

periodiche dell'imposta sul valore aggiunto relative ai periodi di imposta il cui termine per la presentazione della dichiarazione annuale è scaduto prima della pubblicazione della presente legge.

Su istanza degli interessati gli uffici delle imposte provvedono allo sgravio delle soprattasse iscritte a ruolo non ancora pagate alla data di entrata in vigore della presente legge o al rimborso di quelle pagate a partire dalla data medesima.

ART. 10.

Alle Regioni, Province, Comuni e loro Consorzi ed ai Consorzi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 29 febbraio 1980, n. 31.

ART. 11.

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

Il relatore, onorevole Gorla, ha facoltà di riferire sui lavori svolti dal Comitato ristretto.

GORLA, *Relatore*. Come i colleghi riteranno, prima della nomina del Comitato ristretto mi ero riservato di svolgere una nuova relazione avendo il legittimo sospetto che il testo sul quale eravamo stati chiamati a discutere avrebbe subito importanti modificazioni.

Mi sia consentito, all'inizio di questa rapida introduzione, formulare un ringraziamento non formale ai componenti del comitato ristretto; sono ormai da quattro anni impegnato nei lavori della Commissione, ma raramente ricordo una occasione nella quale, al di là delle differenziazioni politiche, si è lavorato con tanta intensità ed impegno per cercare la migliore soluzione in una materia di grande delicatezza quale il campo delle sanatorie.

Vorrei estendere il ringraziamento, con particolare calore, al collega Azzaro che, nella sua qualità di sottosegretario, ha seguito la grandissima parte delle riunioni portando il suo prezioso contributo personale.

Il disegno di legge n. 1408 fu presentato dal Governo in seguito a numerose sollecitazioni parlamentari; ricordo, a titolo personale, una proposta di legge che io stesso sottoscrissi ed altri numerosi provvedimenti, che in questa Commissione videro la partecipazione di molti colleghi, attinenti alla materia oggi al nostro esame.

Il disegno di legge n. 1408 partiva dalla individuazione, o meglio dal tentativo di individuazione di fattispecie che (tenuto conto delle difficoltà di interpretazione di una riforma così articolata e complessa nei primi anni della sua applicazione) configuravano comportamenti per i quali non era legittimo supporre dolo, ma piuttosto colpa lieve, disattenzione, mancanza nel considerare le imposte dovute, ma con dichiarazione sostanzialmente esatta del debito di imposta e quindi insussistenza di danno grave per l'erario.

Anticipo subito che il titolo che si ripete ad ogni iniziativa legislativa: « Sanatoria di irregolarità formali in materia tributaria » non è parso il più esatto in sede di Comitato ristretto, pertanto al termine degli articoli del provvedimento oggi al nostro esame proporrò la modifica formale del titolo medesimo.

Nel tentativo di identificare le fattispecie si è inizialmente tentato di elencare le sanzioni previste dalle disposizioni vigenti, cercando di interpretare le fattispecie meritevoli di sanatoria.

Questa strada si è rivelata ben presto piena di ostacoli, soprattutto per il rischio di dimenticare alcune fattispecie magari minori di quelle che si andavano a sanare; in secondo luogo non si è rivelato sufficiente il taglio delle norme sanzionatorie per discriminare, all'interno delle fattispecie che alle stesse norme sanzionatorie sottostavano, quelle sostanziali e quelle formali.

Il Comitato ristretto è arrivato pertanto, nell'articolo 2 del testo che viene

sottoposto all'approvazione dei colleghi, ad individuare una discriminante fra infrazione formale e infrazione sostanziale utilizzando una norma che si suppone ragionevolmente consolidata nella legislazione tributaria in quanto contenuta nei due testi fondamentali relativi alle imposte dirette e a quelle indirette e che riguardano le violazioni che hanno dato luogo ad accertamenti in rettica (contestazione di imposte) da quelle che non hanno dato luogo a questo accertamento e quindi non hanno indotto l'amministrazione a contestare l'imposta dovuta.

Si è poi cominciato a verificare quali altre fattispecie, precedentemente censite, non rientrassero in maniera sufficientemente certa nella norma generale costituita dall'articolo 2. Da questo lavoro paziente, non facile (viste le innumerevoli fattispecie che si sono delineate in questi sei, sette anni di applicazione della riforma) nascono in pratica gli articoli successivi.

Prima di scorrere rapidamente il testo proposto dal Comitato ristretto vorrei fare due osservazioni. La prima è inerente ad un problema che il Comitato ha avuto presente sin dal primo momento del suo operare: non creare nuovi carichi di lavoro per una amministrazione finanziaria già in difficoltà nella fase di applicazione di una riforma complessa ed articolata, già tormentata da problemi anche troppo gravi; conciliare questo obiettivo generale con la necessità di prevedere un certo comportamento dell'amministrazione stessa non è stato agevole: a giudizio del relatore i risultati raggiunti nel testo proposto dal Comitato ristretto sono apprezzabili. Credo di poter affermare che a seguito dell'approvazione di questo provvedimento l'amministrazione finanziaria non sarà chiamata a nessun adempimento che già non rientri nei suoi compiti ordinari.

La seconda notazione, pure di carattere generale, è relativa al taglio delle singole norme che si è badato non venisse meno rispetto all'obiettivo iniziale della individuazione di un elenco di fattispecie avvenute in un periodo pregresso; in altri termini (individuando fatti e situazioni) il

Comitato ristretto ha avuto modo di toccare con mano come alcune norme esistenti nell'attuale disciplina abbiano dato risultanze contraddittorie, a volte non in linea con quelli che erano gli obiettivi finali della riforma tributaria.

Da parte nostra - se così posso esprimermi - ci siamo posti il divieto di modifiche normative per il futuro nel senso di limitarci a disciplinare la trattazione delle fattispecie passate; a questa norma generale fa eccezione un solo punto (sul quale non mi soffermerò più), relativo all'ultimo comma dell'articolo 6, che toglie alla disciplina dei beni viaggianti (bolla di accompagnamento) il divieto (che ancora esiste) dell'applicazione del principio di reato continuato.

Questo divieto di applicazione del principio del reato continuato ha provocato situazioni incredibili, giunte a livello di stampa.

TESSARI ALESSANDRO. Potrebbe fare un esempio?

GORIA, *Relatore*. Un pasticciere di Firenze non ha emesso il documento di accompagnamento dei beni viaggianti, intendendo che non vi fosse tenuto per la sua professione e facendo quindi solo una nota, quella che comunemente si chiama «buono di consegna». Si è visto, in termini assolutamente corretti, comminare una multa di 93 miliardi per non aver fatto 1.500 bolle di accompagnamento.

È chiaro che nel caso di evasione debba scattare una sanzione commisurata all'entità dell'imposta evasa, ma per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie, cioè quelle che non sono in diretta relazione all'imposta non versata, non si può applicare la mera moltiplicazione della sanzione prevista per il numero di infrazioni, altrimenti ecco che vengono fuori questi casi macroscopici e si crea un *vulnus* al principio consolidato nel diritto, e nelle coscienze, della trattazione dei reati continuati.

Non è nostra intenzione minimizzare le sanzioni; vogliamo solo recuperare un principio fondamentale che fa salvo tutto

il trattamento penale, come previsto dalla nostra legislazione tributaria, dell'imposta non versata, dell'accertamento e quindi della sanzione della truffa o della frode che il contribuente dovesse aver messo in atto; questo principio però consente all'amministrazione finanziaria — con una discrezionalità guidata — di evitare, là dove esista una medesima fattispecie che si ripete, una assurda moltiplicazione del numero dei fatti.

Vorrei fare un'ultima considerazione di carattere generale. Il disegno di legge n. 1408 è stato politicamente condizionato dalla contemporanea presentazione da parte del Governo del disegno di legge n. 1507, riguardante la caduta della pregiudizialità tributaria e cioè l'inizio del procedimento penale prima dell'esaurimento del procedimento amministrativo, e che negli ultimi articoli contiene quello che comunemente viene chiamato il « maxicondono ». In base a questo secondo provvedimento potranno essere evitate le sanzioni previste dalla legge per i contribuenti che non si siano dichiarati al fisco o che abbiano fatto una dichiarazione parziale con il solo computo di un modesto interesse.

Ho voluto fare questa considerazione di carattere politico per chiarire come il comitato ristretto non abbia ritenuto di recuperare nel provvedimento al nostro esame parti dell'altro provvedimento. In proposito vorrei ricordare che in questa Commissione abbiamo più volte avuto modo di esaminare provvedimenti riguardanti il tema della sanatoria ed i colleghi ricorderanno che le proposte di legge di iniziativa parlamentare sono sempre state severe o comunque attente ad una discriminante approfondita dei comportamenti.

Il Governo ha presentato il disegno di legge n. 1507 che sembra condiviso con ampiezza dalle forze politiche, ma che pone in condizione di favore non coloro ai quali ci apprestiamo a provvedere con il provvedimento al nostro esame, bensì coloro i quali possono essere imputati di dolo o colpa grave.

Il comitato ristretto, pertanto, non ha potuto avere come punto di riferimento

politico il disegno di legge n. 1507 per cercare di evitare nel limite del possibile — il parere del relatore è che non siamo riusciti del tutto in questo — che un trattamento differenziato finisca con il punire coloro che abbiano commesso violazioni e omissioni, ma senza incidere sulla determinazione dell'imposta dovuta, rispetto a coloro che queste violazioni le abbiano commesse incidendo sull'imposta.

Ciò premesso, ritengo opportuno illustrare brevemente il testo elaborato dal comitato ristretto.

L'articolo 1 « presenta » il provvedimento, là dove dice che: « Le disposizioni di cui agli articoli seguenti, salvo che negli stessi non sia diversamente stabilito, si applicano alle infrazioni commesse sino al 31 agosto 1980 », sancendo così come l'interesse del Parlamento si rivolga solo a fatti già avvenuti. Sicuramente, da parte della stampa e degli addetti ai lavori, verranno sollevati interrogativi sulla data stabilita; il comitato ristretto si è trovato obiettivamente in imbarazzo nell'effettuare questa scelta perché le indicazioni esistevano ma erano in qualche misura contraddittorie. Da un lato vi era l'esigenza di avanzare la data il più possibile fino all'entrata in vigore della legge, dall'altra esistevano ragioni apprezzabili per arretrarla in modo tale da escludere anche il sospetto che qualche comportamento potesse venir indotto dal tempo utilizzato per l'esame del provvedimento.

Il secondo comma dell'articolo 1 (spero trovi concordi tutti i commissari) che sembra creare una profonda ingiustizia fra coloro che hanno assolto tutto il loro debito e coloro che non lo hanno fatto, si rende necessario per porre un termine preciso; comunque, rappresenta l'occasione (salvo quanto andremo a stabilire con il provvedimento n. 1507) per dire che di sanatoria non si deve più parlare.

Debbo ricordare che fra il 1976 ed il 1978 nessuno sollevò il problema della sanatoria; di questo si iniziò a parlare in una situazione particolare, lo spostamento dei termini di scadenza IVA dovuto ad uno sciopero dell'amministrazione.

Si trattò allora di un provvedimento che poteva essere giustificato come *unicum*.

Tutto questo non ci solleva dalla necessità di riscontrare la disciplina delle sanzioni tributarie alla luce delle esperienze fatte per far sì che il sistema delle sanzioni sia funzionante, ma non iniquo. Quando andiamo ad affermare la nostra volontà di non reiterare provvedimenti di sanatoria dobbiamo assumere la responsabilità di modificare, là dove incongruente, il sistema sanzionatorio. Di tutto questo avremo occasione di discutere organicamente quando affronteremo il provvedimento n. 1507, che vuole costituire una ricostruzione importante di tutto il sistema sanzionatorio.

L'articolo 2 - l'ho già detto - rappresenta la norma centrale del disegno di legge. Vorrei fare un rapidissimo commento interpretativo del primo comma ricordando come la norma stessa preveda un nesso diretto fra violazione e accertamento in rettifica, ovvero fra violazione e rilevazione, da parte dell'amministrazione, di una imposta dovuta e non versata; resta chiaro che le violazioni debbono essere individuate attraverso il concetto di reato esplicitato nel secondo comma dell'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633. Infatti, le pene pecuniarie non si applicano per le violazioni richiamate nella prima parte del terzo comma dell'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600, e nel terzo comma dell'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 633 poiché mancherebbe il nesso diretto fra violazione e accertamento in rettifica.

Il secondo comma dell'articolo 2 avrebbe bisogno di un lungo commento che fa capo al principio di non turbare il lavoro dell'amministrazione finanziaria e va interpretato soprattutto in un punto, laddove è indicato l'inciso « se richiesti dagli uffici competenti », in relazione agli adempimenti del contribuente, nel senso che si è esplicitato con chiarezza che vi è la possibilità per gli uffici di rinunciare ad una richiesta di integrazione, laddove la

ritengano ininfluenza rispetto alla funzione di accertamento del reato principale.

Questo perché non si possa pensare di trarre - da questa norma - un obbligo per gli uffici a chiedere una integrazione al contribuente anche quando gli elementi in questione siano ininfluenti.

Con l'articolo 3 si apre la serie degli articoli con i quali si è inteso disciplinare casi che certamente non potevano essere compresi nell'articolo 2 o che potevano dar luogo a dubbi, soprattutto per la fattispecie della restituzione di validità alle denunce già presentate; ciò al fine di evitare di sanare con la norma generale una sanzione minore, lasciando in vigore per lo stesso comportamento una sanzione diversa in termini di accertamento. Non credo che sia necessario illustrare analiticamente gli articoli 3 e 4.

Con l'articolo 5 si disciplina, in analogia con quanto stabilito per le imposte dirette - di cui ai due precedenti articoli - l'ambito delle imposte indirette.

L'articolo 6 disciplina la materia delle bolle di accampagnamento. In proposito vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sulla cura con la quale si sono cercate di soppesare le fattispecie sottostanti cogliendo alcune situazioni particolari.

L'articolo 7 disciplina una situazione purtroppo ancora confusa, relativa alla richiesta del codice fiscale e, con l'articolo 8, si regola una fattispecie che credo dovrà essere riesaminata alla luce di certe situazioni particolari, in relazione agli oneri e costi documentati sulla base delle scritture principali ma non presentati, o presentati in forma diversa, sulle scritture ausiliarie; il testo proposto dal relatore, anche per la sola parte accolta dal comitato ristretto, prevede una deroga al secondo comma dell'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973 stabilendo la non detraibilità dei costi se non attribuiti al conto profitti e perdite. Il riferimento a questo articolo è stato deciso soprattutto dopo che l'amministrazione finanziaria, ha chiarito convenientemente come la compensazione di costi e ricavi nelle scritture ausi-

liarie e la conseguente imputazione del saldo al medesimo conto non è in contrasto con il citato articolo 74, come alcuni uffici tendevano ad interpretare. Nel prendere atto di tale autorevole osservazione, mi pare necessario chiedere al Governo un impegno affinché l'amministrazione esiga i dettagli delle voci del conto profitti e perdite allegati alla dichiarazione dei redditi. A questo articolo è necessario un emendamento tendente ad eliminare il riferimento all'articolo 19 del decreto n. 600 del 1973; tale articolo si riferisce infatti alle scritture degli esercenti arti e professioni mentre l'articolo 74 del decreto n. 597 è relativo al reddito di impresa, quindi non vi è alcun legame; la citazione dell'articolo 19 è un mero errore materiale.

L'articolo 9 riguarda i ritardati versamenti. Affinché non sorga negli interpreti il dubbio che questa norma sia di fatto una ripetizione di quanto è stata annunciata essere la volontà del Governo attraverso la presentazione del disegno di legge n. 1507, vorrei ricordare che il testo del comitato ristretto si riferisce esclusivamente a coloro che già hanno eseguito i versamenti alla data del 31 agosto 1980, quindi siamo nella fattispecie di ritardato versamento già recuperato entro quella data e non nella fattispecie di versamenti ancora da effettuare. Vi sono però ancora dei problemi aperti in primo luogo relativamente alla norma di sanatoria, con la quale solleviamo il contribuente, che ha eseguito i versamenti entro il 31 agosto, dalle sanzioni amministrative, restando inteso che così facendo lasciamo a carico del contribuente l'interesse del 12 per cento annuo (6 per cento semestrale).

In sede di Comitato ristretto è stato detto con chiarezza che essendo una norma, sotto il profilo testuale, pressoché identica a quella contenuta nel provvedimento n. 1507, ma riferita a comportamenti diversi, non è pensabile che per le infrazioni minori si mantenga l'intero carico di interessi e per la fattispecie più gravi contemplate dal disegno n. 1507 a fini incentivanti le autodichiarazioni, si prevedano interessi ridotti.

Infatti il Governo ha sostenuto, in maniera incontestabile, la necessità — nel momento in cui si va a proporre un provvedimento di tanta delicatezza quale quello n. 1507 — di dare realtà alle incentivazioni, creando condizioni appetibili per le stesse, perché gli interessi sono una cosa complessa dal momento che trattiamo di fattispecie che risalgono al 1974-1976.

Se il Governo ritiene di dover porre tale questione lo faccia subito perché se la sottacesse ora per riproporla in altra sede coinvolgerebbe in un problema di coscienza i parlamentari chiamati alla discussione in questione.

Un secondo aspetto è invece relativo ad una fattispecie particolare, di coloro — cioè — che non avendo effettuato il versamento dovuto nei termini prescritti o avendo ottenuto dall'amministrazione finanziaria una dilazione di pagamento, possono trovarsi alla data del 31 agosto ad aver pagato solo alcune rate; resta inteso che sul pagamento in questione, sulle rate non ancora pagate, la sanatoria di cui all'articolo 9 non si applica.

Il Comitato ristretto ha preso atto di questo problema che, per la verità, è stato segnalato dall'amministrazione finanziaria ed ha chiesto al Governo, data la delicatezza della disciplina e la difficoltà di scrivere norme chiare, di farsi carico di una iniziativa che consenta di non sottoporre a trattamento iniquo quei contribuenti che in qualche modo si allineano a quei comportamenti che qui andiamo a richiamare.

Infatti, si tratta di contribuenti che hanno dichiarato quello che dovevano dichiarare, che hanno testimoniato la loro volontà di pagare tanto che hanno ottenuto una formula di pagamento concordata che, come tale, assume però una dimensione di carattere particolare.

Per questi motivi vorrei che la Commissione considerasse aperto soprattutto questo secondo aspetto per risolvere il quale si potrebbe presentare un comma aggiuntivo all'articolo in questione, trattandosi di una fattispecie che l'articolo stesso non prevede.

All'articolo 10 si elencano le situazioni di enti locali come regioni, province, comuni, consorzi ed enti particolari, cui vengono applicate le norme di sanatoria già riservati ai soli ospedali.

L'articolo 11 disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.

Chiedo scusa per aver impiegato molto tempo nello svolgere la mia relazione, ma credo che il lavoro del Comitato ristretto abbia meritato un minimo di celebrazione.

A questo punto vorrei fare una ultimissima considerazione. Abbiamo, consapevolmente, lasciato fuori alcuni problemi parte dei quali trova spazio negli emendamenti presentati, mentre altri rimangono aperti. Il provvedimento che si propone all'approvazione della Commissione non può essere considerato perfetto o immune da critiche, credo però che lo sforzo fatto sia stato non solo rilevante, ma anche produttivo soprattutto se si considera la delicatezza della materia.

Il testo in questione potrà essere sotto molti aspetti integrato, ma credo che costituisca il miglior prodotto disponibile a tutt'oggi, anche sulla base dei dibattiti che la stampa specializzata è andata divulgando in questi ultimi tempi.

Infine, vi è un aspetto che non va dimenticato: quello dell'urgenza del provvedimento. Si tratta di un problema che abbiamo sempre tenuto presente in sede di Comitato ristretto e che ci è stato ricordato più volte da quanti abbiamo coinvolto direttamente o indirettamente nella stesura del provvedimento, compresa l'amministrazione finanziaria.

Siamo in prossimità del termine del 31 dicembre 1980, abbiamo davanti un potenziale di sanzioni relative a fattispecie previste nel provvedimento in questione, inoltre non dobbiamo dimenticare che è sempre necessario ricercare un rapporto più umano tra fisco e contribuente. Anche questi sono motivi che sottolineano l'urgenza di approvare al più presto il testo al nostro esame.

Mi auguro che la Commissione finanze e tesoro, che attraverso il Comitato ri-

stretto ha svolto un ottimo lavoro, voglia rispondere all'esigenza di giungere ad una rapida approvazione del provvedimento. Mi auguro altresì che anche il Senato vorrà cogliere questo aspetto di urgenza.

Per quanto riguarda gli emendamenti preannunziati, fermi restando quelli da me proposti, mi dichiaro contrario per ragioni procedurali all'emendamento 10. 1, che invito i presentatori a ritirare, tenendo conto che nell'articolo 10 è stato accolto il primo comma di tale emendamento, e che il secondo comma in parte è compreso nell'articolo 2 ed in parte costituisce oggetto di altro provvedimento. Sull'emendamento 3. 2 mi riservo di esprimere il parere.

Per quanto riguarda l'emendamento 8. 1, vorrei far presente che si tratta di una materia sulla quale il Comitato ristretto ha dibattuto a lungo e quindi non posso che ripetere la mia convinzione che ci troviamo di fronte a situazioni meritevoli di essere comprese in un provvedimento quale quello al nostro esame; per altro non posso non rispettare il valore di un accordo unitario che si è manifestato su tutto il complesso delle norme e quindi mi rimetto alla decisione della Commissione: qualora i rappresentanti dei gruppi con i quali si è collaborato fossero contrari, sono disposto a ritirarlo.

PRESIDENTE. A nome di tutta la Commissione ringrazio il relatore ed i membri del Comitato ristretto per il lavoro svolto in questi mesi. Credo che sia un esempio della funzione che il Parlamento può assolvere per il miglioramento dei testi proposti dal Governo.

Colgo l'occasione per rendere noto alla Commissione che avevo intenzione di prendere una iniziativa presso la Presidenza della Camera, chiedendo la costituzione di un comitato, composto da tecnici e da giuristi di altra qualificazione professionale, a disposizione dei parlamentari che possa contribuire alla analisi ed alla redazione tecnicamente più precisa delle norme. Del resto, in altri Parlamenti stranieri, già esistono istituzioni del genere, che collaborano nella redazione delle nor-

VIII LEGISLATURA — SESTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 5 NOVEMBRE 1980

me che il potere legislativo ha intenzione di adottare.

Tornando al provvedimento al nostro esame, vorrei rilevare come la sua rapida approvazione spianerebbe la strada per l'esame del provvedimento relativo alla pregiudiziale tributaria, cui il relatore ha accennato. Naturalmente il relatore ha anche sottolineato che tuttora esistono malformazione o addirittura iniquità nel sistema fiscale, ma c'è da domandarsi se l'esame del provvedimento relativo alla pregiudiziale tributaria sia la strada più utile per procedere o se sia più conveniente pensare ad un provvedimento di portata generale.

Prima di aprire la discussione sulle comunicazioni rese dal relatore in ordine al lavoro del Comitato ristretto ritengo opportuno dare lettura degli emendamenti riferiti al nuovo testo proposto dal Comitato. Sono stati presentati i seguenti emendamenti:

dal deputati Antoni ed altri:

All'articolo 2, sostituire il secondo comma con il seguente:

« Le pene pecuniarie per le violazioni richiamate nel comma precedente sono, tuttavia, applicabili qualora il contribuente, i suoi eredi, il rappresentante legale, il rappresentante negoziale e per i soggetti diversi dalle persone fisiche, chi ne ha l'amministrazione anche di fatto, se richiesti dagli uffici competenti, non provvedano a rimuovere le irregolarità o le omissioni e ad integrare le incompletezze entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta stessa » (2. 1).

All'articolo 3, al terzo comma, aggiungere le parole:

« Entro gli stessi termini previsti per l'accertamento devono essere iscritte a ruolo le imposte liquidate sulla base delle dichiarazioni di cui al primo comma » (3. 2);

dal relatore Gorìa:

All'articolo 3, quarto comma, sostituire le parole: « sino al 2 luglio 1980 »,

con le parole: « sino al 31 agosto 1980 » (3. 1).

All'articolo 5, primo comma, sostituire le parole: « entro il 5 marzo 1980 », con le parole: « entro il 31 agosto 1980 » (5. 1).

All'articolo 8 sostituire le parole: « e degli articoli 18 e 19 » con le parole: « e dall'articolo 18 » (8. 1).

Dopo l'articolo 8 aggiungere il seguente:

ART. 8-bis.

« Relativamente ai periodi di imposta per i quali il termine della dichiarazione annuale è scaduto prima della pubblicazione della presente legge è considerata valida l'attribuzione, agli effetti delle imposte sul reddito, di ricavi e costi a periodo di imposta diversi da quelli di competenza, a condizione che siano stati dichiarati in conformità alle registrazioni effettuate ai fini dell'IVA » (8. 10);

dai deputati Usellini ed altri:

Dopo l'articolo 8 aggiungere il seguente:

ART. 8-bis.

« Nei confronti dei soggetti che per i periodi di imposta, il cui termine di presentazione della dichiarazione è scaduto entro il 31 agosto 1980, hanno proceduto alla determinazione del reddito di impresa sulla base delle scritture contabili previste dall'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e successive modificazioni non si applica la pena pecuniaria per infedele dichiarazione quando la infedeltà dipende esclusivamente dalla errata imputazione o dalla mancata imputazione al periodo di imposta di componenti positivi o negativi di reddito in dipendenza delle registrazioni regolarmente eseguite per lo stesso periodo ai fini dell'imposta sul valore aggiunto » (8. 0. 2);

VIII LEGISLATURA — SESTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 5 NOVEMBRE 1980

dai deputati Garzia ed altri:

Sostituire l'articolo 10 con il seguente:

« Alle regioni, province, comuni e loro consorzi ed ai consorzi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 10 della legge 29 febbraio 1980, n. 31.

Agli enti di cui al primo comma del presente articolo ed agli enti ospedalieri di cui alla legge 12 febbraio 1968, n. 132, non si applicano, inoltre, le sanzioni stabilite dagli articoli da 46 a 51 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e dagli articoli da 92 a 94 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, per le infrazioni commesse fino al 31 dicembre 1979. »;

dai deputati Antoni ed altri:

Dopo l'articolo 10 aggiungere il seguente:

ART. 10-bis.

« I giudizi relativi alle violazioni previste negli articoli precedenti, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono sospesi.

Gli uffici devono trasmettere entro il semestre successivo a quello di entrata in vigore della presente legge alle Commissioni tributarie un elenco cumulativo contenente la indicazione delle parti e dell'oggetto della controversia quali risultano dalla copia del ricorso, nonché l'attestazione che è stato adempiuto alla richiesta prevista nel secondo comma dell'articolo 2, o che l'ufficio medesimo non ha inteso formularla.

Le Commissioni dichiarano la estinzione del giudizio »;

dai deputati Forte ed altri:

Dopo l'articolo 10 aggiungere il seguente:

ART. 10-bis.

« Gli atti di regolarizzazione di società di fatto o irregolari, già costituite alla da-

ta di entrata in vigore della presente legge, formati entro due anni dalla data stessa, sono soggetti ad imposta di registro con l'aliquota unica dell'1 per cento.

Il valore imponibile è costituito dal patrimonio netto della società quale risulta dalla situazione patrimoniale alla data della regolarizzazione da allegarsi all'atto e formata secondo i criteri indicati nel decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1974, n. 689, in base alle scritture contabili obbligatorie, anche se ai soli fini fiscali, o, in mancanza, ad altri elementi fiscalmente riconosciuti. Se la regolarizzazione della società è contestuale alla sua trasformazione in società di capitali, il patrimonio netto è costituito da quello risultante dalla relazione di stima di cui all'articolo 2498, secondo comma, del codice civile.

Alla stessa aliquota sono soggetti i conferimenti di beni, esclusi quelli alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, effettuati dai soci in occasione della regolarizzazione.

Nell'ipotesi di cui agli articoli 2343 e 2476 del codice civile il valore di detti beni è quello risultante dalla stima ivi indicata.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge l'iscrizione della società nell'anagrafe delle ditte tenute dalle camere di commercio IAA non può essere effettuata senza la presentazione dell'atto costitutivo regolarmente registrato » (10. 0.1).

SPAVENTA. Anch'io desidero rivolgere un ringraziamento a tutti i componenti del Comitato ristretto e, in particolar modo, agli onorevoli Azzaro e Gorla per il contributo da essi offerto in quella sede; è stato un lavoro esemplare, che ha permesso di fare chiarezza su spinosi problemi di diritto tributario.

Tutti ricordano che le prime sollecitazioni in materia sono venute dal Parlamento; il Governo, nel rispondere a queste istanze, è andato *lento pede*.

A mio avviso il principale progresso compiuto dal Comitato ristretto è stato

di natura sistematica, come si rileva dal disposto dell'articolo 2 che identifica un quadro generale di casi per i quali poteva prospettarsi la sanatoria, abbandonando la strada dell'elencazione delle fattispecie, che avrebbe portato ad un groviglio inestricabile.

Il fine del provvedimento non era solo di fare una sanatoria per alcune infrazioni considerate formali, ma anche quello di liberare l'amministrazione da un aggravio di pratiche che ne potevano paralizzare l'attività.

In proposito ritengo di dover fare una considerazione. Se riconosciamo che una serie di infrazioni sono formali e quindi possono essere sanate, non dovremmo forse ripensare, più che al sistema di sanatoria, alle circostanze in cui deve riconoscersi una infrazione? È inutile infatti continuare a richiedere requisiti per la regolarità delle dichiarazioni quando poi riteniamo tali requisiti non necessari.

Forse questo discorso potrà essere fatto più opportunamente allorché discuteremo del disegno di legge n. 1507 e chiedo ai colleghi più esperti di me in materia tributaria se il proposito governativo di dar luogo ad un testo unico non possa costituire l'occasione per rinnovare la disciplina di una serie di infrazioni. Il fatto è importante perché investe il nostro modo di legiferare, che molto spesso è inutilmente complicato; è un modo di legiferare che adottiamo come se ritenessimo che la nostra amministrazione sia una amministrazione ottima; facciamo leggi che solo un'amministrazione ipernumerosa e iperefficiente potrebbe applicare. In economia vige il principio per il quale applicare criteri ottimali in una amministrazione che non sia in condizioni ottimali porta a gravi pasticci. Dovremmo fare leggi più semplici e comprensibili, che offrano minori margini di discrezionalità all'amministrazione. Credo che, al di là dei giudizi che si possono dare sull'esposizione ascoltata ieri in una materia dolorosa come quella dei petroli, essa ci convinca che le leggi selettive, con larghi margini di discrezionalità, costituiscono il terreno su cui poi si sviluppano episodi

di corruzione e di abuso da parte dell'amministrazione.

Mi riferisco anche al modo in cui sono scritte le leggi. Mi trovo in continua difficoltà di fronte ad articoli di legge scritti solo apparentemente in italiano, basati solo su rinvii e deroghe ad altri articoli di legge o di decreti presidenziali. Credo che questo rappresenti un grave insulto alla democrazia, che si intende come capacità delle persone di poter comprendere, e da sole, senza dover ricorrere ai vari rappresentanti di una razza parassitaria come quella degli interpreti di leggi a pagamento, che è in crescente sviluppo.

Ci siamo dovuti muovere, con questo provvedimento, tra due condizioni: quella di non essere troppo iniqui verso i contribuenti che avevano adempiuto a tutti i loro doveri e di tener conto della maggiore propensione alla delinquenza dei contribuenti previsti nel disegno di legge n. 1507. È stato un compito molto difficile e certamente non sono soddisfatto del secondo comma dell'articolo 1, che sancisce una iniquità nei confronti dei contribuenti che hanno pagato ed hanno osservato tutte le disposizioni di legge. Abbiamo cercato di evitare - ed è stato merito del relatore - l'iniquità che sarebbe derivata dal maggior favore nei confronti dei contribuenti previsti nel disegno n. 1507 ed abbiamo cercato di evitare che irrompesse in questo disegno di legge materia estranea, espungendo tutti i casi in cui vi potesse essere un sospetto di dolo, anche se credo che questo obiettivo non sia stato interamente raggiunto.

Passando a due punti specifici, vorrei porre al relatore una prima questione relativa alla lettera b) del quarto comma dell'articolo 3, alla luce della giusta interpretazione che ha dato del secondo comma dell'articolo 2 e in particolare delle parole « se richiesti dagli uffici competenti ».

Si dice che nel caso del secondo comma dell'articolo 2 non si fa obbligo agli uffici competenti di richiedere... Nel caso della lettera b) dell'articolo 3, che configura una fattispecie diversa, che è quella

della dichiarazione che il familiare è effettivamente a carico e non percepisce redditi, mi chiedo se non sarebbe opportuno imporre un obbligo al contribuente e non lasciare tutto all'iniziativa degli uffici.

GORIA, *Relatore*. La questione è abbastanza delicata. Il punto *b)* dell'articolo 3 non consente, come il secondo comma dell'articolo 2, discrezionalità agli uffici, perché a mio avviso obbliga gli uffici stessi a richiedere l'integrazione. È parso che questa ipotesi non costituisse *vulnus* al principio di non turbare oltre misura l'amministrazione finanziaria, in quanto nella fattispecie di cui al punto *b)* in questione l'amministrazione a tutt'oggi in concreto è tenuta ad irrogare la sanzione (e questo ai sensi dell'articolo 36-*bis*).

Se ho ben capito, l'onorevole Spaventa si chiede perché da parte del contribuente si debba attendere la richiesta dell'amministrazione. Sono favorevole all'approvazione del testo così come è stato proposto poiché obiettivamente non è detto che il contribuente sappia se ha adempiuto o no a quella disposizione. Trattandosi di una banalità come la firma, vi è da presumere che il contribuente non se ne sia accorto, per cui è necessario un richiamo alla sua violazione. Occorre poi anche evitare che tutti i contribuenti, sospettando di non avere adempiuto a quell'obbligo, vadano a chiedere un controllo.

AZZARO. Mi sembra che il punto *b)* dell'articolo 3 preveda il caso di detrazioni che, proprio in forza dell'articolo 36-*bis*, siano state già espunte dagli uffici e notificate con cartella. Può quindi avere ragione l'onorevole Spaventa, nel senso che il contribuente può impegnare l'ufficio a rivalutare la liquidazione presentando la documentazione relativa alle detrazioni. Di fronte ad una notifica e dopo un ricorso, il contribuente può farsi parte diligente e presentare la documentazione che dimostra il diritto alla detrazione; gli uffici possono in questo modo reintegrare la detrazione senza aspettare la soluzione dell'istanza.

Forse sarebbe opportuno modificare il punto *b)* dell'articolo 3, per mettere gli

uffici in condizione di prendere iniziative a questo riguardo.

ANTONI. Credo di aver interpretato il problema e di averlo — almeno secondo le mie intenzioni — risolto, per il caso di ricorsi pendenti, con l'articolo aggiuntivo 10-*bis*, nel quale si stabilisce che i giudizi relativi alle violazioni previste negli articoli precedenti, in corso alla data di entrata in vigore della legge, siano sospesi. Inoltre, vi si stabilisce una determinata attivazione degli uffici entro una certa data, che renda possibile la dichiarazione di estinzione da parte della commissione.

GORIA, *Relatore*. Poiché siamo in sede legislativa e l'osservazione dell'onorevole Spaventa non sembra risolvibile con un semplice chiarimento, proporrei di elaborare uno specifico emendamento che costituisca occasione di ritorno sull'argomento e sul quale sia possibile svolgere una discussione specifica.

SPAVENTA. Potrebbe essere necessario stabilire una breve riunione del Comitato ristretto per risolvere il problema.

Per concludere, vorrei esprimere un breve parere su due emendamenti: l'uno, l'articolo aggiuntivo 8-*bis*, proposto dal relatore e l'altro proposto dagli onorevoli Forte, Rubbi e Antoni. Su entrambe le proposte di modifica devo esprimere riserve.

Per quanto riguarda il primo, l'onorevole Gorla sa che esiste un problema di « competenza-cassa » soprattutto in relazione al diverso trattamento delle dichiarazioni ai fini dell'IVA e delle imposte sui redditi. Ritengo tuttavia che questa sia una sede impropria per affrontare tale problema, pur rendendomi conto della necessità di unificare il trattamento ai fini dell'IVA e delle imposte dirette.

Si potrebbe, allora, presentare una proposta di legge diretta ad unificare tale trattamento e, in sede di discussione di essa, trattare della sanatoria di eventuali

infrazioni, anche al fine di sollecitare una azione da parte del Governo.

Per quanto riguarda la seconda proposta di modifica, ritengo che con essa si esca completamente dalla *ratio* di questo provvedimento perché con l'articolo aggiuntivo Forte ed altri non si provvede ad alcuna sanatoria; si legifera, bensì, per il futuro in materia di imposte di registro introducendo in tal modo in questo provvedimento una materia ad esso estranea, con ciò andando incontro a due rischi, una volta che il provvedimento sarà trasmesso al Senato: quello di una generale apertura di porte rispetto alle infrazioni e, dall'altro lato, quello di una modifica più severa del provvedimento nel senso di eliminare le fattispecie improprie.

Pertanto, invito caldamente i presentatori a ritirare questo emendamento, che considero *extra ordinem*.

ANTONI. Ritengo sia opportuno compiere alcune valutazioni e fare alcune dichiarazioni di carattere più generale, e perciò riprenderò a mia volta quelle espresse dal relatore e ripetute dall'onorevole Spaventa, alle quali ne aggiungerò altre, prima di entrare nel merito degli articoli elaborati dal Comitato ristretto.

Innanzitutto ritengo che non debba passare sotto silenzio bensì debba avere un'enfatizzazione o, quanto meno, una sottolineatura, il fatto che chi fino a poche ore fa ha guardato con un certo sospetto al modo in cui il nostro gruppo si muoveva, come opposizione, rispetto alla maggioranza ed al Governo, abbia espresso dei riconoscimenti che oggi apprezziamo, mentre ieri abbiamo criticato i giudizi che ritenevamo non corrispondessero al nostro modo di comportarci.

Quella dei rapporti tra le forze politiche e della funzionalità del Parlamento è questione prevalente anche nell'esame di un provvedimento come questo, perché, in effetti, quando abbiamo sottoscritto unitariamente il testo elaborato dal Comitato ristretto, sostituendo con esso il testo originario del Governo, abbiamo fatto valere la centralità del Parlamento ed anche la sua funzionalità. Questo mi è sembrato

giusto ribadire, poiché in questo periodo le parole più pronunciate sono state quelle di segno opposto.

Vero è che questo provvedimento è stato fermato nel suo *iter* dalle incertezze del Governo, in una situazione politica diversa, anche per il fatto che eravamo all'inizio dell'applicazione di una serie di misure che avrebbero dovuto attenuare il fenomeno dell'evasione fiscale. Pur tuttavia, il provvedimento nasce come iniziativa legislativa per corrispondere — questo è stato l'intento che ci ha spinto a sottoscriverlo — ad un'esigenza di carattere generale presente nel paese.

Trattandosi di una sanatoria, l'impressione immediata che ne deriva alla coscienza generale del paese è che, ancora una volta, chi non ha pagato le tasse viene messo nella condizione di non pagarle. Sembrerebbe, quindi, contraddittorio l'atteggiamento del nostro gruppo, che si è battuto fin dall'inizio perché il sistema fiscale, che non garantiva il pagamento ordinato e corretto, secondo i principi della Costituzione, delle imposte dovute da qualcuno non fosse messo in discussione con un provvedimento di sanatoria.

In realtà quello che volevamo — e che viene definito il « prodotto migliore » dal relatore — era affrontare la situazione che si era andata determinando nel paese a carico del contribuente e dell'amministrazione finanziaria per due ragioni precise.

Il primo riguarda la non chiarezza della norma fiscale all'interno della quale esistono sanzioni la cui applicazione ha dato luogo nel paese a situazioni di iniquità a danno, in gran parte, dei contribuenti minori, di quelli meno assistiti.

Il secondo è quello di evitare che il cumulo di queste pratiche inceppi la correttezza dell'attività dell'amministrazione finanziaria, che deve essere più propriamente volta a ricercare l'evasione laddove esiste.

Queste sono state le premesse dalle quali ci siamo mossi per creare condizioni di reale efficacia all'azione amministrativa. Si tratta di condizioni che sono certamente reali; chi di noi conosce queste situazioni nel paese, ne prende atto tutti i giorni.

Molti di noi ricevono comunicazioni che sono quasi incredibili.

A questo punto debbo dire che non apprezzo molto le dichiarazioni fatte ieri dal ministro; capisco che si debba dire (per una ragione politica) che in Italia tutto è accertabile dal punto di vista dell'evasione, che se mettiamo la ricevuta fiscale ai ristoranti il maggior gettito fiscale, entro sei mesi, sarà di una certa quantità di miliardi di lire, se mettiamo la ricevuta fiscale ai parrucchieri per signora il maggior gettito sarà di una certa quantità di miliardi di lire e via dicendo, ma non posso accettare che sul tema del più grosso scandalo di evasione fiscale (sulla stampa si parla di 2 mila miliardi di lire) non si sappiano dare indicazioni precise. Non è accettabile questo modo di fare dichiarazioni da parte del ministro, che rimane nell'indeterminato solo quando si debbono fare i conti della evasione di imposte sui prodotti petroliferi; tanto meno si può accettare che si dia come indicazione di massima la cifra di 450 miliardi, quando da alcune fonti si sente parlare di una evasione che oltrepassa i 5 mila miliardi. A tal proposito il ministro ha dichiarato che secondo gli accertamenti compiuti dalla guardia di finanza per quanto riguarda le evasioni dell'imposta di fabbricazione sui petroli, si arriverebbe ad una cifra di 450 miliardi. A questo punto mi sembra opportuna una riflessione: veramente ogni giorno che passa è perduto nel senso che si continua a determinare una situazione di estrema carenza di elementi specifici di analisi quantitative e qualitative per quanto riguarda il settore delle evasioni, elementi che invece sarebbero estremamente necessari proprio ai fini dei provvedimenti che il Parlamento deve varare.

Apprezzo la sua iniziativa, signor presidente, naturalmente lo dico a titolo personale, poiché tutto quello che ci viene in questo senso è utile; se lo stesso ministro delle finanze si mettesse in condizioni di non essere costretto a rispondere come ha già fatto su questioni importanti come l'evasione dei petroli, anche l'attività governativa potrebbe procedere

in modo migliore. Mi permetto quindi di sollecitare una risposta esauriente anche su questo argomento.

Tornando al provvedimento che stiamo esaminando potrei citare una serie di casi per i quali la nostra attenzione è stata richiamata in particolare. Mi sono interessato in questo periodo dei problemi relativi agli enti pubblici, alle associazioni ricreative di assistenza ai lavoratori, e a varie cooperative. Se dovessi leggere tutti gli appunti che ho preso nel corso di questo mio lavoro credo che la sorpresa non avrebbe confini; si tratta infatti di una casistica dell'orrore, non dell'errore, di cui si ha una pallida idea se si pensa che si è arrivati a tassare una cooperativa nel primo periodo di applicazione (periodo in cui la cooperativa ha sostituito l'imprenditore) 27 miliardi di lire a causa dell'errore formale commesso su circa 2 mila tentate vendite.

Potrei aggiungere altri casi relativi a comuni e ospedali per dimostrare che effettivamente vi è qualcosa nella legislazione e nel modo di applicare la stessa che non può lasciare soddisfatti coloro i quali ritengono di muoversi, qui dentro soprattutto, in difesa degli interessi delle grandi masse dei lavoratori e dei centri produttivi.

Signor presidente, questa premessa costituisce una risposta all'apprezzamento espresso dal relatore anche nei confronti dell'opposizione.

Al testo originario del disegno di legge abbiamo presentato una trentina di emendamenti e, di questi, 27 sono stati accolti totalmente o parzialmente, mentre solo un paio sono stati respinti; ciò significa che il gruppo comunista, oltre ad aver concorso alla formulazione del testo, ha operato una analisi approfondita del disegno di legge originario.

Desidero ora sollevare un'altra questione, sulla quale occorre fare giustizia. Non ho assolutamente apprezzato le dichiarazioni del ministro quando ha detto che il Parlamento ha tenuto « nel cassetto » alcuni provvedimenti e mi domando: il Governo ha una maggioranza che lo sostiene? Un Governo che non sia in

grado di sostenere i provvedimenti che propone, quale governabilità garantisce? Di chi è la responsabilità se un Governo presenta dei disegni di legge ma non è in grado di farli esaminare dal Parlamento? potrebbe essere colpa dell'opposizione se valendosi di un diritto sancito dalla Costituzione praticasse l'ostruzionismo, ma per quanto ci riguarda questo atteggiamento non c'è mai stato.

La colpa, pertanto, è del Governo, per il suo abuso nella decretazione di urgenza, come tutta la vicenda dei decreti dimostra.

Vi è poi un'altra questione da porre in evidenza. Se il Parlamento — ed oggi gli viene riconosciuto il merito — si trova nella condizione di dover compiere un lungo esame, ciò è dovuto anche al fatto che il Governo, e nel nostro caso il Ministero delle finanze, elabora dei testi che poi addirittura non si sente di difendere. Va riconosciuto, ad esempio a proposito dei misuratori meccanici, che il Parlamento si è trovato di fronte ad un provvedimento la cui intenzione era quella di evitare l'evasione o comunque di apprestare strumenti che la evitassero ma che, nei fatti, non sarebbe servito a nulla; ora se questo testo è stato emanato completamente modificato, tanto che non c'era più nemmeno una parola del disegno di legge originario, e se il ministro riconosce questa opera del Parlamento, dà atto di una situazione che poi non si può dimenticare.

Quando abbiamo iniziato l'esame del disegno di legge n. 1408 abbiamo trovato innanzi a noi due grossi problemi: la presenza di un altro disegno di legge in materia tributaria, il n. 1507, e la necessità di non travalicare i confini del condono vero e proprio oggetto di quest'ultimo disegno di legge senza però creare condizioni di iniquità verso coloro che avessero adempiuto ai loro obblighi nei confronti del fisco, sia pure in ritardo.

Il confine tra queste esigenze è stato trovato nell'abbandono della elencazione delle fattispecie e nell'applicazione della sanatoria a quelle infrazioni che non com-

portano automaticamente accertamento. Il principio portante del provvedimento al nostro esame è quindi di far sì che vengano incluse nella sanatoria tutte le infrazioni formali o — secondo una tesi sostenuta dal senatore Visentini — le infrazioni minori formali in ogni caso nel quale non è venuto meno il dovere del contribuente di pagare. In sede di Comitato ristretto si svolse una lunga discussione sul fatto che, sanandosi situazioni non legittime e perseguibili ai fini della comminazione delle pene pecuniarie per atti compiuti, si trattava di studiare una data alla quale porre il termine per la sanatoria; doveva essere una data che eliminasse il sospetto di comportamenti interessati da parte del contribuente ma che al tempo stesso garantisse di avvicinare il più possibile alla promulgazione della legge la sanatoria degli atti per i quali non c'era stata evasione di imposta. Non si tratta di sanare una evasione di imposta, ma di sanare delle infrazioni formali.

Torno un momento sui limiti che ha implicato la presenza del disegno di legge n. 1507. Abbiamo tenuto conto, in una formula della quale personalmente non sono stato mai totalmente convinto, ma che è stata consigliata dagli stessi autorevoli rappresentanti dell'amministrazione, di quella seconda condizione rappresentata dall'esigenza di non aggravare la gran mole di lavoro presso gli uffici. La seconda condizione contenuta nel disegno di legge è appunto quella non solo di evitare l'obbligo da parte dell'amministrazione di aprire nuove procedure o iniziative al fine di beneficiare della sanatoria, ma anche l'obbligo della perseguibilità per omissione di atti d'ufficio in cui sarebbero dovuti incorrere i direttori dei servizi e degli uffici nell'ipotesi in cui avessero, di loro iniziativa, scelto di non attivare le procedure previste dalla legge. Cioè non vi è responsabilità a carico degli uffici nell'ipotesi in cui di loro iniziativa non ritengano necessario attivare, se non prescritto specificamente dalle disposizioni di legge, gli uffici per far compiere adempimenti al contribuente che non li abbia precedentemente compiuti, per cui sia in-

corso in sanzioni. La frase « se e ove richiesto » significa che è piena facoltà dell'amministrazione di decidere se sia necessario o no richiamare ad adempimento il contribuente.

Sono d'accordo con il collega Spaventa sull'opportunità di apportare modifiche nell'attuale normativa fiscale, in modo da consentire l'eliminazione di tutti quei casi in cui la perseguibilità ad altro non porta se non a situazioni di iniquità. Sono d'accordo sul fatto che non si possa prevedere una sanatoria senza indicare una data oltre la quale non è possibile andare per non aprire la strada alla questione dei rimborsi. Resta il fatto, che ci amareggia, che chi ha adempiuto al suo dovere ed ha pagato non viene premiato, ma subisce un danno rispetto agli altri contribuenti.

Su questo punto vorrei fare un raccomandazione al Governo. Oggi stesso inizia un confronto abbastanza impegnativo in sede di Commissione dei trenta su un decreto del Presidente della Repubblica relativo all'IVA, all'IRPEF e ad altre imposte. Non crede il Governo, di fronte a problemi come quelli sollevati dal relatore e dall'onorevole Spaventa, che io ho ripreso, che sarebbe meglio che la sede naturale per tale trattazione sarebbe il Parlamento nella sua pienezza? Senza aprire una questione sulla legittimazione dell'azione del Governo, che si è orientato in questi ultimi tempi sullo strumento del decreto del Presidente della Repubblica, vorrei rilevare che una operazione di « pulizia » delle norme fiscali esige l'impegno del Parlamento, ed esige anche un processo di riforma più complessivo. Non so se avremo occasione di avanzare proposte concrete nel corso di questa legislatura, ma nel dichiarare la nostra piena disponibilità sollecitiamo un impegno del Governo e delle forze di maggioranza.

Desidero svolgere una seconda valutazione di carattere generale. Se saniamo queste situazioni, non è certo che ogni questione venga chiarita. Il provvedimento in esame rappresenta il miglior « prodotto » proponibile, ma non è detto che debba essere quello definitivo. Entriamo qui nella questione dell'urgenza. Perché questo

provvedimento abbia efficacia, occorre che sia subito approvato dal Parlamento.

Vorrei fare una considerazione, che affido al Governo perché ne tenga conto in sede di replica. A mio avviso deve rimanere inteso, in ogni caso in cui non sia stato recepito nel provvedimento, l'obbligo del pagamento di interessi, per esempio nel caso di denuncia o di pagamento ritardato posto in sanatoria. Per altro il pagamento di interessi è previsto come dovuto, per i casi considerati nel provvedimento, in altre disposizioni di legge. Deve essere chiaro che tale obbligo al pagamento di interessi comunque rimane, anche se non indicato espressamente nel provvedimento in esame.

In questo senso sono state le dichiarazioni dello stesso Governo, riprese questa mattina con la distinzione tra sanzione ed interesse. La disciplina della sanzione è una cosa, l'applicazione dell'interesse è un'altra. Vorrei che questo fosse chiaro anche nel comportamento dell'amministrazione, che dovrà essere uniforme nel paese e non dovrà dar luogo ad applicazioni differenziate. Chiedo che il Governo in sede di replica ci rassicuri al riguardo.

Di tutte le altre questioni avremo modo di discutere nel corso dell'esame degli articoli. Tuttavia, a proposito degli emendamenti presentati, vorrei illustrare rapidamente l'articolo aggiuntivo 10-bis.

Quando abbiamo esaminato la questione, ci siamo preoccupati della situazione degli uffici ed abbiamo operato per risolverla. Secondo me, tuttavia, è sfuggita la situazione creatasi per le decine di migliaia di ricorsi pendenti. Ma, a questo punto, una riflessione più approfondita sull'argomento mi ha indotto a presentare l'articolo aggiuntivo 10-bis, del quale si è parlato in margine all'ultima riunione del Comitato ristretto.

Vorrei che prima della conclusione dell'esame del provvedimento si resolvesse la questione nel senso di prevedere, per i casi nei quali sia applicata la sanatoria e per i quali sia pendente un ricorso nei vari gradi, un sistema per il quale l'amministrazione, dopo avere valutato se sia necessario o no chiedere adempimenti al

contribuente, comunichi complessivamente alla commissione competente i casi per i quali, pendenti i ricorsi, ritenga applicabile la sanatoria; altrimenti, le commissioni sarebbero obbligate ad istruire tutti i procedimenti.

Non posso giurare, onorevoli colleghi, che l'articolo aggiuntivo 10-bis raggiunga completamente questo obiettivo; ma lo affido alla attenzione del relatore, del Governo e della Commissione fiducioso come sono che esso possa aiutarci a raggiungere lo scopo che ci siamo prefisso.

USELLINI. Desidero innanzitutto ringraziare i colleghi del Comitato ristretto ed il relatore per il lavoro da essi svolto. Inoltre, desidero esporre la mia opinione su due questioni particolari.

La prima questione è di carattere generale ed è stata già sollevata sia dal relatore sia dall'onorevole Spaventa sia dall'onorevole Antoni.

Credo che la modifica del sistema sanzionatorio — rispetto ad una serie di situazioni che si verificano in un certo periodo — attraverso un provvedimento legislativo di sanatoria debba comportare di mantenere quel sistema sanzionatorio comunque. Ritengo che vi debba invece essere la conseguente modifica, per il futuro, delle premesse che a tali sanzioni hanno dato luogo, perché sappiamo benissimo che spesso è proprio nell'incertezza della norma che si verificano queste situazioni, oppure in casi i quali non hanno rilevanza dal punto di vista del prelievo fiscale.

Allora, l'occasione data da questa discussione dev'essere, a mio avviso, messa a profitto affrontando le variazioni e le ipotesi di variazione conseguenti all'esame degli elementi che abbiamo a disposizione, perché sappiamo che il Governo ha presentato uno schema di decreto presidenziale correttivo di una serie di provvedimenti connessi con quello oggi in discussione e che è possibile intervenire anche nell'ambito dello stesso decreto presidenziale.

In sostanza, ritengo che il punto centrale della questione sia quello di evitare

che si accumulino negli uffici una massa rilevante di pratiche che ritarderebbe la definizione dei rapporti con i contribuenti, e ritarderebbe, quindi, le entrate dello Stato distraendo gli uffici stessi dai loro compiti più importanti.

Se il Governo ed il Parlamento riuscissero a semplificare la « rete » di infrazioni riuscirebbero probabilmente a semplificare anche il punto finale del problema.

La seconda questione è quella dell'emendamento Gorla 8. 01, che affronta un problema reale. Ora, dobbiamo valutare se la modifica della norma per il periodo che viene proposto sia l'impostazione più idonea o se, invece, tale impostazione la si possa rovesciare completamente, stabilendo il principio generale che obblighi i contribuenti a comportarsi in un certo modo.

Possiamo accettare la detrazione di un costo con l'attribuzione di un ricavo ad un esercizio diverso da quello che la legge stabilisce; in tal modo possiamo produrre effetti minori di quelli previsti dalla legge perché, di fatto, il danno per l'erario sarebbe limitatissimo nel senso che, in pratica, si tratterebbe di variare l'impostazione di un ricavo da un anno all'altro.

Siccome il problema non è solo di perdita di gettito ma è anche di perdita di valuta — e giustamente l'onorevole Azzaro mi fa ora presente che vi è il principio della competenza, che ritengo un principio non discutibile poiché è stabilito dalla legge — e siccome stiamo affrontando infrazioni le quali comportano sanzioni per i contribuenti sproporzionate rispetto ai loro comportamenti quanto ai danni che ne ricevono, ritengo che con una norma formulata nel senso di sostenere la variazione che eventualmente l'ufficio avesse apportato, desanzionando però gli aspetti connessi, rettificando i risultati dell'esercizio e ponendo a carico dei contribuenti gli interessi per il ritardato pagamento, si avrebbe la garanzia assoluta che l'erario non subirebbe perdite né in valuta

né in imponente e si risolverebbe il problema che migliaia di piccoli operatori economici hanno avuto per avere registrato le loro fatture nei libri IVA nell'anno che inizia con il mese di gennaio successivo e di avere imputato erroneamente queste indicazioni ai fini dell'imposta diretta. Credo che si tratti di prendere atto di un comportamento scorretto che però non ha causa danni all'erario.

SANTAGATI. Il provvedimento che stiamo esaminando è atteso da molti contribuenti; non c'è dubbio che va incontro all'esigenza che si è manifestata dopo la entrata in vigore di una serie complessa di norme connesse alla riforma tributaria, di semplificare la parte più intricata di tale normativa.

Non c'è dubbio che un'ottima soluzione sarebbe stata quella di fare un testo unico per consentire a tutti i cittadini di muoversi con maggiore disinvoltura all'interno della materia fiscale. Stamani, però, qualcuno ha detto che l'ottimo è nemico del meglio. Contentiamoci di una soluzione interlocutoria, tenendo però presenti quali sono i principi che hanno ispirato questo provvedimento, principi che sono stati consacrati nella relazione al disegno di legge governativo presentato il 14 febbraio di quest'anno.

In particolare questa relazione ricorda che numerosi contribuenti, nell'applicare la nuova normativa fiscale, sono incorsi in errori od omissioni soprattutto in relazione alle difficoltà incontrate in sede di applicazione della normativa stessa.

È chiaro che le difficoltà connesse alla riforma le hanno trovate soprattutto i contribuenti meno assistiti, ed è sicuramente ammissibile che nel commettere quei determinati errori lo abbiano fatto senza malizia, senza dolo.

A questa situazione si aggiunge l'effettiva difficoltà dell'amministrazione finanziaria, gravata da una mole enorme di lavoro causato da infrazioni ed irregolarità di entità ridotta, di occuparsi delle questioni più grosse.

Il peso che ha avuto in questi giorni la vicenda petrolifera sui lavori del Par

lamento dovrebbe spingerci a chiudere questo capitolo e a mettere in condizione i funzionari dell'amministrazione finanziaria di dedicare il loro tempo alla ricerca dei grossi evasori fiscali per due motivazioni, una di ordine sociale, e l'altra di ordine burocratico, entrambe perfettamente valide e che ci hanno trovati consenzienti sia per la richiesta di passaggio dalla sede referente a quella legislativa, sia per l'approfondimento del testo che è stato fatto dal Comitato ristretto.

Debbo però dire che una volta accettati questi principi bisogna agire di conseguenza; senza entrare nei dettagli a me sembra che il discorso di fondo resti legato al fatto temporale. Ho preso atto della dichiarazione del relatore che la data scritta nel provvedimento potrebbe anche essere diversa da quella che è, ma sono dell'avviso che in questa materia non si possa essere così neutrali, al contrario penso che si debba dare certezza al fattore temporale espresso dal provvedimento che il disegno di legge nel testo originario del Governo prevedeva per talune infrazioni applicabili al 31 dicembre 1979 e per altre al 31 gennaio 1980.

Indicare ora la data del 31 agosto significa favorire i contribuenti più assistiti, coloro che fanno « le cose » attraverso i loro consulenti fiscali o che possono avere indiscrezioni dagli uffici dell'amministrazione finanziaria.

A questo punto le ipotesi sono due o fissiamo la data prevista al 14 febbraio di quest'anno, o se si vuole guardare alle infrazioni in questione con lo spirito con cui il provvedimento è stato predisposto (consentire agli uffici di non perdere tempo con le piccole inadempienze), dovremmo indicare la data di entrata in vigore del provvedimento. Tutto questo sia per non punire i piccoli contribuenti, sia per facilitare il lavoro degli uffici competenti.

A questo punto non credo si possa essere neutrali: o si applica un criterio obiettivo che fissi una data anteriore alla presentazione del disegno di legge, o si applica il criterio dell'estensione degli effetti alla data di entrata in vigore del

provvedimento, senza eliminare la *vacatio legis*, che bisogna mantenere perché può consentire a tutti i cittadini che si trovano nelle condizioni volute dalla legge, entro i quindici giorni tra la pubblicazione e l'entrata in vigore di usufruire della sanatoria, cioè di pagare quello che è giusto pagare. Vorrei far notare che la nostra decisione non impegna l'altro ramo del Parlamento e che, pertanto, la data da noi fissata potrebbe essere modificata; per evitare il rischio di creare ancora maggiore incertezza a coloro che sono interessati a questo provvedimento, facciamo in modo che la normativa segua un criterio obiettivo e valga per tutti. Propongo quindi che la data sia fissata o al 14 febbraio 1980, data di presentazione del disegno di legge, o al giorno della entrata in vigore della legge.

Entrando nel merito dell'articolato, abbiamo sempre espresso il nostro consenso ad una rielaborazione del testo che portasse ad una serie di norme meno imperfette. Avevo pensato, quindi, di sottolineare alcune esigenze che scaturiscono dal tentativo di raggiungere una più puntuale perfezione che, in qualche modo, potrebbe fugare talune incertezze che il testo al nostro esame ancora lascia; tuttavia, poiché siamo ancora in sede di discussione generale e poiché mi è sembrato di capire che al testo proposto dal relatore saranno apportate ulteriori modifiche, mi riservo di intervenire in seguito. In proposito, anzi, riterrei opportuno, al fine di procedere in modo più spedito, una ulteriore e breve riunione del Comitato ristretto affinché si raggiunga un consenso unanime su quei punti che ancora lasciano, in alcuni di noi, certe perplessità.

Una volta giunti alla formulazione delle norme in modo tale da soddisfare tutte le esigenze, potremo approvare con la massima rapidità il provvedimento. Tuttavia, vorrei sottolineare, che la rapidità non è dettata dal problema della prescrizione, che semmai vale per le inadempienze del 1974; ma allora lo stesso ragionamento potrebbe essere fatto per il 1973, e così via.

AZZARO. Vorrei far notare all'onorevole Santagati che al 31 dicembre 1980 scadano i termini per la dichiarazione unica del 1975. Rischiamo di creare una situazione difficile per gli uffici amministrativi, che potrebbero incorrere, qualora non ci sia una norma che consenta la non irrogazione delle sanzioni, nell'omissione di atti di ufficio.

SANTAGATI. Ringrazio l'onorevole Az-zaro per il chiarimento, ritirando la parte delle mie considerazioni relativa alla prescrizione.

Rimane il fatto che più riusciremo ad approvare un testo esente da mende, più potremo sperare che il Senato lo possa accogliere senza apportarvi modifiche e che, quindi, diventi al più presto legge dello Stato.

CIAMPAGLIA. Anch'io devo ringraziare i membri del Comitato ristretto per il lavoro encomiabile da essi svolto nell'individuare quelle infrazioni formali che potessero rientrare nella sanatoria.

Il provvedimento al nostro esame assume particolare importanza per chi, come me, si è sempre battuto in questa Commissione perché la legislazione fiscale fosse sfrondata di alcuni aspetti formali che potevano diventare motivo di iniquità.

Oggi il fatto che siano state finalmente individuate alcune irregolarità formali per le quali è possibile prevedere una sanatoria rappresenta la conferma di una mia vecchia impostazione. Ricordo la discussione avuta con l'allora ministro Visentini sul fatto che secondo la legge nella presentazione della dichiarazione dei coniugi la mancata apposizione della firma era da considerare non dichiarazione infedele ma mancata presentazione della dichiarazione stessa. Ora, questo provvedimento riconosce la necessità di sfrondare la legislazione in materia fiscale di alcuni aspetti formali che possono determinare iniquità fiscali.

Mi compiaccio per il lavoro svolto dal Comitato cui non ho potuto partecipare perché solo da ieri ho riassunto la qualità

di componente di questa Commissione. Ho notato che vi è stato un *fair-play* tra maggioranza e opposizione, che è necessario in materia fiscale. Vorrei rilevare che questo provvedimento di sanatoria contribuisce a far nascere quel rapporto di fiducia tra fisco e contribuenti che rischiano di venir meno con la precedente normativa. Ritengo però che occorra arrivare ad un potenziamento dell'amministrazione finanziaria. Ricordo che quando sostenevo l'esigenza di consentire al contribuente di correggere alcune infrazioni formali, il ministro dell'epoca mi faceva presente che l'amministrazione non era in grado di attuare queste iniziative, in quanto questo avrebbe comportato una notevole perdita di tempo.

In sede di elaborazione da parte della Commissione dei trenta dei decreti delegati in materia fiscale potremo arrivare ai necessari chiarimenti in tema di infrazioni formali, ma tutto è legato a mio avviso al potenziamento dell'amministrazione finanziaria.

Sono pienamente d'accordo con il relatore e con i colleghi sulla necessità di varare con urgenza questo provvedimento, che toglierà agli uffici una grande mole di contenzioso. Gli uffici potranno così rivolgere la loro attenzione al processo di accertamento vero e proprio, senza più dedicarsi all'esame di queste irregolarità formali.

Giustamente è stata rilevata l'opportunità di una modifica del punto *b*) dello articolo 3 relativo alla detrazione per carichi di famiglia. Si tratta di evitare che sorgano equivoci nell'applicazione della norma.

Quanto agli emendamenti, vorrei dire che la proposta di introdurre norme innovative in materia di tasse di registro in un provvedimento di sanatoria non mi trova d'accordo. È opportuno a mio avviso evitare che una revisione di trattamento fiscale venga portata avanti surrettiziamente in altri provvedimenti che non hanno alcun riferimento con il trattamento fiscale vero e proprio.

Ritengo invece che l'emendamento 10-bis presentato dall'onorevole Antoni

possa essere preso in considerazione, perché dovremmo cercare di rendere effettiva questa sanatoria e di rendere effettivo uno snellimento del lavoro degli uffici e delle commissioni tributarie.

TESSARI ALESSANDRO. Si è parlato di sei mesi di lavori svolti dal Comitato ristretto e di una collaborazione tra le diverse parti politiche molto utile ai fini della modifica del testo originario del provvedimento.

Non ho partecipato a questi lavori perché giungo ora in questa Commissione dopo ben otto anni di permanenza presso la VIII Commissione istruzione. È un mondo nuovo che mi si apre davanti, ed anche molto complesso. Credo di potermi giovare della competenza di molti colleghi di questa Commissione ed anche del confronto che mi sembra sia stato significativo per quanto riguarda il provvedimento in esame. Sono particolarmente sensibile a tutte queste forme di lavoro parlamentare che siano fuori dagli schemi rigidi del rapporto tra maggioranza e opposizione e sono convinto che il contributo legislativo debba essere portato avanti a prescindere dagli schieramenti, badando alla sostanza dei fatti.

Ora, passando rapidamente alla sostanza dei fatti, devo dire che approvo e condivido quanto ha affermato il collega Antoni, nel senso che vi è un'opinione pubblica turbata, preoccupata di ciò che il Parlamento fa. Il provvedimento in esame porta un titolo complesso che per l'opinione pubblica può sembrare disinformatore, poiché si parla di sanatoria di infrazioni e di irregolarità formali in materia tributaria. Non più tardi di ieri la Commissione è stata investita dello scandalo dei petroli e visto che la costante nazionale è quella dell'evasione tributaria, di fronte all'opinione pubblica non dovremmo mai essere carenti in informazioni su quanto fa il Parlamento.

Non ripeto ciò che ha detto il collega Antoni nel senso che con questo provvedimento non s'intende sanare la posizione di chi con dolo o frode ha tentato di mettersi al riparo dai suoi obblighi nei

confronti del fisco, che il provvedimento si chiama comunque « sanatoria » perché riguarda inadempienze puramente formali che non suppongono il dolo. Tuttavia nel corso della discussione negli ultimi giorni, a cui ho partecipato, sono emerse difficoltà e preoccupazioni da più parti che inducono quanto meno alla prudenza. Dichiaro sin da questo momento che mi riservo di modificare parere se verranno apportate alcune modifiche già preannunciate sul provvedimento al nostro esame, in caso contrario dichiaro che il mio gruppo voterà contro proprio per le cose dette e riconosciute con onestà da parte dello stesso relatore.

Si tratta comunque di un provvedimento che crea ingiustizie nel momento in cui va a sanare situazioni che hanno impacciato la macchina dell'amministrazione finanziaria, nel senso che chi ha pagato riceve un danno più morale che materiale rispetto a chi non ha pagato. Vi è il delicato problema degli interessi sui pagamenti che dobbiamo tenere presente affinché questo provvedimento non si traduca in una sanatoria che di fatto operi in direzione di coloro che potrebbero avere avuto l'« intenzione » di essere disattenti al dato formale.

Sono stati ricordati da diversi colleghi i casi clamorosi a cui ha dato luogo la legge vigente, casi in cui si sono visti imputati caricati da tributi per decine di miliardi di lire a fronte di redditi minimi e che mettono il legislatore nella necessità di superare queste ridicole situazioni. È forse non del tutto fuor di luogo ricordare che a fianco del pasticcerè che si è visto addebitare una sanzione sproporzionata rispetto alla fonte di guadagno, ci saranno certamente alcuni imprenditori o petrolieri che hanno scelto la strada della frode già largamente percorsa da molti contribuenti. In questo senso, questi ultimi contribuenti, potrebbero avere consapevolmente percorso la strada della disattenzione formale per poter beneficiare della sanatoria di cui si parla da tanto tempo.

Il contribuente che di solito non riesce ad essere tanto furbo da infilarsi nei

canali delle aspettative quasi certe, è colui che di solito protesta contro qualunque tipo di sanatoria.

A questo punto debbo sottolineare il fatto che la mia attenzione è stata particolarmente colpita dall'ultimo comma dell'articolo 6, formulato — a mio avviso — in modo incomprensibile. Purtroppo nella elaborazione di provvedimenti legislativi ci troviamo spesso davanti a interi commi o articoli che fanno riferimento ad articoli di provvedimenti precedenti. Per comprendere tali formulazioni bisognerebbe procedere ad una indagine comparata che non è facile per chi non è esperto della materia.

Quando si dice nell'ultimo comma dell'articolo 6 che il quinto comma dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1978, n. 627 è soppresso, si impegna chi non è a conoscenza del provvedimento richiamato ad andare a vedere cosa è stato soppresso per capire l'utilità di questa soppressione.

Tale quinto comma recita: « Per le violazioni previste dai commi precedenti non operano le disposizioni del secondo e terzo comma dell'articolo 8 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 ». Bisogna ancora andare a ritroso per capire la ragione di questo inserto che sopprime qualcosa la sua volta era stato soppresso da un'altra norma; l'articolo 8 qui richiamato stabilisce che per ogni violazione delle stesse disposizioni di legge si applica la relativa sanzione; non di meno, nei casi di più violazioni commesse in tempi diversi la sanzione può essere applicata una sola volta tenuto conto delle circostanze, dei fatti e « della personalità » dell'autore della violazione.

Operando nel senso che ci è stato proposto con l'articolo 6 del testo del Comitato ristretto noi rivitalizziamo questa norma, cioè l'amministrazione finanziaria per rispettare la personalità dell'autore della violazione; potrebbe non essere indotta ad operare o ad operare discrezionalmente in materia di violazione sia pure formali.

Dal momento che sono emerse « personalità » rilevanti in materia di scandalo di petroli, tale norma potrebbe essere di

