

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

594.

SEDUTA DI VENERDÌ 1° OTTOBRE 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LUCIANO VIOLANTE**

INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i>	III-IV
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i>	1-20

	PAG.		PAG.
Missioni	1	(Discussione sulle linee generali – A.C. 6062)	2
Comitato parlamentare di controllo sulla attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol (Modifica nella costituzione)	1	Presidente	2
Proposta di legge: Abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni (A.C. 6062) (Discussione)	1	De Francis Ferdinando, <i>Sottosegretario per le finanze</i>	13
(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 6062)	1	Conte Gianfranco (FI), <i>Relatore di minoranza</i>	6
Presidente	1	Marongiu Gianni (misto-FLDR), <i>Relatore per la maggioranza</i>	2
		Pepe Antonio (AN), <i>Relatore di minoranza</i>	10
		Proposta di legge: Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia (approvata dalla II Commissione del Senato) (A.C. 4341) (Discussione)	15

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega forza nord per l'indipendenza della Padania: LFNIP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; misto: misto; misto-UDEUR - Unione democratica per l'Europa: misto UDEUR; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano popolari d'Europa: misto-RIPE; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

	PAG.		PAG.
<i>(Contingentamento tempi discussione generale</i>		Bruno Donato (FI)	19
— A.C. 4341)	15	Li Calzi Marianna, <i>Sottosegretario per la</i>	
Presidente	15	<i>giustizia</i>	17
<i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 4341)</i>	15	Simeone Alberto (AN), <i>Relatore</i>	15
Presidente	15	Ordine del giorno della prossima seduta ..	20

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'Allegato A.
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'Allegato B.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 9,35.

La Camera approva il processo verbale della seduta di ieri.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono venti.

Modifica nella costituzione del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol.

(Vedi resoconto stenografico pag. 1).

Discussione della proposta di legge: Abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni (6062).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIANNI MARONGIU, *Relatore per la maggioranza*, evidenziate le ragioni di contrarietà all'abolizione dell'imposta su successioni e donazioni, manifesta tuttavia la disponibilità — che ritiene condivisa dal Governo — a valutare ipotesi di modifica

organica del sistema dei tributi successori, secondo i principî dell'efficienza e dell'equità.

GIANFRANCO CONTE, *Relatore di minoranza*, rilevato che scopo della proposta di legge in discussione era anche quello di sottoporre all'attenzione del Parlamento la questione delle imposte su successioni e donazioni, a fronte della manifesta inerzia del Governo, sottolinea che l'attuale sistema, che giudica « iniquo », penalizza in particolare le fasce più deboli della popolazione.

ANTONIO PEPE, *Relatore di minoranza*, sottolineato il carattere « ingiusto » e « vessatorio » dell'attuale sistema di imposizione su successioni e donazioni, rileva che il gruppo di alleanza nazionale, pur condividendo il contenuto del provvedimento in discussione, del quale auspica l'approvazione, ha ritenuto di presentare proposte alternative al fine di prospettare soluzioni meno drastiche e di comprendere le reali intenzioni del Governo.

FERDINANDO DE FRANCISCIS, *Sottosegretario di Stato per le finanze*, pur riconoscendo l'inadeguatezza dell'attuale configurazione dell'imposta su successioni e donazioni, fa presente che il Governo non ne condivide la radicale abolizione, ritenendo invece più opportuno un intervento razionale e di ampio respiro, che tenga conto della complessiva riforma fiscale *in itinere*.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge S. 1920: Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia (approvata dalla II Commissione del Senato) (4341).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 15*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ALBERTO SIMEONE, *Relatore*, illustrato il contenuto del provvedimento, che innova la disciplina in materia di applicazione delle misure di prevenzione antimafia, dà conto del « tormento » vissuto dalla Commissione giustizia, anche a causa dei tempi ristretti a disposizione, nel prendere atto dei dubbi di costituzionalità prospettati nel parere della I Commissione, che si augura siano adeguatamente valutati.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, rilevato che la normativa in discussione non contraddice il disposto degli articoli 25 e 107 della Costituzione, prospetta ipotesi di modifica

del testo che, pur tenendo conto dei rilievi formulati dalla I Commissione, salvaguardino l'impianto del provvedimento.

DONATO BRUNO, osservato che sul merito del provvedimento è necessario innanzitutto un chiarimento interno alla maggioranza, fa presente che l'opposizione manterrà un atteggiamento di « attesa »; prospetta altresì l'opportunità del rinvio in Commissione del provvedimento.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Prende atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunziano alla replica e rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 4 ottobre 1999, alle 16.

(*Vedi resoconto stenografico pag. 20*).

La seduta termina alle 11.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 9,35.

ADRIA BARTOLICH, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, il deputato Ranieri è in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono venti, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Modifica nella costituzione del Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol.

PRESIDENTE. Il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione ed il funzionamento della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e di vigilanza sull'attività dell'unità nazionale Europol, in seguito alle dimissioni del senatore Jas Gawronski dalla carica di vicepresidente, rassegnate in data 15 settembre 1999, ha proceduto, in data 23 settembre 1999, alla elezione del vicepresidente. È risultata eletta l'onorevole Anna Maria De Luca.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione della proposta di legge: Berlusconi ed altri: Abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni (6062)
(ore 9,37).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Berlusconi ed altri: Abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 6062)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (16 minuti per ciascun deputato);

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 40 minuti;

forza Italia: 37 minuti;

alleanza nazionale: 36 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 32 minuti;

comunista: 31 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 31 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente: UDEUR: 7 minuti; verdi: 6 minuti; rinnovamento italiano popolari d'Europa: 6 minuti; CCD: 5 minuti; rifondazione comunista: 5 minuti; socialisti democratici italiani: 2 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 2 minuti; CDU: 2 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

A seguito della designazione di relatori di minoranza da parte dei gruppi di forza Italia e alleanza nazionale, la Presidenza ha assegnato ad essi un tempo complessivo di 30 minuti, ripartito parte in misura uguale e parte in proporzione alla consistenza dei gruppi di appartenenza, al fine di consentire a tutti i relatori di minoranza un tempo minimo congruo per l'illustrazione delle proprie posizioni.

Pertanto, il tempo a disposizione di ciascun relatore di minoranza risulta il seguente: Conte (forza Italia): 16 minuti; Antonio Pepe (alleanza nazionale): 14 minuti.

**(Discussione sulle linee generali -
A.C. 6062)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la VI Commissione (Finanze) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GIANNI MARONGIU, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, facile è riassumere la proposta di legge n. 6062, d'iniziativa dei deputati Berlusconi ed altri: essa si traduce nell'abolizione dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni e nella conseguente abrogazione del testo unico approvato con decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346.

Più ampia, invece, deve essere l'esposizione delle ragioni della nostra contrarietà: l'origine dei tributi che si ricollegano, per il presupposto o per il momento dell'applicazione, alle successioni è antichissima. « Il momento della successione ereditaria » — scrive De Viti de Marco — « è il più favorevole per fare e per ottenere il pagamento di un tributo da parte dell'erede. E questa verità elementare ha contribuito in modo determinante alla diffusione dei tributi successori, perché un principio direttivo basilare di politica finanziaria impone di costruire un sistema tributario che renda minimo il sacrificio dei contribuenti e faciliti la riscossione delle imposte ».

Naturalmente, non è questa la sola ragione della generale istituzione dei tributi successori, che sono tra le imposte ritenute in linea di principio più giuste ed accettate da tutte le classi sociali. Potrebbe apparire, a prima vista, inspiegabile che tali tributi siano stati visti con favore sia dai teorici del liberalismo e del liberismo, sia dalle dottrine socialiste, ma di questa apparente incongruenza è stata data da molto tempo una spiegazione logica. È normale che i liberali sostengano un tributo che attua nella misura massima possibile l'uguaglianza nei punti di partenza e preferiscano un tributo una volta tanto, come quello successorio, ad un'imposta annua sul patrimonio, che esige continui e costosi procedimenti di accertamento. D'altra parte, è senz'altro giustificato il favore dei socialisti, che hanno visto nei tributi successori il mezzo per attuare, almeno in parte, una redistribuzione della ricchezza. Naturalmente, i diversi criteri di politica finanziaria hanno fatto sentire la loro influenza sulla disciplina dei tributi successori, ma non a caso, come osserva la dottrina, si tratta di una delle imposte il cui schema si è mantenuto più uniforme nel corso del tempo.

Non è questa la sede per seguire i mutamenti avvenuti nella disciplina del tributo successorio dal 1862: è sufficiente ricordare che nel 1942, con un regio decreto poi convertito in legge, fu istituita un'imposta sul valore globale dell'asse ereditario, alla quale furono soggette an-

che le donazioni e le liberalità. Tale imposta era applicata sull'intero patrimonio ereditario, indipendentemente e prima dell'imposta sulle successioni ed era trattata da questa. La sua introduzione fu in genere accolta con sfavore a causa di vizio di fondo del tributo, che veniva ad incidere in misura diversa lasciati di uguale valore. Poiché l'imposta era progressiva ed era ragguagliata al valore globale netto dell'asse ereditario, non variava in funzione del numero degli eredi o legatari e del loro arricchimento, per cui era dovuta la stessa imposta sia che l'erede fosse uno solo sia che fossero di più.

Per questa disparità di trattamento si determinò, anche a livello politico, un indirizzo favorevole all'abolizione di questa imposta, quella sul valore globale; ma nel testo definitivo della legge delega per la riforma tributaria, legge n. 825 del 1971, l'imposta sul valore netto globale dell'asse ereditario fu mantenuta e fusa con l'imposta sulle successioni, cioè con l'imposta sulle singole quote di eredità e sui legati. La nuova imposta venne commisurata al valore globale netto dell'asse ereditario, oltre che al valore dei singoli lasciati se disposti a favore di parenti in linea collaterale o di affini o di estranei.

Questi principi, che rappresentano il punto di arrivo dell'evoluzione dei tributi successori nel nostro ordinamento, furono tradotti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 637 del 1972, emanato in attuazione della legge delega. Si attuò così una sostanziale modifica strutturale dei tributi successori poiché le due imposte in vigore prima della riforma tributaria del 1972 furono unificate in un unico tributo. Ma il trattamento tributario delle successioni, rimasto sostanzialmente inalterato dopo la riforma del 1972, fu peggiorato perché, unificata l'imposta globale con quella sulle singole quote di eredità, non fu mantenuta la deduzione della prima dalla seconda.

Riscontrato che il processo evolutivo sembra concluso, almeno per il momento — anche il testo unico approvato con il decreto-legge n. 346 del 1990, che regola attualmente le imposte sulle successioni, ha so-

stanzialmente riprodotto la disciplina del 1972 —, emerge con evidenza che le critiche che possono e devono farsi contro l'imposta globale non coinvolgono l'imposta di successione vera e propria sulle quote.

Le prime attengono a questioni di principio, le seconde a questioni di merito, di opportunità e di misura. Accomunarle per ciò stesso in un'unica condanna, con la conseguente abolizione totale, significa accomunare ciò che, invece, va tenuto distinto, significa usare l'accetta laddove andrebbe usato il bisturi.

In sintesi, i tributi sulle successioni ben disciplinati godono ancora, come hanno sempre fatto, di una forza connessa alla loro stessa ragione di essere perché giustificano l'inesistenza nel nostro ordinamento di un'imposta ordinaria sul patrimonio; contribuiscono ad attuare il principio di progressività di cui all'articolo 53 della Costituzione, specie quando i trasferimenti avvengono in linea collaterale o tra estranei; si prestano meglio dei tributi sui trasferimenti onerosi ad integrare le stesse imposte sui redditi; contribuiscono a togliere argomenti a coloro che vorrebbero aliquote elevatissime nell'imposta progressiva sul reddito, anzi corroborano le richieste della loro diminuzione per attuare un prelievo calibrato tra redditi, consumi e patrimonio.

Non a caso non v'è paese europeo che non abbia l'imposta sulle successioni, così dicasi della Gran Bretagna, della Germania, della Francia, della Spagna per indicare solo i principali paesi, a noi più vicini.

Peraltro, in questi quattro paesi si colpiscono le quote ereditarie e cioè il patrimonio effettivamente ereditato e non il valore globale della successione. Questo è già un primo spunto di riflessione, che peraltro non è presente nella proposta. Ciò detto, è peraltro vero che, nel valutare le origini d'essere di ciascun tributo, non si può prescindere dalla considerazione di sopravvenute modificazioni anche strutturali dell'ordinamento tributario complessivo.

Mi riferisco in particolare all'esistenza, da alcuni anni, dell'ICI che costituisce, senza dubbio, un prelievo, seppure comunale, sul patrimonio immobiliare.

È chiaro che, in presenza di questo tributo, annuale e periodico, occorre rimeditare anche sul tributo successorio ma neppure questa riflessione comporta la sua abolizione perché, a tacer d'altro, è ben diverso che quattro appartamenti — mi riferisco all'ipotesi più diffusa in Italia — siano posseduti da due persone (una prima e una seconda casa ciascuno) o, per effetto del decesso dell'uno, diventino invece, possesso della stessa persona.

L'esistenza di un tributo periodico sul patrimonio immobiliare può comportare, cioè, non l'abolizione del tributo successorio, ma una riduzione delle sue aliquote perché, essendo anche il secondo un tributo patrimoniale, esso incide, come il primo, sul risparmio dopo la sua formazione.

In caso diverso non vi è dubbio che si manifestino in pieno effetti distorsivi e deleteri per l'economia: scoraggiamento del risparmio almeno nell'aggregato famiglie; tendenza ad investire il risparmio in beni facilmente occultabili, stimolo all'evasione del tributo o alla sua elusione, mettendo in atto le forme giuridiche consentite e complicando anche l'accertamento dei tributi sul reddito.

Per converso, aliquote contenute fanno emergere materia imponibile e disincentivano quelle forme elusive che sono assai costose a realizzarsi, a gestirsi e che non danno le certezze e la sicurezza di passaggi trasparenti.

Analogamente dicasi per un ulteriore aspetto di grande rilevanza, quello che riguarda i trasferimenti delle aziende a base familiare, la cui stessa sopravvivenza può essere pregiudicata dal livello eccessivamente alto dell'imposizione successoria (vuoi per le aliquote, vuoi per i criteri di determinazione della base imponibile) con gravi conseguenze sul tessuto produttivo, caratterizzato dalla presenza di tale tipologia di imprese, nonché sulle prospettive occupazionali nel nostro paese.

Ma anche questa prospettiva, cui occorre porre la dovuta attenzione, tanta attenzione, non porta affatto all'abolizione del tributo successorio. Essa comporta, come dimostrano le indicazioni date dall'Europa e le scelte già fatte in altri paesi,

l'adozione di una legislazione premiale nella quantificazione del tributo successorio per coloro che assumano l'impegno di continuare nell'intrapresa ereditata.

Per convincersene è sufficiente dare uno sguardo all'Europa.

Anche a livello comunitario il problema della salvaguardia delle imprese familiari è particolarmente sentito. La XXIII direzione generale che si occupa dello studio delle piccole e medie imprese — che costituiscono il 99 per cento delle imprese comunitarie — ha predisposto la raccomandazione 98/C 93/02 sul «trasferimento» delle piccole e medie imprese. La Commissione ritiene infatti che, dopo la creazione e la crescita, il trasferimento sia la terza fase cruciale della vita aziendale: più in particolare, la Commissione ritiene che 5 milioni di imprese nell'Unione europea si confronteranno con tale problema nei prossimi anni e che circa il 30 per cento sparirà per mancanza di preparazione, compromettendo 6,3 milioni di posti di lavoro. Ecco perché tale argomento è stato oggetto già dal 1994 di una speciale raccomandazione da parte della direzione agli Stati membri.

Dall'esame della raccomandazione è possibile verificare che, in effetti, alcune importanti innovazioni nella normativa italiana sono state proprio conseguenti alle raccomandazioni in essa contenute.

Tra le raccomandazioni proposte dalla XXIII direzione e che interessano il caso delle aziende familiari, si segnalano le possibili misure fiscali. La direzione ricorda, in primo luogo, che il trasferimento o il non trasferimento dell'impresa non dovrebbe mai essere motivato da questioni fiscali. L'obiettivo è che problemi fiscali non siano di impedimento o d'impaccio al buon svolgimento della trasmissione delle imprese.

Più in particolare, uno dei primi obiettivi posti è l'abbassamento delle aliquote sulle imposte di successione e donazione. La direzione ricorda, altresì, che nella determinazione dell'imponibile gli Stati membri dovranno tener conto del fatto che, in caso di donazione e/o successione dell'impresa, si è in assenza di un prezzo

di mercato derivante da una transazione con terzi. Di conseguenza, il concetto di avviamento è solo potenziale, in quanto non vi è un reale realizzo dello stesso.

In subordine, la direzione raccomanda che siano previste agevolazioni in caso di vendita a terzi dell'azienda (come avviene in Germania, in Austria, in Inghilterra, in Francia ed in Irlanda) o di vendita al personale dell'azienda.

È infine raccomandato che sia risolto il problema della doppia imposizione nelle imposte di trasferimento, perché solo tra pochi Stati comunitari vi sono convenzioni contro le doppie imposizioni.

Insomma e in sintesi, la radicale proposta di abolizione *tout court* del tributo successorio appare inaccettabile perché non distingue tra piccoli e grandi patrimoni, perché non distingue tra successioni in linea retta e in linea collaterale, perché non dà alcuna garanzia, con riguardo alle imprese, che gli eredi, gratificati dalla concreta attenuazione del tributo, proseguano l'attività imprenditoriale. A questo deve mirare chi ha effettivamente a cuore le ragioni dell'impresa, intesa come sintesi di rilevanti valori economici e sociali.

Il rafforzamento, il consolidamento dell'impresa e dell'impresa familiare passa attraverso una legislazione premiale che tenga conto delle particolari condizioni in cui si forma (con la collaborazione dell'intera famiglia) il valore dell'azienda stessa.

Una norma che abolisse il tributo successorio tenderebbe ad incentivare la tendenza a trasformarsi in *rentiers* piuttosto che a coltivare l'orgoglio di continuare in condizioni ottimali ad essere imprenditori.

Ancora più in sintesi, occorre procedere ad una rilettura completa dell'attuale disciplina del tributo successorio per vagliare le parti, i modi e i tempi in cui essa può essere ridefinita per renderla più equa e più moderna, più attenta alle ragioni della continuità familiare, del risparmio e della produzione.

Questo era l'intento manifestato tre anni or sono anche dal Governo Prodi e dal professor Visco, allora ed oggi ministro delle finanze. Ricordo che la riforma delle

imposte sulle successioni e sulle donazioni era prevista in alcune disposizioni contenute nell'articolo 66 dell'atto Camera n. 2372-*octies*. Lo stralcio fu operato non perché si dubitasse del merito delle scelte operate (il merito non fu neppure discusso) ma perché, si disse, troppe erano le deleghe già concesse al Governo.

Ebbene quell'articolo conteneva una delega al Governo ad emanare norme di riordino della disciplina dell'imposta sulle successioni e donazioni e stabiliva alcuni principi e criteri direttivi: revisione della struttura del tributo prevedendo aliquote che tendessero a una progressività fondata su due scaglioni e riduzione del carico tributario per il coniuge e i parenti in linea retta; rideterminazione degli abbattimenti di base riferiti ai singoli beneficiari; eliminazione dell'imposta sul valore globale indicata come causa di effetti distorsivi nell'applicazione del tributo e non del tributo nella sua interezza.

Ebbene, è sufficiente disaminare le altre proposte di legge, diverse da quella radicale della totale eliminazione del tributo successorio, qui criticata e non accettata, per riscontrare come esse si muovano tutte, sostanzialmente, nel solco di quella bozza di delega. Il che conforta la conclusione che in quella proposta governativa v'erano buone indicazioni che meritano di essere riprese e attuate con la massima tempestività.

Avviandomi a conclusione, osservo che valutazione tutt'affatto diversa va riservata all'altra proposta di minoranza volta ad abolire il tributo successorio solo nei confronti dei parenti in linea retta, anche naturali, e del coniuge (è la proposta del collega Antonio Pepe).

Essa non merita certo tutte le radicali obiezioni svolte nei confronti della proposta di totale abolizione del tributo ma una sopravviverebbe: la permanenza dell'imposta globale, della cui razionalità e giustizia si dubita, nei confronti dei collaterali. Giova, per altro, soggiungere, in punto di opportunità, che nessuna norma di tal genere esiste ancora negli importanti paesi europei a noi più vicini,

quali l'Inghilterra, la Germania, la Francia e la Spagna, che prevedono attenuazioni ma non soppressioni.

Si ricorda che un'analoga disposizione fu introdotta nell'ordinamento tributario italiano nel 1923 ad opera del valente ministro delle finanze Alberto De Stefani, ma sette anni più tardi, nel 1930, essa era già fortemente ridimensionata perché ritenuta lesiva, nella sua ampiezza, dei canoni di giustizia sociale.

A maggior ragione, oggi, essa esigerebbe l'apposizione di un tetto ma la sua previsione presterebbe il fianco a due obiezioni: se troppo alto si tradurrebbe in una surrettizia abolizione del tributo; se razionalmente giustificabile e mediamente determinato, potrebbe risolvere il problema in punto di equità per la proprietà immobiliare ma non per le successioni nelle aziende. Si creerebbe così una disarmonia che penalizzerebbe le seconde e si porrebbe in contrasto vuoi con le indicazioni date dall'Unione europea, vuoi con le esigenze di garantire alle aziende italiane un regime il più possibile simile a quello delle proprie concorrenti europee.

In sintesi pare preferibile adottare una soluzione che operi contemporaneamente sulla base imponibile del tributo, sulle aliquote e sulle deduzioni affrontando le diverse problematiche alla luce di un unico criterio, quello che coniughi equità ed efficienza. Del resto anche questo è l'intento dell'onorevole Antonio Pepe e dei colleghi che con lui hanno firmato la proposta di legge nella cui relazione si legge: « Essa » — la proposta — « si propone, quindi, un obiettivo limitato, che certamente non esaurisce le diverse problematiche che si pongono con riferimento all'esigenza di intervenire in maniera organica e compiuta sull'intera materia del trattamento fiscale delle successioni. Sotto questo profilo, va chiarito che i proponenti sono pienamente consapevoli della necessità di affrontare in termini più ampi la materia; ciò nonostante, si è ritenuto opportuno adottare un'iniziativa che promuovesse l'avvio di un dibattito,

che si auspica sarà approfondito, senza attendere il più volte preannunciato disegno di legge governativo ».

Qui termina la relazione di minoranza dell'onorevole Pepe. Ebbene, noi auspichiamo un dibattito rapido e approfondito e proprio — e solo — per ciò, siamo contrari a interventi parziali, ma non ad una coerente modifica dell'imposta di successione che, cogliendo la rinnovata disponibilità del Governo a intervenire in tempi strettissimi sulla disciplina del tributo e passando attraverso un ampio confronto nella competente Commissione, si attui tenendo presenti, tra i fondamentali criteri, anche le indicazioni date dall'Unione europea.

Mi sembra, oggi, particolarmente importante tener ben ferma l'attenzione verso le scelte fiscali che l'Europa suggerisce e che i nostri partner e concorrenti portano ad esecuzione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Gianfranco Conte.

GIANFRANCO CONTE, Relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, stamani si avvia un processo di verifica delle reali intenzioni del Governo su un provvedimento che era stato all'attenzione dell'Assemblea e del Parlamento nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria per il 1997 e che, recentemente, maggioranza e Governo hanno detto essere stato accantonato semplicemente perché l'opposizione non ne ha voluto l'esame.

Questa questione ha indotto il nostro gruppo parlamentare a presentare una proposta di legge che tende all'eliminazione *tout court* dell'imposta sulle successioni e donazioni. Certo, si tratta di una proposta avente un certo impatto; tuttavia, essa è stata presentata con la convinzione di dover rompere e contrastare l'inerzia del Governo, che è stato molto solerte su altre questioni e che, pur avendo promesso nel proprio programma elettorale di intervenire sulla materia, l'ha invece accantonata senza poi riprenderla.

Ho molto piacere che stamani sia presente, per esprimere le ragioni della maggioranza, l'onorevole Marongiu; innanzitutto, perché ha seguito direttamente l'elaborazione del contenuto dell'articolo 77 nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria del 1997 e, quindi, è venuto a rappresentare le ragioni del Governo e della maggioranza sulle imposte di successione. Si tratta di ragioni che ritengo non assolutamente convincenti, partendo proprio da alcune considerazioni svolte dal professor Lupi, incaricato di fare una verifica sulla questione delle imposte di successione. Tale verifica, che è stata pubblicata su una rivista, parla delle imposte di successione come di un impianto normativo superato; definisce l'imposta sulle donazioni come un'imposta collegata alla redazione di soli atti formali e sottolinea la necessità del passaggio all'autoliquidazione e all'adempimento volontario; infine, parla delle donazioni indirette e delle donazioni nulle e delle ipotesi di soluzione.

In realtà, una soluzione viene presentata in quel contesto ed è in assoluto contrasto con quanto detto finora dall'onorevole Marongiu. Il relatore di maggioranza ha affermato che si tratta di un'imposta tra le più accettabili. Al contrario, i contribuenti ritengono generalmente che essa sia una delle imposte più odiose, in quanto va ad incidere su un patrimonio accumulato negli anni e, soprattutto, in ambito familiare.

L'onorevole Marongiu mi consenta di fare una distinzione netta: una cosa è il patrimonio accumulato all'interno della famiglia, un'altra è un arricchimento che proviene da molto lontano e sul quale si può assolutamente condividere la proposta di utilizzarne parte con criteri redistributivi.

Riguardo al criterio della redistribuzione del patrimonio avrei, però, alcune altre osservazioni da fare. Non mi sembra che questo Governo — pur essendo di sinistra — stia tenendo in gran conto la progressività. Ciò si evince da tutti gli atti dell'esecutivo. Il criterio della progressività nel prelievo fiscale sta per essere abbandonato proprio da un Governo di sinistra, che

ragiona in termini di imposte uguali per tutti e che, alla fine, costringe a scaglioni progressivi solo il ceto a stipendio fisso. Tutti gli altri, ormai, si sono adagiati su aliquote fisse eguali per tutti. È quindi curioso che poi si utilizzi un vecchio criterio della cultura liberale dell'ottocento per sostenere che la tassa di successione è in sostanza necessaria se si vuole evitare una patrimoniale periodica. Questo della patrimoniale periodica è uno degli argomenti portati dal professor Lupi, il quale afferma, in sintesi: non possiamo correre dietro all'accumularsi della ricchezza, perché questo richiederebbe troppo tempo, quindi perché non facciamo emergere, di tanto in tanto, dei soggetti di imposta da sottoporre ad un prelievo, evitando così di tenere in piedi la tassa di successione?

Il collega Marongiu ha ricordato che l'imposta di successione esiste in tutta Europa ed ha citato gli esempi di Francia, Germania e Spagna. Tutto questo è vero, ma sappiamo anche che i criteri di prelievo in tali paesi sono estremamente diversi. Intanto, anche se viene mantenuto l'istituto della tassa di successione, c'è una quota parte esente molto alta: per esempio, in Gran Bretagna questa ammonta a 223 mila sterline, all'incirca 660 milioni di lire, mentre da noi è ben noto che tale quota è molto più bassa, giungendo a 250 milioni, che, nella realtà odierna, sono ben poca cosa. In Gran Bretagna, poi, vi è un istituto molto importante, quello del dimezzamento dell'aliquota sulle donazioni. Si tratta di un argomento di una certa rilevanza, che l'onorevole Marongiu non ha tenuto nella dovuta considerazione. Ormai è arcinoto che l'imposta di successione in realtà colpisce solo i poveri. È un argomento che la sinistra dovrebbe valutare con estrema attenzione, perché in realtà, per il modo in cui l'imposta è concepita, viene pagata, in pratica, solo dagli eredi di sfortunati che muoiono anzitempo senza aver messo in atto tutti i meccanismi necessari per conservare il patrimonio o da soggetti i quali non avevano la cognizione di doversi preparare ad affrontare un'imposta di successione. Esistono infatti una serie di artifici che è possibile porre in atto, quali quelli

della donazione di denaro, degli impegni fideiussori, dei conti cointestati, e così via: ormai, insomma, i mezzi per evadere l'imposta di successione sono talmente tanti che, alla fine, ripeto, pagano solamente i poveri. È quindi un'imposta iniqua, inaccettabile, che andrebbe riformata completamente.

Ho qui una tabella molto interessante (che riporta i dati relativi al 1994, i più recenti che possiamo ricevere dall'ufficio del registro) da cui si evince con estrema chiarezza che le successioni con valore al di sotto dei 250 milioni sono 281 mila, rispetto ad un complesso di 306 mila; quelle con valore tra 250 e 350 milioni sono circa 9.500, mentre sono 6.601 quelle fino a 500 milioni, 5 mila quelle fino a 800 milioni, 2.700 fino ad un miliardo e mezzo, 936 fino a tre miliardi e 314 oltre i tre miliardi. Ma quanto costa tutta questa operazione? Quanto costa, cioè, mantenere in piedi uffici che debbono occuparsi della valutazione delle successioni? Il gettito derivante — sebbene vi siano molte differenze di valutazione su tale cifra — ammonta, per il 1998, a 1.582 miliardi, ma c'è da chiedersi, appunto, quanto costi in effetti tenere in piedi questa imposta: dobbiamo infatti cominciare a ragionare in termini di efficienza della pubblica amministrazione.

Non voglio stamane affrontare la questione della validità di alcune scelte del Governo — come ad esempio quella relativa all'IRAP — e dei costi che esse comportano, e neppure il tema della gestione dell'obiettivo del recupero dell'evasione fiscale.

Dovremmo andare indietro nel tempo, all'epoca in cui si ragionava dell'abolizione dei servizi di cassa che avrebbero messo a disposizione circa 2 mila dipendenti da impiegare nella lotta all'evasione, ma si aprirebbe su questo punto una discussione e ci si dovrebbe chiedere se i proventi che si sono avuti quest'anno derivino veramente dalla lotta all'evasione o se non siano piuttosto determinati dall'indeducibilità dell'IRAP e quindi da un aggravio della pressione fiscale, che è indubitabile.

Tornando all'argomento al nostro esame, vorrei ricordare che in Gran Bretagna, al di sopra delle 223 mila sterline si paga un'aliquota del 40 per cento, non c'è un'imposta cumulativa né un'aliquota su frazione netta, mentre per quanto riguarda le donazioni l'aliquota prevista è del 20 per cento. Si applica tale aliquota perché si vogliono mettere i soggetti d'imposta, che intendano fare delle operazioni di trasferimento anche all'interno delle famiglie, in condizioni di compierle mentre sono ancora in vita; in altre parole si facilita, attraverso un dimezzamento dell'aliquota d'imposta, il trasferimento di atti tra vivi.

L'onorevole Marongiu ha detto nella sua relazione che noi vogliamo l'abolizione completa dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni e che la proposta di Antonio Pepe è a suo giudizio più accettabile. Non me ne voglia l'amico Pepe, ma la sua proposta non determina certamente maggiore risparmio rispetto a quella che prevede l'abolizione totale dell'imposta, anzi verrebbe a determinare costi maggiori per i noti effetti sull'ufficio di registro.

Ma qui non stiamo discutendo del costo di questa operazione, bensì della sua legittimità. Il vero scopo di questa nostra proposta di legge era quello di far tornare alla ribalta un problema che era stato accantonato.

Non è mia intenzione sollevare oggi delle polemiche sul fatto se il problema sia stato abbandonato — come è stato più volte detto — perché l'opposizione non voleva dare deleghe al Governo, ma vorrei richiamare la sua attenzione, signor Presidente, se me lo consente, per invitarla fin da adesso, anche a nome del mio gruppo, in relazione a quelli che saranno i lavori sulla finanziaria, a prestare attenzione sul tema delle deleghe. Mi risulta infatti che il Governo, in particolare il ministro delle finanze, vorrebbe un prolungamento delle deleghe ottenute nel 1997. Il che, considerato che si è avuto il tempo necessario per introdurre delle modifiche, mi sembra francamente inaccettabile da parte del Parlamento.

Non ho ancora avuto modo di esaminare il collegato alla finanziaria, ma è molto

probabile che in esso vi sia qualche accenno alle imposta sulle successioni. Spero che anche questa volta non si voglia andare avanti facendo ricorso allo strumento della legge delega. Ricordo infatti che la delega che ci fu richiesta con il collegato del 1997 era assolutamente inaccettabile. Ma al di là del principio della delega, credo che in Commissione si debba svolgere un dibattito su questo punto al fine di individuare le soluzioni opportune. Lo dico anche perché in dottrina ci sono posizioni molteplici e diverse tra di loro (aggiungo che sono molte anche le proposte all'esame della Commissione finanze). Esistono proposte presentate un po' da tutti i gruppi: ad esempio dagli onorevoli Borghezio e Ballaman per la lega, dall'onorevole Peretti per il CCD, dall'onorevole Berlusconi, dall'onorevole Antonio Pepe e, a nome della maggioranza, anche dall'onorevole Benvenuto.

Esiste anche una proposta da me presentata che forse avrebbe potuto essere tenuta in considerazione se da parte della maggioranza vi fosse stata una disponibilità ad affrontare l'argomento.

Signor Presidente, in questo caso ci troviamo anche in una situazione abbastanza curiosa che riguarda le procedure.

L'esame della materia, in Commissione finanze, ha provocato problemi che lei conosce benissimo riguardo al disabbinamento di una proposta rispetto all'altra di cui abbiamo più volte parlato. Credo, però, che ci troviamo di fronte ad una farsa; è successo anche in altre occasioni rispetto alle proposte della minoranza. Riconosciamo di aver fatto una proposta, per così dire, esagerata — anche se siamo convinti della giustezza dell'indirizzo che volevamo attribuirle —, ma se chiediamo la calendarizzazione della proposta, vorremmo almeno avere un po' di considerazione da parte della maggioranza, una controproposta o un intervento emendativo sulla proposta della minoranza. Invece, abbiamo presentato la nostra proposta in Commissione, abbiamo fatto le nostre osservazioni, il Governo non ha osservato alcunché, la maggioranza non ha presentato alcun emendamento e, alla fine, ci siamo ridotti a chiedere che cosa

la maggioranza pensasse del nostro testo. Non so se questo si possa definire un confronto parlamentare!

PRESIDENTE. Onorevole Conte, potreste raggiungere un *appeasement* tra opposizione e maggioranza, la prima riducendo il numero dei propri emendamenti, la seconda presentandone qualcuno al vostro posto!

GIANFRANCO CONTE, *Relatore di minoranza*. Potrebbe essere una buona idea e bisognerebbe parlarne. È curioso che noi molto spesso, in Commissione finanze, riduciamo quanto più possibile gli emendamenti relativi ad argomenti importanti.

Ci saremmo aspettati dalla maggioranza un intervento che dimostrasse la volontà di affrontare la questione. Il nodo centrale non è tanto quello di capire se si tratti di una proposta buona o meno, ma se il Governo voglia intervenire, e in quale direzione intenda farlo, per modificare l'impianto dell'imposta di successione. Allora, perché non intervenire direttamente su una proposta da noi presentata? In Commissione, è stato presentato un solo emendamento soppressivo dell'articolo 1, cioè soppressivo della legge! Non è stato presentato un emendamento che proponesse una diversa soluzione.

Oggi siamo qui e abbiamo insistito, come minoranza, per esaminare questa proposta di legge con l'intento di portare all'attenzione del Parlamento l'abolizione dell'imposta.

PRESIDENTE. Onorevole Conte, il tempo a sua disposizione è esaurito.

GIANFRANCO CONTE, *Relatore di minoranza*. Ho concluso, signor Presidente.

Siamo convinti che la nostra proposta di legge sarà bocciata dall'Assemblea, ma siamo altrettanto convinti che abbiamo reso un servizio al paese perché abbiamo riportato all'interesse del Parlamento e abbiamo costretto il Governo ad intervenire, anche nei provvedimenti collegati alla finanziaria, su questa materia. Di ciò siamo

soddisfatti perché un risultato lo abbiamo raggiunto, ma continuiamo ad insistere perché siamo certi di aver ragione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Antonio Pepe.

ANTONIO PEPE, Relatore di minoranza. Signor Presidente, colleghi, onorevole sottosegretario, devo innanzitutto dichiarare la mia soddisfazione perché oggi si parla finalmente di modifiche e di soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni, cioè di un'imposta tra le più odiose ed ingiuste. Di ciò dobbiamo ringraziare il Polo, forza Italia, il presidente Berlusconi e tutti i firmatari della proposta in esame.

Il Governo aveva più volte preannunciato interventi in materia, ma di fatto ha sempre rinviato il problema; non sono mai seguiti atti concreti, se non la costituzione della Commissione Lupi e una richiesta di delega, poi stralciata, sulla quale poi si è soffermato poco fa — e assai bene — il collega Conte.

Ricordo che nei programmi politici sia del Polo sia dell'Ulivo si parlava della necessità di sopprimere questa imposta ingiusta e vessatoria ed è ora giunto il momento per dimostrare agli italiani con fatti concreti di volere e sapere rispettare gli impegni presi.

La riforma delle imposte sulle successioni e sulle donazioni è entrata ormai già da tempo nel dibattito politico e nelle discussioni di studiosi ed esperti in materia tributaria. Appare opportuno, quindi, che anche il Parlamento vi si dedichi, trattandosi di un tema che interessa inevitabilmente la generalità dei cittadini.

L'opportunità di promuovere l'avvio di un serio e approfondito confronto in sede parlamentare discende, in primo luogo, dall'ormai avanzato stato al quale è pervenuto il dibattito dottrinario e dal progressivo diffondersi, tra i contribuenti, di condivisibili aspettative di riforma di un tributo — quello dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni — la cui stessa legittimità risulta fortemente incrinata

dall'evoluzione economico-sociale. Per questo motivo, insieme con i colleghi di forza Italia, abbiamo sostenuto la necessità di inserire nel calendario dell'Assemblea l'argomento in discussione nell'odierna seduta, senza attendere la presentazione della più volte preannunciata iniziativa legislativa del Governo in materia. La richiesta non deve intendersi come un gesto velleitario di contestazione del ruolo centrale che deve essere attribuito al Governo, quanto, piuttosto, come la rivendicazione delle funzioni che competono al Parlamento in materia tributaria.

Nella legislatura in corso, infatti, troppo spesso il Parlamento si è limitato a subire l'iniziativa del Governo, in pratica rinunciando ad esercitare prerogative tipicamente proprie. In sostanza, il Governo ha potuto realizzare una complessa e macchinosa riforma che ha coinvolto quasi tutti i settori della disciplina fiscale, senza che il Parlamento abbia potuto svolgere un approfondito dibattito che gli consentisse di promuovere eventuali correzioni e modifiche.

L'avvio della discussione sulla proposta di legge n. 6062 deve intendersi proprio come un atto di dignità da parte del Parlamento, che mette in mora il Governo per la mancata presentazione di un disegno di legge ripetutamente preannunciato. Si tratta, in sostanza, di non subire passivamente la tempistica imposta dal Governo per quanto concerne la discussione delle problematiche che attengono alla materia fiscale; l'opposizione ritiene, infatti, che siano mature le condizioni per avviare i lavori parlamentari e pervenire alla riforma delle imposte sulle successioni e sulle donazioni. Non bastano gli annunci, non bastano le dichiarazioni sui giornali, occorrono fatti concreti.

La stessa scelta di assumermi la responsabilità di svolgere, accanto all'onorevole Conte, le funzioni di relatore di minoranza si giustifica con la volontà di impedire al Governo di avvalersi di motivazioni pretestuose al solo scopo di rinviare l'avvio del dibattito parlamentare sulla materia in discussione. In altri termini, si è voluto costringere il Governo a

pronunciarsi su una ipotesi alternativa meno innovativa rispetto a quella indicata nella proposta di legge n. 6062, che si muove nel senso di sopprimere l'imposta, in modo da evidenziare veramente che l'indisponibilità del Governo non si fonda esclusivamente sulla riduzione di gettito che l'abrogazione dell'imposta comporterebbe, ma concerne la stessa opportunità di porre mano alla normativa vigente, nonostante gli impegni ripetutamente assunti al riguardo.

Desidero chiarire, quindi, che il mio gruppo condivide il contenuto della proposta di legge n. 6062 e che le proposte emendative che ad essa sono state presentate rappresentano soltanto il tentativo, in via subordinata, di proporre al Governo soluzioni meno drastiche. Vi è la consapevolezza, comunque, che le soluzioni proposte non esauriscono le problematiche connesse alla riforma delle imposte sulle successioni e sulle donazioni.

Venendo al merito della proposta di legge in discussione, dicevo in precedenza che la stessa legittimità dell'imposta è attualmente oggetto di diffuse critiche, in primo luogo alla luce della situazione socio-economica del paese e, in secondo luogo, in considerazione di alcune significative novità intervenute nel settore tributario nell'ultimo triennio.

Per quanto concerne il primo aspetto, va rilevato che la composizione e la ripartizione della ricchezza sono profondamente cambiate nell'arco degli ultimi decenni. In particolare, appare sempre più rilevante il peso dei cespiti di origine finanziaria, che in larga parte sfuggono all'imposizione sulle successioni; quest'ultima, in pratica, finisce per diventare una ennesima imposta sugli immobili, con evidenti ricadute in termini di iniquità della ripartizione del carico tributario.

Vi è, poi, un secondo profilo da considerare; esso attiene all'obiettivo, che l'imposta tradizionalmente perseguiva, di evitare l'accumulazione di ricchezze ritenute eccessive; in sostanza, l'imposta era riconducibile al carattere fortemente progressivo che improntava il sistema fiscale italiano.

Al riguardo, un autorevole studioso di sinistra, il professor Gallo, ha recentemente rilevato che i redditi da capitali sfuggono ormai alla tassazione progressiva; lo stesso varrà per i redditi dei fabbricati e per i redditi di impresa, almeno in parte, così che soltanto i redditi da lavoro continuano ad esservi soggetti. A fronte di questa tendenza, l'exasperata progressività che ispira l'attuale disciplina dell'imposta sulle successioni appare in controtendenza; tanto più che, come affermerò successivamente, stante l'estrema facilità di eludere l'imposta, essa finisce per gravare esclusivamente sui meno abbienti.

L'esperienza ha ormai ampiamente evidenziato le incongruenze ed i difetti di un tributo che assicura all'erario un gettito relativamente modesto, stimato per il 1998 in poco più di 1.700 miliardi, che è in parte assorbito dalle spese necessarie per mantenere l'imposta stessa. Si può affermare che a sfavore delle imposte sulle successioni e sulle donazioni militano, in primo luogo, ragioni di carattere generale che attengono alla necessità che i singoli tributi siano ispirati ai principi fondamentali che dovrebbero conformare il sistema fiscale, quali l'equità del prelievo e l'esistenza di un'apprezzabile giustificazione economica, oltre che ragioni di carattere eminentemente tecnico.

Sotto il primo profilo, va rilevato come qualunque forma di imposizione fiscale che preveda aliquote troppo elevate induca inevitabilmente i destinatari ad attivarsi per individuare le modalità e gli artifici idonei a consentirne l'elusione. Costituisce infatti un dato comunemente condiviso la constatazione che un'incidenza tributaria superiore alla soglia ritenuta accettabile condiziona negativamente l'iniziativa economica; penalizza lo spirito imprenditoriale; favorisce la diffusione dei fenomeni dell'evasione e dell'elusione. In effetti, sia pure soltanto da pochi anni, il dibattito politico sembra aver colto i diffusi e crescenti segni di disaffezione da parte dei contribuenti nei confronti di un fisco avido ed ingiusto; e

quindi sale sempre più alta dal paese la domanda di una riduzione del carico fiscale.

Nel caso delle imposte sulle successioni e sulle donazioni, appare evidente che aliquote come quelle indicate nel decreto legislativo n. 346 del 1990, che arrivano fino al 50 per cento del valore dell'eredità, rappresentano più che un prelievo tributario una vera e propria espropriazione. L'incidenza della tassazione sulle successioni e sulle donazioni appare particolarmente ingiusta nei casi in cui gli eredi siano i figli o i coniugi del defunto; per tali soggetti, le aliquote previste nel citato decreto legislativo sono variabili a seconda del valore dell'asse ereditario da un minimo del 3 per cento ad un massimo del 27 per cento. Anche quando si rientra nelle ipotesi di esenzione — quindi, nel caso di successioni che abbiano una massa globale inferiore ai 250 milioni — quando vi sono beni immobili, gli eredi sono costretti a presentare la denuncia di successione e comunque a pagare le imposte di trascrizione e catasto. Essi debbono quindi pagare sempre allo Stato almeno un 3 per cento, anche quando nella successione rientrano immobili di un valore minimo, ad esempio di 50 milioni. Quando quell'immobile è l'unico bene della famiglia, la casa di abitazione della stessa, gli eredi sono quindi comunque costretti a pagare un'imposta!

Si tratta di misure eccessive di cui non si comprende la giustificazione.

In sostanza, mediante l'imposta sulle successioni, lo Stato interferisce pesantemente in un rapporto tra defunto ed eredi che meriterebbe invece la massima tutela, anche sotto il profilo patrimoniale. Paradossalmente, anziché preservare la continuità del patrimonio formatosi all'interno del nucleo familiare, l'ordinamento tributario vigente impone un onerosissimo sacrificio, che decurta pesantemente l'integrità dell'asse ereditario. Inoltre, la tassazione penalizza i soggetti che, assumendo comportamenti improntati ad oculatezza e cautela, preferiscono destinare all'accumulazione e al risparmio parte delle risorse a loro disposizione, allo scopo di

garantire condizioni di sicurezza economica ai propri familiari, piuttosto che caratterizzarsi per un'alta propensione al consumo.

Occorre considerare che il trasferimento di un'eredità non ha, in sostanza, un valore meramente economico, ma costituisce uno dei momenti più significativi attraverso i quali si manifesta la continuità dei legami, in primo luogo di natura affettiva, esistenti all'interno del nucleo familiare. Con la successione si trasferisce non soltanto un complesso di beni e di diritti, ma anche e soprattutto il frutto di attività svolte e di sacrifici sopportati a beneficio dei propri eredi. In una corretta logica economica, peraltro, la tassazione del trasferimento a titolo gratuito, quando non si riferisca ad atti posti in essere per finalità elusive, non trova giustificazione, non potendosi ritenere che il solo trasferimento sia tale da fare emergere materia impositiva. Infatti, la tassazione dei singoli cespiti che costituiscono l'asse ereditario non subisce soluzione di continuità, determinandosi soltanto una modificazione del soggetto di imposta che non è più il *de cuius*, ma l'erede.

Inoltre, i singoli beni che compongono l'attivo ereditario sono già soggetti a specifica imposizione; ciò vale in particolare per gli immobili per i quali si determina una amplificazione del fenomeno della cosiddetta doppia imposizione. I beni immobili, infatti, sono già annualmente, per esempio, sottoposti alla tassazione dell'ICI e quindi con l'apertura della successione sono soggetti certamente a doppia imposizione. Se ne deduce che l'imposta sulle successioni si giustifica esclusivamente sulla base di un pregiudizio ideologico per cui tutto ciò che comporta un incremento delle capacità reddituali, o meglio un arricchimento, tanto più quando non tragga origine da un sacrificio direttamente sopportato dal soggetto interessato, debba essere penalizzato. Né si può affermare, alla luce dei dati relativi al gettito derivante da tale imposta, che la stessa si giustifichi per il fatto di garantire un flusso di entrate consistenti all'erario.

A quest'ultimo proposito, da più parti si è ironizzato sul fatto che in Italia morirebbero esclusivamente i poveri o quanto meno gli sprovveduti, visto che i più previdenti provvederebbero per tempo a sistemare la propria successione a favore degli eredi in termini tali da ridurre l'onerosità del carico fiscale. Ciò avverrebbe in primo luogo mediante l'occultamento di quella parte di patrimonio che, non essendo soggetta a registrazione, sfugge a controlli puntuali da parte degli uffici. Un secondo e forse più significativo strumento utilizzato per sottrarsi all'obbligo tributario è costituito dal ricorso ad atti di liberalità, quali la cointestazione dei conti correnti ovvero l'effettuazione di compravendite già a nome dei figli con denaro dei genitori. È auspicabile quindi l'abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni.

La proposta emendativa che si sottopone in via subordinata all'attenzione del Parlamento è finalizzata ad apportare alcuni correttivi alla vigente disciplina tributaria in materia di successioni dirette ed a favorire gli eredi che siano figli o coniugi del defunto e si interviene includendo le successioni aperte tra parenti in linea retta tra quelle esenti, ai sensi dell'articolo 3 dell'attuale testo sulle imposte sulle successioni e donazioni, e di conseguenza le stesse non sarebbero soggette nemmeno alle imposte di trascrizione e di catasto. Si favorirebbe la famiglia.

L'imposta di cui discutiamo è certamente un'imposta povera, avendo assicurato all'erario poco più di 1.700 miliardi. È un'imposta che colpisce le famiglie e specialmente quelle meno attente, poiché i soggetti più previdenti provvedono per tempo a sistemare i beni in termini tali da ridurre l'impatto negativo dell'imposta. È un'imposta odiosa perché lo Stato e quindi specula sulla morte dei cittadini. È un'imposta elevata: in alcuni casi può raggiungere soglie del 50 per cento e quindi può trasformarsi, come dicevo prima, in una espropriazione. È un'imposta che danneggia l'economia e comunque lede la continuità del patrimonio forma-

tosì nell'interno di un nucleo familiare in quanto impone un sacrificio economico che decurta l'asse ereditario a danno delle nuove generazioni. La successione, si dice normalmente, è un ponte tra proprietà di famiglia. Ebbene, lo Stato, con le imposte di successione e donazione, mina detto ponte.

In conclusione, questa è un'occasione che non dobbiamo perdere. Si è aperto il dibattito sulle imposte sulle successioni e donazioni grazie all'iniziativa di forza Italia e io mi auguro che il Parlamento si dichiari favorevole alla proposta di abrogazione presentata da forza Italia per un atto di giustizia verso i contribuenti. La nostra, evidentemente, è solo una proposta subordinata, presentata a sostegno di quella diretta a capire le reali intenzioni del Governo e per metterlo ancora di più di fronte alle sue responsabilità.

Mi auguro che da oggi si apra un dibattito che porti all'abolizione delle imposte sulle successioni e donazioni o comunque alla sua sostanziale modificazione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FERDINANDO DE FRANCISCIS, Sottosegretario di Stato per le finanze. Signor Presidente, la proposta di legge in oggetto, d'iniziativa dei deputati Berlusconi ed altri, prevede l'abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni e mira ad abrogare l'intero testo unico dell'attuale disciplina sulla materia. Come copertura finanziaria si autorizza il Ministero del tesoro a ridurre gli stanziamenti di competenza e di cassa delle unità previsionali di base del bilancio di previsione dello Stato per il triennio 1999-2000, per la parte relativa alle spese discrezionali fino ad un massimo del 5 per cento per ciascuna unità previsionale.

L'imposta sulle successioni, per come è attualmente strutturata, è suscettibile di critica, sia perché complica i trasferimenti di ricchezza e di beni che avvengono nell'ambito delle famiglie, sia perché non porta un gettito apprezzabile come altri

tributi, quali IVA, IRPEF e IRPEG, sia, infine, perché inadeguata agli attuali meccanismi di circolazione della ricchezza. Il gettito insignificante è dovuto a diverse ragioni, tra le quali la principale è costituita dalla possibilità di effettuare i trasferimenti, sia immobiliari, sia mobiliari, prima del decesso: si pensi alla possibilità di intestare ai futuri eredi beni immobili, attraverso la separazione tra usufrutto e nuda proprietà (quest'ultima attribuita agli eredi), con la conseguenza che alla morte dell'usufruttuario i discendenti diventano proprietari senza assolvere l'imposta.

Sarebbe possibile enumerare altri meccanismi che consentono di adottare forme elusive del tributo. In conseguenza di quanto precede, l'esecutivo ha allo studio una riforma dell'imposta di successione, al fine di renderla più consona alla realtà attuale. Già con la riforma fiscale varata nel 1997, il Governo chiedeva al Parlamento la delega per proporre ed attuare la riforma della disciplina dell'imposta di successione, il Parlamento ritenne di non conferire una detta delega. È tuttavia intenzione del Governo riprendere l'esame della riforma del tributo, muovendosi nella direzione indicata nella citata previsione già proposta al Parlamento nel 1997, che — si rammenta — era tesa a semplificare ed a razionalizzare il tributo, prevedendo quattro linee essenziali. La prima: abolizione dell'imposta sull'asse ereditario netto; la seconda: introduzione di aliquote tendenti ad una progressività basata su due scaglioni; la terza: esclusione dell'imposta sulle successioni per i trasferimenti tra vivi a titolo gratuito, sottoponendoli alla disciplina delle imposte di registro; la quarta: revisione degli obblighi e dei termini per la presentazione della dichiarazione di successione e l'introduzione del principio dell'autoliquidazione.

L'emananda riforma strutturale del prelievo sulle successioni e donazioni, tenuto conto del dibattito parlamentare già svolto, privilegiando gli aspetti di maggiore rilievo della riforma già annunciata, tenderà a salvaguardare le esigenze

di semplificazione del contribuente, snellimento nella gestione dei tributi, garanzia di equilibrio finanziario per le entrate tributarie, emersione di fattispecie di carattere elusivo fino ad oggi strumentalmente utilizzate, in un contesto di più ampio respiro, che tenga conto della complessiva riforma fiscale nel frattempo attuata, armonizzandosi con le notevoli modifiche introdotte negli altri settori.

La proposta di legge oggi all'esame dell'Assemblea prevede, invece, la radicale abolizione dell'imposta: abolizione che l'esecutivo non ha intenzione di adottare, soprattutto per i conseguenti problemi di gettito che possono derivarne. Il Governo ritiene più opportuno, viceversa, un intervento razionale di ampio respiro, da realizzare nello stesso settore attraverso un'apposita previsione di riforma.

Per quanto concerne lo specifico contenuto della proposta di legge in oggetto, si osserva che la stessa, oltre a non contenere la quantificazione delle minori entrate che deriverebbero dalla soppressione del tributo, prevede una forma di copertura che non è in armonia con la normativa contabile vigente. Tale circostanza è stata ampiamente illustrata in sede di dibattito presso la competente Commissione bilancio della Camera. Al riguardo e per tutti questi motivi, per quelli illustrati dal relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu, nonché per l'ulteriore considerazione che, ove approvata, la norma comporterebbe come automatica conseguenza un forte ridimensionamento delle entrate, conseguente all'applicazione dell'imposta di registro, si ritiene si debba considerare l'opportunità di rinviare l'esame del provvedimento tenendo conto di tutte le formulazioni del relatore di maggioranza e delle proposte dei relatori di minoranza, che presentano interessanti elementi di giudizio.

PRESIDENTE. Non vi sono iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: S. 1920 — Senatori Zecchino ed altri: Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia (approvata dalla II Commissione permanente del Senato) (4341) (Ore 10,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dalla II Commissione del Senato, d'iniziativa dei senatori Zecchino ed altri: Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia.

**(Contingentamento tempi
discussione generale — A.C. 4341)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 15 minuti (con il limite massimo di 17 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 59 minuti;

forza Italia: 49 minuti;

alleanza nazionale: 46 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 41 minuti;

lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 39 minuti;

comunista: 33 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 33 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente: UDEUR: 9 minuti; verdi: 8 minuti; rinnovamento italiano popolari d'Europa: 7 minuti; CCD: 7 minuti; rifondazione comunista: 7 minuti; socialisti democratici italiani: 4 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; CDU: 3 minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali —
A.C. 4341)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Simeone.

ALBERTO SIMEONE, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, Il progetto di legge in esame riguarda il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione antimafia. Il progetto di legge è diretto principalmente ad estendere al procuratore nazionale antimafia ed ai procuratori distrettuali antimafia una serie di poteri di iniziativa procedurale in ordine a procedimenti previsti dalla legge 31 maggio 1965, n. 575.

L'articolo 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, include il procuratore nazionale antimafia tra i soggetti legittimati a proporre la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso.

Gli articoli 2-bis e 2-ter e le altre disposizioni della legge citata, che disciplinano il sequestro e la confisca dei beni dell'indiziato, non prevedono anche in relazione a queste procedure l'iniziativa del procuratore nazionale antimafia accanto a quella che spetta al procuratore della Repubblica e al questore.

In relazione a tale esclusione, si ricordava nella relazione introduttiva del disegno di legge al Senato, che la direzione

nazionale antimafia, nel suo ruolo di osservatorio centralizzato nel quale affluiscono le informazioni, le notizie e i dati attinenti alle articolazioni della suddetta criminalità, si presenta come l'organismo più idoneo per l'individuazione della dislocazione dei patrimoni illeciti sparsi sull'intero territorio nazionale e all'estero; inoltre, avendo l'articolo 2 della legge n. 575 del 1965 già attribuito al procuratore nazionale antimafia la titolarità dell'azione di prevenzione, la limitazione della stessa all'aspetto personale, con esclusione di quello patrimoniale, non trova giustificazione.

Appare, quindi, opportuno modificare gli articoli 2-bis, 2-ter, 3-bis, 3-ter e 3-quater della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

L'articolo 1 della proposta di legge modifica l'articolo 2-bis della legge n. 575 del 1965, conferisce al procuratore nazionale antimafia ed al procuratore distrettuale antimafia (oltre che al procuratore della Repubblica ed al questore territorialmente competenti e, per quanto attiene al punto 4, al giudice precedente) il potere di procedere ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti indiziati; di richiedere al presidente del tribunale competente il sequestro anticipato dei beni prima che sia fissata l'udienza per l'applicazione della misura di prevenzione; di richiedere ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, agli enti creditizi, nonché alle imprese, a società e ad enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi precedenti; di autorizzare gli ufficiali di polizia giudiziaria al sequestro della documentazione con le modalità di cui agli articoli 253, 254 e 255 del codice di procedura penale.

L'articolo 2 modifica il disposto dell'articolo 2-ter della legge n. 575 del 1965 disciplinante lo svolgimento, da parte del tribunale, di ulteriori indagini oltre a quelle compiute a norma dell'articolo 2-bis della stessa legge. In particolare, viene esteso al procuratore nazionale an-

timafia e al procuratore distrettuale antimafia il potere di richiedere al presidente del tribunale il decreto di sequestro, già riconosciuto al procuratore della Repubblica, al questore e agli altri organi incaricati di svolgere ulteriori indagini.

Viene inoltre precisato, all'articolo 3, che l'amministratore dei beni sequestrati è tenuto a prestare la propria opera e può essere esonerato soltanto qualora sussistano motivi che rendano impossibile la sua azione. Ai fini della determinazione dell'ammontare delle competenze dell'amministratore, l'articolo 4 modifica parzialmente l'articolo 2-octies della legge richiamata, nel senso di prevedere che nel decreto motivato del tribunale si faccia riferimento, oltre che al valore commerciale del patrimonio amministrato all'opera prestata, ai risultati ottenuti ed alla sollecitudine con la quale vennero condotte le operazioni di amministrazione, anche alle tariffe professionali, ridotte alla metà. Nel caso in cui le tariffe prevedevano un minimo ed un massimo, la riduzione alla metà viene applicata sulla base del valore medio tra i due estremi.

Il disposto dell'articolo 5 ricomprende il procuratore nazionale antimafia ed il procuratore distrettuale antimafia tra i soggetti legittimati a richiedere al tribunale la rinnovazione della cauzione disposta contestualmente con l'applicazione della misura di prevenzione ai sensi dell'articolo 3-bis della citata legge n. 575 del 1965. Conseguentemente, con l'articolo 6 viene modificato l'articolo 3-ter della legge medesima, nel senso di prevedere che i provvedimenti relativi alla confisca dei beni sequestrati e della cauzione, alla revoca del sequestro, alla restituzione della cauzione, alla liberazione delle garanzie ed all'esecuzione dei beni costituiti in garanzia siano comunicati senza indugio oltre che al procuratore generale presso la corte d'appello, al procuratore della Repubblica ed agli interessati, anche al procuratore nazionale antimafia ed al procuratore distrettuale antimafia.

L'articolo 7, in coerenza con gli altri interventi modificativi contenuti nella proposta di legge, attribuisce al procuratore

nazionale antimafia ed al procuratore distrettuale antimafia il potere di richiedere al tribunale l'avvio di ulteriori indagini e di verifiche patrimoniali su attività economiche ed imprenditoriali sottoposte alle condizioni di intimidazione e di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del codice penale, prevedendo altresì in capo a chi abbia la proprietà o la disponibilità di beni o di altre utilità di valore proporzionate al proprio reddito l'obbligo di giustificarne la provenienza. Anche l'iniziativa in materia di sequestro dei beni utilizzabili per le attività prima richiamate è parimenti riconosciuta al procuratore nazionale antimafia ed al procuratore distrettuale antimafia.

Onorevole Presidente, la Commissione ha inteso mantenere il testo trasmesso dal Senato, senza modifiche. Non ha inteso altresì dare seguito al parere espresso dalla Commissione affari costituzionali, diretto a sopprimere ogni riferimento al procuratore nazionale antimafia. Nella sostanza tale parere avrebbe annullato la portata innovativa del provvedimento in esame. Emergono quindi chiaramente due sensibilità diverse in riferimento al progetto in esame. Da un lato, vi è l'esigenza di mantenere in capo alle forze dell'ordine impegnate sul territorio il potere di attivazione del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali; dall'altro, appare opportuno attribuire al procuratore nazionale tale potere proprio per completare in maniera simmetrica quanto già previsto per le misure non patrimoniali. Tuttavia non ci si può nascondere che dovrà essere valutata con attenzione la concentrazione di siffatti poteri in capo ad un unico soggetto competente per l'intero territorio nazionale, perché certamente verranno in essere dubbi circa la competenza territoriale — quella indicata dal codice — che viene ad essere stravolta poiché il procuratore nazionale antimafia avrebbe una competenza territoriale (su tutto il territorio nazionale) con conseguenze facilmente intuibili.

La Commissione non ha ritenuto però di modificare il testo trasmesso dal Senato, pur nella convinzione che il contenuto del parere espresso dalla Commis-

sione affari costituzionali avrebbe imposto alla Commissione giustizia tempi assolutamente più ampi, per verificare la fondatezza dei rilievi critici in esso contenuti.

Il lungo tempo trascorso senza che la Commissione si occupasse del provvedimento mette in evidenza anche come i tempi successivi siano stati troppo brevi per poter meglio valutare le conseguenze dell'innovazione e anche i dubbi espressi dalla I Commissione stessa. Proprio i dubbi espressi sotto il profilo della costituzionalità sul testo approvato dal Senato hanno tormentato la Commissione a tal punto che si è tentato in ultimo di operare un ulteriore tentativo. Vi è stato il tentativo estremo e — non sembri eufemistico — disperato presso il presidente della Commissione giustizia affinché, di concerto con il Presidente della Camera e con i ministri della giustizia e dell'interno, si arrivasse al ritiro del provvedimento già calendarizzato. Fallito anche quest'ultimo tentativo, è risultato evidente il disagio che ha contrassegnato l'iter delle modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575.

Onorevole Presidente, ci accompagna la speranza che il dibattito in Assemblea non si esaurisca in tempi troppo serrati e non si traduca soprattutto in sterili e soltanto vacue enunciazioni di principio anche al fine di poter approfondire in maniera seria ed efficace tutte le questioni che sono state sollevate dalla Commissione affari costituzionali.

PRESIDENTE. Onorevole Simeone, nel corso del dibattito si troverà il modo di evitare strozzature degli interventi.

ALBERTO SIMEONE, *Relatore*. La ringrazio, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, la proposta di legge all'esame risponde, innanzitutto, a ragioni di carattere sistematico. Vi è, infatti, l'esigenza di restituire omogeneità alla normativa che attual-

mente evidenza immotivate differenziazioni in ordine ai soggetti legittimati alla proposizione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

La Commissione affari costituzionali ha formulato dubbi in ordine ad asseriti profili di illegittimità costituzionale delle modifiche proposte, in particolare per quanto concerne i poteri di indagine attribuiti al procuratore nazionale antimafia; una seconda questione posta è quella relativa all'obbligo per l'amministratore giudiziario di accettare l'incarico.

Entrambi i rilievi non appaiono del tutto condivisibili. Con riferimento al primo punto — quello relativo al procuratore nazionale antimafia —, le modifiche proposte non comportano, anzitutto, il mutamento dell'organo deputato all'applicazione o alla convalida delle misure di prevenzione. La competenza in tal senso continua a spettare all'organo giudicante individuato territorialmente e, pertanto, appare salvo il rispetto della previsione dell'articolo 25 della Costituzione, che proprio alla figura del giudice fa riferimento. È, appunto, il primo articolo citato dal parere della Commissione affari costituzionali.

Neanche sembra palesarsi la violazione dell'articolo 107 della Costituzione — secondo articolo cui si fa riferimento nel parere —, atteso che quest'ultimo sancisce il principio della inamovibilità dei magistrati, mentre il provvedimento che abbiamo in esame non mi pare contempli alcuno spostamento degli stessi.

Il vero problema che la I Commissione ha sollevato — che traspare, tra le righe, nella motivazione — in realtà è quello di prevedere che il procuratore nazionale antimafia possa svolgere indagini — sia pure di carattere patrimoniale — e, pertanto, è il potere di indagine del procuratore nazionale che viene messo in discussione.

È certamente vero che attribuire la titolarità di indagini di carattere patrimoniale al procuratore nazionale antimafia, con le modalità pubblicate nell'articolo 2-bis della legge 31 maggio 1965 n. 575, comporterebbe un cambiamento nel modo di intendere la figura del procuratore na-

zionale stesso. Tuttavia, va ricordato che, seppure in contesti alquanto circoscritti, è stata già ammessa in linea teorica la possibilità che il procuratore nazionale antimafia proceda in via autonoma ad attività di indagine. Si veda, in proposito, il disposto dell'articolo 371-bis del codice di procedura penale, cui ho fatto più volte riferimento nel corso dei lavori in Commissione affari costituzionali per l'ipotesi dell'avocazione delle indagini preliminari. Ferme quindi le considerazioni che precedono, occorre comunque ricercare una soluzione che tenga conto dei rilievi formulati dalla I Commissione, salvaguardando al contempo le esigenze che ci hanno spinto all'introduzione delle modifiche in esame.

Introducendo la competenza del procuratore nazionale antimafia e del procuratore distrettuale antimafia, il testo in esame si allinea, infatti, anche allo schema di riforma del sistema delle misure di prevenzione, che è stato di recente elaborato dalla commissione ministeriale presieduta dal professor Fiandaca, di cui è già pronta la relazione.

Ciò premesso, per superare le perplessità sin qui emerse, si potrebbe prevedere che il procuratore nazionale antimafia possa richiedere anche le misure patrimoniali di prevenzione senza, tuttavia, attribuirgli la possibilità di indagine diretta; ciò in linea, appunto, con quanto previsto nello schema della relazione Fiandaca. La valutazione circa l'opportunità di richiedere la misura di prevenzione dovrebbe essere, pertanto, operata solo sulla base degli elementi acquisiti dal procuratore nazionale antimafia, nell'ambito delle attribuzioni che già attualmente l'ordinamento gli riserva.

Pertanto, dall'articolo 1 della proposta di legge andrebbero espunte le previsioni della lettera a) e della lettera c), mentre resterebbe in vita la previsione della lettera b). Ragioni di carattere sistematico dovrebbero poi suggerire la modifica del primo comma dell'articolo 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575, includendo il procuratore distrettuale antimafia tra i soggetti legittimati a proporre l'applicazione delle

misure di prevenzione personali, dal momento che già l'ordinamento gli riserva quelle patrimoniali.

Potrebbero invece restare inalterate le previsioni di cui agli articoli 2, 5, 6 e 7.

Per quanto attiene all'altra perplessità della Commissione affari costituzionali, in ordine alla possibile violazione dell'articolo 41 della Costituzione, si ritiene che essa potrebbe essere superata apportando all'articolo 3 della proposta di legge alcune modifiche. Si potrebbe, per esempio, modificare l'espressione « gravi motivi » precisando che si deve trattare di motivi di salute, o di altri motivi da documentare, che eccezionalmente non rendano possibile l'accettazione dell'incarico. Si potrebbe prevedere un termine per l'accettazione dell'incarico e si potrebbe stabilire che, in caso di reiterata mancata accettazione dell'incarico, il professionista prescelto non possa più assumere incarichi di amministrazione giudiziaria di qualsiasi specie. Si raggiungerebbe così l'obiettivo di rendere più duttile la normativa, avvicinandola anche alla disciplina attualmente in vigore per altre forme di amministrazione giudiziaria. Naturalmente, quelle indicate sono solo ipotesi di modifica, che dovranno essere approfondite in sede di Comitato dei nove.

Sappiamo tutti quale sia stato l'iter di questo provvedimento: è mancato, di fatto, il vaglio della Commissione giustizia; il provvedimento è stato esaminato per una serie di motivi, solo dalla Commissione affari costituzionali, non essendoci stato il tempo per un esame più attento da parte, appunto, della Commissione giustizia.

Il Governo è pronto a fornire il proprio contributo accogliendo tutti i suggerimenti che dovessero provenire dalla discussione.

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

DONATO BRUNO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il mio intervento sarà molto breve, considerati i chiarimenti che il relatore, onorevole Simeone, ci ha dianzi fornito.

Abbiamo ascoltato le perplessità in ordine al provvedimento avanzate dal rappresentante del Governo, il sottosegretario Li Calzi. Io non entro nel merito del provvedimento stesso in quanto, ripeto, ritengo sia stato ampiamente illustrato: mi pongo soltanto degli interrogativi che mi costringono a fare alcune osservazioni.

La proposta di legge in esame è stata presentata al Senato da rappresentanti della maggioranza; in quella sede ha avuto un iter, direi, alquanto complesso, dopo di che è stato approvato un testo che è stato trasmesso alla Camera nel 1997. Sono quindi trascorsi due anni: questo provvedimento ha avuto accelerazioni e decelerazioni di cui non si capiscono esattamente i motivi. Occorre allora che la maggioranza — è questo il nodo del mio intervento — dica chiaramente che cosa vuol fare di questo testo: l'opposizione non può, per così dire, togliere le castagne dal fuoco, ossia risolvere le eventuali contrapposizioni che la maggioranza evidenzia su questo provvedimento. Credo vi sia un problema interno al Governo — mi riferisco ai Ministeri dell'interno e della giustizia — e quindi alla maggioranza che siede in Parlamento. Noi vogliamo subito sgombrare il campo da eventuali tentazioni che potrebbero venire alla maggioranza, la quale potrebbe affermare che l'opposizione vuole affossare questa proposta di legge: solo alla maggioranza, infatti, compete dichiarare se vi sia la volontà di approvare il provvedimento così com'è ovvero se vi sia un ripensamento in proposito.

Oggi sul percorso di questo testo esistono due macigni. Uno è rappresentato dal parere « favorevole » — sia detto tra virgolette — della Commissione affari costituzionali. Se si legge con attenzione quel parere, infatti, non si comprende come possa essere definito favorevole, in quanto al primo punto si chiede che vengano espunti tutti i riferimenti al procuratore nazionale antimafia: una volta che la Commissione giustizia e l'Assemblea dovessero seguire l'indicazione proveniente dalla I Commissione, il provvedimento non avrebbe più ragione di esistere. A ciò dobbiamo necessariamente aggiungere la relazione — che, secondo

quanto ci viene detto, dovrebbe essere pronta — della commissione istituita dal Ministero della giustizia e presieduta dal professor Fiandaca, che sembrerebbe non avere intenzione di attribuire al procuratore nazionale generale i poteri di indagine. Qualora poi nel dibattito, che dovrà necessariamente esserci, la maggioranza dovesse uniformarsi a questo parere, la sostanza del provvedimento in esame, a mio parere, verrebbe automaticamente a cadere.

Ho la sensazione che stiamo discutendo di un provvedimento monco, non fosse altro per la mancanza di tempo; il che non ci ha consentito di vagliare con serenità e tranquillità le condizioni espresse nel parere della I Commissione (Affari costituzionali) e in particolare il parere della commissione istituita dal Ministero della giustizia.

Prima di concludere vorrei rivolgere due raccomandazioni al Governo e alla maggioranza. La prima attiene al rinvio del provvedimento in Commissione al fine di dare la possibilità a tutti noi di riflettere in particolare modo sul parere espresso dalla I Commissione (Affari costituzionali); la seconda raccomandazione è che la maggioranza dichiari *apertis verbis* cosa intende fare di questo provvedimento.

Per quanto ci riguarda, faremo la nostra parte, ossia, se ce ne sarà bisogno, presenteremo degli emendamenti; in ogni caso, se è questa la vostra intenzione, voi avete certamente i numeri e gli argomenti per approvare il provvedimento. Con ciò non intendiamo, allo stato, preannunciare un nostro voto favorevole né contrario né di astensione. Prima di farlo vogliamo capire come intenda muoversi la maggioranza, e cosa voglia fare circa i poteri che questo provvedimento attribuisce al procuratore nazionale antimafia.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Donato Bruno. In ordine ai tempi vorrei soltanto dirle che il provvedimento era in Commissione da due anni.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Prendo atto che il relatore e il rappresentante del Governo rinunziano alla replica.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 4 ottobre 1999, alle 16:

Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 6 settembre 1999, n. 308, recante disposizioni urgenti in materia di cessione e cartolarizzazione dei crediti INPS, nonché di società per la gestione dei rimborsi (6322).

— *Relatore:* Testa.

La seduta termina alle 11.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 13,35.