

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

### 1° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 DICEMBRE 1987

Presidenza del Presidente BERLANDA

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede redigente

«Programma di interventi per l'adeguamento dei servizi e dei mezzi della Guardia di finanza per la lotta all'evasione fiscale ed ai traffici marittimi illeciti, nonchè disposizioni per il completamento e lo sviluppo del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze» (685)

«Misure urgenti per l'adeguamento e l'ammodernamento dei mezzi e dei servizi tecnologici della Guardia di finanza» (696), d'iniziativa dei deputati Bellocchio ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE .....	Pag. 1, 5
BRINA (PCI) .....	5
SANTALCO (DC), relatore alla Commissione ....	2, 5

*I lavori hanno inizio alle ore 19,25.*

##### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Programma di interventi per l'adeguamento dei servizi e dei mezzi della Guardia di finanza per la

lotta all'evasione fiscale ed ai traffici marittimi illeciti, nonchè disposizioni per il completamento e lo sviluppo del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze» (685)

«Misure urgenti per l'adeguamento e l'ammodernamento dei mezzi e dei servizi tecnologici della Guardia di finanza» (696), d'iniziativa dei deputati Bellocchio ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Programma di interventi per l'adeguamento dei servizi e dei mezzi della Guardia di finanza per la lotta all'evasione fiscale ed ai traffici marittimi illeciti, nonchè disposizioni per il completamento e lo sviluppo del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze».

Sulla stessa materia è iscritto all'ordine del giorno anche il seguente disegno di legge: «Misure urgenti per l'adeguamento e l'ammodernamento dei mezzi e dei servizi tecnologici

della Guardia di finanza», d'iniziativa dei deputati Bellocchio, Rosini, Piro, Ciampaglia, Macciotta, Pellicanò, Serrentino, Visco, Auleta, Cipriani e Cirino Pomicino, già approvato dalla Camera dei deputati.

Data l'identità della materia, propongo che i due disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Non facendosi osservazioni, così resta stabilito.

Prego il senatore Santalco di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

SANTALCO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono oggi al nostro esame in sede redigente i disegni di legge nn. 685 e 696.

Il primo, presentato dal Governo, prevede l'adeguamento dei servizi e dei mezzi della Guardia di finanza per una più efficace lotta all'evasione fiscale e ai traffici marittimi illeciti, nonchè altre disposizioni atte a completare e sviluppare il sistema informativo del Ministero delle finanze; il secondo provvedimento, di origine parlamentare, proviene dall'altro ramo del Parlamento e riguarda analoga materia del disegno di legge governativo (n. 685), concernente la Guardia di finanza.

Conviene, a questo punto, procedere con ordine ed esaminare, in primo luogo, le disposizioni dei due diversi disegni di legge riguardanti il potenziamento dei mezzi e dei servizi del Corpo della guardia di finanza.

A tal proposito debbo dare atto al Governo di aver sollecitamente assolto l'impegno (assunto in questa Commissione il 14 ottobre scorso in sede di esame della Tabella 3 del bilancio dello Stato per il 1988) di presentare un apposito provvedimento per il potenziamento del Corpo in questione.

Tale potenziamento si rende necessario se si considera che il fenomeno dell'evasione fiscale ha avuto, nel tempo, una costante e grave evoluzione, trasformandosi, con preoccupante rilevanza, da fenomeno individuale a fenomeno articolato e complesso.

Le organizzazioni di criminalità economica e finanziaria, sempre più collegate alla delinquenza comune, hanno infatti intensificato la propria attività, servendosi, tra l'altro, di tutti i

mezzi che la più avanzata tecnologia è in grado di poter offrire.

Alla facilità per dette organizzazioni di acquisire tali mezzi, per effetto delle disponibilità finanziarie derivanti dall'espletamento di attività illecite, difficilmente corrisponde un adeguato e immediato rafforzamento delle strutture logistiche degli organi dell'amministrazione statale istituzionalmente preposti alla prevenzione e repressione del suddetto fenomeno.

Da tali considerazioni scaturisce l'esigenza di impostare piani di ampio respiro che, partendo dall'analisi della situazione attuale e sviluppando una mirata previsione sulla evoluzione del fenomeno criminale, consentano di attivare un programma di ammodernamento tecnologico dei mezzi logistici e dei servizi che sia in grado di far conservare efficacia ad ogni strumento di contrasto alla criminalità economica organizzata.

Al soddisfacimento di detta esigenza provvedono gli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge governativo (n. 685) e l'intero disegno di legge n. 696, proveniente dall'altro ramo del Parlamento.

In particolare l'articolo 1 di ciascuno dei due disegni di legge prevede lo stanziamento di 850 miliardi per la realizzazione di un programma di interventi volti a consentire l'adeguamento dei servizi e dei mezzi tecnici e logistici della Guardia di finanza: nel provvedimento governativo (n. 685) la spesa è ripartita nel periodo 1988-1995, mentre nell'altro (n. 696) la spesa complessiva è scaglionata negli anni 1988-1992. Sempre nel primo provvedimento (articolo 1, comma 1) vi è una puntuale specificazione dei settori da potenziare (aereo, navale, informatico e trasmissioni, senza dimenticare necessari adeguamenti logistici nei settori della motorizzazione, casermaggi, vestiario, armamenti e cinofili).

I commi 2 e 3 dell'articolo 1 del disegno di legge n. 685 ed i commi 1 e 2 dell'articolo 2 del disegno di legge n. 696 contengono le medesime disposizioni: in particolare viene stabilito che entro 60 giorni dall'entrata in vigore della futura legge sia predisposto, con decreto del Ministro delle finanze, un programma attuativo degli impegni di spesa e che lo stesso Ministro delle finanze riferisca an-

nualmente sullo stato di attuazione del programma, con relazione allegata allo stato di previsione della spesa del Ministero in questione.

L'articolo 2 del provvedimento governativo prevede, poi, che ai progetti ed ai contratti necessari per l'attuazione del programma di potenziamento dei mezzi e servizi della Guardia di finanza si applichi quanto disposto dagli articoli 2 e 7 della legge 22 dicembre 1973, n. 825. In pratica, si tratta di introdurre un meccanismo sostitutivo dei necessari pareri, attualmente previsti dalla normativa vigente, in tema di approvazione di progetti e contratti della pubblica amministrazione; il nuovo meccanismo individuato prevede, infatti, che sia la stessa amministrazione competente (senza l'obbligo di acquisire i preventivi pareri richiesti dalle norme vigenti) ad approvare i progetti, i contratti e le convenzioni per un importo di essi fino a 300 milioni. Per importi superiori occorre, invece, in sostituzione degli attuali pareri richiesti, acquisire il preventivo parere di un apposito comitato presieduto dal Ministro delle finanze e composto nel modo indicato dal 1° comma dell'articolo 2. Per gli atti inerenti all'esecuzione delle opere e forniture, in attuazione del sopra citato programma, è poi previsto che il controllo di legittimità avvenga in via successiva.

L'articolo 3 del disegno di legge parlamentare n. 696 prevede, poi, l'intervento del dipartimento della Pubblica sicurezza, ai fini del coordinamento e della direzione unitaria delle forze di polizia in materia di ordine e di sicurezza pubblica (in pratica la competenza di tale dipartimento scatterebbe ogni qualvolta l'attività della Guardia di finanza riguardi tale materia).

L'articolo 3 del disegno di legge n. 685 e l'articolo 4 del disegno di legge n. 696 prevedono, infine, una (diversa) copertura finanziaria dell'onere afferente al programma di potenziamento più volte citato: suppongo, a tal proposito, che la Commissione debba approfondire adeguatamente le due forme di copertura al fine di scegliere quella tecnicamente e contabilmente più corretta.

In complesso, credo si possa senz'altro convenire sulla necessità di potenziare, nel modo fin qui descritto, il Corpo della Guardia

di finanza, che sempre più viene ad assumere un ruolo decisivo nella lotta all'evasione fiscale e alla criminalità economica; rimane soltanto da definire, da parte della Commissione, quale dei due testi approvare al fine di raggiungere più compiutamente l'obiettivo in questione.

Passando ad esaminare la seconda parte del disegno di legge governativo (n. 685), si rileva che essa contiene disposizioni atte a completare e sviluppare il sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze.

Al fine di potenziare le strutture dell'amministrazione finanziaria, l'articolo 7 del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n. 873, prevedeva l'autorizzazione al Ministero delle finanze ad affidare, mediante stipula di contratti o convenzioni, ad una o più società specializzate a totale partecipazione pubblica, il completamento e l'esecuzione di nuove realizzazioni del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze, nonchè la sua conduzione tecnica sotto la direzione e la vigilanza degli organi dell'amministrazione. Il piano prevedeva un impegno finanziario per il quinquennio 1983-1987.

Le suddette disposizioni - che si inserivano nella linea programmatica già espressa dal decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1976, n. 60, e dalle leggi 24 aprile 1980, n. 146, e 22 dicembre 1980, n. 891, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 31 ottobre 1980, n. 693 - consentivano di avvalersi di qualificati apporti (acquisiti appunto mediante la stipula di contratti o convenzioni con una o più società specializzate a totale partecipazione pubblica) al fine di realizzare l'acquisizione di idonee apparecchiature elettroniche, sia centralizzate che capillarmente distribuite presso tutti gli uffici finanziari, di reti di comunicazione a distanza, nonchè di numerose e complesse procedure operative. L'utilizzo dei fondi stanziati dal decreto-legge n. 688 del 1982 ha consentito di raggiungere risultati assai lusinghieri realizzando un più approfondito grado di informatizzazione e di automazione dei servizi.

Il quinquennio 1983-1987 volge ormai al termine ed occorre, pertanto, provvedere tempestivamente perchè sia assicurata la predisposizione di una programmata attività di automazione di uffici e procedure in modo che quanto già realizzato, sotto questo profilo (mediante convenzioni, l'ultima delle quali scade appunto il 31 dicembre 1987), venga portato a compimento e altresì vengano attivati progetti di automazione per attività amministrative che si svolgono ancora sulla base di supporti cartacei.

Tra gli obiettivi che è assolutamente indispensabile perseguire vi sono l'automazione dei controlli riguardanti le dichiarazioni dei sostituti di imposta; l'automazione delle procedure di gestione degli accertamenti; la rilevazione analitica dei dati riguardanti i redditi di impresa, di lavoro autonomo e di partecipazione e il conseguente svolgimento di studi tesi ad individuare metodi sempre più efficaci per la selezione automatica dei contribuenti; l'integrazione del sistema informativo con il nuovo servizio di riscossione dei tributi anche ai fini della gestione automatica dei rimborsi individuali; la gestione delle esenzioni, agevolazioni, notifiche e sanzioni; la realizzazione e l'attivazione dei sistemi organizzativi che si avvalgono di apparecchiature terminali con l'utilizzo anche di sistemi di *office automation*; l'estensione coordinata del collegamento tra anagrafe tributaria, centri di servizio e uffici imposte delle rispettive circoscrizioni; l'attivazione dei servizi automatizzati presso ottantotto conservatorie dei registri immobiliari e di quelli per la gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato. Assumono inoltre un ruolo di grandissimo rilievo - sul piano dell'ammodernamento e dell'efficienza dell'amministrazione finanziaria - l'automazione del trattamento del personale nelle articolazioni centrali e periferiche del Ministero delle finanze, delle procedure delle commissioni tributarie integrate con il sistema informativo del Ministero stesso, la realizzazione del collegamento tra il sistema delle dogane e quello dell'anagrafe tributaria per il controllo automatico delle importazioni e delle esportazioni dichiarate dai contribuenti, la realizzazione di un servizio automatico di documentazione tributaria per l'interrogazione via terminale di leggi, decreti, circolari,

risoluzioni, sentenze, eccetera, nonché l'automazione del catasto e quella delle attività di controllo, produzione, trasformazione, movimentazione ed impiego dei prodotti soggetti ad imposta di fabbricazione o ad imposta di consumo.

Al fine di raggiungere i predetti obiettivi provvede il disegno di legge n. 685 con l'articolo 4, che reca disposizioni per assicurare - con una dettagliata previsione dell'onere per l'arco di tempo dal 1988 al 1992 - il completamento nonché l'esecuzione, oltre il 31 dicembre 1987, di nuove realizzazioni e integrazioni del sistema informativo delle strutture centrali e periferiche del Ministero delle finanze e la conduzione tecnica del sistema stesso.

Tra gli obiettivi fin qui indicati, due meritano particolare considerazione: l'automazione del catasto e quella riguardante le attività di controllo, produzione, trasformazione, movimentazione ed impiego dei prodotti soggetti ad imposta di fabbricazione o ad imposta di consumo.

Quanto all'automazione del catasto, senza scendere in particolari tecnici ed analitici (per i quali rinvio all'esauriente relazione al disegno di legge n. 685), occorre rilevare che, con il provvedimento governativo in esame, sembra finalmente concretizzarsi il tanto atteso riordino del nostro catasto (terreni e fabbricati), mediante l'utilizzo di procedure informatiche atte a recuperare l'enorme arretrato di pratiche nel settore e a dare una definitiva sistemazione alle procedure di archiviazione ed utilizzazione dei dati. Vorrei, a questo punto, sottolineare le positive conseguenze di un catasto riordinato, più agile ed efficiente.

In primo luogo, si avrebbe una maggiore equità fiscale nel settore dell'imposizione sugli immobili (con conseguente aumento di gettito), in quanto una maggiore conoscenza del nostro patrimonio immobiliare da parte dell'amministrazione finanziaria renderebbe più difficile l'evasione che si attua prevalentemente occultando (non dichiarando) l'esistenza dell'immobile. Sarebbe, inoltre, più facile procedere alla restituzione di autonoma capacità impositiva agli enti locali (da attuare presumibilmente attraverso una forma di tassazione degli immobili), proprio perchè questo

settore sembra essere quello più idoneo a procurare adeguate entrate a tali enti.

In secondo luogo, un catasto più moderno significa anche disporre, al di là dei fini di carattere fiscale, di un patrimonio aggiornato di dati e notizie utili per una politica programmata del territorio e della casa.

Passando, poi, all'altro obiettivo particolarmente indicato nella relazione al disegno di legge governativo n. 685, si tratta di fornire soluzioni di automazione (nel campo dei prodotti soggetti ad imposta di fabbricazione o ad imposta di consumo) atte a soddisfare la necessità di controlli più razionali ed efficaci per la gestione di tali imposte.

L'impegno finanziario per completare e sviluppare, nel senso fin qui indicato, il sistema informativo del Ministero delle finanze ammonta a complessivi 2.100 miliardi così distribuiti: 300 miliardi per il 1988 e 450 miliardi per ciascuno degli anni dal 1989 al 1992. Si tratta di un onere rilevante, ma tanto più necessario se si vuole realisticamente mettere in grado la nostra amministrazione finanziaria di tenere il passo con la mutata situazione della nostra economia, al fine di contrastare i ricorrenti e sempre più complessi fenomeni di evasione fiscale: è facile, tuttavia, immaginare un positivo «effetto di ritorno» di notevoli risorse finanziarie derivanti dal recupero di maggiore materia imponibile rispetto a quella attualmente possibile con i mezzi oggi a disposizione (si tratta, insomma, di una spesa sicuramente produttiva).

Per questi motivi invito la Commissione ad esprimersi favorevolmente su quanto previsto dai due disegni di legge in esame, eventualmente approfondendo l'opportunità di introdurre qualche modifica migliorativa.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il senatore Santalco per la sua ampia ed esauriente relazione e dichiaro aperta la discussione generale.

**BRINA.** Signor Presidente, ritengo opportuno a questo punto far presente ai colleghi quanto è emerso, oggi, in una riunione della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria in relazione a quanto disposto nell'articolo 4 del disegno di legge

governativo n. 685; tale articolo è stato considerato sfavorevolmente, poichè presuppone, tra l'altro, il rinnovo della convenzione con la Sogei per la gestione dell'anagrafe tributaria.

Non solo da parte della minoranza, ma anche e soprattutto da parte degli esponenti della maggioranza si chiede giustamente di sapere a che punto si è arrivati per quanto riguarda l'introduzione del sistema informativo e quindi quale prodotto può essere già fornito all'amministrazione finanziaria. Corrono voci circa ritardi e conseguenti difficoltà che si registrerebbero, per cui si riterrebbe opportuno procedere anche a delle audizioni con i dirigenti della Sogei per sapere a che punto si è, anche perchè siamo in presenza di un rinnovo quinquennale. È stato affermato che nelle prestazioni della Sogei vi sarebbero difetti e manchevolezze, oltre ad un notevole aumento dei costi precedentemente previsti per l'anagrafe tributaria; rispetto alle indicazioni contenute nel disegno di legge dell'allora ministro delle finanze Visentini, si avrebbe, infatti, un costo di circa 1.000 miliardi in più.

Con queste mie considerazioni ho voluto soltanto anticipare quanto potrà essere riferito più ampiamente dal presidente della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, senatore D'Amelio.

**PRESIDENTE.** A questo punto, invito il relatore Santalco a prendere gli opportuni contatti con il senatore D'Amelio per acquisire le necessarie notizie su cui riferire più compiutamente alla Commissione.

**SANTALCO, relatore alla Commissione.**  
D'accordo, signor Presidente.

**PRESIDENTE.** Non facendosi osservazioni, il seguito della discussione dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 19,45.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale  
e dei resoconti stenografici*

**DOTT. ETTORE LAURENZANO**