

riconosce nessuna rivalutazione né alcun interesse sulle somme. Mi si potrebbe rispondere che i farmacisti sono dotati di risorse consistenti, ma non stiamo parlando di risorse comparative e, a quel punto, vorrei verificare l'ammontare degli stipendi corrisposti ai *manager* delle imprese di servizio. Non faccio ora il confronto, perché non sono questi gli argomenti veri. Il vero punto è che si tratta di servizi resi e, se vogliamo punire le inadempienze, dovremmo sanzionare in primo luogo quelle dell'apparato pubblico che non corrisponde i pagamenti dovuti. Se esiste un credito di un'azienda di servizio pubblico locale nei confronti del fondo nazionale dei trasporti, ad esempio, oppure nei confronti della regione che ha previsto gli stanziamenti — e queste sono inadempienze perché i fondi non sono trasferiti — ditemi voi chi ha ragione: il lavoratore che protesta o l'utente? Non è forse vero che ha torto l'apparato pubblico che non rispetta i propri obblighi, che non adempie ai propri compiti, che non provvede a ciò che la legge prevede?

Queste sono le situazioni assurde e i paradossi del sistema.

Concludo pensando al lavoro autonomo dei commercialisti, il cui sciopero potrebbe mettere in difficoltà i contribuenti nella dichiarazione dei redditi. Non è avvenuto, neanche quest'anno, quando i commercialisti sono stati sottoposti ad una vessazione incredibile. Infatti, è stato loro imposto di provvedere a mettere a punto dei programmi di informatizzazione che il SECIT non era in grado di approntare. I commercialisti hanno dovuto presentare, a loro rischio e pericolo, dichiarazioni dei redditi in termini diversi da quelli che si fissavano, soltanto perché le istruzioni relative al *software* del ricevente non erano state ancora distribuite, perché i programmi — da modificare in quanto inefficienti — sono stati distribuiti 15 giorni prima. Vi rendete conto che in questo caso l'inadempienza è madornale ed è del Ministero delle finanze? E noi adesso ci occupiamo dell'eventualità che i

commercialisti possano scioperare? Farebbero bene a farlo per stanare queste inefficienze.

Ciò che pesa sui contribuenti è proprio questo, è la difficoltà di adempiere, ad esempio, ai loro obblighi tributari. Ho detto prima che avrei portato dei casi; ne potrei citare altri, ma mi arresto a questo punto, invitandovi a pensarci bene prima di andare a modificare un equilibrio delicato quale quello che riguarda le varie tipologie di lavoratori, ma anche di lavoratori dipendenti, conculcando il loro diritto di sciopero. Pensateci bene, la strada maestra non è questa, ma quella delle misure serie, dell'organizzazione seria, della rimozione delle inefficienze, in primo luogo di quelle che sono annidate nella burocrazia e nella pubblica amministrazione (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

**(Repliche dei relatori e del Governo
— A.C. 5857)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore di minoranza, onorevole Boghetta.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Mi rivolgo a lei, Presidente, per quanto riguarda il prosieguo di questa discussione, perché quando si adducono dei fatti e si chiede al Governo di sapere cosa ne pensi, il rappresentante del Governo dovrebbe rispondere, ministro Piazza. Quando lei afferma che nella Costituzione sono previsti certi diritti, dovrebbe aprirla e leggermi dove sono scritti. Quando io le chiedo se l'obbligo del 60-70 per cento di partecipazione al lavoro il giorno dello sciopero tuteli il diritto di sciopero, lei dovrebbe rispondermi in maniera affermativa o negativa e se in quel caso tale diritto non viene tutelato dovrebbe indicare come nel provvedimento si possano evitare queste stor-

ture, questi attacchi ad un diritto costituzionale. Ministro, se crede — e punto il dito — di uscire da questa discussione e dall'approvazione di questo disegno di legge senza aver risposto alle domande che ho posto, si sbaglia, tanto più che questo Governo — da quello che leggo sui giornali — ha la scadenza, come lo yogurt! Dunque, un esecutivo che è qui provvisoriamente, o comunque in maniera incerta, e che porta avanti un provvedimento che entra nel merito di un diritto costituzionale, dovrebbe avere il massimo di apertura nei confronti della discussione parlamentare.

Aggiungo che è evidente — sono stati portati molti esempi, ma potremmo citarne numerosi altri — che l'80 per cento degli scioperi avviene per inadempienze dei Governi e delle aziende (*Applausi del deputato Carlo Pace*), non per motivi contrattuali, non per avanzare nuove richieste, ma molto spesso per ottenere il rispetto di accordi già conclusi. Cosa si attacca però? Il diritto di sciopero!

Noi allora — lo ribadisco fino alla noia, ministro Piazza — vogliamo ritornare ad un concetto di indispensabilità dei servizi (andate a vedere sul vocabolario cosa significhi « indispensabilità »). Non è possibile, infatti, dire nel nostro paese che il diritto di trasporto non è garantito quando l'80 per cento delle persone va in macchina e fa, o dovrebbe fare, come l'onorevole Pace che, quale autista, sciopererebbe contro se stesso. Questo non è possibile allorché si sta costruendo il mercato dei servizi e si obbligano dei lavoratori a garantire i servizi indispensabili quando ve ne sono altri, di altre aziende, che in quel momento forniscono servizi alternativi.

I servizi alternativi erano una delle previsioni alla base della legge n. 146; a questo proposito leggete il manuale di quella normativa, predisposto dalla commissione di garanzia, che parla dei servizi alternativi per gli utenti. Una volta le ferrovie, quando si effettuava uno sciopero, organizzavano i pullman per portare a casa gli utenti, mentre adesso quel

servizio viene fatto svolgere obbligatoriamente ai lavoratori, attaccando di fatto il diritto di sciopero.

Vi sono problemi — è vero —, quale quello della sovrapposizione degli scioperi, che interessano i sindacati oltre che gli utenti; infatti, a causa della sovrapposizione, non risultano chiari i motivi dello sciopero. Voi, però, avete proposto un provvedimento che di fatto impedisce l'esercizio del diritto di sciopero. Ricordo che vi è già stata una decisione del TAR secondo la quale la « rarefazione », in certi casi, rappresenta un impedimento effettivo all'esercizio del diritto indicato.

Se sommiamo ciò che avete proposto sulla « rarefazione » all'operato della commissione di garanzia, che impone il 60-70 per cento dei servizi, mi dovete dire come sia possibile affermare che il diritto di sciopero viene garantito nel nostro paese.

Concludo con un'ultima osservazione. Si è parlato di applicazione del patto sociale; tali patti, conclusi fra sindacati, Governo e chi altro volete, non possono essere tradotti in un provvedimento legislativo perché possono essere firmati da un sindacato e non da un altro e, inoltre, possono anche essere « rotti ». Dobbiamo approvare una legge che riguardi la regolamentazione del diritto di sciopero e che non si nasconda dietro la foglia di fico degli utenti: questo Governo, al pari di qualsiasi altro, deve rendere efficienti i servizi pubblici del nostro paese tutto l'anno, non deve occuparsi soltanto di quanto avviene il giorno dello sciopero.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Guerzoni.

ROBERTO GUERZONI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, in ordine al dibattito svoltosi questa mattina, vorrei ribadire che, come in Commissione, anche in questa sede vi è interesse ad un confronto di merito con tutte le forze politiche che partono dalla giusta esigenza di approvare uno strumento legislativo che contempererà due diritti egualmente tutelati dalla Costituzione.

Per rispondere ad alcune riflessioni emerse nel corso del dibattito, sottolineo che, se ci atteniamo agli atti, non vi è alcuno scardinamento della Costituzione per quanto riguarda il diritto di sciopero; tra l'altro, il disegno di legge in esame non intacca minimamente l'articolo 1 della legge n. 146 del 1990, non interviene su alcuna parte di detto articolo. La legge citata non solo ha superato il vaglio di numerose sentenze della Corte costituzionale — che invece contenevano altre osservazioni sulla sua estensione sia al lavoro dipendente, sia ad altre forme di lavoro — non solo è stata applicata nel corso dell'ultimo decennio e, quindi, è stata sperimentata praticamente, ma ha anche costituito ciò che può essere definito una sponda perché, come ricordava l'onorevole Delfino, giustamente tale legge non riesce o non deve intervenire laddove opera la crescita della cultura sindacale dei rapporti fra le forze sociali. La legge n. 146 ha costituito una sponda importante perché ha scommesso sulla crescita della concertazione e della ricerca dell'intesa fra le parti sociali.

Le stesse proposte di modifica...

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. La tua è un'ammissione di colpa!

ROBERTO GUERZONI, *Relatore per la maggioranza*. ...vanno in questa direzione, perché spingono ulteriormente a ricercare forme e modi che consentano di estendere ad altre sedi e ad altre forme le attività di prevenzione, di conciliazione e di intervento preventivo, nei casi in cui possa sorgere un conflitto. Stiamo parlando di ambiti veramente essenziali, rappresentati da diritti costituzionalmente garantiti quali i diritti alla sicurezza, alla vita, alla circolazione, diritti che interessano milioni di cittadini. In questo senso, si vuole riportare la cosiddetta precettazione, il potere impositivo dell'autorità politica, nell'ambito della normalità, proprio per evitare effetti distorti.

Riconosco, come diceva l'onorevole Boghetta, che possano essere stati necessari interventi, ordinanze di precettazione che

sono arrivate a cascata, in modo eccessivo, ma questo è uno dei punti sui quali si cerca di rispondere con una attività diversa che precede lo strumento estremo ed ultimo dell'ordinanza. In secondo luogo, l'attività svolta dalla commissione di garanzia è sostanzialmente quella che già le sentenze della Corte costituzionale e la giurisprudenza vedono riconosciuta: in assenza di un accordo tra le parti, occorre un organo di garanzia che proponga una regolamentazione provvisoria.

In questo senso penso si possa parlare di una legge che aiuta l'esercizio di un diritto importante come quello di sciopero e che rende altresì giustizia e tutela i diritti fondamentali dei cittadini e degli utenti.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Signor Presidente, credo di aver dimenticato nel mio intervento di chiedere di esaminare con attenzione gli emendamenti e di votarli.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ANGELO PIAZZA, *Ministro per la funzione pubblica*. Signor Presidente, il relatore di minoranza osservava che gli altri diritti che noi vogliamo contemperare con quello di sciopero non trovano una diretta tutela nella Costituzione, ma la Costituzione stessa innanzitutto prevede il diritto di sciopero nell'ambito delle leggi che lo regolano. Quindi, le leggi che disciplinano il diritto di sciopero non solo sono costituzionalmente possibili, ma sono doverose, ad avviso del Governo. Gli altri diritti da contemperare con quello di sciopero sono innanzitutto previsti dall'articolo 2 della Costituzione che parla dei diritti del singolo e delle formazioni sociali. Ci sono: il diritto alla circolazione, alla mobilità, alla salute e all'istruzione.

UGO BOGHETTA, *Relatore di minoranza*. Il ministro dovrebbe sapere che il diritto alla circolazione riguarda le libertà democratiche e non la mobilità! Dovrebbe saperlo!

PRESIDENTE. Onorevole Boghetta, per cortesia.

UGO BOGHETTA *Relatore di minoranza*. « Per cortesia » lo dico io al ministro!

PRESIDENTE. Lo dico anch'io a lei perché lei ha già parlato e adesso sta replicando il ministro.

ANGELO PIAZZA, *Ministro per la funzione pubblica*. Noi riteniamo che i diritti costituzionali siano più di uno e che accanto al diritto di sciopero ve ne siano numerosi altri che meritano e anzi richiedono tutela. Quindi, il contemperamento è tra diritti di valore parimenti costituzionale. Ad avviso del Governo, nessuno va sacrificato rispetto ad altri e nessuno deve prevalere sugli altri attenuandoli in modo da eliminarli. Questo è il quadro complessivo e su questo era stato chiesto l'avviso del Governo. Ecco, dunque, la nostra opinione. Non vi è la volontà di conculcare il diritto di sciopero, come credo emerga chiaramente da ogni articolo e da ogni ipotesi di modifica che è stata proposta alla legge n. 146 originaria.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: S. 1286 – Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente (approvato dal Senato) (4818) e delle abbinate proposte di legge: Scalia (324); Teresio Del- fino (1354); d'iniziativa popolare (2878) e Molgora ed altri (4546) (ore 10,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente

e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati Scalia; Teresio Del- fino; d'iniziativa popolare, Molgora ed altri.

(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 4818)

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

relatore per la maggioranza: 20 mi-
nuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora
(15 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 35 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 33
minuti;

Forza Italia: 56 minuti;

Alleanza nazionale: 53 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 mi-
nuti;

Lega forza nord per l'indipendenza
della Padania: 42 minuti;

Comunista: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 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: 3 minuti; Federalisti liberaldemo-
cratici repubblicani: 2 minuti; CDU: 2

minuti; minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4818)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu.

GIANNI MARONGIU, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, giunge all'esame dell'Assemblea questo importante disegno di legge recante disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente. Esso trova le proprie radici nelle riflessioni di un'attenta ma minoritaria dottrina che, sul finire degli anni ottanta, richiamò l'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica sulle modificazioni radicali nel frattempo intervenute nell'applicazione dell'ordinamento tributario. Tali riflessioni trovarono riscontro, nei primi anni novanta, in alcune iniziative legislative e finalmente in questo disegno di legge.

Ma va detto subito che l'apprezzabile iniziativa del Governo e in particolare del ministro delle finanze non sarebbe valsa da sola a formulare lo statuto quale ora tutti loro possono leggere. Esso è oggi frutto dell'operosa attività del Senato prima e poi della Commissione finanze della Camera, che ha lavorato con particolare attenzione, sensibilità e unitarietà di intenti, così come si conviene a un provvedimento che anche nel suo *nomen*, « statuto », richiama una normativa di principi, di regole generali. Insomma, una normativa che, seppure formalmente non è di rango costituzionale, deve ciò nondimeno guidare le diversificate scelte di merito che di volta in volta saranno fatte e sulle quali quindi è opportuno trovare le più ampie intese, così come è avvenuto.

Perché uno statuto dei contribuenti, si chiederà, in presenza di una Carta costituzionale rigida, che contiene norme di

grande valenza in materia tributaria, e di una Corte costituzionale che da decenni la presidia? La risposta è semplice, ove si rifletta sul fatto che a partire dagli anni settanta è avvenuto un mutamento epocale nell'applicazione dei tributi. Se per quasi un secolo i contribuenti non avevano dovuto fare pressoché nulla se non pagare, perché il rapporto tributario era tutto gestito dalla pubblica amministrazione, per effetto della massificazione dell'ordinamento tributario e per effetto delle due riforme tributarie realizzate l'una negli anni settanta e l'altra due anni orsono, nel 1997, milioni, decine di milioni di contribuenti di differente estrazione sociale, di diversi livelli culturali sono stati chiamati a dare un contributo decisivo alla realizzazione della pretesa fiscale. Essi non possono più limitarsi a pagare, ma per pagare devono « fare ». Liquidare i tributi — e questo è l'esempio più semplice, l'autotassazione — e non limitarsi a dichiarare i redditi significa infatti svolgere operazioni a complesso contenuto tecnico.

A ciò si aggiunga che all'interno dei tributi sono aumentate le occasioni di definizione del rapporto giuridico che presuppongono e comportano collaborazione fra le due parti, la pubblica e la privata. Un ruolo di primo piano anche per il recupero di forti somme per l'erario ha ormai assunto l'istituto dell'accertamento con adesione, che si è rivelato un prezioso strumento deflattivo del contenzioso.

Altro istituto ormai largamente in uso — era atteso da decenni ed è stato attuato nel 1997 — è dato dalla cosiddetta autotutela, con la quale l'amministrazione finanziaria può correggere, anche di propria iniziativa, quegli atti che risultino illegittimi o infondati.

Ebbene, la constatazione innegabile che oggi milioni e milioni di soggetti di differente estrazione sociale e di diversi livelli culturali sono chiamati a dare un contributo decisivo alla realizzazione della pretesa fiscale deve indurre ad assumere i conseguenti provvedimenti. Ed essi per il contribuente devono tradursi in puntuali

informazioni, in maggior sostegno ed aiuto, in un'affidabile stabilità normativa.

Ed ecco allora la seconda domanda e la relativa risposta: quale statuto? Occorre in primo luogo che le procedure siano conoscibili e semplificate, in modo da diminuire i costi degli adempimenti imposti ai contribuenti. Da qui nascono le nuove regole sul procedimento tributario volte a garantire il diritto di informazione (articolo 5), il diritto alla conoscibilità (articolo 6) e alla chiarezza degli atti impositivi (articolo 7). Ma in realtà lo statuto va oltre, perché, attraverso l'articolo 6, garantisce non solo il diritto all'informazione, ma anche il diritto al contraddittorio e, per la tutela della buona fede e dell'affidamento, anche il diritto di interpello, norma che si ispira all'istituto generale di stampo amministrativistico del silenzio-assenso e che, dando certezza agli imprenditori, può dare un buon contributo agli investimenti stranieri in Italia.

Si badi, però: tutte queste regole (ricordo ancora la compensazione fra debiti e crediti, l'accollo del debito altrui previsto all'articolo 8, la tutela dell'affidamento e della buona fede in caso di errori e di applicabilità delle sanzioni prevista all'articolo 10) non solo servono a dare certezza e speditezza al rapporto tributario, ma si risolvono anche in strumenti volti a facilitare la lotta all'evasione, sia direttamente sia indirettamente.

Non solo in queste relevantissime novità si traduce lo statuto, che anzi va oltre i modelli europei proprio per ciò che ora dirò. È convincimento ormai generale e diffuso che, per facilitare gli adempimenti e quindi diminuire i costi dell'obbedienza fiscale, è assolutamente necessario rendere più stabile e più facilmente conoscibile l'ordinamento tributario. Invero, quanto più un ordinamento è stabile nel tempo, tanto più diventano ripetitive le procedure per attuarlo; in altre parole, il contribuente trova nella ripetitività dei comportamenti quelle certezze che nessuna consulenza, per quanto qualificata e costosa, è in grado di assicurare sempre e senza errori.

La preconditione per la corretta applicazione della legge, per l'eliminazione di tanti errori spesso solo formali, ma pur tuttavia sanzionati, è quindi la stabilità della disciplina sostanziale dei tributi. Si consideri che una disciplina chiara, semplice, tendenzialmente ferma nel tempo, proprio perché facilita la conoscibilità e l'applicazione del diritto posto, diventa momento fondamentale anche nella sua democraticità: il cittadino paga ma capisce il perché, il come ed il quando. Ecco perché l'articolo 1 dello statuto stabilisce: « Le disposizioni della presente legge (...) costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali ».

Il primo principio generale non può non garantire la trasparenza e la comprensibilità delle norme, troppo spesso oggi e ieri di difficile lettura, a causa dei continui rinvii, o — ciò che è peggio — inserite in provvedimenti che non hanno natura tributaria. Ecco allora che, secondo lo statuto, le leggi e gli altri atti aventi forza di legge che contengono disposizioni di carattere tributario devono menzionarne l'oggetto nel titolo; inoltre, la rubrica delle partizioni interne e dei singoli articoli deve menzionare l'oggetto delle disposizioni ivi contenute. Ecco perché le leggi e gli atti aventi forza di legge che non hanno un oggetto tributario non possono contenere disposizioni di carattere tributario, fatte salve quelle strettamente inerenti all'oggetto della legge medesima. Ancora, i richiami di altre disposizioni contenuti nei provvedimenti normativi in materia tributaria si fanno, per quanto possibile, indicando anche il contenuto della disposizione alla quale si intende fare rinvio. Inoltre, le disposizioni modificative di leggi tributarie debbono essere introdotte riportando il testo conseguentemente modificato.

Vano sarebbe, però, dettare una disciplina conoscibile per principi ed affidabile se la si potesse mutare, ora per allora, come purtroppo oggi accade. L'articolo 3 dello statuto, quindi, prevede che le disposizioni tributarie non abbiano effetto

retroattivo. L'articolo 1, peraltro, prevede che l'adozione di norme interpretative in materia tributaria possa essere disposta solo in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica: norma che può apprezzare chi sa quanto numerose ed a volte di mediocre fattura siano state, anche di recente, le leggi interpretative, che come ognuno sa sono *naturaliter* retroattive. In questa prospettiva, credo che tutti apprezzeranno la norma per la quale «Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono» (così sancisce l'articolo 3).

È una norma importantissima, lo rilevo, soprattutto per le imprese, perché, se il contribuente può e deve fare le proprie scelte economiche valutandone il costo fiscale, deve conoscere la legge in vigore al momento delle scelte e la relativa disciplina non può essere modificata *in peius* cammin facendo; lo esige anche l'articolo 41 della Costituzione.

In sintesi, signor Presidente, onorevoli colleghi, loro avranno già compreso in quale direzione fortemente innovativa si pone lo statuto che sottoponiamo all'esame dell'Assemblea: non è solo uno statuto dei diritti volto a semplificare le procedure, ma contiene anche norme importantissime sul modo nel quale vanno formulate ed intese le norme tributarie.

Da questo punto di vista, esso rappresenta la premessa per la realizzazione di un obiettivo che tanto stava a cuore ai nostri padri costituenti. Quando, nel lontano 1947, si preparava la Carta costituzionale, infatti, come risulta dal rapporto della Commissione economica, oltre ad alcune norme costituzionali sui diritti e sui doveri dei contribuenti, si chiese che «si formulasse un codice o legge fondamentale dei tributi contenente le regole sui principi generali, sulla dichiarazione e sull'accertamento, sulla riscossione, sui privilegi, sul rimborso dei tributi, sulla giurisdizione e sul procedimento tributario e sulle penalità».

Insomma, si voleva un codice tributario, come alcuni paesi europei già avevano, ed altri oggi hanno, ma non l'Italia. Ebbene, lo statuto, che contiene principi generali, secondo le indicazioni costituzionali, si pone rispetto ad un possibile e auspicato codice tributario, come le disposizioni preliminari si pongono rispetto al codice civile. Non mi riferisco solo alla finanza dello Stato, si badi, ma anche all'importantissima finanza locale. L'articolo 1 statuisce infatti: «Gli enti locali provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad adeguare i rispettivi statuti e gli atti normativi da essi emanati ai principi dettati dalla presente legge». Tale principio non può non essere apprezzato da chi, come il sottoscritto, crede nel potenziamento delle autonomie locali. In buona sostanza, lo statuto è anche una tappa, un tassello verso la codificazione dell'ordinamento tributario. Mi auguro, quindi, che, constatata l'importanza e l'urgenza dell'approvazione, l'Assemblea lo discuta e lo approvi con lo stesso spirito unitario che ha animato il preziosissimo ed instancabile lavoro della Commissione finanze nel suo insieme, maggioranza ed opposizione.

PRESIDENTE. Constato l'assenza del relatore di minoranza, onorevole Molgora: si intende che abbia rinunciato a svolgere la sua relazione.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

CARLA ROCCHI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire nel prosieguo del dibattito.

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

TERESIO DELFINO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevole relatore, colleghi, l'esame di un provvedimento lungamente atteso rappresenta un momento molto importante. Ci auguriamo che venga approvato in tempi

celeri perché finalmente potrà colmare, come bene ha detto il relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu, una lacuna che l'Italia presenta rispetto all'Europa, o almeno rispetto a molti paesi europei.

Sono convinto che l'analisi e l'approfondimento svolti in Commissione nonché lo spirito costruttivo che è stato rilevato dal relatore abbiano consentito, lo dico con soddisfazione, il recepimento di molte indicazioni che erano presenti nelle varie proposte agli atti della Commissione stessa. Si tratta di un dato che ci apre ad un confronto e ad un approfondimento ulteriori, al fine di arrivare effettivamente ad una definizione legislativa capace di raggiungere gli obiettivi che il provvedimento si pone. Essi sono sostanzialmente rivolti alla garanzia di una conoscibilità piena e ad una semplificazione forte del rapporto civile che si deve instaurare tra fisco, amministrazione fiscale e cittadini. Si tratta, quindi, di uno statuto che si pone finalità di garanzia, soprattutto per i contribuenti, che sono assolutamente indispensabili se pensiamo a cosa è stata la legislazione fiscale, al tormento che i cittadini, le imprese e le famiglie hanno dovuto subire in tutti questi anni in cui la farraginosità e la complicazione — fra decreti-legge e nuove leggi, approvati senza alcun coordinamento — hanno posto tutti i soggetti obbligati nei confronti del fisco in una situazione assolutamente intricata ed inestricabile.

Questo dato ci rende, quindi, assolutamente decisi a sostenere con forza l'approvazione del provvedimento, che sicuramente mantiene margini di miglioramento, soprattutto per quanto riguarda il problema — che noi evidenzieremo anche con alcuni emendamenti — relativo alla tutela dei diritti del contribuente, in particolare rispetto alle procedure ed alle semplificazioni, nonché alla partecipazione agli organi previsti dal provvedimento stesso.

Signor Presidente, onorevole relatore, ribadisco l'impegno a dare un contributo ed esprimo l'auspicio che possa continuare quel rapporto forte che ha consen-

tito l'approfondimento di talune questioni e la condivisione di alcune soluzioni, al fine di migliorare questo strumento legislativo indispensabile. Credo, infatti, che le indicazioni che emergono da questo statuto garantiscano soluzioni profondamente diverse rispetto alla realtà attuale, anche perché esso fissa alcuni principi generali sulla stabilità dell'ordinamento fiscale e sulla tutela dei cittadini rispetto all'abuso — soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo dei decreti-legge — che, come ho ricordato prima, ha determinato elementi di grande confusione e difficoltà per i cittadini.

Ribadendo che i deputati del CDU daranno un loro contributo, con proposte migliorative, esprimiamo comunque soddisfazione per il fatto che il provvedimento sia all'esame dell'Assemblea ed auspichiamo anche noi un rapido e sollecito completamento del suo iter.

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

ANTONIO LEONE. Signor Presidente, se il buon giorno si vede dall'alba, l'assenza del Governo — con tutto il rispetto per il gentilissimo sottosegretario Rocchi che siede in quei banchi — forse denota uno scarso interesse nei confronti del provvedimento in discussione, anche alla luce del fatto che, se fosse stato per noi, nello spirito che ha indotto Forza Italia e l'intero Polo a dare il suo supporto al provvedimento in Commissione, come è stato riconosciuto dallo stesso relatore Marongiu, forse il titolo del provvedimento sarebbe stato diverso: « Statuto dei diritti del contribuente e dei doveri della pubblica amministrazione », e dell'amministrazione finanziaria in particolare.

Infatti, dopo l'acceso dibattito e dopo tutto ciò che è stato detto a proposito dello strapotere dell'amministrazione finanziaria nei confronti dei contribuenti, ritengo che il provvedimento in esame segni un passo importantissimo per il futuro del nostro diritto tributario.

Il disegno di legge approda all'esame dell'Assemblea dopo un lunghissimo iter,

prima presso il Senato e poi presso la Commissione finanze della Camera. Esso riveste senza alcun dubbio una notevole importanza e costituisce, come è stato ripetutamente affermato, un rilevante progresso nella normativa in materia tributaria.

D'altro canto, però, non ci sembrano condivisibili le affermazioni di tenore entusiastico di alcuni colleghi della maggioranza circa una presunta svolta epocale cui porterebbe l'approvazione di questo provvedimento, che comporterebbe quindi un rapporto completamente nuovo tra fisco e contribuenti.

Sotto questo profilo ritengo importante evidenziare come si debba evitare il rischio di ingenerare equivoci sulla reale portata innovativa del provvedimento. In altri termini, si tratta — allo scopo di istituire un rapporto corretto tra istituzioni e cittadini — di non suscitare illusioni che potrebbero essere rapidamente smentite, non tanto dal provvedimento in sé — non sto entrando nel merito del disegno di legge, cui attribuisco una valenza molto significativa — ma dai comportamenti del Governo, qualora esso non recepisce del tutto le indicazioni fornite dalla Camera dei deputati e avesse comportamenti diversi, come è accaduto durante questi tre anni.

Le riserve che voglio esprimere sul provvedimento non traggono origine tanto dal contenuto delle singole disposizioni, quanto dal necessario scetticismo sulle concrete possibilità che le stesse trovino attuazione, alla luce del comportamento sino ad oggi tenuto dal Governo in materia tributaria.

Un secondo motivo di cautela deriva dalla natura del provvedimento le cui disposizioni, pur costituendo, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1, principi generali dell'ordinamento tributario, che in quanto tali possono essere derogati o modificati solo espressamente e mai da leggi speciali, potrebbero, in realtà, essere facilmente aggirate o smentite da successivi provvedimenti di legge che il Governo volesse adottare. Al riguardo, richiamo l'attenzione dei colleghi sul fatto che il Parla-

mento e l'opinione pubblica registrano quotidianamente un comportamento contraddittorio dell'esecutivo. Infatti, il Governo per un verso non perde occasione per affermare l'intenzione di realizzare una semplificazione del quadro normativo in materia fiscale e di ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti, per l'altro si caratterizza per l'incessante produzione di atti legislativi, regolamenti, decreti ministeriali — o, addirittura, dirigenziali — e circolari interpretative che esasperano lo stato di confusione e di incertezza che caratterizza il settore, disorientando gli stessi professionisti chiamati ad assistere i contribuenti.

Una recente conferma dell'atteggiamento schizofrenico dell'esecutivo è stata offerta dall'esame della relazione sull'attività normativa del Governo conclusasi con l'approvazione di una risoluzione; il collega Marongiu ricorderà che abbiamo lavorato insieme nella Commissione speciale per il riordino dei testi normativi. La relazione del Governo, infatti, sebbene includesse il settore tributario tra quelli ad oggetto dell'attività di riordino normativo, non conteneva alcuna indicazione specifica sui principi e criteri direttivi per la redazione dei testi unici in materia. Specifiche indicazioni al riguardo sono state inserite — anche per iniziativa del sottoscritto e del collega Marongiu, nonché di altri colleghi, anche del Polo — nella relazione presentata in Assemblea dalla Commissione speciale; esse, tuttavia, non sono state recepite nel documento conclusivo. In quell'occasione, è comunque emersa una notevole incertezza da parte dei rappresentanti del Governo circa l'intenzione dell'esecutivo di procedere alla redazione di testi unici in materia fiscale. In altri termini, alle affermazioni di principio contenute nella relazione governativa, con riferimento agli obiettivi della semplificazione dei procedimenti, della miglior redazione dei provvedimenti e dell'esplicita abrogazione delle norme dimostratesi incoerenti, non ha fatto riscontro un'effettiva disponibilità ad assumere impegni più precisi o a recepire

indicazioni più puntuali, quali quelle prospettate nel corso dell'esame presso la stessa Commissione speciale.

Più in generale, va detto come gli ultimi tre anni abbiano fornito un numero talmente elevato di precedenti, di pronunce e di iniziative del Governo contraddittorie e spesso — oserei dire — vessatorie nei confronti del contribuente, da giustificare, per lo meno, un comportamento sospettoso verso le prospettive di attuazione delle norme contenute nel provvedimento al nostro esame.

Un caso esemplare è costituito dall'adozione di norme interpretative, cui il Governo ha fatto ripetutamente ricorso, al solo scopo di introdurre modifiche peggiorative del trattamento riservato ad alcune categorie di contribuenti. In altri termini, appare molto elevato il rischio che le disposizioni contenute nel provvedimento restino mere dichiarazioni di principio e non si traducano in comportamenti concretamente adottati dall'amministrazione finanziaria nei confronti dei contribuenti.

D'altra parte, ad alimentare un forte scetticismo nei confronti delle reali disponibilità del Governo hanno contribuito, non poco, le riserve e le difficoltà avanzate dall'amministrazione finanziaria a proposito di alcune disposizioni contenute nel provvedimento, che hanno allungato enormemente i tempi di discussione in Commissione finanze.

Da parte del Ministero, infatti, sono state opposte argomentazioni, dimostrate nella maggior parte dei casi del tutto speciose, per impedire alla Commissione finanze di introdurre vincoli più stringenti nei confronti dell'amministrazione, ovvero per rafforzare l'efficacia di alcuni istituti oggetto del provvedimento in discussione. Il caso più eclatante e più vistoso è costituito dalla figura del garante del contribuente, di cui all'articolo 13, che, nonostante alcuni apprezzabili correttivi derivanti dal recepimento di proposte emendative presentate dal gruppo di Forza Italia, mantiene inalterate le caratteristiche di fondo definite in sede d'esame al Senato. Si tratta, in sostanza,

di un organo incardinato all'interno dell'amministrazione finanziaria, che non gode di quell'autonomia che sarebbe stata indispensabile per farne un effettivo tutore degli interessi dei contribuenti nei confronti dell'amministrazione. In particolare, appare inaccettabile la previsione della nomina tra i membri dell'organo garante di dirigenti della stessa amministrazione finanziaria — controllore e controllato —, in assenza, oltre tutto, di misure in grado di assicurare una sufficiente indipendenza dell'organo (ricordo che proprio un emendamento del collega Conte, che siede qui accanto a me, ha fatto sì che quanto meno il tutto venisse riportato nell'ambito di una presenza dell'amministrazione finanziaria limitata a dirigenti e, se non ricordo male, già in pensione). Lungi, quindi, dal voler prospettare l'istituzione di una nuova autorità, in considerazione dei problemi che la proliferazione di questi organismi ha fatto emergere nel corso degli ultimi anni, si trattava secondo noi di istituire un organo che fosse in grado di contrapporsi, sulla base di argomentazioni fondate e non certo arbitrarie, a decisioni e comportamenti adottati dagli uffici tributari che potessero danneggiare i contribuenti. La ragione che ha impedito il rafforzamento del garante è stata la preoccupazione che, se si fosse proceduto nei termini da noi indicati, si sarebbe creata una sorta di figura potenzialmente parificata ed in contrapposizione rispetto a quella del ministro, vanificando così l'unitarietà dell'azione del Governo in materia fiscale. È una considerazione che lascia il tempo che trova.

Venendo alle ulteriori disposizioni del provvedimento, mi limito a rilevare che le indicazioni concernenti la formulazione e la conoscibilità delle norme tributarie, pur apprezzabili, riproducono sostanzialmente disposizioni già contenute in precedenti norme di legge e non appaiono sufficienti (in particolare, a causa della mancanza di efficaci sanzioni, nel caso, per esempio, di inadempimento da parte dell'amministrazione) a realizzare l'obiettivo di una maggiore trasparenza e chiarezza della disci-

plina vigente. Va inoltre rilevato che in alcuni casi il testo rinvia a successivi decreti ministeriali per l'attuazione di specifiche disposizioni — quasi in contraddizione con quanto si afferma all'articolo 1 —, senza oltre tutto stabilire un termine preciso per l'adozione degli stessi, fatta eccezione, naturalmente, per quanto previsto dagli articoli 8 e 18.

Più in generale, si deve segnalare una certa genericità nella formulazione di alcune disposizioni, tale da rimettere alla discrezionalità dell'amministrazione la valutazione circa la loro effettiva attuazione. Ciò vale per quanto concerne l'adozione di norme interpretative, stante l'indeterminatezza del riferimento ai casi eccezionali, nonché per quanto attiene alla tutela dell'affidamento e della buona fede ed al divieto di irrogare sanzioni nel caso in cui gli errori dei contribuenti non possano essere ad essi attribuiti, soprattutto in presenza di incertezze nell'interpretazione della norma, secondo quanto previsto dall'articolo 10. Analogo discorso vale per l'estensione del diritto di interpello del contribuente, di cui all'articolo 11.

Scarsamente efficaci ci sembrano poi le disposizioni relative alle verifiche fiscali, di cui all'articolo 12. In pratica, le disposizioni del provvedimento in discussione, nonostante quanto affermato dall'articolo 1, potranno essere facilmente contraddette da successivi provvedimenti, la cui attuazione è subordinata all'adozione da parte del ministero di successivi decreti, oltre che all'interpretazione che alle stesse disposizioni vorranno dare gli uffici dell'amministrazione.

Come lo stesso collega Marongiu ha rilevato, questo provvedimento è il frutto di un lavoro lunghissimo e proficuo svolto all'interno della Commissione finanze con l'apporto rilevante dei gruppi del Polo. Durante l'esame in Commissione il testo dello statuto del contribuente è stato significativamente migliorato grazie a tutta una serie di emendamenti che il Polo ha presentato e che sono stati recepiti. È questo il caso, per esempio, dell'articolo 1, che nell'attuale formulazione richiama gli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione,

rendendo così effettiva la maggiore forza di resistenza passiva dello statuto stesso rispetto ai successivi interventi legislativi. Voglio ricordare, per ascriverlo al merito dei gruppi del Polo, che all'articolo 3, grazie ad emendamenti presentati da tali gruppi, è stata prevista una migliore disciplina dell'efficacia temporale delle norme tributarie che dovrebbe garantire l'effettiva conoscenza preventiva delle stesse da parte dei contribuenti. È stato inoltre previsto che i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti fiscali — come ricordato dall'onorevole Marongiu — non possano essere prorogati, ponendo con ciò fine a quella prassi molto discutibile che vede il Governo disporre, anche con decreto, la proroga dei termini di decadenza delle azioni di accertamento prossime alla scadenza (anche questo risultato è stato raggiunto grazie ad un emendamento presentato da Forza Italia).

All'articolo 6 viene sancita la nullità dei provvedimenti di iscrizione a ruolo che non siano stati preceduti dall'invito, da parte dell'amministrazione finanziaria, a produrre i chiarimenti necessari o i documenti mancanti: questo è un modo per sancire definitivamente la necessità dell'istituto del contraddittorio anche in materia tributaria.

Di particolare rilievo risulta, altresì, il nuovo comma 4 dell'articolo 8 che stabilisce l'obbligo di rimborso, da parte dell'amministrazione finanziaria, del costo delle fidejussioni richieste per ottenere la sospensione del pagamento — altra vessazione che fino ad ora ha sempre imposto l'amministrazione finanziaria —, la rateizzazione o il rimborso dei tributi versati.

All'articolo 9 è stata prevista una causa speciale di sospensione o di differimento del termine per l'adempimento degli obblighi tributari in favore dei contribuenti interessati da eventi eccezionali e imprevedibili: anche questo si è ottenuto grazie ad un emendamento presentato dai deputati del gruppo di Forza Italia. Tuttavia, vorremmo rendere quest'articolo ancor più significativo con un emendamento che presenteremo all'esame dell'Assemblea.

Per quanto riguarda l'articolo 13, concernente le norme relative al garante del contribuente, l'attuale formulazione registra un notevole rafforzamento dei poteri del garante, grazie sempre alle proposte avanzate dal gruppo di Forza Italia. Come ricordavo prima, l'attivazione, da parte del garante, delle procedure di autotutela è stata prevista da un emendamento presentato dall'onorevole Conte ed ha costituito uno dei principi cardine, come ricordato dall'onorevole Marongiu, del provvedimento al nostro esame.

È per questi motivi — a meno che l'esame in Assemblea non consenta di apportare al provvedimento modifiche significative — che manifesto una moderata soddisfazione riguardo ai contenuti del disegno di legge al nostro esame (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

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

CARLO PACE. Signor Presidente, credo sia utile ricordare lo scenario in cui si colloca questo provvedimento, riguardante lo statuto dei diritti del contribuente. Si tratta di uno stato evidentemente patologico del rapporto tra fisco e contribuenti, la cui gravità può essere resa meramente e semplicemente con un riferimento obiettivo: il numero dei ricorsi accumulati in sede di contenzioso tributario.

L'esistenza del contenzioso ha diversa origine. Vi è la parte del contenzioso che si fonda sul desiderio di ritardare l'adempimento dell'obbligo, ma vi è anche un'ulteriore grandissima parte del contenzioso, di gran lunga prevalente, che riguarda l'interpretazione delle norme. Pertanto, lo statuto dei diritti del contribuente tende a costituire un primo passo, non dico certamente risolutivo, ma certamente non trascurabile, verso un cambiamento dello scenario nel rapporto, comunque difficile, tra fisco e contribuente.

In sostanza, si tratta di un provvedimento strutturale e l'opposizione, quando si tratta di partecipare all'elaborazione di

un testo normativo di questo tipo, impegna la sua particolare responsabilità ed il suo senso delle istituzioni. Credo che gli amici di Forza Italia, ma anche i colleghi di Alleanza nazionale, che hanno collaborato con me all'elaborazione del testo del provvedimento, abbiano dimostrato questo senso di responsabilità. Lo hanno dimostrato non perché ci sia stata da parte nostra la volontà di indugere a rapporti non esattamente bipolari tra opposizione e maggioranza, tutt'altro! o di fare un pastrocchio! Lo hanno dimostrato non per consociativismo, ma semplicemente perché quando si tratta di regole strutturali che rimangono, l'interesse dell'opposizione non può che essere per il massimo miglioramento possibile della normativa. Non ci sono contrapposizioni politiche che contano, perché l'interesse primario è di disporre di regole che siano le migliori possibili. Non fosse altro che, per la circostanza, la posizione dell'opposizione — scusate il bisticcio — è una posizione che riteniamo e auspichiamo sia meramente transitoria. Noi, infatti, auspichiamo di diventare maggioranza e pensiamo che la possibilità di diventarlo sia concreta, reale ed anche prossima.

Ma se così stanno le cose, quale servizio renderemmo a noi stessi, come futuri governanti del paese, se avessimo prima mal seminato, ossia se avessimo prima « seminato » cattive leggi? Ecco l'interesse a contribuire! Contribuire a far sì che le leggi siano le migliori possibili è un interesse politico-egoistico. Nel caso di Alleanza nazionale è anche un interesse altruistico; siamo sempre stati fedeli all'impegno del rispetto del senso dello Stato, delle istituzioni e quindi del legame tra i cittadini e lo Stato.

Nel caso in esame, quello dell'opposizione è stato un ruolo di stretta collaborazione anche con il relatore nell'elaborazione del testo migliore possibile. Credo di non compiere un atto sconveniente — anzi è doveroso — se pubblicamente ringrazio il collega onorevole Marongiu che prima nella veste di sottosegretario per le finanze e successivamente in quella di componente della Commissione compe-

tente e relatore sul provvedimento in questione, ne ha curato l'iter e si è distinto per la sua capacità di ascoltare i suggerimenti, le proposte, gli « stimoli » provenienti dagli altri componenti della Commissione, a prescindere dai gruppi di appartenenza. Gli sono grato per questa sua apertura che in verità non è la regola ma l'eccezione. Gli sono grato non perché abbia accolto molti degli emendamenti rilevanti presentati da Alleanza nazionale, non perché abbia accolto molti degli emendamenti rilevanti presentati dai colleghi di Forza Italia, ma perché ha prestato ascolto alle proposte fatte, soppestandole e accogliendole quando le ha ritenute opportune, consentendo così, attraverso il voto della Commissione, di pervenire al testo al nostro esame.

Certo, i casi in cui i nostri emendamenti sono stati accolti sono numerosi, a cominciare dall'articolo 1. Con un nostro emendamento, accolto dal relatore onorevole Marongiu e approvato dalla Commissione, abbiamo voluto sottolineare il particolare rango, la particolare dignità di questo provvedimento; in quanto lo consideriamo un provvedimento di attuazione della Costituzione.

Nella sua relazione, l'onorevole Marongiu ricordava che la Commissione economica della Costituente — presieduta dal maestro del mio maestro e di cui faceva parte il mio maestro, entrambi tra i maggiori economisti italiani — già all'epoca rilevò l'eccesso di ricorso ai decreti-legge che, nella materia, era totalmente inammissibile.

Concordo con il punto di vista del relatore; anzi, avremmo voluto dare maggiore forza a questo statuto per evitare, comunque, il ricorso alla decretazione d'urgenza e alle leggi delegate che presentano l'analogo inconveniente di sottrarre il provvedimento al dibattito delle parti politiche in Commissione e in aula. Con il testo approvato certamente non riusciremo ad evitare che il Governo ricorra alla decretazione d'urgenza in questa materia, poiché dal punto di vista della gerarchia delle fonti essa appartiene allo stesso rango di quelle ammesse a tale

decretazione. Tuttavia, abbiamo voluto sottolineare che si tratta di una norma di attuazione della Costituzione affinché, in sede di valutazione concreta dei provvedimenti, la Corte costituzionale abbia un'attenzione particolare nell'esaminarli, certamente non per l'eventuale illegittimità costituzionale sul piano del rispetto della gerarchia delle fonti, perché — torno a dirlo — a tanto non siamo riusciti ad arrivare! Avremmo voluto farne una norma costituzionale e non ci siamo riusciti; siamo riusciti, però, a richiamare questo aspetto. Il fatto che il collega Marongiu abbia accolto *in toto* la nostra proposta ha suscitato la nostra soddisfazione.

Molteplici altri aspetti evidenziati dai deputati di Alleanza nazionale sono stati recepiti in questo provvedimento. In tema di diritti di difesa, ad esempio, si stabilisce che il contribuente nei confronti del quale siano previsti « accessi » per verificare il rispetto degli obblighi tributari debba essere avvertito della possibilità di far valere il proprio diritto di difesa mediante l'intervento di un tecnico che lo assista. Altri elementi sono rilevanti in termini di certezza: ad esempio, la decorrenza dei cambiamenti che possono apportarsi. Abbiamo voluto essere molto precisi non stabilendo un termine che potesse comodamente slittare una volta approvata la legge, perché i termini decorrono indipendentemente dall'adozione del provvedimento di attuazione. La vera possibilità di conoscenza degli adempimenti conseguenti ad un provvedimento non decorre dal provvedimento stesso, ma dal momento in cui si varano le norme di attuazione. Ecco che, allora, quello deve essere il momento da cui debbono decorrere i termini per fare in modo che il contribuente, informato in buona coscienza e in buona conoscenza dei fatti, possa provvedere. Altrimenti si creano trappole e uno Stato non può pensare di potenziare le proprie entrate tendendo trappole. Troppo spesso le sanzioni sono state considerate in funzione del gettito tributario, troppo spesso la trappola è stata il mezzo con cui sono stati perseguitati i contribuenti!

Vi sono altri aspetti sui quali sarebbe opportuno richiamare l'attenzione; vorrei ricordare soltanto quelli relativi alla certezza, che sono di grande rilievo, e quelli relativi all'ampliamento dei poteri del garante. Abbiamo visto accogliere nostri emendamenti, in particolare degli onorevoli Manlio Contento, Antonio Pepe, Giovanni Pace — tutti deputati di Alleanza nazionale —, nonché degli onorevoli Leone, Gianfranco Conte e Armosino, deputati di Forza Italia. Io sono particolarmente soddisfatto dell'ampliamento del ruolo del garante del contribuente, un ampliamento collegato con il fatto che al garante, grazie agli emendamenti accolti, sono stati assegnati e riconosciuti maggiori poteri e ne è stata potenziata l'autonomia. Ciò in virtù anche del fatto che non si tratta di un incarico gratuito, tale che è un pubblico dipendente, magari un funzionario dell'amministrazione, a svolgere, appunto gratuitamente, anche la funzione di garante, giacché in quel caso quella figura non funzionerebbe. Questo non perché la moneta sia un dio, ma perché se si vuole assicurare l'autonomia, non si può far poi dipendere il comportamento del garante — o di coloro che fanno parte dell'insieme dei garanti — dal buon volere della pubblica amministrazione, dell'amministrazione attiva.

Si è poi voluta accrescere la qualificazione dei garanti ed anche in questo debbo dare atto della comprensione del nostro spirito di collaborazione. Questo spirito, come dicevo, è stato accolto e quindi le nostre proposte cooperative sono state largamente recepite: di ciò — lo ripeto — debbo dare atto. Ciò nonostante, come avviene in occasione dello svolgimento di atti ispettivi, non mi posso dichiarare totalmente soddisfatto, ma soltanto parzialmente. Questo perché in questo statuto del contribuente alcune previsioni sostanziali non ci sono, mentre abbiamo carenze ancora cospicue. Guardiamo in primo luogo all'aspetto della semplificazione normativa.

Noi abbiamo avuto un processo di cosiddetta semplificazione normativa che, in realtà, ha agevolato la vita delle buro-

crazie, ma non quella dei cittadini. Questo è avvenuto per quanto riguarda le cosiddette semplificazioni normative di cui alla legge Bassanini (oggi però non ci occupiamo di questo) e per quelle del ministro Visco. Una parte notevole delle incombenze, infatti, è stata trasferita dalla burocrazia sui cittadini, ai quali è adesso richiesta una parte maggiore degli adempimenti.

L'onorevole Marongiu ricordava giustamente nella relazione il giudizio estremamente positivo che occorre dare ad un rapporto collaborativo del contribuente con l'amministrazione. Il contribuente deve partecipare al processo accertativo, nonché al procedere del rapporto tributario. Quando con l'innovazione introdotta dal ministro Vanoni — se non ricordo male nel 1947 — si richiese la dichiarazione unica dei redditi, come ricordava l'onorevole Marongiu, questo venne fatto e si mise il cittadino nella condizione di dover essere attivo. Anche oggi il cittadino deve essere attivo, ma — ahimè — a mio avviso si sono creati un'overdose di attività, un eccesso di incombenze. Le questioni relative, ad esempio, alla trasmissione dei dati — cui ho fatto riferimento in precedenza per altre ragioni — è qualcosa che implica un'iperattività del contribuente. Badate, andiamo verso delle contraddizioni o, per meglio dire, la maggioranza o il ministro Visco si contraddicono: da un lato, si cerca di stringere un rapporto cooperativo tra contribuente ed amministrazione delle finanze ma, dall'altro, avendo complicato la vita, si mette da parte il contribuente ed il rapporto avviene tra l'amministrazione delle finanze ed i centri di assistenza fiscale, i CAF. Attenzione, se l'obiettivo è quello giustamente evidenziato dal collega Marongiu, ossia responsabilizzare il contribuente e fare in modo che ci si possa parlare, bisogna ridurre il livello di complessità delle norme — ergo: semplificazione —, bisogna accrescere il livello di informazione del contribuente, dopodiché parlerà in maniera paritaria; tuttavia non bisogna complicare il sistema perché, altrimenti, il colloquio non viene favorito. Se si deve

potenziare il colloquio, è fuori luogo individuare un soggetto che parli al posto del contribuente, perché ciò rappresenterebbe una cesura del rapporto tra fisco e contribuente, contrasterebbe con le convinzioni che il collega Marongiu ha espresso così saggiamente.

Perché, allora, prevedere i CAF? Semplicemente perché è un modo di distribuire risorse e finanziamenti a chi se ne fa carico, perché è un modo per finanziare indirettamente le maggiori centrali sindacali del paese. Vogliamo dire come stanno le cose? Ciò non rappresenta un miglioramento dei rapporti tra cittadino e contribuente.

La seconda ragione di scontento o di parziale insoddisfazione attiene alla certezza del « quanto ». In economia, quando si assume una decisione, si fa il calcolo di ciò che ci si attende da essa in termini di benefici e di costi e la decisione è positivamente assunta se i primi superano i secondi; non si tratta soltanto di una regola individuale di saggezza, ma anche di una regola che assicura il benessere della collettività. Male fanno quelli che sprecano, perché costringono la collettività a sopportare costi maggiori dei benefici; è il loro male, ma anche quello della collettività.

Tutti vorremmo, quindi, la realizzazione del principio dell'eccedenza del beneficio complessivo rispetto al costo, il che, in termini tecnici, si verifica quando a margine benefici e costi si livellano. Per fare ciò, però, è necessaria una ragionevole aspettativa di poter calcolare i costi.

A titolo di esempio, faccio riferimento all'operazione più elementare che possa esistere, ossia alla decisione, per un contribuente onesto con il fisco, se locare o meno un appartamento ubicato in zona turistica per il quadrimestre estivo. Per valutare la convenienza dell'operazione, il contribuente deve calcolare sia il guadagno, sia il costo della locazione; conseguentemente, viene presa in considerazione la spesa per il ripristino dell'appartamento dopo la restituzione e quella relativa al debito fiscale, certamente maggiore del costo che verrebbe sopportato se

l'appartamento rimanesse a completa disposizione del proprietario tutto l'anno, nel qual caso il calcolo del reddito sarebbe legato all'estimo catastale.

Anche in questo caso, però, è necessario sapere quanto si pagherà, perché tenendo il canone di locazione entro un determinato rapporto con l'estimo catastale, si continuerebbe a pagare come se l'appartamento rimanesse a totale disposizione del proprietario; ciò è lecito, lo prevede la normativa. Si dovrebbe conoscere, però, il valore aggiornato dell'estimo catastale e, quindi, l'imponibile al quale viene applicata l'imposta. Quest'ultima, infatti, non cambia solo in funzione delle aliquote, come ci vuole far credere, pensando che veniamo dal paese degli sprovveduti, il nostro ministro delle finanze; l'imposta cambia anche se, a parità di aliquota, muta l'imponibile. Addirittura l'imposta cresce se, pur diminuendo l'aliquota o pur aumentando le detrazioni, cresce l'imponibile. Quando conosciamo, ad esempio, l'imponibile di un fabbricato? Quando viene deciso tra il dicembre e il gennaio di un anno, per esempio tra il dicembre 1999 e il gennaio 2000, quale sia il valore aggiornato dell'estimo catastale per il 1999, ciò avviene « a babbo morto », quando ormai tutte le attività sono state decise. Una persona ha dovuto disporre o non disporre del proprio appartamento non avendo conoscenza e contezza dell'entità delle imposte che avrebbe dovuto pagare. Questo non è possibile perché crea incertezze. Vi ho fatto il caso più semplice di tutti.

Allora, vi è una esigenza di certezza che non è solo di certezza del diritto in senso lato, in senso normale, ma anche di certezza nel senso di dare tutti gli elementi per il calcolo del debito tributario anticipatamente rispetto al momento in cui le decisioni economiche, di famiglia o di impresa, vengono assunte. Farlo dopo significa far gestire male le risorse del paese ai singoli cittadini ma, se tutti i cittadini gestiscono male le loro risorse, è il paese che gestisce male le sue risorse.

Ecco perché noi avremmo voluto che fosse compiuto un passo oltre e uno sforzo maggiore in questa direzione.

Signor Presidente, in conclusione, c'è un altro elemento da evidenziare: la disparità delle posizioni tra contribuente e fisco nel processo tributario. Questa disparità è stata fortemente accentuata dall'ultima riforma del contenzioso tributario. Mi auguro che questa disparità, che consiste nel rendere oneroso per il contribuente il ricorso alla giustizia perché egli paga di tasca sua mentre il funzionario responsabile dei ricorsi degli uffici non paga di tasca sua e quindi, a cuor leggero, può decidere i comportamenti più vessatori possibili. Una disparità di questo tipo va ridotta ed io mi auguro che sia possibile farlo quando, tra non molto, cominceremo a prendere in considerazione il disegno di legge di riforma del nuovo contenzioso tributario.

Concludo il mio intervento trattando un'ultima questione. Forse, una cosa manca e mancherà a lungo in questo provvedimento: il divieto di prenderci in giro, il divieto di prendere in giro il contribuente.

Tutti avete sentito parlare dell'intento di alleviare la tassazione sulla prima casa che animerebbe il ministro Visco il quale dice: aumentiamo la detrazione sulla prima casa. Ma abbiamo presente la circostanza che si stanno facendo i nuovi estimi catastali, che si stanno calcolando in Albania i nuovi valori catastali, e che verosimilmente questi valori saranno di gran lunga maggiori di quelli attuali, soprattutto per esempio per le piccole case di necessità, per i monolocali, per quelle più economiche, che non saranno più tassate sulla base dell'unicità del locale, ma sulla base della superficie? La forma cui si era ricorso per cercare di limitare l'esborso tributario, vivendo scomodamente verrà resa vana dal nuovo metodo di calcolo dei valori catastali.

Ve lo immaginate cosa sarebbe successo se, dal 1300 al 1500, quando la tassazione nel sud veniva fatta sulla base dell'ampiezza delle finestre, ad un certo punto fosse arrivato qualcuno che avesse

detto che l'ampiezza delle finestre non contava? Vi richiamo il caso dei trulli di Alberobello che sono alloggi privi di finestre perché la tassazione, all'epoca, era fatta sulle dimensioni delle finestre. Quelli non pagavano imposte. Erano le case dei poveracci.

Non vorrei che noi facessimo cose che non si facevano nemmeno in un'epoca in cui la civiltà giuridica non aveva raggiunto le vette, si fa per dire, che raggiunge oggi. Non è possibile che ci si prenda in giro. Non è possibile dire che si aumenteranno le detrazioni quando pagheremo di più. La politica degli annunci è una politica sbagliata se gli annunci sono falsi.

Non è possibile dire: non pagherete sanzioni anche se produrrete questa documentazione o questo ricorso in ritardo e il ricorso verrà ugualmente ammesso e la sanzione non verrà applicata. L'abbiamo visto e il collega Marongiu sa che le commissioni tributarie non guardano ai messaggi dei ministri, alle dichiarazioni-stampa, ma guardano alle norme, e se una proroga di termini non è fatta mediante il ricorso ad una norma, è come se non fosse stata fatta. Questa è stata finora la giurisprudenza delle commissioni tributarie.

Allora, evitiamo di fare gli annunci e prendiamo invece i provvedimenti. Evitiamo le parole e facciamo fatti. Credo che la prima regola per ristabilire rapporti decenti e di civiltà tra contribuenti e fisco sia quella di evitare le menzogne e gli inganni, creando un rapporto di reciproca fiducia, che non può nascere finché avremo un ministro mendace.

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

GIANFRANCO CONTE, *Vicepresidente della VI Commissione*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIANFRANCO CONTE, *Vicepresidente della VI Commissione*. Intervengo in sostituzione del presidente della VI Com-

missione, onorevole Benvenuto, costretto a letto da un intervento chirurgico, per attestare la stima per il professor Marongiu, relatore per la maggioranza su questo provvedimento, che credo sia condivisa dall'intera Commissione.

Il lavoro della Commissione si è svolto purtroppo in tempi abbastanza lunghi, ma l'intero provvedimento è stato oggetto di discussioni molto approfondite sia al Senato sia alla Camera. Sono passati ormai tre anni e abbiamo il timore che questo disegno di legge non riesca a diventare legge. Questa è la ragione per cui tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione, ad un certo punto hanno chiesto che fosse calendarizzato in Assemblea, dopo essere stato esaminato, discusso e approvato dalla Commissione finanze già prima dell'estate. Ahimè, le condizioni politiche, che si caratterizzano per una certa instabilità, ci fanno temere che, nell'eventualità di un ulteriore passaggio al Senato, non si faccia in tempo ad approvare definitivamente un provvedimento fortemente voluto dalla maggioranza e dall'opposizione, ma forse non altrettanto dalla struttura dell'amministrazione finanziaria. Fino ad oggi, infatti, l'amministrazione finanziaria ha operato la politica delle « mani libere » e quindi trovarsi oggi di fronte ad un provvedimento che ne limita l'operatività probabilmente non è considerato dalla stessa amministrazione cosa utile.

Spero che nel corso del dibattito che si svolgerà qui in aula il provvedimento possa essere ulteriormente migliorato in alcuni punti. Riteniamo però necessario — è una richiesta che poi formuleremo nelle dovute sedi anche al Senato — che nell'altro ramo del Parlamento si proceda rapidamente, perché si riesca a dar luce a questo statuto del contribuente almeno entro la presente legislatura.

(Repliche del relatore per la maggioranza e del Governo — A.C. 4818)

PRESIDENTE. Constato l'assenza del relatore di minoranza, onorevole Molgora: s'intende che abbia rinunciato a replicare.

Ha facoltà di replicare il relatore per la maggioranza, onorevole Marongiu.

GIANNI MARONGIU, *Relatore per la maggioranza*. Rinunzio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

CARLA ROCCHI, *Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione*. Il Governo rinuncia alla replica e si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Modifica nella composizione del Comitato per la legislazione.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera, a norma dell'articolo 16-bis, comma 1, del regolamento, ha chiamato a far parte del Comitato per la legislazione il deputato Pietro Fontanini, in sostituzione del deputato Alberto Lembo, dimissionario.

Modifica nella composizione della Giunta per il regolamento.

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente della Camera, a norma dell'articolo 16, comma 1, del regolamento, ha chiamato a far parte della Giunta per il regolamento i deputati Alessandro Cè e Rocco Maggi.

Ordine del giorno della prossima seduta.

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

Lunedì 8 novembre 1999, alle 15:

1. — *Discussione della proposta di legge costituzionale:*

S. 3619-3623-3630-3638-3665 Senatori PERA ed altri, FOLLIERI ed altri;

PETTINATO ed altri; SALVATO; SALVI ed altri: Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione (*Approvato dal Senato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti*) (5735-B).

— *Relatore*: Soda.

2. — *Discussione della proposta di legge costituzionale*:

VELTRONI ed altri; CALDERISI ed altri; REBUFFA e MANZIONE; PAISSAN; BOATO; BOATO: Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni (*Approvato dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione*) (5389-5473-5500-5567-5587-5623-D).

— *Relatore*: Soda.

3. — *Discussione del testo unificato dei progetti di legge*:

SBARBATI; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; BONITO ed altri; MIGLIORI; DELMASTRO DELLE VEDOVE ed altri e MOLINARI ed altri: Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, recante istituzione del giudice di pace. Delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace e modifica dell'articolo 593 del codice di procedura penale (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (675-1873-2507-2891-3014-3081-D).

— *Relatore*: Bonito.

4. — *Discussione del testo unificato dei progetti di legge*:

SCOCA; NICOLA PASETTO e ALBERTO GIORGETTI; ANEDDA; SARACENI; BONITO ed altri; PISAPIA; CARMELO CARRARA; ANEDDA ed altri; MAIOLO; MAIOLO; BERSELLI ed altri;

CARMELO CARRARA ed altri; CARMELO CARRARA ed altri; PISANU ed altri; SARACENI; PISAPIA; GIULIANO; COLA ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; PISAPIA ed altri: Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (411-882-1113-1182-1210-1507-1869-1958-1991-1995-2314-2655-2656-3464-3728-4382-4440-4590-4625-bis-4707-B).

— *Relatore*: Carotti.

5. — *Discussione del disegno di legge*:

Partecipazione italiana al finanziamento della Banca Africana di Sviluppo, dell'Agenzia Multilaterale per la Garanzia degli Investimenti, della Global Environment Facility, dell'ASEM Trust Fund e del Multilateral Investment Fund (5901).

— *Relatore*: Pezzoni.

6. — *Discussione del disegno di legge*:

Misure di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale (5753).

— *Relatore*: Duca.

La seduta termina alle 11,45.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 13,35.