per presidi e direttori di istituti di istruzione media » (787);

dal deputato Tozzi Condivi:

« Estensione delle norme per l'anticipazione ed il rimborso di ospedalità di cui alle leggi 5 gennaio 1948, n. 36 e 9 aprile 1953, n. 307, anche agli ospedali di Roma di cui alla legge 31 maggio 1900, n. 211 e successive modificazioni » (788);

dai deputati Cerreti, Curti, Coggiola, Ghelminetti, Foa e Ravera Camilla:

« Restituzione alla originaria forma cooperativa dell'Ente morale alleanza cooperativa torinese » (789);

dai deputati Foderaro, Angelini Armando, Resta, Caccuri, Borsellino, Penazzato e Antoniozzi:

« Sistemazione giuridica del personale del disciolto ufficio nazionale statistico economico dell'agricoltura (U.N.S.E.A.) » (790).

Saranno stampate e distribuite. Le prime quattro, avendo i proponenti rinunciato allo

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

svolgimento, saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilire se dovranno esservi esaminate in sede referente o legislativa. Dell'ultima, che importa onere finanziario, sarà fissata in seguito, — a norma dell'articolo 133 del regolamento — la data di svolgimento.

Ritiro di una proposta di legge.

PRESIDENTE. Comunico che gli onorevoli Riccio, Leone e Mazza hanno dichiarato di ritirare la loro proposta di legge: « Pagamento della tredicesima mensilità agli ufficiali e sottufficiali sfollati dal 1948 al 1952 » (711), essendo stato risolto con provvedimenti amministrativi il problema che l'aveva determinata.

La proposta sarà, pertanto, cancellata dall'ordine del giorno.

Seguito della discussione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa del Ministero del tesoro; della spesa dei Ministeri delle finanze e del bilancio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei bilanci finanziari.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Ferreri, relatore per la spesa del Mⁿs^{ro} del tesoro.

FERRERI, *Relatore per la spesa*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la relazione che a me spetta di fare alla Camera, a complemento di quella che ho già consegnato, si riferisce alla spesa, cioè a quella parte del bilancio finanziario che ovviamente è la meno ricca di suggestioni e anche la meno facile da presentare al Parlamento. Incomincerò ricordando che nel bilancio per l'esercizio finanziario 1954-55 il totale delle entrate effettive che viene presentato alla nostra approvazione ammonta a 2.354 miliardi, di fronte a 2.152 miliardi dell'esercizio in corso. Dunque, manifesta un ulteriore sforzo nel progredire della spesa pubblica, sforzo che noi dobbiamo sottolineare perché esprime in modo concreto come il Governo nel presentare il piano della spesa pubblica vada incontro alle esigenze e alle istanze che periodicamente noi presentiamo alla sua attenzione.

Anche questa discussione sui bilanci finanziari, e in modo particolare sul bilancio del tesoro, è stata dominata, nei molti interventi che le opposizioni hanno svolto, da un'ostinata, monotona presentazione di tesi non nuove, e difficilmente si sarebbe potuto scorgere nella impostazione generale di tali inter-

venti un tono, un accenno se non ottimistico che per lo meno suonasse riconoscimento di dati o di circostanze di fatto che non possono essere ruscate e che debbono in un certo senso essere accettate, da tutti, per un minimo di obiettività, pur lasciando ad ognuno lo spazio ed il modo di divergere nelle impostazioni singole.

Per esempio, un dato che noi abbiamo ricordato e che abbiamo visto ripreso nella esposizione finanziaria che il ministro del bilancio ha fatto al principio della scorsa settimana è questo: il reddito *pro capite* valutato in lire del 1953 era nel 1945 stimato in 87 mila lire annue; nel 1953, la stessa stima è salita a 211 mila lire. E mi limito a questi due dati, perché essi, in un certo senso, riguardano una nostra diretta responsabilità, anche se diversamente distribuita, in quanto si riferiscono a quel periodo che ha avuto inizio dalla fine della guerra e nel quale si è instaurato un regime di libertà e di democrazia. L'ampia dilatazione che il reddito *pro capite* ha avuto è un dato che non può sfuggire, non deve essere nascosto alla nostra attenzione o svalutato; esso ci ispira un ragionato ottimismo anche se lascia poi modo, ad ognuno di noi, di vedere se tale reddito *pro capite* è equamente distribuito, come è nelle nostre aspirazioni.

Il bilancio finanziario che ci viene presentato quest'anno è stato preceduto e in un certo senso inquadrato dal bilancio economico e dalla relazione economica che il Governo ha sottoposto all'attenzione del Parlamento. Non è ancora chiaro e non è ancora stabilito in che modo il bilancio finanziario che viene a noi presentato secondo la formula tradizionale possa essere tecnicamente inserito nel bilancio economico e nella relazione economica. V'è una divergenza anche in ordine al tempo, perché la relazione economica si riferisce all'anno solare immediatamente chiuso, mentre il preventivo finanziario della spesa si riferisce all'esercizio finanziario prossimo che inizia col 1° luglio 1954. Tuttavia, una dipendenza fra i dati che si leggono nella relazione economica e quelli che si discutono nel bilancio finanziario non può mancare. Compito della nostra discussione e della Commissione finanze e tesoro è appunto quello di stabilire se alla stregua degli elementi forniti nella relazione economica il volume generale e la distribuzione generale della spesa sia congrua ed armonica con l'ammontare del reddito nazionale e con le fonti che questo reddito nazionale formano.

È un fatto che, mentre per i bilanci finanziari il Governo deve darsi carico per la loro

esecuzione, rappresentando essi una legge alla cui esecuzione il Governo è impegnato per ciò che concerne le singole poste e cifre, invece per quel che riguarda le previsioni economiche il Governo non può assicurarne l'esecuzione: essa rappresenta soltanto un attendibile ed accurato studio che orienta tutti coloro che si interessano a ragion veduta di questi problemi.

Il bilancio finanziario di cui ci occupiamo, pur differenziandosi in qualche parte ed in una certa misura rispetto ai bilanci precedenti, ripete tuttavia l'ispirazione ed i caratteri fondamentali di questi ultimi. Invero anche questo è un bilancio equilibrato nelle sue parti, anzi riprende — sia pure in misura limitata — l'indirizzo finale che il Governo aveva costantemente manifestato di perseguire con il compensare le spese mediante le entrate, avviandosi nella maggior misura possibile alla compressione del disavanzo.

D'altronde, bisogna riconoscere che nei bilanci dei precedenti esercizi la divergenza fra entrate e spese, e quindi la presenza di un disavanzo, non ha influito sulla stabilità dei prezzi e — di conseguenza — non ha influito sulla stabilità della moneta: questa circostanza riprova che l'equilibrio è stato studiato in modo che la differenza fra le spese e le entrate non costituisse un elemento perturbatore della vita economica del paese. Infatti sarebbe facile istituire dei confronti e dei rapporti, anche aritmetici, per stabilire come l'evoluzione e l'ampliamento graduale della spesa e dell'entrata pubblica ripetono e si proporzionano all'incremento del reddito annuo quale via via si è andati misurando nelle varie relazioni economiche annuali. Bisogna anzi riconoscere, per qualche conseguenza che poi sarà necessario trarre, che gli investimenti, divenuti veramente intensi negli ultimi esercizi soprattutto per iniziativa dello Stato e degli altri enti pubblici, si sono anch'essi potuti effettuare senza turbare il regime dei prezzi e quindi senza turbare la stabilità della moneta. Perciò, anche per questa circostanza, abbiamo la riprova di una ricerca accurata, assidua dell'estensione della spesa pubblica per ragioni economiche ed interessi sociali, senza per altro perdere di vista i limiti entro cui questa spesa si può estendere senza compromettere la armonica stabilità degli altri elementi economici della vita nazionale.

Per il 1953 la relazione economica e l'esposizione finanziaria ci dicono che su un totale di reddito nazionale stimato in 10.893 miliardi, 2.230 sono andati agli investimenti

e di questi ultimi ben 720 sono stati provocati dagli enti pubblici o dovuti alla destinazione di somme per l'edilizia.

Senza dubbio questa dilatazione degli investimenti, questo proposito — costantemente messo in atto — di stimolare l'iniziativa privata attraverso interventi da parte dello Stato, la conseguente assunzione di impegni finanziari che lo Stato e gli enti pubblici hanno accusato, accollandosi oneri non solo per l'esercizio nel quale tali impegni venivano assunti ma anche per molti esercizi futuri, ci spiegano come il bilancio dello Stato — per limitarci al documento che è direttamente sottoposto al nostro esame — vada assumendo un tono di rigidità che non possiamo non sottolineare.

La relazione economica e soprattutto l'esposizione finanziaria che noi abbiamo ascoltato dal ministro del bilancio riprendono tale tema; per uscire dall'impressione e dare in certo qual senso la misura del peso che questi investimenti pluriennali hanno per la finanza pubblica e nella gestione del nostro bilancio — e di riflesso anche nella vita economica dell'intero paese — alla esposizione finanziaria è stata allegata, in ciò prevenendo in qualche misura un voto che era stato formulato dalla Commissione finanze e tesoro, la valutazione degli impegni finanziari presi a carico di esercizi futuri per incrementare gli investimenti.

Precisamente, tale allegato ci dice che, fermanoci alla parte effettiva del bilancio dello Stato ed escludendo dal conteggio una posta di grande importanza quale è quella relativa alle gestioni affidate alla Cassa per il Mezzogiorno, per gli esercizi che vanno dal 1954-55 (cioè quello del quale stiamo discutendo il bilancio) al 1958-59, l'ammontare di questi impegni annui si aggira sui 38 miliardi di lire, mentre per tutti gli esercizi che seguono il 1959-60 il cumulo di questi impegni differiti ammonta a 841 miliardi.

Tali impegni si riferiscono ad opere già eseguite; eppure si fanno sentire sui bilanci dello Stato in misura notevole e si estendono altresì molto a lungo nel tempo. Ma i benefici economici relativi sono già in larga misura scontati, perchè — ripeto e insisto nel rilevarlo — si tratta di impegni per opere o prestazioni che sono già eseguite, e quindi per opere o prestazioni che, considerate come mezzo per una politica anticongiunturale, o come occasioni di lavoro, hanno ormai dispiegato la loro prima e più utile efficacia. Resta soltanto, esaurito il vantaggio di carattere economico, l'onere di carattere finanziario a cui ho fatto ora cenno.

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

Per le opere che sono ancora da eseguire si presenta in un certo senso una situazione analoga, perchè — limitandoci sempre agli stanziamenti inclusi nella parte effettiva dei bilanci ed escludendo sempre iniziative che sono affidate alla Cassa per il Mezzogiorno — per gli esercizi che vanno dal 1954-55 al 1958-59 il carico varia da 168 miliardi a 131 miliardi, ma per gli esercizi dal 1959-60 e successivi l'importo di questi oneri ammonta complessivamente a 615 miliardi. Dunque, anche per le opere che restano ancora da eseguire è evidente che il carico e il ritmo del soddisfacimento della spesa che esse stanno per generare, o hanno già generato, sono largamente distribuiti negli esercizi, come adesso ho cercato di brevemente dimostrare.

Ma sarebbe incompleto questo richiamo e l'indicazione di una generale situazione di rigidità e di tensione della spesa pubblica non sarebbe finita se trascurassi di dire che con lo stesso ritmo e con lo stesso indirizzo si muovono anche gli enti pubblici minori. I comuni e le amministrazioni provinciali sono anch'essi enti i quali vanno largamente indebitandosi a lungo termine e per i bilanci dei quali, quindi, dobbiamo aspettarci negli esercizi futuri scarse disponibilità per nuove spese, in quanto le entrate di ogni singolo esercizio dovranno essere, per una frazione considerevole, destinate al soddisfacimento di piani di ammortamento in precedenza assunti. Era stato osservato da un oratore di parte comunista, l'onorevole Caprara, che la situazione della spesa dei nostri comuni e delle nostre amministrazioni provinciali è oggi caratterizzata dalla presenza di disavanzi. In moltissimi casi difatti il bilancio degli enti territoriali minori si presenta scoperto. E, mentre l'onorevole collega indicava il modo con il quale a parer suo si sarebbe potuto allentare questa situazione, aggiungeva però che lo Stato dovrebbe farsi carico di soddisfare i disavanzi degli enti pubblici minori addirittura in anticipo; vale a dire, dalla constatazione che il preventivo eretto da una amministrazione provinciale o da un comune presenta un disavanzo finanziario, dovrebbe automaticamente derivare allo Stato l'obbligo di intervenire per coprire con eguale contribuzione tale disavanzo. Si invertirebbe così il tragitto che oggi si segue quando si chiede che per lo meno per andare incontro al ripiano del disavanzo siano presentati i consuntivi, i quali dovrebbero testimoniare ed attestare che l'ente pubblico ha fatto tutto quanto era in suo potere per limitare il disavanzo. Non credo che una interpretazione

di questo genere, il chiedere allo Stato l'anticipato ristoro del bilancio allestito dai comuni e dalle amministrazioni provinciali, sia il più retto modo di interpretare l'autonomia locale. Molti enti come i comuni, come le province, come le camere di commercio, godono di autonomia finanziaria; ma essa non sarebbe completa e non sarebbe mai la proiezione dell'autonomia amministrativa e politica se si riducesse ad essere la più spensierata delle autonomie, che è l'autonomia nello spendere.

Dal preventivo che noi abbiamo sott'occhio è facile estendere le nostre osservazioni alla costante presenza di residui passivi lasciati da esercizi precedenti, per il fatto che anche questo preventivo si presenta in disavanzo. Bisogna che riconosciamo che la attenzione provocata negli esercizi precedenti dalla presenza di residui passivi faceva a molti pensare che si trattasse di una politica intenzionale, mentre tale interpretazione ha lasciato il posto ad una impostazione più obiettiva della questione. Ormai si riconosce che un bilancio dello Stato (o di qualsiasi ente pubblico) in cui la spesa diretta per investimenti è cospicua, porta naturalmente alla formazione di residui passivi, perchè il tempo tecnico che l'impiego di queste somme e la esecuzione delle opere relative richiede è tale da non potersi normalmente esaurire nell'esercizio, donde la automatica conseguenza del persistere, se non dell'incrementarsi, dell'importo dei residui passivi. Ne abbiamo una conferma nel fatto che per l'esercizio che si è chiuso l'incremento dei residui passivi è quello che può ritenersi proporzionale all'aumento della spesa.

Quando l'importo di talune spese da porre a carico del bilancio dello Stato, e che non avevano o ancora non hanno avuto la loro regolare contabilizzazione a causa della mancanza di idonei strumenti legislativi, verrà tolta dai residui passivi, allora saremo di fronte ai residui dovuti soltanto agli impegni che il Governo va periodicamente assumendo per realizzare in maniera massiccia una politica di investimenti.

Nulla di particolare vi è da dire sullo stato della tesoreria per quanto riguarda l'esercizio passato. Essa ha fatto fronte, senza sforzi palesi, alle esigenze della gestione finanziaria dello Stato. Vi sono naturalmente delle cifre che per la presenza del disavanzo non vanno diminuendo. Il fondo di cassa si mantiene normale; cresce, come è naturale, nel debito fluttuante, l'importo dei buoni del tesoro ordinari e cresce sensibilmente

anche l'esposizione verso la Cassa depositi e prestiti. Ma le somme che sono pervenute alla tesoreria attraverso la emissione di buoni del tesoro novennali, che per l'esercizio che corre saranno destinati al soddisfacimento del disavanzo, ci attestano che la tesoreria non dovrebbe presentare situazioni di tensione. Se mai la circostanza che la tesoreria abbia finora fatto fronte in modo sufficiente alle sue esigenze ci suggerisce una osservazione, se il nostro sguardo si rivolga al bilancio che abbiamo sott'occhio. Da più parti è stato rilevato che la previsione del disavanzo di questo esercizio in 362 miliardi è stata ottenuta dopo aver spinto al massimo della prudenza e della attendibilità la previsione delle entrate; ragione per cui una diminuzione del disavanzo consuntivo rispetto a quello preventivo non potrà ragionevolmente aspettarsi da una dilatazione delle entrate, a meno che non intervengano, come è da augurarsi, metodi di accertamento più severi i quali, senza inasprimenti e nuovi tributi, abbiano la possibilità di aumentare il gettito fiscale.

Quindi nessuna preoccupazione immediata desta la situazione della tesoreria in base ai dati che abbiamo sotto mano, almeno per ciò che concerne i legami che si stabiliscono fra la tesoreria e il bilancio dello Stato.

Lascio da parte, perché non rientra nei miei compiti, l'insidia che può derivare alla tesoreria — e quindi alla stabilità della moneta e alla possibilità della espansione della spesa — da un andamento sfavorevole della bilancia dei pagamenti; insidia che, per di più, noi possiamo prevenire soltanto in parte. Infatti è ovvio che, mentre per il bilancio dello Stato la nostra autorità è sovrana e la nostra responsabilità è piena, anche in rapporto al contributo che alla stabilità della moneta la gestione del bilancio può dare, per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti, invece, i problemi, le cause e le forze motrici provengono da lontano e soltanto in qualche misura, attraverso una politica degli scambi e dei pagamenti, noi siamo in grado di fronteggiarle o di modificarle.

Nello svolgimento della discussione sono stati fatti riferimenti specifici a taluni stanziamenti. I punti toccati sono quelli delle spese per le sovvenzioni alle industrie cinematografiche, per l'edilizia scolastica ed infine per la pubblica sanità.

Per quel che riguarda le spese per le contribuzioni che lo Stato dà allo sviluppo e al mantenimento delle industrie cinemato-

grafiche, abbiamo notato che da nessuna parte sono venute obiezioni alle leggi vigenti. L'onorevole Pintus ed altri, parlando a questo riguardo, hanno, se mai, manifestato una sola preoccupazione: che, scadendo prossimamente queste leggi, esse possano essere modificate nel senso di diminuire le percentuali in base alle quali lo Stato deve oggi intervenire per sovvenzionare tali industrie.

Lasciamo in ombra — come ha fatto la relazione scritta — l'esame di questa particolare situazione, su cui il Parlamento ha già interloquito abbondantemente in occasione degli esercizi precedenti. Oggi basterà rilevare che la contribuzione che lo Stato versa alle industrie cinematografiche, come percentuale proveniente dagli incassi delle sale di proiezione, ammonta, stando ai preventivi che abbiamo sott'occhio, a più di 10 miliardi.

L'onorevole Lozza, parlando di richieste di migliori e maggiori stanziamenti che egli avanzava al Governo in pro del settore della pubblica istruzione, si è riferito anche alle esigenze dell'edilizia scolastica; tema non nuovo, che anche nelle discussioni del bilancio della spesa è stato negli esercizi precedenti trattato. Senonché mi corre l'obbligo, perché la Camera non dia un'interpretazione e non abbia una nozione incompleta su ciò che ha detto l'onorevole Lozza, di dire che lo stanziamento di 500 milioni iscritto nel bilancio dei lavori pubblici per far fronte alla esigenza dell'edilizia scolastica non rappresenta il volume degli investimenti che a questo riguardo si potranno fare nell'esercizio 1954-55, ma rappresenta il limite d'impegno che nell'esercizio 1954-55 il ministro dei lavori pubblici è autorizzato ad assumere come contributo per la costruzione di edifici scolastici.

E, poiché questi limiti d'impegno sono annualmente fissati e poiché i piani di ammortamento della spesa necessaria per la costruzione di questi edifici scolastici con il contributo percentuale dello Stato si estendono normalmente per una durata di 35 anni, si capisce che nell'esercizio 1954-55 si possono autorizzare costruzioni per un ammontare ben più importante ed ingente di quello che non possa far supporre la cifra di 500 milioni stanziata in bilancio.

Per l'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità sono state avanzate da più parti richieste variamente motivate. Debbo soltanto far rilevare qui, come relatore per la spesa, che la rubrica «igiene e sanità» è quella che in questo esercizio ha avuto maggior potenziamento. Il totale delle somme che per

l'esercizio 1954-55 sono allocate nella rubrica dell'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità è del 22 per cento superiore a quelle dell'esercizio immediatamente precedente, cioè dell'esercizio corrente. Il che significa dunque che in larga misura, anche se non in completa misura, il Governo, nel proporre il suo bilancio, si è fatto carico delle esigenze che da tutte le parti della Camera erano state segnalate in occasione delle precedenti discussioni. La relazione scritta ha richiamato l'attenzione della Camera e del Governo sull'opportunità che alla prima utile occasione siano presentate relazioni, anche provvisorie, delle gestioni commerciali che lo Stato ha intrapreso in questi ultimi anni.

Poiché si tratta di un'attività nuova, svolta in un campo dal quale lo Stato si era prima d'ora astenuto, poiché si tratta di gestioni derivanti da acquisti commerciali che erano state messe in moto per far fronte a temute situazioni congiunturali (e pare che in effetti abbiano in questo senso positivamente operato), sembra opportuno non ritardare a dare una cognizione completa dell'andamento di queste gestioni fino al momento in cui le gestioni stesse saranno esaurite. Io penso che, trattandosi di gestioni nate per approvazione del Parlamento, è bene che il Parlamento si faccia lui diligente per questa richiesta, al fine anche di evitare che sommarie indicazioni, giudizi maldestri, informazioni frammentarie portino, almeno in questo campo specifico, ad affermazioni fuori posto. È un invito che noi e la Commissione rivolgiamo al Governo, perché, come ripeto, questo è in sostanza il modo col quale il Parlamento, dopo aver approvato una legge, tiene ferma la sua responsabilità di controllore politico sulle conseguenze della legge approvata nel campo della pubblica finanza e dell'economia del paese.

Un'osservazione di carattere generale, che la Commissione finanze e tesoro si fa carico di esporre alla Camera, è l'opportunità che tutti insieme — Parlamento e Governo — si voglia d'ora in poi rivolgere più insistente e più sistematica attenzione alla economicità, al rendimento della spesa pubblica. Troppe volte sentiamo dire, anche autorevolmente, ma comunque troppo insistentemente, che il rendimento della pubblica spesa non è adeguato al suo volume. Si accusa la pubblica amministrazione di una intrinseca incapacità ad una gestione redditizia delle somme che sono ad essa assegnate; si accusa la pubblica amministrazione di ubbidire ad un controllo formale, che, mentre non lascia dubbi sulla

correttezza della gestione, non si estende all'opportunità, all'efficacia e al buon rendimento della spesa stessa.

Istituire quindi un colloquio continuo fra Camera e Governo, in modo particolare fra Commissione finanze e tesoro e Governo, al fine di collaborare per una buona utilizzazione della spesa, è — io penso — un dovere cui noi deputati non possiamo sottrarci, se vogliamo cooperare seriamente e sinceramente al raggiungimento degli scopi che vengono da più parti sollecitati. Siamo oggi di fronte al fatto che, anche per l'interpretazione che si dà all'ultimo capoverso dell'articolo 81 della Costituzione, non si affaccia nel bilancio dello Stato una nuova spesa se non contestualmente accompagnata dalla nuova entrata. Si interpreta quindi l'ultimo capoverso dell'articolo 81 nel senso che ogni nuova spesa debba per forza recare con sé un nuovo tributo o l'inasprimento di un tributo precedente. Si è così portati a non pensare che per lo meno una contribuzione a far fronte a spese giudicate urgenti e indilazionabili si possa ottenere anche attraverso compressione di spese che, avendo ormai esteso la propria efficacia o essendosi dimostrate meno urgenti, potrebbero lasciare il posto ad altre spese sopravvenute.

Bisogna darci carico delle osservazioni e dei dubbi che l'onorevole Turnaturi ha affacciato circa la opportunità, per lo meno circa l'efficacia che metodi nuovi per il reperimento di nuove entrate e di nuovi contribuenti dovrebbero d'ora in poi essere seguiti. A prescindere da queste ragioni di opportunità, è un fatto che se noi dimostreremo alla pubblica opinione che siamo severi controllori della pubblica spesa, non dico soltanto nell'aspetto formale, ma soprattutto nel suo rendimento e nella sua necessità, noi avremo arricchito la nostra azione di un titolo morale che ci abilita a perseguire il renitente al dovere fiscale molto meglio di quello che non si possa fare mettendo avanti soltanto l'autorità della legge e dello Stato. Avremo arricchito il nostro comando di elementi di carattere morale a cui il contribuente è sempre sensibile e di fronte ai quali, comunque, l'opinione pubblica e il contribuente svogliato saranno inchiodati ad una azione persuasiva.

Io penso poi che a questo riguardo bisognerà affrontare un tema di grande importanza e di vaste dimensioni, ed è quello che, del resto, la Commissione finanze e tesoro ha in varie occasioni affacciato all'attenzione della Camera e del Governo. Si tratta di tro-

vare il modo con il quale, insieme con la discussione dei bilanci finanziari, si possa fare di massima una discussione anche per la gestione di tutte le altre attività economiche nelle quali lo Stato è interessato. Il discutere su schemi di bilancio che riproducono quasi intatta la tradizione che ci è venuta dal nostro lontano risorgimento, è diventato anacronistico.

Ormai abbiamo il senso di una nuova dimensione che lo Stato ha raggiunto in questo campo e restiamo perplessi di fronte al fatto che così importanti, così ingenti gestioni di carattere economico sfuggono ad una rilevazione, ad un controllo, ad una discussione organica e bene inquadrata e ben limitata da parte del Parlamento e quindi da parte del paese.

Quali siano le difficoltà per inserire questa discussione e armonizzarla con le discussioni che dovremo pur sempre fare per essere ubbidienti alla legge di contabilità dello Stato, è tema di grande momento che io mi limito qui ad accennare; ma è vero anche che l'assenza di una discussione e di una indagine completa e serena è forse la prima spiegazione del perché in questo campo gli apprezzamenti siano spesso inquinati da giudizi improvvisati, qualche volta da affermazioni malevoli, comunque da affermazioni che non hanno il loro appoggio su documentazioni probatorie.

Diamo, quindi, al paese l'impressione che nulla sfugge alla nostra osservazione, che la nostra indagine sale dalle cifre che sono alloggiate nei bilanci preventivi e abbraccia tutta la gestione dello Stato. È necessario approntare tutti gli strumenti affinché questa discussione e questo maggior perimetro della nostra discussione siano presto definiti; in ogni caso fare in modo che il paese senta e sappia che il Parlamento è qui per controllare, non solo economicamente, non solo dal punto di vista formale, ma soprattutto dal punto di vista politico, la gestione delle somme che noi chiediamo ai contribuenti, perché è questo un modo degno con il quale noi serviamo il paese. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Vicentini, relatore per il bilancio del Ministero delle finanze.

VICENTINI, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la mia replica sarà sintetica e toccherà soltanto i punti essenziali che hanno caratterizzato la discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Si è criticato il sistema tributario, si è affacciato il problema ponderoso delle evasioni, si è invocata una politica tributaria in funzione dello sviluppo dell'economia. Questi sono i tre punti sui quali io mi soffermerò brevemente, consegnando a complemento di quanto io dirò le tabelle di appoggio delle mie argomentazioni agli stenografi.

Innanzitutto la critica al sistema tributario. Si è detto: la vostra politica tributaria è una politica classista, la vostra politica tributaria è una politica che favorisce il capitale, che favorisce i monopoli. Cioè abbiamo risentito ancora una volta tutti quegli slogan che con esasperante monotonia corrono per certa stampa e che cercano di gettare delle cortine fumogene su tutta quella che è stata l'azione e il travaglio dell'attività del Ministero delle finanze in questi anni. È necessario quindi, doverosamente necessario, ripetere le argomentazioni che abbiamo avuto occasione non solo di scrivere nella nostra relazione, ma di ripetere quanto qui altre volte ho avuto occasione di dire.

Guardiamo al nostro sistema fiscale. Esso non è stato creato in questi anni, ma rappresenta, nelle sue linee essenziali, il sistema fiscale tradizionale nel nostro paese. E se vi è stata, e se vi è (come vi è, e lo dimostrerò) qualche novità nel sistema fiscale, essa è stata rappresentata da una maggiore sensibilità sociale, che ha permeato l'attività del Ministero delle finanze dal 1947 in poi. L'imposta sui terreni, l'imposta sui fabbricati, sul reddito agrario, l'imposta di ricchezza mobile e l'imposta complementare progressiva rappresentano le basi fondamentali della nostra imposizione diretta. Imposizione diretta che non è di classe.

Si è voluto incomodare una voce d'oltre tomba, una voce ormai molto lontana, quella di Quintino Sella, per ricordare a noi quali sono i canoni fondamentali che devono essere osservati nella politica tributaria. L'onorevole Assennato mi consenta di aggiungere, a quanto egli ha voluto ricordare, qualche cos'altro di Quintino Sella, che noi cerchiamo di attuare e troviamo documentato nell'attività del Ministero delle finanze. Quintino Sella, nel raccomandare ai colleghi del suo tempo quello che l'erudizione dell'onorevole Assennato ci ha ricordato, richiamava ed intravedeva già fin d'allora la necessità della introduzione del criterio della progressività nel nostro sistema tributario.

Progressività del sistema tributario che troverà un timido tentativo nel 1920; con un uomo che risponde al nome di Filippo Meda,

di nostra parte, il quale per primo ha formulato e presentato un organico progetto per l'introduzione nel sistema fiscale italiano di un'imposta complementare personale progressiva sul reddito, che avrebbe avuto ben altra storia negli annali della nostra finanza se con il 28 di ottobre 1922 non si fosse interrotto lo sviluppo democratico della vita politica italiana.

Quintino Sella ricordava, nel 1877, nel discorso pronunciato alla Camera per l'approvazione del testo unico riguardante il riordino dell'imposta di ricchezza mobile, che il criterio proporzionale non rispettava appieno il canone della giustizia distributiva del carico tributario.

Il nostro così argomentava: supponiamo due redditi soggetti all'imposta di ricchezza mobile del 10 per cento: uno di una lira giornaliera, uno di 10 lire giornaliera. Al portatore di un reddito di una lira giornaliera l'imposta sottrarrà dieci centesimi, al secondo, cioè al più fortunato portatore del reddito di dieci lire, l'imposta sottrarrà una lira giornaliera. La giustizia distributiva è però solo in apparenza rispettata. Infatti noi possiamo pensare che i due sacrifici non si equivalgono. Quello del primo contribuente può rappresentare la rinuncia del companatico, mentre quello del secondo può forse rappresentare soltanto la rinuncia alla poltrona a teatro. Come si vede, già fin da allora era adombrato, anche se non espresso, il moderno criterio della progressività in funzione della capacità contributiva concepita come parificazione dell'entità dei sacrifici.

Già dal 1920, come ho detto, proprio un uomo di questa parte, ha interpretato quella istanza e ha promosso l'introduzione del criterio della progressività nel nostro sistema tributario.

Del resto, che non abbiamo dimenticato le nostre origini, che non abbiamo tradito i nostri programmi, che siamo rimasti fedeli alla nostra tradizione, che l'azione del ministro delle finanze non sia stata sorda alle istanze sociali, lo dimostrano i nuovi lineamenti impressi alla struttura del nostro sistema fiscale.

Onorevole Assennato, un solo esempio: quando al dicastero delle finanze era ancora preposto un collega della sua parte, e cioè sino alla fine di gennaio del 1947, il minimo imponibile dell'imposta complementare era di sole dodicimila lire e l'entità e la progressività delle aliquote erano rimaste quelle previste per redditi espressi in lire 1938!

Fino allora un reddito di centoventimila lire annue, di 10 mila lire mensili, pagava

8.531 lire per imposta complementare. Uno di 240 mila, ventimila lire mensili, ne pagava 24 mila. Dal 1950, questi redditi sono stati esentati dal pagamento della complementare. Sì, esentati, perchè, si badi bene, con l'innovazione introdotta non si tratta più di minimo «imponibile», ma di minimo «esente». In che cosa consiste la differenza? La differenza sta in ciò: col minimo imponibile i redditi superiori a tale limite venivano colpiti su tutto il reddito; col minimo esente viene invece tassata soltanto la parte eccedente tale limite. Si attua, insomma, un vero e proprio abbattimento alla base.

Inoltre, mentre sino al 1947 le detrazioni per carichi di famiglia erano commisurate ad un ventesimo per ciascun componente, o a due ventesimi per coloro che avevano cinque o più figli, escluso il coniuge, dal 1950 è ammessa una detrazione fissa di 50 mila lire per ogni componente la famiglia, coniuge compreso. Non si dimentichi poi che a decorrere dal 1° luglio 1952 non sono soggetti all'imposta complementare i contribuenti con redditi complessivi di solo lavoro non eccedenti le 480 mila lire annue e che con il recentissimo provvedimento annunciato tale limite è ulteriormente elevato a 540 mila lire.

Da quanto ho detto risulta chiaramente che, se la politica fiscale attuata in questi ultimi anni ha una caratteristica, essa è quella di aver portato sollievo alle classi meno abbienti e di aver trasferito su altre il peso, giusto peso, del gravame fiscale. Infatti più di 400 mila sono i contribuenti cancellati dai ruoli della complementare mentre la materia imponibile non solo non è diminuita, ma è aumentata.

Non dico con questo, onorevole Assennato, che tutti abbiano pagato e pagato il giusto; riparleremo di questo. Voglio affermare soltanto che la politica finanziaria del Governo si è sforzata di esonerare i meno abbienti.

Devo quindi concludere, dopo la dimostrazione, che la sua affermazione non risponde alla realtà dei fatti e che la nostra politica finanziaria è permeata da quello spirito di ansia sociale che non può essere monopolio di nessuno e che, a buon diritto, rivendico anche a noi.

Come Silvio Pellico ammoniva i suoi contemporanei che non coloro che gridano «patria, patria» sono i veri patrioti, ma riteneva tali coloro che la patria onoravano col rispetto delle leggi, con l'adempimento del proprio dovere, col celebrarla con le opere, col difenderla, onorandola e non tradendola

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

fuori dei confini, così lasciate che ricordi a voi che la dimostrazione di una sensibilità sociale, questo conforto e spasimo ad un tempo, intimo della nostra coscienza, non sta nei monotoni ritornelli prefabbricati, ma nei fatti ed indirizzi concreti attuali che ho cercato di illustrare. (*Applausi al centro*).

Si è detto ancora: avete eluso il criterio della progressività voluto dall'articolo 53 della Costituzione. Anche questa affermazione è falsa. Non risponde a verità non solo per quanto ho avuto l'onore di illustrare sin qui e che sarebbe già sufficiente per smentire l'affermazione, ma anche per altri dati di fatto.

Con la legge della perequazione tributaria si è innovato, ed anche questa volta a favore dei redditi minimi, con la franchigia o abbattimento alla base, di lire 240 mila anche per le imposte reali, cioè per la imposta di ricchezza mobile. È stata, almeno in parte, corretta l'ingiustizia della proporzionalità dell'aliquota, e per i redditi minimi, quanto più sono vicini al valore della quota esente, tanto meno funziona la proporzionalità dell'imposta.

Ma l'onorevole Assennato ha voluto suffragare la sua affermazione limitandosi a citare la percentuale del 15,50 che troviamo accanto all'entità delle imposte dirette, rispetto al totale delle entrate di bilancio. Occorre approfondire l'indagine e non rimanere a questa prima approssimazione, dovuta unicamente ad una classificazione derivante dal sistema di riscossione. Non si può accettare il 34,70 per cento delle tasse e imposte dirette sugli affari e il 24 per cento delle dogane e imposte indirette sui consumi, *sic et simpliciter*, come probatori di un indirizzo fiscale elusivo della progressività e gravante soltanto sui consumi, per condannare come classista, a favore dei ricchi, tutto il nostro sistema tributario. Se uno studente dovesse presentarsi all'esame di scienza delle finanze e dovesse citare, come ha fatto l'onorevole Assennato, queste proporzioni ed indicare quindi le imposte di successione, quelle sui trasferimenti di proprietà, di registro, di bollo, ipotecarie, ecc., che sono elencate nel capitolo delle imposte indirette sugli affari, come afferenti ai consumi e non al capitale, verrebbe bocciato.

La stessa indagine discriminante dev'essere condotta per l'imposta generale sull'entrata. Abbiamo sentito l'anno scorso, in occasione del dibattito sui bilanci finanziari, il ministro delle finanze esporre le cifre dell'incidenza di tale imposta sui vari

settori economici e quindi sulla discriminazione dei consumi soggetti all'imposta generale sull'entrata; di tutti questi elementi dobbiamo tener conto quando seriamente vogliamo stabilire il vero rapporto tra imposte dirette e indirette.

Che dire poi dei proventi delle dogane? Come si può fingere di ignorare il duplice aspetto della tariffa doganale e non riconoscere che quello strettamente fiscale ha ceduto di gran lunga il passo a quello economico come strumento di difesa della nostra attività economica, che è quanto dire, per un paese come il nostro, privo o scarso di materie prime, come protezione dell'occupazione della nostra classe lavoratrice?

Come si può onestamente e seriamente prescindere da tutto ciò nel prospettare il reale indirizzo della nostra politica tributaria?

Non mi nascondo che ci sono state e vi sono tuttora notevoli difficoltà da superare per raggiungere gli obiettivi desiderati, che vi sono lacune da colmare, se vogliamo anche errori da correggere, ma non possiamo dimenticare l'azione deleteria che il cataclisma monetario, derivato dalla guerra, ha esercitato sulla struttura del nostro sistema fiscale. Esperienza vissuta dopo la prima guerra mondiale e che si è ripetuta, anche in proporzione più vasta, dopo la recente guerra.

Ricordo un articolo dovuto alla penna della « buonanima » in cui quasi come apocalittica invettiva *d'après moi le déluge* si minacciava tra le « mine sociali » l'azione negativa dell'inflazione, ben conoscendo come essa rappresenti la più potente leva dissolvente dell'ordinamento sociale.

Va rilevato a questo proposito che l'azione del torchio cartaceo, spostando la tradizionale ripartizione dei redditi, sottopone l'azione del ministro delle finanze ad una fatica irta di difficoltà per reperire i nuovi portatori di reddito. Come alla fine dell'altra guerra abbiamo avuto il fenomeno del « pescecianismo », dopo questa vi è stato il « borsanerismo », cioè lo spostamento di redditi verso classi che possono qualificarsi come efflorescenze di mufte proprie di un clima economico patologico. È perfettamente spiegabile come sia difficile il reperire ed accertare, con la stessa velocità con la quale si manifestano, tali spostamenti.

Ricorderò, ad esempio, come in tutti i comuni l'unica entrata (e qui mi valgo di un'inchiesta che a suo tempo ho fatto per la mia provincia) valida a sostenere le finanze comunali nel 1945 era rappresentata dal dazio-consumo: l'imposta di famiglia non esisteva quasi più. Allo stesso modo per il

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

bilancio dello Stato c'è voluta tutta un'opera di ricostituzione dell'attività finanziaria, per poter adeguare gli strumenti ai nuovi accertamenti. Ma col 1951 qualche cosa di nuovo è intervenuto, e questo qualche cosa è quella riforma che ogni anno che passa dà i propri frutti, e nonostante tutte quelle riserve che ancora circondano questo degno esperimento che ascriviamo a merito dei governi che si sono succeduti in questo dopoguerra e a merito particolare dell'onorevole Vanoni, questo strumento fiscale rimane e rimarrà come un punto di partenza per il risanamento effettivo ed efficace del sistema tributario italiano.

Vi sono, poi, delle imposte il cui gettito è soggetto a ragioni superiori di politica sociale. Ad esempio, il gettito della imposta sui fabbricati è soltanto 5-6 volte quello anteguerra, e ciò perché purtroppo si è reso ancora una volta necessario che la benemerita classe dei proprietari di fabbricati avesse a pagare un notevole servizio sociale alla nazione.

Infatti, dato che i fitti sono bloccati, non si può aumentare l'imponibile da assoggettare all'imposta e quindi aumentare il gettito dell'imposta stessa. Sempre per il settore edilizio, come dimenticare poi tutta la politica fiscale di esenzioni per richiamare il risparmio privato, già duramente colpito nei precedenti investimenti edilizi, per contribuire a risolvere il problema degli alloggi?

Una esenzione venticinquennale scalare tuttora valida venne invece concessa in base all'articolo 2 del regio decreto 21 giugno 1938, n. 1094, per tutte le costruzioni di fabbricati ad uso di civile abitazione, anche con botteghe e negozi, iniziate dopo il 1° dicembre 1936 e che vennero finite entro il 31 dicembre 1950, e ciò anche nei casi di soprizzo e di ricostruzioni eseguite sull'area primitiva.

Le esenzioni ed agevolazioni previste per le case di abitazione sono applicabili anche ai locali destinati a negozi, quando i medesimi rappresentino un accessorio, appartengano al medesimo proprietario ed il reddito non superi il quarto di quello dell'intero edificio. In caso diverso, l'esenzione rimane limitata alla sola parte destinata ad abitazione. Mediante tale esenzione scalare, il fabbricato, dopo il solito biennio di esenzione, viene tassato in ragione di un venticinquesimo del reddito ogni anno, in modo da sottoporre il reddito stesso alla totale tassazione il 27° anno.

Le case costruite ai sensi della legge 10 agosto 1950, n. 715 (legge Aldisio), ed ultimate entro il 31 dicembre 1955, fruiscono della esenzione per 25 anni dall'imposta sui fabbricati.

Per le case di abitazione, anche se comprendono uffici e negozi, che non abbiano il carattere di abitazioni di lusso, la cui costruzione sia iniziata dal 18 luglio 1949 al 31 dicembre 1953 (in corso di proroga) ed ultimata entro il biennio successivo all'inizio, viene accordata una esenzione per 25 anni dall'imposta fabbricati e relative sovrimposte, con decorrenza dalla data della dichiarazione di abitabilità.

Sopravvivono tutte queste esenzioni che hanno ritardato e riarderanno ancora per molto tempo la possibilità di adeguare l'aumento del gettito dell'imposta fabbricati al parametro della svalutazione monetaria ed ai valori di mercato delle abitazioni. Quindi, onorevoli colleghi, di tutti questi elementi dobbiamo tener conto quando vogliamo stabilire dei confronti o dei rapporti tra i vari cespiti che concorrono a costituire le entrate del nostro bilancio.

Dopo questa obiettiva dimostrazione dobbiamo concludere che siamo incamminati per la strada dell'ortodossia finanziaria anche in relazione al dettato del citato articolo 53 della Costituzione.

Passiamo ora al problema delle evasioni. Sarebbe grave errore il nostro se non dovessimo ritenere che il problema delle evasioni esiste e per alcuni aspetti è grave. C'è troppa gente in Italia che non sente ancora il dovere morale, prima ancora che civile, di contribuire, secondo le proprie possibilità, alle spese ognora crescenti per la collettività nazionale. Tutti costoro devono essere chiamati alla leva. Non possono essere tollerati i renitenti. Dalla sicurezza esterna ed interna, al miglioramento dell'istruzione, al rimargiamento delle piaghe che la guerra ha lasciato come orme del suo sinistro passaggio sul nostro territorio nazionale, alla bonifica igienica e profilattica dei nostri centri abitati, alla previdenza ed assistenza sociale, alle opere di riforma, in una parola a tutto questo cantiere operoso che è in attività. al di là dei cancelli del quale, una folla ancora attende d'essere chiamata al lavoro, a tutto questo immane complesso di opere che qualificano il fervore della rinata, libera e democratica vita nazionale, nessuno deve mancare.

Come ho detto nella mia relazione, è perciò necessario che l'amministrazione finanziaria affini sempre meglio i propri servizi allo scopo di eliminare questo inconveniente che, prima di recare danno al bilancio dello Stato, suona offesa a tutti coloro, e ve ne sono, che adempiono sempre totalmente e lodevolmente il loro dovere.

Qualche vantaggio può derivare anche dalla sua azione, signor ministro. In primo luogo bisognerebbe riconsiderare se è proprio utile mantenere l'obbligo della denuncia annuale anche per tutti i dipendenti dello Stato, che si è voluto introdurre lo scorso anno. Tale innovazione è stata richiesta dalla necessità di stabilire le giuste aliquote per coloro che, oltre al reddito di puro lavoro, hanno anche altri cespiti d'entrata, lo so. Ma il risultato vale la spesa? Il maggiore affollamento di denunce non ostacola alle volte quel lavoro di revisione che gli uffici potrebbero forse indirizzare con maggior profitto verso altri obiettivi? Questo affollamento non può alle volte essere invocato come giustificazione della mancata azione verso coloro che meriterebbero una più attenta osservazione? Non sarebbe opportuno cercare con ogni mezzo di eliminare il superfluo per dare la possibilità di fare un lavoro più serio e più approfondito di revisione e di indagini per la ricerca dei renitenti? Sono quesiti che attendono una risposta, signor ministro, e che dovranno imporsi alla sua attenzione se, come ha dichiarato, vuole efficacemente progredire ed affinare il sistema introdotto dal benemerito suo predecessore.

Ma, a parer mio, altri elementi devono concorrere per facilitare la via alla ricerca degli evasori: bisogna cercare di semplificare il sistema tributario e diminuire le aliquote. Bisogna semplificare il nostro sistema tributario. Ho scritto nella relazione che se dovessimo tracciare le linee della storia della nostra finanza, potremmo elencare quasi tutti i nomi dei ministri che si sono succeduti al dicastero delle finanze, perchè quasi tutti, sotto l'assillo del fronteggiare l'espansione ognor crescente della spesa, hanno dovuto segnare il loro passaggio con l'istituzione di un'imposta o con l'inasprimento di una aliquota.

Orbene, oggi che quasi un decennio ormai ci separa dalla fine della guerra, che il gettito tributario, nel suo complesso, ha raggiunto limiti difficilmente superabili, è opportuno, e forse anche necessario, provvedere alla semplificazione di tutto il sistema. Poche imposte, ma buone. Quelle tradizionali, bene ordinate, che rimangono stabili nel tempo. « L'imposta che ciascun individuo è obbligato a pagare, dev'essere certa e non arbitraria », ammonisce la seconda delle regole dettate da Adamo Smith, ricordata ieri sera dal collega Roselli. E quel « certo e non arbitrario » può benissimo riferirsi a quei balzelli temporanei imposti per fronteggiare nuove spese. Se vogliamo

effettivamente adeguare anche il nostro ai sistemi tributari più progrediti, dobbiamo far tesoro degli insegnamenti che ci vengono dalla finanza dei paesi anglosassoni la quale, malgrado l'enorme aumento della spesa pubblica, ha mantenuto immutata la struttura del sistema tributario.

Altro elemento che faciliterà il reperimento dei renitenti è la riduzione delle aliquote. Forse è giunto il momento opportuno anche per questa revisione. Quando si sono fatti gli studi per la riforma e per la perequazione tributaria, si era prospettata anche la possibilità di ridurre le aliquote dell'imposta di ricchezza mobile. Pur mantenendo ferma quella della categoria *A*, ridotta al 22 per cento dal gennaio 1949, per quelle di categoria *B*, dopo la riduzione al 18 per cento, si prevedeva la possibilità di una graduale riduzione biennale al 16 e al 14 per cento, in modo da ritornare all'aliquota in vigore dal 1929 al 1943. Ma, nelle more dello studio, era avvenuto, in campo internazionale, un fatto nuovo che determinava allarme anche per la politica fiscale: la Corea.

Mentre il nostro bilancio attingeva ancora largamente agli aiuti internazionali, voglio dire al contributo americano, e proprio mentre quel paese si imponeva ulteriori sacrifici straordinari per confermarsi paladino e garante della nostra libertà, evidentemente non era possibile procedere sulla via della riduzione delle aliquote. Via che avrebbe potuto essere interpretata all'estero come minore impegno del popolo italiano nell'azione comune di difesa. Ma oggi siamo nell'anno di grazia 1954, certi timori sono scomparsi o si sono attenuati. Altri ne sono sorti che richiedono anche in campo fiscale una giusta considerazione. È opportuno affrontarli anche per avviare a soluzione quelli della vera perequazione e della maggiore giustizia sociale.

L'onorevole Ghislandi ha bonariamente rimproverato il Governo di aver trascurato l'aspetto produttivistico, che non può andar disgiunto dalla politica fiscale. Vi deve essere uno stretto nesso tra politica finanziaria e sviluppo dell'economia.

Onorevole Ghislandi, qualcosa è stato fatto. Basterà ricordare il regime doganale speciale per i macchinari e per gli impianti provenienti dall'estero e occorrenti per la ricostruzione e per l'ammodernamento delle nostre industrie; quello per la industrializzazione del Mezzogiorno; per le costruzioni navali a salvaguardia del lavoro dei nostri cantieri; quello per le varie zone industriali, allo scopo di favorire lo sviluppo economico di de-

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

terminate zone depresse del territorio nazionale; i vari punti franchi; i regimi speciali ed infine il recente provvedimento che accorda una percentuale di rimborso degli oneri fiscali e sociali per i prodotti esportati.

Se questo è stato fatto, dobbiamo però riconoscere che dobbiamo fare di più, se vogliamo offrire la possibilità ai nostri benemeriti esportatori di competere con la concorrenza sui mercati internazionali. Il mondo è diventato piccolo e la concorrenza è spietata.

Non è mio compito ricordare qui le difficoltà che in pratica ancora si frappongono all'attuazione di principi di solidarietà economica internazionale, che sono in teoria celebrati ed accettati da tutti; l'esperienza anche recente ci porterebbe facilmente ad una dolorosa e scoraggiante ironia, ma, limitandomi a considerare la politica finanziaria nel suo aspetto produttivistico, e cioè come elemento concorrente allo sviluppo dell'economia, mi corre l'obbligo di ricordare che favorire le esportazioni significa sviluppare quell'intercambio commerciale che in ogni caso, ma specialmente per il nostro paese, rappresenta la salvaguardia più efficace dell'attività delle industrie, il mezzo classico per equilibrare la bilancia commerciale. I 60 miliardi del recente provvedimento per favorire le nostre esportazioni rappresentano ben poca cosa rispetto agli analoghi provvedimenti degli altri paesi, Germania compresa.

Ma, connesso a questo problema, ve n'è un altro che deve essere opportunamente considerato, e cioè quello degli investimenti, riguardato nel duplice aspetto interno ed esterno. Non possiamo ignorare quanto si attua all'estero. Negli Stati Uniti la parte di reddito che viene investita in nuovi impianti, o nell'ampliamento di impianti già esistenti, è esente dal pagamento di imposte. Queste naturalmente graveranno sui nuovi redditi derivanti da tali attività. Ma intanto viene favorita la dilatazione e lo sviluppo dell'attività economica. La stessa politica sta per essere introdotta in Germania e in Francia.

Anche l'Italia, così bisognosa di attivare tante braccia che ancora sono dolorosamente inerti, deve favorire con la sua politica finanziaria queste possibilità di sviluppo. Del resto, gli investimenti edilizi, che rappresentano un investimento di capitale, non sono stati resi immuni da gravami fiscali perché rappresentano l'apporto di un grande bene sul piano sociale, qual è quello della casa? Un simile accorgimento deve essere studiato per favorire gli investimenti industriali. Sono

soltanto essi che possono salvaguardare la occupazione di tutti coloro che sono già al lavoro e costituire una fondata speranza per i molti altri che ancora ansiosamente attendono.

Inoltre, per quanto riguarda l'aspetto esterno, è necessario creare nel nostro paese il clima favorevole per l'ingresso di capitali stranieri. Capisco come tale problema ne coinvolga altri di carattere valutario, ma siccome è in declino l'assistenza che finora ci è venuta per le vie che conosciamo, così è necessario trovare modo di favorire altre correnti private di investimenti a vantaggio della nostra struttura economica.

Anche questo importante problema, onorevole ministro delle finanze, affidiamo alla sua considerazione, perché la ricostituzione ed il riassetto del sistema tributario non vada mai ad incidere sulla produttività. Sarebbe agricoltore maldestro quello che per cogliere il frutto compromettesse irreparabilmente la vitalità della pianta.

Ella, onorevole ministro, che ha consegnato a giusto titolo di onore della prima legislatura della Repubblica Italiana quella ponderosa e meditata inchiesta sul grave ed angoscioso problema della disoccupazione, nell'assolvere i compiti gravi che le derivano dall'essere a quel posto, abbia sempre presente al suo spirito l'intento che l'ha guidata nell'inchiesta, e quindi veda sempre l'azione fiscale in funzione della produttività.

Favorire, quindi, non mortificare, lo sviluppo della nostra economia. E ciò a vantaggio di quel bene che ogni giorno preme sul nostro cuore: agire in modo da favorire tutti coloro che attendono dall'attività del Governo possibilità di lavoro, benessere, tranquillità e pace. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

Approvazione di un disegno e di proposte di legge da parte di Commissioni in sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che nelle riunioni di stamane delle Commissioni permanenti, in sede legislativa, sono stati approvati i seguenti provvedimenti:

dalla IX Commissione (Agricoltura):

Senatore SALOMONE: « Disposizioni integrative della legge 27 dicembre 1953, n. 938, concernente provvidenze per le zone colpite dalle alluvioni in Calabria » (*Approvata dall'VIII Commissione permanente del Senato*) (738);

dalla X Commissione (Industria):

« Modificazione dell'articolo 3 del decreto-legge 8 gennaio 1951, n. 1, convertito nella legge 9 marzo 1951, n. 105, relativa alla richiesta di dati sulla giacenza di alcune merci e sul potenziale produttivo di alcuni settori industriali » (Approvato dalla IX Commissione permanente del Senato) (432);

Senatori CESCHI e LORENZI: « Contributo straordinario per l'esercizio 1952-53 di lire 30 milioni a favore dell'Ente Fiera campionaria internazionale di Padova » (Approvata dalla IX Commissione permanente del Senato) (668);

dalla XI Commissione (Lavoro):

BARTOLE e RAPELLI: « Trasferimento nell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti degli ex impiegati del soppresso Istituto nazionale infortuni per la Venezia Giulia e Zara titolari di rendite vitalizie liquidate dall'Istituto nazionale delle assicurazioni ai sensi del regio decreto-legge 15 marzo 1934, n. 502, convertito, con modificazioni, nella legge 20 luglio 1934, n. 1499 » (626) (Con modificazioni).

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro delle finanze.

TREMELLONI, *Ministro delle finanze*. Onorevole Presidente, onorevoli deputati, sento il dovere, innanzitutto, di ringraziare gli onorevoli deputati che hanno preso la parola in questo dibattito; essi hanno offerto motivi preziosi di incoraggiamento, di consiglio o di critica a chi si è assunto il difficile e molto spesso ingrato compito di dirigere l'amministrazione finanziaria del paese. Le pregevoli relazioni scritte degli onorevoli Roselli, Vicentini e Ferreri che hanno accompagnato questo annuale dibattito, gli appassionati discorsi che hanno fornito materia alla nostra comune meditazione e infine le acute, veramente acute, repliche dei relatori, hanno dato modo non solo di sfiorare, ma spesso di approfondire non pochi aspetti del vasto, multiforme problema della finanza italiana.

Debbo aggiungere che se particolarmente notevoli sono stati alcuni discorsi, come quelli degli onorevoli Alpino, Turnaturi, Lombardi Riccardo e Assennato, anche tutti gli altri interventi hanno portato utilissimi contributi di critica, di idee e di notizie di cui non mancherò di tenere il dovuto conto.

Mi si perdoni tuttavia se — per intuitive ragioni — non mi è dato scendere in dettagli in questo discorso di chiusura. I limiti di tempo necessariamente ristretti assegnati alla mia esposizione e quelli che mi derivano dal dovere di non abusare della vostra amabile sopportazione mi consentono solo il gradito compito di rispondere a qualche maggiore rilievo, e soprattutto di indicare le linee essenziali di un consuntivo e di un preventivo i quali giustificano ed annunziano i modi di prelievo di un quarto circa del reddito del paese. Mentre rimango a disposizione degli onorevoli colleghi per ogni analisi ulteriore, mi limiterò, innanzi a voi, ai rilievi che interessano maggiormente nell'attuale momento il Parlamento o che rispondono a motivi qui ripetutamente accennati nelle discussioni, riservandomi di offrire al Senato altri elementi informativi.

Il primo tema posto in evidenza — ed è l'eterna discussione quando si affronta l'argomento dei prelievi fiscali — è stato quello della cosiddetta pressione tributaria. Si è generalmente rilevato che il livello della pressione fiscale che grava sul contribuente italiano è alto. Ora, se è vero che le percentuali di prelievo tributario confrontate col reddito vanno sempre esaminate tenendo conto dell'altezza assoluta del reddito medio (ed in tal senso si può parlare veramente di una cospicua pressione fiscale in Italia) è pur vero che esse vanno anche giudicate in relazione all'ampiezza dei bisogni cui deve soddisfare un paese con l'intervento della pubblica finanza, e specialmente durante alcuni cicli storici, nei quali vengono sopportate gravose eredità pluridecennali e si attuano programmi politici intesi a correggere sensibili squilibri economici e sociali.

Un altro elemento di valutazione comparata è quello dell'esame economico della natura delle spese pubbliche che il gettito tributario consente di finanziare e, a questo riguardo, ho ascoltato con sommo interesse le acute osservazioni che sono state fatte dai relatori.

Non vi è dubbio che la spesa pubblica, nella sua triplice composizione di consumi pubblici, di trasferimento di redditi e di investimento pubblico provoca, a seconda della prevalenza dell'una o dell'altra categoria di spesa, effetti diversi sull'economia. Il prelievo di una parte del reddito disponibile per destinarlo ad un consumo pubblico, oppure per ridistribuirlo sotto diversa forma a diverse categorie di cittadini, ovvero, ancora, per investirlo in opere di pubblica utilità o di carattere produttivo, va senza dubbio valutato in modo

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

differente. Non è, d'altra parte, mio compito illustrarvi qui la natura della spesa pubblica che, nelle sue linee generali, è stata per altro già analizzata dal ministro del bilancio nella sua esposizione finanziaria e sarà oggetto della esposizione del collega Gava. Ma, su questa complessiva visione del fenomeno economico-finanziario della spesa pubblica, del reddito prodotto e distribuito, desidero richiamare l'attenzione degli onorevoli colleghi.

Comunque, confrontando la situazione italiana con quella di altri paesi, è da ricordare che i soli tributi erariali rappresentano più di un quarto del reddito nel Regno Unito e più di un quinto in Francia e nel Belgio; mentre da noi solo nel 1952 superarono il sesto del reddito nazionale e nel 1953 raggiunsero e superarono appena di poco il 17 per cento. Il prelievo erariale è per altro notevole, come ho detto, non tanto per la sua entità relativa, quanto per il basso reddito medio individuale. Esso non giustificherebbe infatti reiterate lamentazioni se non si tenesse conto anche dei prelievi degli enti locali e minori, e di quelli previdenziali, con i quali la pressione fiscale e parafiscale giunge all'incirca ai tre decimi del reddito nazionale.

Non si può dimenticare poi che, limitandoci sempre al prelievo erariale, esso raggiunge oggi in Italia le 36 mila lire circa annue per abitante, ciò che rappresenta il 17 e il 18 per cento del reddito medio *pro capite*. Calcolando in lire odierne il prelievo erariale del 1939-40, si rileva che le 31 mila lire *pro capite* di allora rappresentavano, poco più (e non certo di meno) di tale percentuale; ed il raffronto ha maggior valore se si pensa all'esigenza di provvedere oggi ad oneri ben più vasti ed urgenti di quelli anteguerra. D'altra parte, tutti i paesi hanno aumentato la pressione fiscale erariale negli ultimi quindici anni. Si può dire che nessun paese si sottrae a questa tendenza. Il complesso delle imposte erariali applicate dai governi dell'Europa meridionale, compreso il nostro, rimane però, in percentuale di reddito nazionale, notevolmente più basso di quello delle imposte erariali applicate dai governi dell'Europa settentrionale o centrale. Il problema — è inutile ripeterlo — si riduce evidentemente ad un problema di limiti. Esso va considerato come parte di quello della pressione globale fiscale e parafiscale, e soprattutto, come ho detto, in rapporto al quadro generale della politica economica quale è stata configurata nell'esposizione del ministro del bilancio. È certo (ed io me ne rendo conto prima di ogni altro) che una politica

fiscale non deve mai astrarre, nel suo complesso di manifestazioni, dalla necessità di proteggersi contro gli errori economici, e che anzi essa deve determinare la sua linea di azione avendo sempre presente l'intero quadro economico.

Quello su cui mi pare tutti, o quasi tutti, se pure in vario senso ed in varie direzioni, sono d'accordo è la necessità di esaminare il « modo di ripartizione » di questo prelievo.

Non si può negare che il quarantennio di cui siamo eredi, come ha ricordato poc'anzi l'onorevole Vicentini, ha fortemente contribuito a deformare il rapporto tra l'imposizione diretta e quella indiretta, sia per le notevolissime alterazioni del metro monetario, sia per le esigenze di cui ogni sistema tributario contemporaneo ha risentito.

L'allargamento della imposizione è un fenomeno in atto in quasi tutti i paesi; e non vi è dubbio che, in un sistema economico ampiamente frazionato, come può in larga parte considerarsi quello italiano, il sistema diretto della imposizione trova limiti vicini. Pertanto, una imposizione indiretta che tenga fermi i principi, in giusta sintesi raccolti, della produttività economica e delle esigenze sociali, costituisce ormai un indispensabile e importante caposaldo del problema finanziario. Pur tenuto conto della estrema difficoltà di una classificazione, che molte volte risente soltanto di una divisione ad uso amministrativo anziché della natura economica e finanziaria dell'onere tributario, è però obiettivo di questo Governo attuare la modifica, per quanto è possibile, del rapporto attuale. Obiettivo non certo facile nè conseguibile con prodigiosi colpi di bacchetta magica, epperò indispensabile e preminente, per ragioni economiche e per ragioni sociali ad un tempo. Nel raggiungimento di questo scopo dobbiamo tener presente sia la struttura economica e sociale del paese, sia le posizioni di partenza della riforma Vanoni del 1951, sia le obiettive difficoltà tecniche e i tempi tecnici richiesti dal mutamento della composizione qualitativa dei tributi, sia infine l'esigenza di non affrontare rischi di notevoli flessioni del gettito assoluto del complesso dei tributi e di non sottovalutare mai i pericoli insiti in quella imposta, ben più iniquamente ripartita, di cui abbiamo sofferto in lunghi periodi di mancata stabilità monetaria.

È, dunque, anzitutto essenziale (e mi compiaccio che da nessun settore della Camera si siano levati dubbi al riguardo) attuare uno sforzo organico e decisivo per mi-

giorare il gettito dell'imposizione diretta. I risultati di questa imposizione, allorché si saranno concretati, consentiranno di scegliere o la strada di uno sgravio per una più ampia zona di contribuenti meno dotati di possibilità reddituali, o quella della contrazione di alcune aliquote, o quella di un minor peso di alcune imposizioni indirette e particolarmente di quelle sui consumi più necessari.

Dovranno esserci presenti, in questa azione, gli obiettivi fondamentali e fra loro connessi di assicurare un reddito esente da tributo per coloro che sono al di sotto di un « minimo vitale » e di fornire il maggior possibile incentivo alla formazione di un reddito nazionale più alto.

Non posso, a questo proposito, dimenticare — e opportunamente l'hanno indicato anche gli onorevoli relatori — che le premesse indispensabili di questa azione sono state poste dal mio predecessore collega Vanoni, di cui tutti conosciamo l'intelligente tenacia e la profonda cultura, accoppiate ad una non comune esperienza.

Il decennio che va dal 1940 al 1950 non aveva consentito, per le vulcaniche trasformazioni operate dalla guerra e dalle vicende monetarie, che di affrontare giorno per giorno le difficili esigenze di una grande collettività, né era possibile riportare subito il sistema tributario alle linee fondamentali, cosa che costituisce l'aspirazione di tecnici e di politici, anche a causa dell'assillo quotidiano di nuove necessità e in ragione del clima di scarsa sincerità e serenità creatosi nei rapporti intercorrenti tra i cittadini e l'amministrazione finanziaria.

Con il riordinamento fiscale, intrapreso nel 1951, che ebbe il principale strumento nella legge di perequazione tributaria, si mirò anzitutto a stabilire le premesse per migliorare questo sistema di relazioni, per ridurre l'imposizione fiscale nei confronti dei contribuenti minori, per accertare meglio i redditi effettivi abbandonando ogni metodo indiziario, per perfezionare tutto il sistema delle imposte dirette, per introdurre, come ha testé ricordato l'onorevole Vicentini, qualche elemento di progressività nella più importante delle nostre imposte dirette, quella di ricchezza mobile.

Questa graduale, ma ininterrotta opera di riforma non si esaurì evidentemente nella legge di perequazione tributaria, né nei provvedimenti successivi; ma bisogna anche tener conto, nel prevedere l'evoluzione futura di quest'opera riformatrice, dell'esperienza utile che ci ha fornito la sua prima applicazione,

delle conquiste raggiunte e dei concetti unitari che l'hanno guidata.

Ora, quale fu e quale deve essere la nostra direzione di marcia? Potrei riassumerla in pochi punti. Anzitutto ripartire il carico tributario in modo da alleggerire i contribuenti meno abbienti e gravare invece quelli dotati di maggiore capacità contributiva. In secondo luogo, accertare meglio e tassare il reddito effettivo e sveltire il procedimento di definizione del tributo. Terzo: ampliare la base imponibile attraverso la lotta contro tutte le forme di evasione. Quarto: dare al contribuente la certezza che i suoi rapporti con l'amministrazione finanziaria non hanno carattere mercantile o contrattuale, ma sono soggetti ad una vera e propria disciplina giuridica; per conseguenza, offrire al contribuente leggi chiare, semplici, attraverso le quali possa avere la certezza del tributo. Quinto: migliorare l'efficienza tecnica dell'amministrazione. Sesto: tenere costantemente presenti le esigenze di produttivismo economico e il miglioramento delle complessive capacità reddituali del paese.

Sul primo punto gli onorevoli relatori si sono già intrattenuti, e ne ha parlato anche l'onorevole Turnaturi. Chi consideri il sistema delle imposte dirette di oggi e lo confronti con quello dell'anteguerra, pur tenendo conto del diverso metro monetario, non può non ammettere che la distribuzione dei carichi fiscali attuata con le imposte dirette si è venuta profondamente modificando. La più importante innovazione è costituita dalla continua e progressiva personalizzazione dell'imposta di ricchezza mobile. Con questo termine si suole indicare il rilievo che si dà, nella determinazione del tributo, all'entità del reddito del contribuente. Per tutti i redditi mobiliari che implicano l'impiego di un lavoro personale da parte del contribuente, sia questa l'unica fonte del cespite (come per i redditi di categoria C-2) o sia questa una fonte che concorre alla produzione del reddito congiuntamente al capitale (come per le imprese individuali tassate in categoria B), il contribuente viene a godere di una detrazione fissa, di una franchigia, di 240 mila lire (fatto, questo, del tutto nuovo nella legislazione post-bellica e sconosciuto dal sistema tributario dell'anteguerra), nonché di una riduzione a metà dell'aliquota per i redditi più bassi e precisamente per le prime 720.000 lire imponibili.

Questo sgravio, come è noto, non viene accordato né ai redditi di puro capitale mobiliare o immobiliare, né ai redditi di

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

categoria *B* delle società. Ciò significa che nell'imposta mobiliare si è proceduto ad un ampio sgravio per le classi meno abbienti che godono di redditi più modesti e provenienti in tutto o in parte dal loro lavoro. Si noti che la concessione di queste agevolazioni è subordinata alla conoscenza da parte del fisco del « reddito complessivo », cioè al cumulo di tutti i redditi mobiliari percepiti dal medesimo contribuente. Non è lontano il giorno in cui si potrà fare un passo più avanti e più decisivo in questa direzione, come si è fatto in altri paesi. Concedendo praticamente a tutti i contribuenti, che hanno un reddito proveniente esclusivamente o prevalentemente dal lavoro personale, la franchigia di 240 mila lire e la riduzione a metà dell'aliquota normale per le prime 720 mila lire, il bilancio statale ha già sopportato la maggior parte del sacrificio necessario.

Questo processo è uno dei motivi importanti del più lento sviluppo delle imposte dirette, dato l'ingente sacrificio sopportato dall'erario per questi sgravi, che pure sono ben giustificabili dal punto di vista sociale. Ora, di fronte a queste profonde modifiche strutturali, quale significato ha la sola cifra del gettito complessivo del tributo? Comunque, per la complementare, ad esempio, il gettito è salito da 0,43 miliardi nel 1938-39 a 36 miliardi e mezzo nel 1953-54, con un incremento di 85 volte. Tale coefficiente di aumento non trova riscontro in nessun altro tributo diretto. A fianco dell'imposta complementare, in materia di finanza locale, si è proceduto ad un alleggerimento dell'imposta di famiglia a favore delle classi meno abbienti, attraverso la concessione di una quota esente pari alle minime esigenze di vita ed un aumento della quota di detrazione a titolo di carico di famiglia. Ma la discriminazione tributaria tra le varie classi sociali non si è operata soltanto attraverso questa più spiccata personalizzazione del tributo, ma anche attraverso l'accentuazione della progressività. Il maggior contributo chiesto ai più abbienti deriva anche dalla cosiddetta discriminazione qualitativa, cioè dalla tassazione più elevata dei redditi a carattere patrimoniale che non di quelli di puro o prevalente lavoro. Si possono non tener presenti tutte queste circostanze per giudicare il gettito complessivo delle imposte dirette e valutarne il suo significato più intimo? Non voglio tediare con ulteriori esemplificazioni, però non posso omettere di ricordare che, se è stata abolita nel 1947 l'imposta straordinaria sul patrimonio, ad essa è

seguita una imposta straordinaria sul patrimonio a carattere progressivo e, successivamente, si è pensato alla introduzione di una imposta sulle società.

Nel campo della tassazione patrimoniale l'imposta sulle successioni ha subito, per effetto dell'inflazione in questo dopoguerra, un aumento sensibile nella sua progressività e le due riduzioni di aliquote attuate nel 1945 e nel 1949 non hanno riportato volutamente il tasso al livello prebellico, mantenendolo ad una percentuale più elevata però per i grandi patrimoni. Sebbene non sia da escludere l'utilità di un riordinamento, va detto che con questo strumento si vuole incidere soprattutto sui grandi patrimoni per raggiungere la migliore distribuzione del reddito e della ricchezza con una efficacia maggiore di quanto lo faccia l'imposta sul reddito.

Spero di avervi convinto che è troppo semplice e troppo superficiale limitarsi a parlare di rapporti tra cifre, senza penetrare la loro portata effettiva, e che, malgrado ogni apparenza, il nostro sistema tributario di oggi ha fatto, e soprattutto farà, notevoli passi innanzi nella direttiva di far pagare di più a chi più ha, di meno a chi meno ha, in obbedienza all'articolo 53 della nostra Costituzione.

Un altro aspetto, accennato dall'onorevole Assennato, è quello della ripartizione geografica dell'imposta diretta. Qui siamo senza dubbio ancora, come in altri campi, privi di dati sicuri e certi, ed è mio compito di migliorare tutto il sistema di rilevazioni al fine di ottenere quegli elementi che ci servono per dare al nostro sistema di tributi una maggiore oggettività.

All'onorevole Assennato, che ha denunciato una politica fiscale pesante nei confronti del Mezzogiorno, devo non solo ricordare i dati che ha già ricordato il mio predecessore nel suo discorso del 27 agosto dell'anno scorso al Senato, ma devo offrire anche qualche altro dato che, sia pure con tutte le cautele che si devono osservare nel giudizio su queste elaborazioni, serve a non confermare la tesi che egli ha sostenuto. L'Italia meridionale, con il 25,3 per cento della popolazione e con il 22,6 per cento della popolazione attiva rispetto al totale del paese, paga imposte dirette ordinarie pari al 7 per cento di quelle complessive della Repubblica.

ASSENNATO. Non ho parlato della ripartizione geografica dell'imposta diretta, ma della ripartizione geografica dei reimpieghi delle banche.

TREMELLONI, *Ministro delle finanze*. Tanto meglio. Comunque, formando il rapporto con il reddito e quindi in riferimento alle cifre di reddito medio *pro capite*, l'imposta diretta è pari al 2,78 per cento per l'Italia settentrionale, al 2,61 per cento per l'Italia centrale, all'1,32 per cento per l'Italia meridionale e all'1,36 per cento per quella insulare. Quindi, a parità di reddito, l'incidenza media dell'imposta diretta, secondo questi calcoli, che — ripeto — sono molto grossolani, ma sono indicativi, appare circa metà per il Mezzogiorno rispetto al nord.

PAJETTA GIAN CARLO. Vi sono tanti redditi minimi.

TURNATURI. I redditi minimi sono esenti.

TREMELLONI, *Ministro delle finanze*. Il secondo punto a cui ho accennato è quello della tassazione del reddito effettivo. La distribuzione delle imposte tra le varie classi sociali può essere buona o cattiva non solo in funzione delle diverse aliquote nominali applicate ai singoli redditi, in relazione alla fonte da cui sgorgano, ma anche in funzione dello scostamento del reddito imponibile dal reddito effettivamente conseguito nell'anno. Qui prescindendo per un momento dalle evasioni fiscali, di cui mi occuperò in seguito. Mi limito alle discordanze tra il reddito fiscale e il reddito effettivo, attribuibili al congegno della legge. Per rendere efficiente una imposta progressiva come la complementare, e anche ormai si può dire per la maggior parte delle imposte di ricchezza mobile, è necessario assicurare la tassazione del reddito su una base sempre più vicina a quella effettiva, e non indiziaria. È stata infatti una costante direttiva della politica tributaria di questo dopoguerra quella di avvicinare sempre più il reddito imponibile al reddito effettivo, allo scopo di eliminare le rendite fiscali di cui potrebbero godere i percettori di reddito sia in quanto vengano accertati per legge o di fatto con criteri di media o di normalità, sia in quanto colpiti con aliquote forfetarie.

È inutile che ricordi come i redditi di ricchezza mobile categoria B, escluse le società, e C-1 venissero tassati un tempo. Fino al 1877 si tassava un reddito medio biennale, che dal 1907 era destinato a rimanere fisso per un quadriennio salvo il caso di diminuzione, cioè a favore del contribuente e mai, a favore del fisco. Nel 1936, il quadriennio di fissità del reddito imponibile venne portato al biennio con riferimento al bilancio precedente, tenendo conto delle sole circostanze continuative. Nel 1942 si passa

all'accertamento annuale, tenendosi però conto sempre delle circostanze atte ad influire sul reddito in modo continuativo. E fino al 1951 il reddito imponibile rimase il reddito medio e continuativo, rafforzato dall'istituto della conferma col silenzio e della tassazione separata dei redditi occasionali o *una tantum* e in via di fatto dall'applicazione dei cosiddetti coefficienti di redditività per categorie di contribuenti, elaborati dagli ispettori compartimentali. Tale fase è ormai superata. Il contribuente che vedeva accrescersi nel tempo il suo reddito, non veniva colpito per il maggior reddito se non con ritardo notevole. E chi godeva di un reddito superiore a quello normale, fosse ciò merito della sua opera o di congiunture favorevoli, si vedeva esente per questa eccedenza. Così il rapporto si veniva a falsare.

Con la riforma del 1951 si è posto decisamente fine a questa situazione, portando il reddito imponibile sulla base del reddito effettivo, quale viene conseguito in ciascun anno dal contribuente. Le rendite fiscali, volute o non volute dal contribuente, vengono così, almeno in via di diritto, soppresse.

Con il disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei ministri e presentato in questi giorni al Senato, questo principio è stato ulteriormente rafforzato, sia includendo nel reddito ogni plusvalenza patrimoniale relativa ai cespiti investiti nella impresa e che prima in determinati casi era esente, sia tassando dette plusvalenze nel momento in cui vengono iscritte in bilancio; e non solamente quando sono realizzate o portate a capitale. La distinzione che prima si era introdotta tra incrementi di valore dovuti all'intendimento speculativo o meno, ai fini della tassazione del plusvalore, verrà meno. In maniera più aderente alla realtà, si ammette che tutto ciò che l'imprenditore guadagna — cioè arricchisce l'impresa — è reddito, indipendentemente dai motivi che determinano questi plusvalori. Si è accentuata ancora questa tendenza imputando i redditi *una tantum*, cioè i redditi non rientranti nell'attività normale dell'azienda in quanto dipendenti da appalti, forniture e attività professionali particolari, al reddito della azienda come parte del reddito complessivo, abolendo così una ingiustificata separazione. Infine, si è voluto accogliere un voto da lungo tempo espresso dalle categorie interessate, e che in sostanza costituisce una giusta richiesta poiché elimina parte degli inconvenienti della fittizia ma necessaria

divisione della vita aziendale in esercizi finanziari: alludo al riporto delle perdite in conto nuovo, che consentirà alle aziende di compensare le perdite di un esercizio, nel limite di un quinquennio, con gli utili dell'esercizio successivo. Con questo metodo, che già è stato accolto dalle varie legislazioni estere, si avvicina la tassazione del reddito a quella effettiva.

Sempre nell'ordine di idee di tassare soprattutto in sede di imposta progressiva il reddito totale con un tasso adeguato all'ammontare effettivo del reddito, eliminando ogni eccezione o privilegio, rientra l'abolizione effettuata dell'imposta cedolare sui frutti delle azioni.

Questa imposta rappresentava una liquidazione definitiva ad un tasso forfetario ed uniforme del 10 per cento della imposta complementare. Sistema profondamente iniquo perché esso, attraverso una aliquota uniforme e proporzionale, colpiva con un tasso eccessivo tutti i percettori di tali dividendi aventi un reddito globale inferiore ai 16 milioni annui e con un tasso troppo basso i redditi superiori a tale ammontare.

Ed è per questo motivo che si manifesta debole la tesi, che di continuo affiora, di eliminare la nominatività dei titoli azionari, sostituendo la tassazione dei dividendi sull'imposta complementare con una aliquota forfetaria e definitiva di un x per cento. Lo scopo dell'imposta, infatti, non è quello di impinguare le casse dello Stato, ma di ripartire equamente tra i singoli un onere collettivo.

Lo stesso scopo si è voluto conseguire nel settore degli stipendi pubblici, dove si è abbandonata la liquidazione forfetaria e definitiva dell'imposta complementare al tasso uniforme dell'1,50 per cento, e il relativo gettito si è considerato un acconto sul tributo da liquidare in base alla dichiarazione, come d'altronde si fa per tutti gli altri lavoratori dipendenti.

In tal modo oggi tutti i redditi, senza alcuna eccezione, salvo l'indennità parlamentare per la quale il Governo ha annunciato il suo parere favorevole al progetto Vicentini, concorrono a formare la materia imponibile dell'imposta complementare, e non vi sono ingiustificate esclusioni.

Con questo non si sono esaurite però le possibilità di accertamento del reddito imponibile rispetto al reddito effettivo. Molto rimane da fare, ad esempio, per i redditi immobiliari, dove il sistema di accertamento va senza dubbio adeguato alle nuove esigenze.

Per l'imposta sui terreni e sul reddito agrario, si impone una riforma del sistema catastale, onde renderlo più flessibile, pur lasciando inalterato il concetto fondamentale del catasto, che si basa sul reddito medio, ordinario e continuativo. Tuttavia non si può negare che la variabilità dei redditi monetari, la quale è indipendente dalla capacità degli agricoltori e degli investimenti effettuati, sconvolge di continuo i redditi imponibili. È necessario quindi che il catasto segua anno per anno queste variazioni, aggiornando di continuo le tariffe di estimo. Per far ciò si dovrà procedere alla meccanizzazione del catasto, e gli studi a tale proposito sono a buon punto, e gli esperimenti in corso sono pienamente soddisfacenti. Ultimato con la massima rapidità possibile il lavoro catastale, sarà necessario procedere al riclassamento di tutti i terreni per aggiornare la loro posizione fiscale. Attraverso questa rivalutazione degli estimi, diverrà possibile, io spero, ridurre l'attuale aliquota, bloccando le sovrimposte locali a limiti tollerabili, e studiare la possibilità di concedere anche a questi redditi un minimo imponibile.

Questo desiderio di accostare sempre più i redditi imponibili ai redditi fiscali, direttiva costantemente seguita nell'ultimo decennio, costituisce non solo il mezzo efficace per l'incremento delle entrate, ma diventa anche uno strumento di perequazione tributaria, per cui, a parità di redditi conseguiti, deve corrispondere l'identità del tributo pagato allo Stato, e questa direttiva resterà un cardine della politica fiscale. Questo significa però necessariamente una dichiarazione annua e non biennale, come è annuale in tutti i paesi moderni; non saltuaria, come da qualcuno si è chiesto con insistenza; significa abolizione di sistemi di accertamento forfetario o in base a coefficienti, strumenti troppo semplici e vantaggiosi solo per i furbi; significa insistenza sull'accertamento analitico del reddito, basato, per le imprese, su scritture contabili idonee ed esaurienti; significa, infine, limitazione del concordato all'accertamento di situazioni di fatto e non ad elementi estimativi.

E vengo al problema delle evasioni fiscali, tema centrale, questo, del nostro sistema tributario, e non da oggi; tema che mette conto di esaminare con decisione se veramente si intende, come si intende, raggiungere gli obiettivi fissati dall'articolo 53 della Costituzione.

Spesso in questi ultimi tempi l'opinione pubblica si è commossa dinanzi ad alcuni fatti clamorosi, è stata colpita da altri fatti

meno appariscenti, ma più frequenti, di dichiarazioni fiscali inferiori in modo ingente ai redditi reali conseguiti effettivamente dai contribuenti.

È indubbiamente grave il fatto che si dichiarino redditi inferiori ai reali, ma è anche poco confortante che queste evasioni non possano venir messe in luce se non quando l'opinione pubblica ne parla, e spesso per motivi che non trovano la loro origine in ragioni fiscali. È anche più grave il fatto che il contribuente, dopo che sia stato raggiunto dall'amministrazione finanziaria, ripeta in avvenire, come se nulla fosse successo, la sua dichiarazione al livello primitivo, obbligando l'amministrazione finanziaria a uno sforzo continuo e spesso defatigante.

Anzitutto, è confortevole che oggi desti scandalo l'evasione fiscale, mentre qualche anno fa nessuna voce si alzava se non per dichiarare furbo chi evadeva. (*Commenti a sinistra — Proteste al centro*). L'evasione fiscale è un fenomeno doloroso, antisociale che falsa profondamente la ripartizione delle imposte quale è voluta dal Parlamento. (*Interruzioni a sinistra*). Chi ha la maggiore responsabilità politica non può non occuparsene e preoccuparsene, ma tutti i cittadini devono collaborare all'opera di formazione di una coscienza tributaria degna di un paese che ha alte tradizioni di civismo. (*Interruzioni a sinistra*). Non potrei dire se l'impressione che i cittadini hanno circa l'ampiezza della evasione corrisponda o meno con l'evasione effettiva. Calcoli furono tentati, ma chi ha la responsabilità della cosa pubblica non può attribuire ad essi che un valore congetturale. È probabile, per quanto oggi manchino le basi per un calcolo serio (ed io sto preoccupandomi di affrontare radicalmente questo problema della conoscenza quantitativa), che forse più di un terzo o forse la metà del reddito del paese sia intassabile per la imposizione diretta; a causa della fitta foresta di esenzioni e di riduzioni legalmente concesse. (*Interruzioni a sinistra*). Su questo punto, pregherò il Parlamento di soffermare la propria attenzione perchè il continuo sovrapporsi di minute e generiche esenzioni legali da ogni parte troppo facilmente richiama svuota gran parte dell'area restante, mentre non mette in luce il peso e l'importanza del sacrificio che per ogni esenzione concessa legalmente viene compiuto dal bilancio dell'entrata. Quello delle zone di immunità tributaria è un problema che dovremo presto esaminare a fondo. La possibilità di ridurre le aliquote dipende in gran parte anche dalla soluzione di questo pro-

blema, che può essere risolto solo se si ha per principio la generalità del tributo e la riduzione a poche delle eccezioni legali che oggi sono dilaganti.

Molti si preoccupano di ricercare le cause delle evasioni fiscali in Italia. La diagnosi non è difficile. Certamente vi concorre lo spirito individualistico troppo accentuato nel nostro paese. Fattori ambientali, storici e sociologici vi concorrono in buona parte, e si tratta sempre di fattori che si possono modificare solo lentamente e gradualmente. Se proiettiamo queste considerazioni nel campo fiscale, gli inconvenienti si accentuano. In Italia l'onestà si concepisce spesso a fette o a compartimenti stagni. Noi consideriamo spesso naturale che uno possa essere onesto in tutto il resto della sua vita privata e pubblica, pur essendo disonesto nel campo fiscale. Chi evade le imposte non incontra, purtroppo, quella riprovazione generale che incontra chi ruba dal portafoglio del suo vicino una somma di denaro; ma non sa che le due cose sono diverse solo in apparenza.

Questo modo di vedere, come ognuno può ben comprendere, può far assumere all'evasione fiscale il ruolo di un tarlo pericoloso per ogni ordinamento democratico. Non posso negare che l'evasione dipende anche dal fatto che l'amministrazione, per quanto possa essere lodevole la sua opera, non ha ancora raggiunto la sua piena efficienza ed organizzazione; dal fatto che le sanzioni vengono raramente applicate e non scoraggiano la frode; dal fatto che in questo dopoguerra l'amministrazione stessa ha dovuto disperdere le proprie forze per applicare una serie di tributi straordinari e di faticoso accertamento. Bisogna che gli uffici possano trovare, anche senza il fiato corto derivante da intense e continue modificazioni legislative, la calma per accentrare la loro attenzione amministrativa sui tributi tradizionali, e bisogna che siano introdotte innovazioni negli strumenti, nei modi, negli ambienti di lavoro.

Infine, il grado di evasione tende a salire quando il cittadino — ritenendo di farsi una strana giustizia da sé — spiega la propria resistenza con la critica ai modi di spesa dello Stato.

Il fenomeno dell'evasione — ripeto — può venire così spiegato, ma non giustificato. È per questo che dedicherò tutti i miei sforzi ed impegnerò tutta l'amministrazione per combattere questa piaga (*Commenti a sinistra*). Sono fermamente deciso, per parte mia, a colpire rigorosamente ogni forma di evasione fiscale o di elusione legale alla giusta

ripartizione delle imposte. Non si deve mai dimenticare che le imposte sono un mezzo tecnico per ripartire fra i singoli un certo onere pubblico e che ciò che non paga un cittadino viene pagato da tutti gli altri. Pertanto l'evasione non è un affare privato tra evasore e fisco, ma fra tutti i contribuenti e l'evasore. Da questo principio si possono trarre conseguenze giuridiche importanti, tra cui quella della legittimità (come del resto si osserva in tutti i paesi moderni) di aggravare le sanzioni, arrivando alle sanzioni personali ed all'obbligo della loro effettiva applicazione.

Il problema dell'evasione va considerato dunque fuori dei binari tracciati dall'imperversare dei luoghi comuni, va considerato oggettivamente nei suoi aspetti storici, economici e psicologici, senza falsi preconcetti, ma anche senza colpevoli indulgenze, in modo da eliminare le sue giustificazioni, da confutare i suoi pretesti, da legittimare l'azione punitiva dello Stato. La restaurata libertà, le guarentigie dei diritti del cittadino, la sempre più accurata vigilanza sulle spese, l'efficienza amministrativa e la pubblicità degli atti dell'amministrazione debbono conferire allo Stato quella pienezza di poteri impositivi e repressivi che, sola, può risanare la nostra finanza.

Il Governo si propone pertanto di agire sincronicamente, per prevenire e reprimere le evasioni, in quattro direttrici fondamentali: 1°) apprestando efficaci strumenti legislativi, ed inserendoli in un quadro organico di tutte le norme tributarie; 2°) rendendo più efficiente il lavoro amministrativo con una razionale organizzazione ed un'adeguata attrezzatura meccanica; 3°) impartendo precise disposizioni per l'uniforme ed integrale applicazione dei tributi e delle sanzioni stabilite per i vari casi di evasione; 4°) svolgendo in tutti i settori della vita nazionale un'opera sistematica di educazione civica e di volgarizzazione degli adempimenti tributari.

Una particolare risposta merita l'intervento dell'onorevole Riccardo Lombardi su una questione che fu già ampiamente trattata due anni or sono davanti al Senato dal collega Vanoni, in seguito ad una interpellanza dell'onorevole Scoccimarro. Ho riesaminato la questione, che non mi era nota nei particolari, e cercherò di riassumerla nei suoi termini essenziali.

Mi sembra che i punti sui quali sono sostanzialmente fondati i rilievi dell'onorevole Lombardi, e che se potessero essere condivisi si concreterebbero in una grave censura per

l'amministrazione finanziaria, riguardino la legittimità degli accordi tra gli ispettori compartimentali e i rappresentanti di alcune categorie di contribuenti per concertare i criteri da seguire nella definizione dei redditi soggetti ad imposta di ricchezza mobile, e il danno che l'erario avrebbe subito per effetto di tali accordi.

LOMBARDI RICCARDO. Non solo la legittimità, anche la tecnica.

TREMELLONI, *Ministro delle finanze*. Rispondo ad entrambi i rilievi. Come il mio predecessore, anche io sono contrario agli inviti che, con una certa insistenza, mi sono stati rivolti perché li promovessi; e mi propongo di resistere ad analoghe richieste, anche per l'avvenire.

Ciò non toglie, per altro, che essi abbiano trovato la loro legittimazione in norme non abrogate: ma, dai dati finora in mio possesso, proprio nei casi ai quali si è riferito l'onorevole Lombardi, essi accordi non hanno spiegato un'azione svantaggiosa per l'erario.

Il ricorso agli accordi è, infatti, previsto dal decreto-legge 7 agosto 1936, n. 1639, e, come già ebbe a dimostrare con persuasiva chiarezza il collega Vanoni, alle cui osservazioni penso di potermi richiamare, esso è consentito anche nei riguardi delle società ed enti tassabili in base a bilancio, poiché mentre l'articolo 8 del decreto-legge citato non contiene un qualsiasi accenno che limiti la sua sfera di applicazione, l'articolo 20 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, riconosce agli uffici delle imposte, oltre la funzione di controllo sulle singole poste di bilancio, la facoltà di considerare e utilizzare per l'accertamento tutti gli elementi e i dati da essi raccolti, anche al di fuori del bilancio e delle scritture contabili.

Ferma pertanto la legittimità di tali accordi, devo accennare alle ragioni che hanno indotto a farvi ricorso nei casi ricordati dall'onorevole Lombardi.

La situazione esistente al momento in cui fu pubblicata la legge 11 gennaio 1951, n. 25, poneva, come già notò il mio predecessore, un problema di urgente liquidazione delle situazioni passate conseguenti ad anni di difficoltà amministrative, troppo note perché sia il caso di riesporle. Esisteva un pesante arretrato del contenzioso tributario, che gravava fortemente da un lato sull'attività delle commissioni amministrative degli uffici e dall'altro sul bilancio attraverso il ristagno delle iscrizioni a ruolo. Esisteva, inoltre, la esperienza fatta dall'amministrazione attraverso le verifiche contabili, che attendeva di

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

essere utilizzata allo scopo di trovare una linea di condotta che, tenendo conto sia di tali risultati sia delle norme agevolative contenute nella legge di perequazione, consentisse di chiudere il capitolo del passato.

Questa e non altra è stata l'origine degli accordi sui quali si è soffermato l'onorevole Lombardi, cui vorrei precisare che, se essi furono effettuati soltanto in pochi settori, ciò avvenne non perché si intendesse favorire questi settori, ma perché soltanto per essi si presentò l'occasione per addivenirvi. Si tratta, quindi, di una azione ispirata esclusivamente ad esigenze tecnico-amministrative.

Aggiungo che i risultati attesi da questa opera si sono conseguiti. Conviene premettere a questo proposito che, come è noto, la legge di perequazione tributaria ha previsto varie e notevoli agevolazioni, avendo ammesso: la rivalutazione per conguaglio monetario delle giacenze inventariali di materie prime o di merci, secondo un sistema che rendeva intangibile la svalutazione degli esercizi precedenti; il diritto di ricostituire in esenzione da imposte le scorte consumate e distrutte nel periodo della guerra; la facoltà di procedere ad ammortamento anticipato degli impianti, ampliati o trasformati o ricostituiti dal 1° gennaio 1946; la riduzione di un terzo del reddito tassabile, come mezzo sostitutivo della riduzione di aliquote giudicate allora troppo alte.

Nel fissare i criteri per la tassazione delle singole aziende dei vari settori, gli uffici dovevano necessariamente depurare i risultati delle verifiche di tutte le poste non computabili nella determinazione del reddito. E poiché i parametri già stabiliti davano il reddito definibile al lordo delle agevolazioni previste dalla legge di perequazione, gli uffici stabilirono un coefficiente di detrazione, in maniera che, operata quest'ultima, si avesse la cifra sulla quale computare la franchigia del terzo, a norma dell'articolo 33. Compiuto questo lavoro, l'amministrazione si preoccupò che, ove si fosse limitata a comunicarne i risultati agli uffici finanziari, come guida per l'accertamento, si sarebbero avute numerose e complesse contestazioni che avrebbero ritardato la definizione delle tassazioni; mentre, come ho accennato, la legge di perequazione era ispirata al concetto di sistemare nel più breve tempo possibile le posizioni arretrate. Questo indusse a fissare criteri generali accettabili dalle categorie interessate e tali da consentire la sollecita definizione degli accertamenti e l'acquisizione immediata di forti somme all'erario. È, d'altra parte, da

tener presente che la verifica si fonda assai spesso non soltanto sui dati rilevati dal controllo formale dei conti, ma anche su quelli ottenuti dalla ricostruzione dei conti stessi attraverso il riscontro indiretto della gestione aziendale; sicché occorre sempre sceverare le poste non fornite dei requisiti indispensabili per concorrere a formare il reddito tassabile. Questo avveniva per le riserve e gli accantonamenti non rilevati nell'anno in cui furono costituiti e che, emersi poi dalla verifica, possono essere acquisiti alla tassazione solo quando siano stati distribuiti o passati a capitale; per le perdite e passività ritenute dai verificatori non ammissibili che vengano in seguito dimostrate come vere perdite e vere passività; per la spesa considerata non detraibile perché di carattere incrementativo; e l'elencazione potrebbe continuare, essendo lunga la serie delle partite contestate.

Comunque ho a disposizione della Camera, ed in particolare dell'onorevole Lombardi, i dati relativi alle società cui egli ha fatto riferimento e nei confronti delle quali hanno operato gli accordi. Da essi risulta che le cifre del reddito effettivo concordato non sono quelle indicate dall'onorevole Lombardi, perché per arrivare a queste ultime si deve tener conto della applicazione delle agevolazioni portate con gli articoli 11 e 33 della nota legge del 1951, n. 25. E si deve aggiungere che per due dei casi accennati nessun apprezzamento conclusivo può essere fatto, perché gli uffici hanno provveduto a denunciare i concordati conclusi con la commissione amministrativa, a norma dell'articolo 43 della legge di ricchezza mobile. Quanto ai rimborsi, l'onorevole Lombardi non può ignorare che le iscrizioni provvisorie inerenti al sistema di rotazione dei bilanci dovevano necessariamente dar luogo ai rimborsi per gli esercizi per i quali la tassazione definitiva di conguaglio è stata operata in base agli accertamenti che hanno dovuto scontare le agevolazioni concesse dalla legge di perequazione nei confronti della iscrizione provvisoria dei redditi, sui quali queste agevolazioni non avevano esercitato nessuna influenza.

DUGONI. Questo è un problema di critica storica...

TREMELLONI, *Ministro delle finanze*. Vediamo ora l'attuazione del programma.

Sul piano legislativo la nostra azione tenderà non soltanto al raggiungimento necessario di un « codice fiscale », che dia in un unico testo le norme oggi largamente disseminate in leggi e leggine e faciliti al contribuente e all'amministrazione l'applicazione

ordinata delle norme stesse; ma anche ad offrire gli strumenti essenziali per migliorare e completare l'accertamento dei redditi, a snellire e rendere più rapida la disciplina del contenzioso tributario, che potè spesso essere utilizzato come collaboratore inconsapevole di dilazionamenti da parte di contribuenti meno onesti. Era necessario (e il collega Vanoni lo avvertì non da oggi) eliminare una serie di società di comodo (e questo giustifica il disegno di legge che è all'esame attualmente del Senato); ma era necessario altresì, oltre ad assicurare nuove garanzie per i contribuenti, rivedere le sanzioni per i casi di più grave evasione; e tale è uno dei principali obiettivi del disegno di legge approvato il 30 marzo dal Consiglio dei ministri e che ho avuto l'onore di presentare al Senato in questa settimana.

La legge sulla perequazione tributaria aveva offerto una opportunità veramente insolita ai contribuenti di sistemare le loro posizioni. È inutile che io ricordi le larghe agevolazioni che vennero concesse a chi intendeva seguire una strada di maggiore onestà (e l'onorevole Riccardo Lombardi si è fatto eco delle lagnanze e delle critiche per tale larghezza) il condono di ogni sanzione e perfino la remissione di una parte delle imposte purché per l'avvenire il contribuente cominciasse a fare il proprio dovere onestamente. In questo periodo, poi, l'amministrazione si è sforzata di fare opera più di convincimento e di educazione che di rigida repressione. Oggi, però, abbiamo tutto il diritto di ritenere che coloro i quali desideravano mettersi a posto nei confronti del fisco abbiano avuto tutto il tempo necessario per farlo e con la dovuta gradualità. Chi non lo ha fatto fino ad oggi certamente, continuando con l'attuale sistema, non lo farà nemmeno domani. È ormai giunto il momento di tutelare chi ha inteso il richiamo di questo dovere ed ha allineato la propria coscienza fiscale con la propria moralità. Il disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei ministri darà alla amministrazione i poteri necessari per iniziare una rigorosa politica in tal senso, sia chiarendo alcuni problemi giuridici riguardanti le forme di elusione legale, sia introducendo nuove e più gravi sanzioni quali quelle che da tempo sono in atto già in tutti i paesi moderni, sia soprattutto stabilendo il principio che una sanzione, pure moderata, deve essere applicata anche quando il maggiore accertamento si conclude con l'accettazione del contribuente. Alla pena pecuniaria e alla sanzione penale deve annettersi importanza

non solo nei confronti dell'evasore che le subisce, ma anche dei terzi, ai fini di scoraggiare la presentazione di dichiarazioni infedeli. Non si spaventi, onorevole Turnaturi, di sanzioni ormai già ammesse in tutti i paesi. Troppo spesso siamo abituati a scandalizzarci per sei mesi di arresto comminati a chi guadagna oltre mezzo milione di lire al mese e non denuncia neppure una lira, e a non scandalizzarci per un anno di carcere applicato a chi ruba un paio di galline.

Naturalmente a queste sanzioni ed a norme più restrittive nell'accertamento devono corrispondere nuove e maggiori garanzie per il contribuente. Anche questo è stato fatto nel disegno di legge, il quale dà una disciplina più soddisfacente all'accertamento e al cosiddetto concordato. Soprattutto l'obbligo per gli uffici della motivazione, pena la nullità, e la possibilità che il contribuente sia chiamato a giuramento, offrono al contribuente onesto garanzie di grande valore.

L'onorevole Alpino e gli altri oratori che hanno toccato questo punto si convinceranno, dall'esame del nuovo disegno di legge, che molte delle loro richieste sono state esaudite. Così la possibilità di eseguire il censimento fiscale straordinario entro il 1956; così la facoltà attribuita al ministro di pubblicare i dati sulle dichiarazioni e sui definitivi accertamenti. Spero poi di presentare al Parlamento, tra non molto, la nuova disciplina del contenzioso tributario, i cui studi sono stati condotti in modo veramente esemplare e sono a buon punto. In questa sede dovremo preoccuparci di dare soluzione, la più rapida possibile, alle controversie e di evitare che l'impugnativa di un accertamento costituisca, come oggi avviene, un semplice espediente per differire il pagamento del tributo.

Ma, come ho detto, intendiamo svolgere, un'azione anche nel campo amministrativo: il problema non è infatti solo legislativo e di indirizzo. Direi anzi che la priorità spetta al problema amministrativo.

Ogni legge, per quanto buona, riesce solo a condizione che si abbia la possibilità materiale di applicarla, e questo presuppone un massimo di efficienza nell'amministrazione.

Ho detto molte volte e ripeto qui che all'amministrazione pubblica occorre uno spirito imprenditoriale e occorrono metodi imprenditoriali; e consentitemi anche di aggiungere che tale pare a me oggi l'esigenza maggiore anche nell'amministrazione finanziaria. Il problema è di razionale utilizzazione, di miglioramento e talvolta di aumento del

numero del personale. È soprattutto un problema di ordinamento moderno degli uffici e quindi anche di miglior dotazione di macchine.

Indubbiamente negli anni trascorsi gli uffici hanno superato un periodo di estrema difficoltà, su cui mi sono già soffermato; ancor oggi se ne risentono le conseguenze, per quanto l'opera di normalizzazione sia avviata a buon punto.

Molto si sta facendo in questo campo. Ricordo — nel settore tecnico — la realizzazione della Scuola centrale tributaria, inaugurata recentemente, la quale costituisce un efficiente organismo destinato al perfezionamento professionale dei funzionari dell'amministrazione finanziaria. Centinaia di giovani reclute e di funzionari stanno traendo ottimo profitto da questa scuola e le spese relative sono da considerarsi produttive, perché contribuiscono ad assicurare la giusta e competente applicazione delle leggi finanziarie e conseguentemente un più ampio reperimento di materia imponibile.

Altri paesi hanno da tempo consimili istituzioni, che si sono rivelate quanto mai efficaci non solo per la preparazione tecnica, ma anche per la preparazione morale della burocrazia. Dico anche morale, perché solo una burocrazia tecnicamente preparata e in grado di cattivarsi la stima ed il rispetto dei cittadini con cui ha continui rapporti può rispondere pienamente al compito che le viene affidato.

Un compito strettamente connesso a quello della selezione tecnica, è anche la selezione dei funzionari sotto l'aspetto morale. Se nel corpo fondamentalmente onesto della burocrazia sono penetrati elementi indegni, si impone, per il buon nome dell'amministrazione pubblica, la loro esemplare punizione. Ma debbo subito aggiungere che l'amministrazione finanziaria, nel suo complesso, sempre ebbe al suo attivo mobili tradizioni di correttezza ed abbiamo numerose prove dello spirito di sacrificio con cui moltissimi funzionari lavorano. Non escludo che vi siano — come ovunque — dei disonesti; ma sono convinto che si tratta di un'esigua minoranza, la quale non può gettare discredito sull'intero corpo finanziario. Ed è appunto per difendere questo corpo che mi accingo a siffatta delicata, difficile ma necessaria opera, di selezione rivolta ad identificare quei pochi che, avendo smarrito la giusta strada, macchiano presso l'opinione pubblica anche tanti onesti colleghi. Non nasconderò certo le colpe, quando le colpe siano accertate. La

pubblicità, per me, è sempre un esempio ed uno sprone efficace. Né l'opera di moralizzazione può limitarsi ai soli appartenenti all'amministrazione finanziaria. Essa deve infatti estendersi anche ad alcuni pseudo consulenti fiscali, sui quali richiamo l'attenzione degli stessi onesti professionisti perché collaborino con me in questa necessaria selezione, presupposto d'una cooperazione che in altri paesi già felicemente si attua.

Anche la riorganizzazione dei singoli uffici e dei lavori interni è uno dei primi obiettivi che mi propongo. Molti metodi di lavoro sono ormai superati. Per quanto in diversi settori l'organizzazione dei servizi abbia fatto, in questi ultimi tempi, dei sensibili progressi, tuttavia il sistema di lavoro rispecchia ancora le esigenze relative all'accertamento d'un reddito medio destinato a mutare, ai fini fiscali, con una certa lentezza.

Oggi, di fronte alla dichiarazione unica ed annuale, le esigenze di snellezza e di collegamento sono aumentate. Se si vuol rendere più efficiente il sistema, è necessario basare l'organizzazione degli uffici su metodi razionali e moderni. È questo anche un problema di scritturazioni, di registrazioni, di collegamenti, di metodi di comunicazione con i contribuenti; ma è anche, ripeto, e soprattutto, un problema di meccanizzazione. Base fondamentale rimane quella di collegare gli uffici tra di loro per uno scambio di tutte le notizie, in modo che gli elementi utili per il controllo delle dichiarazioni e l'identificazione dei contribuenti affluiscono ai diversi uffici in modo automatico.

La meccanizzazione degli uffici, concepita originariamente per la sola formazione dei ruoli, oggi va estesa a tutto il loro funzionamento. La rapida messa in riscossione dei tributi corrispondenti alle rettifiche fatte dagli uffici — ad esempio — è questione che va riesaminata.

Anche gli uffici distrettuali delle imposte dirette sono, sotto questo aspetto, in via di adeguamento: l'invio delle schede di dichiarazione ai contribuenti viene già effettuato nei grandi centri con sistemi meccanici moderni, servendosi di macchine punzonatrici e stampatrici. Il faticoso, quanto improduttivo lavoro di scritturazione e tariffazione dei ruoli sarà del tutto eliminato e affidato ad appositi centri meccanografici.

Lo snellimento di questi servizi delle imposte dirette consentirà, tra l'altro, di agganciare, con ritmo costante ed in maniera automatica, la fase di accertamento a quella di riscossione. Ogni nuovo elemento di rettifica della

dichiarazione o di accertamento di ufficio verrà immediatamente utilizzato e, non appena stabilito il reddito definitivo, passerà al reparto meccanografico per la formazione del ruolo.

Lo schedario tributario, per il quale gli uffici delle imposte sono stati già attrezzati, sarà reso operante attraverso l'inserimento sistematico di tutti gli elementi di accertamento, raccolti dalle varie fonti, e fornirà indicazioni necessarie ai fini del reperimento di nuovi contribuiti. Avrò occasione di illustrare al Parlamento, non appena definiti, i programmi analitici per realizzare quest'opera; e non posso trascurare che l'azione dell'amministrazione finanziaria — anche nel solo campo dell'imposizione diretta — è di una vastità spesso non valutata. Pensate che i redditi di alcuni milioni di contribuenti devono essere accertati da soli 3 o 4 mila funzionari di concetto, i quali si trovano spesso di fronte alle più varie resistenze, anche di ordine informativo. Il metodo di accertamento analitico, se è una grande garanzia per il contribuente, è certo un onere notevolissimo per l'amministrazione finanziaria, la quale è sottoposta ad uno sforzo pari a quello di qualsiasi azienda, quando i compiti di essa si accrescano improvvisamente. D'altra parte occorre insistere sulla riduzione di alcuni costi dell'amministrazione finanziaria; in alcuni particolari settori di esso, sebbene molto opportunamente il relatore onorevole Vicentini abbia messo in luce che tali costi non sono molto più alti di quelli che sopporta per la gestione del denaro una comune attività bancaria. Ho l'impressione che finora nell'amministrazione finanziaria poca importanza sia stata data al problema del costo di produzione, che invece è considerato fondamentale nelle imprese private. È evidente che anche l'accertamento e la riscossione dei tributi hanno un loro costo. Ma ciò viene spesso trascurato nelle valutazioni che precedono la scelta dei tributi; e nella organizzazione degli uffici il costo dovrebbe invece essere base di ogni ragionamento fiscale, perché è una parte del sacrificio dei singoli, definitivamente perduta per la collettività. Quanto costano i singoli tributi accertati dagli uffici? Talvolta percentuali notevolissime del gettito. È un problema che va approfondito e che mi propongo di approfondire. Non voglio, per ora, additare soluzioni o esprimere giudizi avventati, ma in questo senso vorrei agire come un qualsiasi imprenditore privato il quale calcoli con cura attenta il costo dei singoli prodotti che ottiene nell'impresa. Dai risultati che deriveranno da apposite indagini,

mi propongo di trovare direttive per la possibile riorganizzazione di alcuni tributi.

Ho poi accennato ad un altro tema: quello dei collegamenti tra produttivismo e fiscalità; tema che è stato sfiorato anche dai relatori Vicentini e Roselli. Desidero mettere in rilievo quanto opportuni siano gli studi che si vanno facendo per collegare gli aspetti del prelievo fiscale coi vari aspetti della produttività. È sommamente necessario che il sistema tributario tenga il massimo conto di questi collegamenti e di queste interdipendenze. La finanza si sovrappone necessariamente all'economia privata; e, come attività di prelievo, non può che essere un elemento di costo per l'attività dei singoli, così come il prezzo di acquisto delle materie prime è un elemento di costo per le aziende industriali. È per altro nel momento della spesa pubblica, quando cioè lo Stato rende i suoi servizi alla collettività impiegando il gettito delle imposte, che l'attività statale si manifesta utile e, quindi, redditizia anche per l'attività privata.

Ed è giusto il rilievo che gli effetti della progressività della imposta vanno valutati non solo nel bilancio delle entrate, ma anche e soprattutto in quello della spesa, di cui il Parlamento è supremo ordinatore di scelte. Ciò non toglie però che, a parità dei vari tributi, il diverso congegno tecnico e il diverso modellarsi delle imposte possono costituire ostacoli diversamente pesanti allo sviluppo economico o, al contrario, in alcuni casi, incoraggiamento verso determinate forme di investimento.

Non dico che tutti i provvedimenti fiscali si siano sempre ispirati a queste linee fondamentali e r'è osco che alcuni provvedimenti di ritocco hanno talvolta, per improvvise e inderogabili necessità, contrastato con questa direttiva di massima. Alludo, per esempio, al contributo per il fondo contro la disoccupazione, commisurato ai salari corrisposti dagli imprenditori che, dal punto di vista economico, è suscettibile di provocare conseguenze non positive. Ma desidero assicurare fin d'ora che tale contributo non verrà più rinnovato. Alludo, ancora, alla addizionale prelevata sulle imposte per fronteggiare determinate calamità; ma in tali casi si è preferito fronteggiare bisogni transitori con misure transitorie, misure che pongono il bilancio in condizioni di attendere lo sviluppo normale del gettito delle imposte senza prendere provvedimenti di inasprimento definitivo. Però, anche qui, si è cercato di fare quanto era possibile, date le esigenze fiscali, per eliminare al massimo

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

gli inconvenienti ed ispirare la nostra politica fiscale a criteri produttivistici.

Ha già alluso l'onorevole Vicentini alla legge di perequazione tributaria, che ha introdotto per la prima volta nella storia del nostro sistema tributario gli ammortamenti anticipati per gli impianti nuovi. Ciò consente di ridurre la durata dell'ammortamento fiscale di sei decimi rispetto alla durata effettiva dell'impianto. I quattro decimi del costo dell'impianto possono venire distribuiti a titolo di ammortamento anticipato nei primi tre anni in cui l'azienda ha creato l'impianto. È questa una politica estremamente incentiva che il fisco italiano ha seguito e che pochissime legislazioni estere possono vantare. Questa agevolazione veramente notevole pesa sul bilancio dell'entrata statale per cifre non indifferenti; ma il vantaggio che esso reca non è stato apprezzato dai contribuenti come meritava. E ciò può essere un motivo di rammarico.

Rientra in questo ordine di idee il problema delle numerose e — come ho detto — forse eccessive, in alcuni campi, esenzioni fiscali concesse: esenzioni per sviluppare le costruzioni edilizie, esenzioni per impianti nuovi nell'Italia meridionale, ecc. Nel campo del commercio con l'estero abbiamo concesso il rimborso dell'imposta generale sull'entrata su taluni prodotti esportati. Noi siamo contrari per principio ad ogni rimborso sui prodotti esportati, perché questi sistemi costituiscono sempre degli strumenti atti a falsare la concorrenza internazionale, ed abbiamo sostenuto con particolare vigore tale tesi anche in sede internazionale. Ma fino ad oggi senza risultati apprezzabili di reciprocità effettiva. Per cui è stato utile che anche noi intervenissimo nel senso desiderato dagli esportatori. Con provvedimento in corso di approvazione, il sistema viene generalizzato e portato ad abbracciare praticamente tutte le nostre esportazioni.

Sono sicuro che il sacrificio dell'erario sarà largamente compensato da un adeguato sviluppo delle nostre esportazioni in un momento in cui la nostra bilancia dei pagamenti è bisognosa di un valido aiuto.

Per l'industria meccanica è in corso di approvazione il rimborso del dazio doganale percepito sui prodotti siderurgici impiegati nelle merci esportate. I problemi della ripercussione della fiscalità sulla produzione ci stanno particolarmente a cuore; ed io spero, nei limiti concessi dalle esigenze di bilancio all'equità distributiva, di far compiere ulteriori passi in questo senso al nostro sistema tributario.

Dovrei ancora — e mi scuso se abuso della vostra cortese sopportazione — dire qualche parola sui tributi indiretti.

Gli effetti della perequazione tributaria evidentemente non possono non ripercuotersi anche sul settore delle imposizioni indirette. Perequazione significa, infatti, distribuzione razionale degli oneri tributari ed armonico operare dei vari strumenti dello Stato. Sicché, accanto al ramo dell'imposizione diretta, non può non agire, con necessaria ampiezza, il complesso dei tributi che costituiscono il ramo dell'imposizione indiretta nel suo duplice aspetto di imposizione indiretta sugli affari e di imposizione indiretta sui consumi.

Nel complesso dei tributi che va sotto il nome di imposte indirette sugli affari, due evidentemente primeggiano: una, nota per tradizione e per vetustà, l'imposta di registro; l'altra, per l'importanza notevole del gettito, l'imposta generale sull'entrata. Quanto alla prima, il Governo ha già compiuto un passo notevole per venire incontro a quel esiderio della dottrina che chiede una radicale attenuazione degli ostacoli al libero trasferimento della ricchezza. Dopo la legge con la quale venne ridotta dai 2 all'1 per cento l'imposta dovuta sugli appalti e venne notevolmente mitigato il trattamento dei finanziamenti e delle cessioni di credito, nel provvedimento in corso di esame presso le Camere, relativo all'istituzione della nuova imposta sul capitale della società, sono state introdotte alcune proposte per la riduzione ed in taluni casi il dimezzamento delle imposte di proprietà. In tale linea è in corso di studio, in attesa dell'auspicata organica riforma dell'intera legge di registro, cui l'amministrazione attende con la necessaria ponderatezza, un provvedimento con il quale si pensa di proporre che le principali voci della tariffa vengano messe in armonia con i due provvedimenti già citati. In tal modo, si sarebbe già compiuto un notevole passo per la moderazione di questa imposta; la quale, tuttavia, devo ricordare, rappresenta uno degli istituti tradizionali non solo del nostro sistema tributario ma del nostro stesso ordinamento civilistico.

In materia di imposta di registro, giova tener conto della tendenza produttivistica già da noi testé invocata. In questo campo essa non può manifestarsi se non attraverso norme che tendano ad alleviare gli oneri tributari su alcuni tipici atti di trasferimento e negozi giuridici relativi a determinati settori ed attività economiche, come ad esempio, le

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

agevolazioni fiscali per la costruzione e ricostruzione edilizia, gli atti relativi alla piccola proprietà contadina, gli atti relativi alla industrializzazione del Mezzogiorno, nonché le recenti agevolazioni fiscali per l'industria cantieristica italiana approvate dall'ultimo Consiglio dei ministri ed altri vari provvedimenti che qui sarebbe troppo lungo ricordare.

L'imposta generale sull'entrata è l'altro tributo del gruppo che occupa un posto preminente nel sistema tributario italiano, non solo per il gettito che assicura all'erario, ma anche per i suoi riflessi sulla vita economica del paese. Per il suo carattere di generalità e obiettività, esso investe in genere tutti i settori commerciali, nonché quelli produttivi di beni e di servizi, al pari delle consimili imposte sulle cifre di affari vigenti ormai nei sistemi fiscali dei principali paesi europei. L'aspetto produttivistico anche qui è presente. In particolar modo ciò appare dei decreti ministeriali emanati nel corso dell'esercizio per la restituzione dell'imposta generale sull'entrata nell'accennato caso dei prodotti diretti all'esportazione. Tali provvedimenti trovano fondamento giuridico nell'articolo 21 della legge 19 giugno 1940, n. 762; e il Governo ha inteso accordare benefici fiscali ad alcuni prodotti di più larga esportazione. Tuttavia, le difficoltà del calcolo dell'incidenza sui prodotti presi in considerazione e le premure delle categorie per una più vasta concessione dei benefici all'industria esportatrice, hanno indotto il Governo, come ho detto, a riesaminare tutto il problema.

L'amministrazione ha poi compiuto in questo campo non soltanto notevolissimi progressi per quel che riflette la meccanizzazione, ma anche una serie di studi sulla legislazione comparata, allo scopo di raccogliere elementi di giudizio per decisioni meditate sui problemi connessi. D'intesa con le amministrazioni del commercio con l'estero e dell'industria si è elaborato quello schema di provvedimento, a cui ho accennato, con il quale, ferma restando l'obbiezione di principio, si prevede tuttavia che per i prodotti industriali esportati la restituzione dell'imposta generale dell'entrata avvenga sulla base di quattro tipiche aliquote forfettarie del 4, del 3, del 2 e dell'1 per cento, in conformità ad apposite tabelle che saranno emanate non appena il disegno di legge avrà ricevuto la sanzione legislativa. In correlazione, è prevista la restituzione di una imposta di conguaglio sulla base della stessa aliquota per i prodotti importati che risulteranno elencati in apposita tabella. Il provvedimento,

che si ispira, migliorandoli, ad analoghi provvedimenti adottati in altri paesi europei, costituirà, se otterrà l'approvazione della Camere, un passo di notevole importanza per l'incremento delle nostre esportazioni.

Il problema delle evasioni è sempre presente, anche in questo settore delle imposte indirette, all'attenzione dell'amministrazione finanziaria. Anche per questo ramo è in corso il programma per completare e perfezionare l'opera già intrapresa di ammodernamento dei metodi di lavoro, di aumento dell'efficienza, di approfondimento e specializzazione dei funzionari addetti all'accertamento.

L'altro importante ramo dell'imposizione indiretta, come ho detto, è quello relativo alle imposte indirette sui consumi. La stessa graduazione del carico fiscale nella gamma dei consumi necessari, non necessari e voluttuari offre l'adito a una possibile manovra fiscale da svilupparsi nel tempo, intesa a spostare sempre più il carico di imposizione sui consumi meno necessari e voluttuari.

Per altro rientrano in questo gruppo d'imposte quelle che sono riscosse attraverso i dazi doganali, i quali ultimi offrono lo spunto a rilievi di grande interesse nel loro aspetto dell'inserimento progressivo dell'economia nazionale nei mercati europeo e mondiale.

L'attività legislativa e regolamentare interessa in modo particolare il regime tariffario, l'applicazione dei trattati e delle convenzioni internazionali, la materia delle temporanee importazioni ed esportazioni, i regimi agevolati, la restituzione dei diritti all'esportazione, nonché i vari istituti doganali, quali, ad esempio, le zone industriali, i punti di depositi franchi, i magazzini generali.

Ora, la mutevolezza delle condizioni e le esigenze della relazione fra l'economia nazionale e quella di mercato rendono necessario un continuo adattamento della disciplina di questi meccanismi, determinati, in molti casi, anche da impegni di natura internazionale. Se primeggia tra tutti il lavoro relativo alle tariffe doganali, svolto con l'assidua assistenza dell'apposita autorevole commissione parlamentare, non meno rilevante è l'impegno dell'amministrazione per l'applicazione di accordi non soltanto di natura tariffaria, ma anche di accordi commerciali e di regolamentazione tecnico-doganale, di decisioni e raccomandazioni adottate dai vari organismi sopranazionali e internazionali.

Lo sforzo dell'amministrazione è inteso sempre più, in questo settore, a far sì che le dogane divengano il naturale alveo del movimento turistico e mercantile e non si trasfor-

mino in punti di frizione, ma viceversa siano punti di maggior confluenza tra le varie economie.

Devo aggiungere, onorevole Maglietta, che non va ignorata nè sottovalutata l'opera svolta dalla Guardia di finanza in difesa dei tributi, sia nella silenziosa, diuturna attività di vigilanza lungo le frontiere di terra e di mare, sia nella repressione delle forme di evasione e nella dura lotta al contrabbando oltrechè nell'intensificata vigilanza sul traffico degli stupefacenti.

Dopo la crisi del periodo bellico, l'opera di riorganizzazione dei reparti e del materiale della Guardia di finanza ha avuto immediato inizio, e devo assicurare l'onorevole Maglietta che oggi questa opera è attivamente in corso e che il generale Norcen vi ha notevolmente contribuito con energia e con passione insieme con tutti i suoi subordinati. Ad ogni modo, dedicherò ogni cura a questo glorioso corpo, che merita dal paese il riconoscimento della sua indispensabile collaborazione (*Applausi al centro*).

Infine, dovrei accennare — e probabilmente dovrò anche farlo in relazione agli ordini del giorno presentati — ad alcuni dei problemi della finanza locale, che sono numerosi e vastissimi.

In questo campo le regioni, le province e i comuni dividono con lo Stato o la partecipazione al gettito dei tributi erariali o, in alcuni casi, la stessa titolarità del diritto di imposizione. Quindi, l'intreccio di tributi e l'appesantimento delle questioni fiscali globali pongono una serie di problemi che l'amministrazione doveva e deve necessariamente affrontare, anche per perfezionare la legge del luglio 1952 in relazione alle esperienze formatesi durante quasi due anni di applicazione.

Nei giorni scorsi, ho nominato e insediato una apposita commissione di studio, presieduta dal nostro collega onorevole Troisi, e composta di studiosi e funzionari dell'amministrazione. A questo collegio ho affidato il compito di studiare soluzioni da propormi con urgenza, in via mediata e immediata.

Nella gamma dei temi che ho visto affiorare primeggiano, naturalmente, da una parte l'imposta di famiglia e dall'altra l'imposizione sui consumi. Per quanto riguarda la prima, è già stato autorevolmente affermato in dottrina che essa costituisce un doppio dell'imposta complementare, con l'aggravante che, per quanto riguarda i redditi, lo stesso contribuente si presenta con diversa capacità contributiva sia di fronte allo Stato sia di fronte ai comuni. È un problema che andrà

approfondito ulteriormente, onorevole Vicentini, in relazione ad una prossima fase di possibile assestamento dei tributi che non è ancora maturato.

Per quanto riguarda le imposte sui comuni, esse presentano due aspetti, uno relativo al metodo di accertamento e di riscossione e l'altro relativo ai beni che formano oggetto della imposizione.

Non è mia intenzione, per ovvio rispetto alla libertà di determinazione del collegio che ho chiamato a studiare tali questioni, di esprimere per ora un avviso qualsiasi. Tuttavia, in relazione all'ordine del giorno presentato dall'onorevole Brusasca, mi corre l'obbligo di far presente che il vino — come del resto la carne — costituisce tradizionalmente un genere che è tipicamente oggetto dell'imposta di consumo comunale. L'amministrazione ha preso in esame il problema segnalato dall'onorevole Brusasca e la stessa commissione di studio dovrà senza dubbio occuparsene. Ma ritengo che la crisi vinicola abbia ragioni ben più profonde e diverse da quelle della fiscalità, la quale spesso anzi contribuisce a rendere più difficili alcune frodi mercantili. Allo stato attuale, pertanto, non posso accogliere l'ordine del giorno dell'onorevole Brusasca se non come invito a uno studio attento del problema. Oggi, la nota situazione di bilancio non consente che lo Stato possa colmare con ulteriori rilevanti quote della propria entrata i vuoti che si verificherebbero nella finanze comunali con la soppressione di questo cespite, soppressione la quale determinerebbe altresì analoghe e forse fondate richieste da parte di altri settori attualmente soggetti all'imposta.

E ho finito, scusandomi se questo mio discorso è stato necessariamente lungo e senza dubbio assai lacunoso, perché ho dovuto trascurare molti aspetti di quell'ampissimo panorama che si presenta davanti a noi quando abbiamo sotto gli occhi il prisma dell'amministrazione finanziaria dello Stato.

Non vorrei però chiudere questo mio intervento senza esprimere una parola di riconoscenza ai funzionari dell'amministrazione finanziaria ed una ugual parola di riconoscenza al nostro principale personaggio, il contribuente. Sta lentamente, ma con sicura gradualità, maturandosi nel paese una maggiore coscienza tributaria in più vasti settori della popolazione. Lo attestano i primi sommari risultati numerici della quarta dichiarazione dei redditi, che si è conclusa circa una settimana fa, con disciplinato andamento.

LEGISLATURA II — DISCUSSIONI — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 9 APRILE 1954

I risultati di otto compartimenti che finora mi sono pervenuti danno il 5-6 per cento di dichiarazioni in più di quelle dello scorso anno. Se questi dati troveranno conferma negli altri compartimenti, alcune centinaia di migliaia di nuovi contribuenti saranno acquisiti al tributo. Questo dà la prova di un primo risultato della lotta contro le evasioni e torna ad onore del contribuente italiano.

L'esperimento di una prima organica campagna di persuasione nel campo tributario — campagna che andrà accompagnata in futuro con una maggiore diffusione dei dati sul come vengono tratte e vengono spese le somme del prelievo tributario — è riuscito, nonostante qualche critica formale di cui si terrà conto, in modo assai soddisfacente. Lo Stato ha il dovere di informare il cittadino, e deve svolgere questo compito con mezzi moderni in ogni suo campo di attività, ma specialmente nel campo tributario. A siffatta esigenza concorreranno i contributi positivi alla divulgazione sia delle norme tributarie sia degli elementi quantitativi di giudizio e, in particolare, la messa in opera di quel complesso di atti che si chiamano di « relazioni pubbliche », le quali possono manifestarsi soprattutto in un'opera di cordiale consulenza tra l'amministrazione finanziaria e il contribuente, intesa l'amministrazione non più, in questo caso, come parte in causa, ma come civica informatrice ed educatrice.

Funzione educativa, per altro, hanno anche le sanzioni, la cui severa applicazione deve essere di ammonimento ad osservare la legge comune e a rispettarne la volontà, pur senza che si cada in arbitri o in eccessi.

Il dovere tributario è un dovere squisitamente sociale, e se siffatta convinzione si diffonderà nel paese in misura sempre maggiore, un grande passo sarà compiuto nell'interesse di un'ordinata e progrediente vita collettiva.

Presupposto di siffatta coscienza tributaria rimane evidentemente la serie di canoni

fondamentali cui deve ispirarsi una finanza moderna, canoni ai quali può e deve ispirarsi un sistema tributario in via di graduale assetamento come il nostro. Esso ha affrontato, dopo un lungo periodo di vicende disordinanti, la prima tappa della riforma, nel 1951; dopo un triennio sta ora superando le soglie della seconda fase. Completata questa, il terzo passo sarà compiuto con l'organico assetamento dei tributi in relazione alla loro mutua complementarietà. È un lavoro arduo, paziente, una strada necessariamente lunga, necessariamente disseminata di ostacoli e anche di impazienze legittime. Mi auguro che il Parlamento si renda conto dell'ampiezza del compito, della vastità del panorama, e discerna sempre il contingente dal mediato, il principale dall'accessorio, si convinca della necessaria « generalità » del tributo; infine conforti col suo consenso questa azione di largo respiro che supera la piccola astiosa polemica politica, i piccoli risentimenti sezionali della giornata, che va al di là della durata di un ministero o di un bilancio annuale, e che interessa non soltanto l'odierna azione ma anche le comuni responsabilità della nostra generazione di fronte ai nostri figliuoli, di fronte alle generazioni che verranno. (*Vivi applausi al centro — Molte congratulazioni*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta pomeridiana.

Alcuni deputati hanno manifestato alla Presidenza il desiderio che la seduta pomeridiana cominci alle 16,30. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 13,50.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO DEI RESOCONTI
Dott. GIOVANNI ROMANELLI

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI