

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 19<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 24 SETTEMBRE 1987

Presidenza del presidente SPADOLINI,  
indi del vice presidente DE GIUSEPPE

### INDICE

<b>CONGEDI E MISSIONI</b> .....	Pag. 3	* BOATO ( <i>Fed. Eur. Ecol.</i> ) .....	Pag. 4
<b>PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE</b>		TARAMELLI ( <i>PCI</i> ) .....	5
Convocazione .....	3	«Conversione in legge del decreto-legge 19 settembre 1987, n. 384, recante disposizioni urgenti in favore dei comuni della Valtellina, della Val Formazza, della Val Brembana, della Val Camonica e delle altre zone dell'Italia settentrionale e centrale colpiti dalle eccezio- nali avversità atmosferiche dei mesi di luglio e agosto 1987» (444):	
<b>DISEGNI DI LEGGE</b>		PRESIDENTE .....	6
Trasmissione dalla Camera dei deputati .....	3	BISSI ( <i>PSDI</i> ), relatore .....	6
<b>Deliberazioni sulle conclusioni adottate dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente, ai sensi del- l'articolo 78, terzo comma, del Regola- mento:</b>		* BOATO ( <i>Fed. Eur. Ecol.</i> ) .....	6, 9
«Conversione in legge del decreto-legge 19 settembre 1987, n. 381, recante misure urgen- ti per la disciplina e la decongestione del traffico urbano e per la sicurezza stradale» (443):		PAGANI ( <i>PSDI</i> ) .....	8, 10
PRESIDENTE .....	4	TARAMELLI ( <i>PCI</i> ) .....	8
MURMURA ( <i>DC</i> ), relatore .....	4	GOLFARI ( <i>DC</i> ) .....	10
RUSSO, sottosegretario di Stato per l'interno ...	4	* FORTE ( <i>PSI</i> ) .....	10
		<b>SULL'ORDINE DEI LAVORI</b>	
		PRESIDENTE .....	12

**DISEGNI DI LEGGE****Deliberazioni sulle richieste di adozione della procedura abbreviata prevista dall'articolo 81 del Regolamento:**

«Ordinamento della professione di psicologo» (16), d'iniziativa del senatore Ossicini e di altri senatori:

PRESIDENTE .....	Pag. 12
SPADACCIA ( <i>Fed. Eur. Ecol.</i> ) .....	12
OSSICINI ( <i>Sin. Ind.</i> ) .....	13
BOMPIANI ( <i>DC</i> ) .....	13

«Estensione dei benefici previsti dalla legge 8 agosto 1980, n. 434, a favore di altre categorie di partigiani combattenti e degli internati militari in Germania» (28), d'iniziativa del senatore Vettori e di altri senatori:

PRESIDENTE .....	14
VETTORI ( <i>DC</i> ) .....	14

«Norme per il trasferimento in proprietà, a titolo gratuito, degli alloggi costruiti dallo Stato in San Francesco di Vito d'Asio (Pordenone) a seguito del terremoto del 1928» (219), d'iniziativa dei senatori Beorchia e Fioret:

**Approvazione di questione sospensiva:**

«Conversione in legge del decreto-legge 12 agosto 1987, n. 340, recante disposizioni per assicurare il regolare svolgimento di scrutini ed esami per l'anno scolastico 1986-1987» (407):

PRESIDENTE .....	15
* BOMPIANI ( <i>DC</i> ) .....	15
COVATTA, sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione .....	15

**Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 410:**

PRESIDENTE .....	16
MURMURA ( <i>DC</i> ) .....	16

**Discussione e approvazione:**

«Conversione in legge del decreto-legge 27 agosto 1987, n. 349, recante proroga del termine previsto dall'articolo 14 della legge 1º aprile 1981, n. 121, concernente nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza» (410) (*Relazione orale*).

MURMURA ( <i>DC</i> ), relatore .....	16, 22, 24
TARAMELLI ( <i>PCI</i> ) .....	17, 23
* BOATO ( <i>Fed. Eur. Ecol.</i> ) .....	19, 23
* RUSSO, sottosegretario di Stato per l'interno .....	22, 24
FILETTI ( <i>MSI-DN</i> ) .....	24

**Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 414:**

PRESIDENTE .....	25
RUFFINO ( <i>DC</i> ) .....	25

**Discussione:**

«Nuovo termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni ed integrazioni» (414) (*Relazione orale*):

**Approvazione con il seguente titolo:** «Nuovo termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni ed integrazioni»

RUFFINO ( <i>DC</i> ), relatore .....	Pag. 26, 28
MANTICA ( <i>MSI-DN</i> ) .....	27
MALVESTIO, sottosegretario di Stato per le finanze .....	29

**Approvazione di questione sospensiva:**

«Delega al Governo per l'emanazione di norme concernenti l'aumento o la riduzione dell'imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi con riferimento alla riduzione o all'aumento dei prezzi medi europei di tali prodotti» (416):

PRESIDENTE .....	31
PIZZOL ( <i>PSI</i> ) .....	31

**ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MARTEDÌ 29 SETTEMBRE 1987 .....**

32

**ALLEGATO****DISEGNI DI LEGGE**

Annunzio di presentazione .....	33
Assegnazione .....	33
Presentazione del testo degli articoli .....	34

**PETIZIONI**

Annunzio .....	34
----------------	----

**DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO**

Trasmissione .....	35
--------------------	----

**GOVERNO**

Trasmissione di documenti .....	35
---------------------------------	----

**INTERROGAZIONI**

Annunzio .....	35, 37
----------------	--------

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

polizia, indicate all'articolo 16 della stessa legge, l'iscrizione ai partiti politici. Il divieto prudenzialmente sancito *ad tempus* è stato dilatato di anno in anno sino ad oggi, considerato che la regolamentazione organica della materia tuttora non esiste e, a tutto concedere, si vuole ritenere *in fieri*.

Poichè è sicuramente inderogabile ed indispensabile assicurare a tutti i cittadini, preminentemente nell'interesse dello Stato, l'imparzialità assoluta del personale delle forze dell'ordine che comprendono la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, il Corpo della guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia e il Corpo forestale dello Stato, è necessario, in mancanza dell'auspicata disciplina organica, mantenere l'inibizione dell'iscrizione e, ricorrendo nel nostro caso i presupposti della straordinaria necessità ed urgenza, non può non prestarsi acquiescenza con lo strumento della conversione al decreto-legge che, reiterando due altri decreti-legge resi in precedenza durante il corrente anno e non convertiti in legge nei termini costituzionali, proroga ulteriormente per un altro anno il divieto di iscrizione dianzi richiamato.

Ragioni di opportunità e di cautela vorrebbero invero che la proroga fosse stabilita per più lungo termine, considerato che non è presumibile nè prevedibile che la legge organica in *subiecta materia* sopravvenga in tempi brevi. Tuttavia, nell'attesa che una normativa generale attuativa dell'articolo 98, terzo comma, della Costituzione possa essere congruamente enucleata e celermente definita, comprendendo anche tutte le altre categorie contemplate nella citata disposizione costituzionale e quindi anche magistrati, militari di carriera in servizio attivo e rappresentanti diplomatici e consolari all'estero, il Gruppo del Movimento sociale italiano-Destra nazionale, pur assai scettico sull'eventualità di un accelerato lieto evento, dichiara, mio tramite, di aderire alla conversione del decreto-legge in votazione.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge composto del solo articolo 1.

**È approvato.**

## **Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE**

### **Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 414**

**RUFFINO.** Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

**RUFFINO.** A nome della 6ª Commissione permanente, chiedo, a norma dell'articolo 77, secondo comma, del Regolamento, che sia concessa l'autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 414, recante: «Nuovo termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni».

PRESIDENTE. Non facendosi osservazioni, la richiesta avanzata dal senatore Ruffino si intende accolta.

**Discussione del disegno di legge:**

**«Nuovo termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni ed integrazioni» (414) (Relazione orale)**

**Approvazione con il seguente titolo: «Nuovo termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni e integrazioni»**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Nuovo termine per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni», per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare il relatore.

**RUFFINO**, relatore. Onorevole Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, il Parlamento aveva delegato il Governo all'emanazione dei testi unici dei principali tributi. La delega è venuta a scadere il 31 dicembre 1986; per la verità il Governo, con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, ha provveduto alla emanazione del testo unico della legge di registro e, successivamente, con decreto sempre del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ha provveduto all'approvazione del testo unico delle imposte sui redditi. Rimangono ancora da approvare, data anche la particolare complessità dei provvedimenti, altri testi unici relativi all'IVA, all'accertamento, alla riscossione ed all'esenzione delle imposte, alle imposte di successione, eccetera. Risulta anche, per dichiarazione del rappresentante del Governo, che i lavori sono ormai in fase avanzata e che una proroga del termine per la emanazione dei testi unici al 31 dicembre 1988 possa essere sufficiente per consentire al Governo l'emanazione integrale degli stessi.

Debbo ricordare ai colleghi che già nella passata legislatura, con un disegno di legge presentato nel gennaio 1987, era stata richiesta la proroga al 31 dicembre 1987, ma l'anticipata fine della legislatura ha impedito l'esame di questo provvedimento.

Il disegno di legge ha trovato sostanziali convergenze in sede di Commissione. Per la verità, devo riferire che la Commissione finanze e tesoro ha apportato due modifiche al provvedimento: una al primo comma dell'articolo 1, laddove si precisa che la proroga vale per l'emanazione dei testi unici previsti dall'articolo 17, terzo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni ed integrazioni; l'altra modifica, rispetto al testo del Governo, riguarda il quinto comma dell'articolo 1, in cui abbiamo voluto richiamare la sussistenza in vita della Commissione consultiva parlamentare, che dovrà esprimere il proprio parere sui testi unici.

La Commissione, come ho già detto, ha esaminato il provvedimento, licenziandolo questa mattina e autorizzando nel contempo il relatore alla relazione orale.

Per completezza, vorrei ricordare anche i pareri espressi dalla Commissione affari costituzionali e dalla Commissione bilancio su questo testo. La 1ª Commissione permanente ha espresso parere favorevole, mentre la Commissione bilancio ha fatto due osservazioni: sinteticamente, la prima è relativa alla inopportunità di utilizzare in modo diverso l'accantonamento di un fondo globale (ricordo che il testo propone l'utilizzazione di 350 milioni, traendoli dalla voce «Istituzione di servizi contabili presso le Intendenze di finanza»); la seconda osservazione riguarda l'impegno del Governo ad evitare l'espansione della spesa pubblica, inserendo nel bilancio del 1988 la spesa globale per l'istituzione di questi servizi, diminuita dei 350 milioni stanziati per l'attuazione di tale norma.

Credo di aver interpretato correttamente il pensiero della Commissione bilancio e di averlo riferito esaurientemente.

Non ho niente altro da aggiungere, se non raccomandare al Senato l'approvazione sollecita di questo provvedimento per la sua natura e per il suo contenuto.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Mantica. Ne ha facoltà.

**MANTICA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che andiamo ad approvare potrebbe, in prima istanza, apparire quasi un atto dovuto in quanto sostanzialmente autorizza il Governo a procedere nella elaborazione dei testi unici di riforma del sistema tributario. Mi sia consentito invece cogliere questa occasione per fare alcune precisazioni che riteniamo importanti ed alcune considerazioni di carattere politico in merito alla vicenda della riforma tributaria, anche perchè addurre da parte del Governo che il ritardo sia imputabile sostanzialmente alla complessità della materia, alle difficoltà procedurali, dopo sedici anni dalla approvazione della legge n. 825 del 1971, è per lo meno di gusto discutibile. Riteniamo invece, e ne siamo profondamente convinti, che vi sia stata una carenza assoluta di volontà politica, da parte dei Governi che si sono succeduti, nel procedere ad una seria riforma tributaria. Ciò consente un'ampia discrezionalità del Governo nei provvedimenti tributari, consente il ricorso ad imposizioni straordinarie ogniqualvolta, a giudizio del Governo, si renda necessario creando una pletora di norme nella legislazione tributaria che tutti noi condanniamo, ma per la modifica della quale sostanzialmente non si fa nulla. Del resto vi è una sostanziale fuga dal confronto con le forze politiche di Palazzo Madama e Montecitorio circa l'opportunità di una linea politica di Governo in merito alla riforma tributaria.

D'altro canto noi viviamo in una realtà abbastanza particolare. Non so se gli onorevoli colleghi hanno notato un vizio ormai invalso, cioè la redazione di un libro bianco da parte del Ministro delle finanze non appena questi lascia il Ministero, per cui ogniqualvolta si avvicenda un Ministro nuovo noi abbiamo un nuovo libro che denuncia i mali dell'Amministrazione dello Stato, le pecche della legislazione tributaria. Ci domandiamo se sia possibile continuare con questo sistema - per lo meno non corretto come noi lo riteniamo - e se non sia responsabilità dei Ministri delle finanze quella di provvedere seriamente e responsabilmente all'approntamento dei decreti relativi, perchè è chiaro che sul sistema tributario vi deve essere un confronto circa il ruolo che questo ha nel disegnare un sistema economico.

Noi riteniamo che questa sia la vera difficoltà e non la complessità della materia o le difficoltà procedurali, cioè la difficoltà del Governo di assumere una politica economica coerente e quindi sostanzialmente di realizzare, in funzione di questa, un sistema tributario coerente. Inoltre, vi è da parte del Governo la non volontà – secondo noi – di valutare nel nostro sistema tributario se tutte le imposte, tasse o balzelli – come qualche volta sarebbe opportuno definirle – rendono allo Stato tanto quanto costa la loro amministrazione.

Desidero ricordare ai colleghi, a tale proposito, che un professore dell'Università di Pavia si è dedicato ad un esercizio andando a studiare le varie imposte e tasse che esistono nel nostro paese per dimostrare che sostanzialmente la gran parte di tutto il nostro sistema tributario, anche dal punto di vista delle entrate, è ampiamente discutibile per il gettito che assicura. Questa sarebbe un'altra occasione, quindi, per vedere di semplificare questo sistema e per cercare di riportare equilibrio e giustizia sociale non solamente nelle aliquote, ma nell'intero sistema tributario, che deve essere comprensibile ai cittadini che vi sono sottoposti. È indispensabile chiarezza e certezza affinché i cittadini possano operare compiendo le loro scelte. Mi sia consentito, inoltre, dire che non è possibile che nell'ambito dell'amministrazione tributaria la logica che dovrebbe guidarla, cioè la logica dell'efficienza e della produttività, non sia più assunta come un elemento di giudizio e di valutazione nella preparazione delle leggi.

Questi sono i motivi in base ai quali noi voteremo contro tale provvedimento, auspicando certamente che entro il 31 dicembre 1988 si possa in sede parlamentare discutere dei decreti-legge emanati dal Governo. Tuttavia, abbiamo molti dubbi che ciò possa avvenire: non per la complessità della materia e le complessità procedurali, ma proprio per la mancanza di una volontà politica dei partiti di Governo a procedere in questo senso. Inoltre, non accettiamo più – e lo diciamo apertamente – che in mancanza di un quadro organico di riforma tributaria si proceda surrettiziamente con tasse nuove riaprendo di nuovo discorsi sui quali il nostro partito è disposto a confrontarsi, ma che la riforma tributaria sostanzialmente ha eliminato. Mi riferisco in particolare all'imposizione locale e all'autonomia degli enti locali in materia impositiva. Tutto si può fare, tutto si può discutere; la nostra posizione rispetto all'autonomia impositiva degli enti locali è nettamente contraria, ma nel momento in cui si parla di tasse tipo la TASC0 o si parla di ritornare ad un sistema di autonomia impositiva da parte dei comuni, noi vorremmo che ciò avvenisse, anche da parte di chi lo propugna, in un quadro organico di riforma tributaria, altrimenti si tratterebbe solo di gravare di nuove tasse e nuovi balzelli il cittadino italiano.

Ecco i motivi di natura politica e direi di differente cultura di governo che caratterizzano il nostro Gruppo politico rispetto ai partiti dell'attuale maggioranza.

Esprimiamo il nostro no, non perchè crediamo non siano necessari decreti in questa materia, ma per il modo con cui da troppi anni si procede. *(Applausi dall'estrema destra).*

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.  
Ha facoltà di parlare il relatore.

**RUFFINO**, *relatore*. Signor Presidente, vorrei replicare brevemente al

collega Mantica che, da un lato, ha rilevato l'enorme ritardo con cui il Governo provvede alla emanazione dei testi unici in materia tributaria, e, dall'altro, ha sottolineato - e non poteva non farlo - la necessità che, nella congerie tributaria esistente, i testi unici vengano emanati con la massima sollecitudine.

Credo che a questo riguardo debba rispondere in modo più appropriato il rappresentante del Governo; a noi sembra che vi sia certamente una responsabilità da parte del Governo nel ritardo con cui vengono emanati i testi unici, ma dobbiamo anche riconoscere che il Parlamento in questi anni ha sfornato un'enorme quantità di disposizioni legislative che hanno reso più difficile al cittadino la comprensione del rapporto tributario. Infatti è stato opportuno inserire nel disegno di legge il terzo comma dell'articolo 1 con il quale si concede al Presidente del Consiglio dei ministri l'opportunità di inserire nel testo unico le disposizioni legislative nel frattempo approvate dal Parlamento, nonché la possibilità di emanare - almeno 45 giorni prima della data di entrata in vigore di ciascun testo unico - le eventuali disposizioni di attuazione e transitorie.

Dico questo per ricordare che tutto scorre (*panta rei* diceva Eraclito) e tutto scorre specialmente in materia tributaria, una materia così complessa che abbisogna di punti fermi per la certezza del diritto e per dare certezza ai cittadini.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MALVESTIO, *sottosegretario di Stato per le finanze*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 414 riproduce il testo del disegno di legge presentato nella precedente legislatura (atto Senato n. 2130) e tiene conto degli emendamenti formulati a suo tempo in Commissione.

Il 31 dicembre 1986 è scaduta la delega al Governo per la emanazione dei testi unici in materia tributaria. Anteriormente a tale data il Governo ha provveduto ad emanare due testi unici: quello dell'imposta di registro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1986, n. 131, e quello delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1986, n. 917. Quest'ultimo testo unico ha richiesto tempi assai lunghi anche per l'espressione del parere obbligatorio e non vincolante della Commissione dei trenta.

Rimangono ancora da emanare i testi unici dell'IVA, dell'imposta di successione, del bollo, delle esenzioni e delle agevolazioni, e il testo unico sull'accertamento che presenta connessioni con il testo unico sui redditi.

Va quindi ricordato che la predisposizione dello schema dei testi unici da sottoporre al parere della Commissione interparlamentare è affidata al comitato tecnico per la riforma tributaria, la cui costituzione era prevista dalla legge di delega e che ha continuato ad operare in virtù delle successive proroghe fino al 31 dicembre 1986.

Signor Presidente, intendo ringraziare il relatore Ruffino con le cui considerazioni il Governo si trova d'accordo. Per quanto riguarda le osservazioni del senatore Mantica credo che il discorso potrà essere ripreso in una sede nella quale ci sarà la possibilità di discutere in relazione alla legge finanziaria, e certamente nei tempi che il Governo ha di fronte tenderà a recuperare il lungo periodo impiegato per predisporre questi testi unici.

Ringraziando, signor Presidente, il senatore Ruffino per la relazione, il