

(N. 1660-A)
Resoconti III**BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO
PER L'ANNO FINANZIARIO 1971****ESAME IN SEDE REFERENTE
DELLO STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA
DEL MINISTERO DELLE FINANZE**

(Tabella n. 3)

**Resoconti stenografici della 5ª Commissione permanente
(Finanze e tesoro)****INDICE****SEDUTA DI MARTEDI' 16 MARZO 1971**

PRESIDENTE	Pag. 29, 37, 38
ANDÒ, <i>relatore</i>	29
SOLIANO	37
TRABUCCHI	37

SEDUTA DI MARTEDI' 30 MARZO 1971

PRESIDENTE	Pag. 38, 44, 45
SOLIANO	44
STEFANELLI	38

SEDUTA DI MERCOLEDI' 14 APRILE 1971

PRESIDENTE	Pag. 46, 47
MACCHIAVELLI, <i>sottosegretario di Stato per le finanze</i>	46, 47

SEDUTA DI MARTEDI' 16 MARZO 1971**Presidenza del Presidente MARTINELLI***La seduta inizia alle ore 18,40.**Sono presenti i senatori: Andò, Baldini,
Biaggi, Bolettieri, Buzio, Cerri, Cifarelli,**Colella, De Luca, Fada, Ferri, Fortunati,
Martinelli, Masciale, Pirastu, Segnana, So-
liano, Stefanelli, Trabucchi, Valsecchi Athos
e Zugno.**Intervengono i sottosegretari di Stato per
le finanze Attaguile e per il tesoro Schie-
troma.***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 1971****— Stato di previsione della spesa del Mini-
stero delle finanze (Tabella 3)****P R E S I D E N T E .** L'ordine del gior-
no reca l'esame preliminare del disegno di
legge: « Bilancio di previsione dello Stato
per l'anno finanziario 1971 — Stato di previ-
sione della spesa del Ministero delle fi-
nanze ».**A N D Ò , relatore.** Onorevoli colleghi,
nel presentare lo stato di previsione della
spesa del Ministero delle finanze per l'eser-
cizio finanziario 1971, desidero fare una
premessa di carattere generale. Il bilan-
cio, oggetto del nostro esame, va soprat-
tutto visto sotto un angolo visuale parti-

colare. L'Amministrazione finanziaria, infatti, adempie un compito assai delicato, certo il più ingrato, che è quello di chiedere ai cittadini l'adempimento di un obbligo di legge che incide sul patrimonio, piccolo o grande che sia, di ciascun cittadino; per cui essa deve continuamente sforzarsi di rendere il servizio il più efficiente possibile e gli strumenti di prelievo sempre meglio adeguati alla situazione reale del Paese e alle sue esigenze, cercando in pari tempo di stabilire e sviluppare i migliori rapporti di fiducia con i contribuenti. Ed è proprio per rispondere a questa necessità che l'Amministrazione finanziaria è costretta ad aumentare le spese correnti, specialmente quelle riguardanti il personale, le attrezzature, gli strumenti tecnici, eccetera.

Ognuno sa infatti come e quanto siano obiettivamente distanti da quello che dovrebbe essere un rapporto di reciproca fiducia, gli organi dell'Amministrazione finanziaria, da una parte, ed i contribuenti, dall'altra. Il discorso sulle motivazioni di questo stato di fatto sarebbe troppo lungo anche perchè la sua analisi dovrebbe necessariamente rimontare agli albori della costituzione del regno e dell'unità della nazione italiana. Non è il caso neanche di tentare di riferirne, secondo le esperienze storiche e quelle attuali che ci offrono la realtà, le cronache e le polemiche; ma in altra sede il discorso tuttavia andrebbe fatto per approfondire e per pubblicizzare i motivi per i quali è in corso di dibattito la nuova legge sulla riforma tributaria, della quale farò cenno più avanti e che deve essere considerata non soltanto come un sistema più severo e più idoneo allo scopo di creare una migliore e più giusta perequazione nella tassazione e nella riscossione dei tributi, quanto come uno strumento che serva a ricreare ed a stabilire un nuovo rapporto, anche sul piano umano, tra il contribuente ed il fisco; rapporto la cui importanza in ogni senso e per ogni riflesso è fondamentale per l'economia generale del Paese oltre che per la basilare eticità che deve presiedere alla conduzione dell'amministrazione e del governo dello Stato.

Entrando nel merito del bilancio, lo stato di previsione del Ministero delle finanze per il 1971 prevede una spesa complessiva di 1.671 miliardi e 200,2 milioni, di cui 1.666 miliardi e 3,1 milioni per la parte corrente, 5 miliardi e 192,1 milioni in conto capitale e 5 milioni per rimborsi di prestiti.

È da tenere presente che, con riferimento ad alcuni provvedimenti legislativi in corso e che sono di competenza del Ministero delle finanze, esistono tra i mezzi accantonati nell'apposito Fondo del Ministero del tesoro 29 miliardi e 743,5 milioni da aggiungere eventualmente alla parte corrente.

Tenuto conto anche di altri accantonamenti che ammontano ad un miliardo e 743,7 milioni, la spesa complessiva del Ministero delle finanze assomma a 1.672 miliardi e 943,7 milioni, di cui 1.667 miliardi e 746,4 milioni per la parte corrente, 5 miliardi e 192,1 milioni in conto capitale e 5 milioni per rimborso di prestiti.

È chiaro che l'utilizzazione degli accantonamenti suddetti è subordinata all'approvazione dei relativi provvedimenti. Detti accantonamenti sono così suddivisi: milioni 95,5 quale compenso per le notifiche degli atti dell'Amministrazione finanziaria relativi all'accertamento e alla liquidazione delle imposte dirette e delle tasse ed imposte indirette sugli affari, 28 miliardi per abolizione del diritto per servizi amministrativi e del diritto di statistica; 100 milioni per aumento del contributo statale all'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti « Giovanni Amendola »; 924 milioni quale proroga a favore dell'UNIRE dell'abbuono sui diritti erariali accertati sulle scommesse; 621 milioni per gli organici dei sottufficiali e dei militari di truppa della Guardia di finanza.

Per quanto riguarda la spesa globale, possiamo dire che essa segue l'identica linea dei precedenti bilanci con un aumento però di 253 miliardi e 719,4 milioni rispetto al 1970 (+15 per cento circa), dovuto:

1) all'incidenza di leggi precedenti e all'applicazione di provvedimenti legislativi in-

BILANCIO DELLO STATO 1971

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

tervenuti (184,6 miliardi) tra cui vanno ricordate: la legge 24 dicembre 1966, n. 1276, concernente proroga a favore dell'UNIRE dell'abbuono sui diritti erariali accertati sulle scommesse (—3 miliardi e 300 milioni); la legge 1° agosto 1969, n. 464, riguardante l'elevazione della misura dell'assegno integrativo mensile di cui all'articolo 20 della legge 18 marzo 1968, n. 249 (+10 miliardi e 751,9 milioni); la legge 22 dicembre 1969, n. 965, concernente norme sull'indennità di alloggio dovuta al personale delle forze di polizia (+5 miliardi e 191,9 milioni); la legge 22 dicembre 1969, n. 967, concernente norme sul trattamento economico del personale delle forze di polizia impiegate in sede di servizio di sicurezza pubblica (+7 miliardi e 267 milioni);

2) all'adeguamento delle dotazioni di bilancio alle occorrenze della nuova gestione (+69 miliardi e 35 milioni); tra queste spese sono da mettere in rilievo: quelle connesse al gettito delle varie entrate e riflettenti le quote sui canoni di abbonamento alle Radio Audizioni circolari e alla Televisione spettanti alla Società concessionaria, al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e all'Accademia di S. Cecilia; la quota di 2/5 del provento delle tasse erariali di circolazione da devolvere a favore delle Province, le vincite al lotto, la devoluzione ai Comuni della quota del 78 per cento del provento dei diritti erariali sui pubblici spettacoli, sui giuochi e trattenimenti di qualunque genere e sulle scommesse; quelle concernenti restituzione e rimborsi di imposte di fabbricazione sui prodotti esportati, di diritti all'esportazione, di prelievi agricoli, alla produzione e all'esportazione per i prodotti ortofrutticoli; la somma per ammortamento di beni immobili patrimoniali;

3) al trasporto di fondi allo stato di previsione del Ministero del tesoro (—294 milioni) riguardante la spesa per le elaborazioni statistiche dei prodotti oggetto della politica agricola comune, che viene assunta direttamente dall'Istituto centrale di statistica.

Seguendo ora la classificazione funzionale, le spese complessive sono così ripartite:

spese per il personale in attività di servizio (composto di 51.893 civili, 41.077 di militari e 326 di operai per un totale di 93.296 unità: +423 rispetto al 1970): 230 miliardi e 684,8 milioni;

spese di carattere sociale, e cioè a favore dell'Istituto nazionale case degli impiegati dello Stato destinate ad alloggi per gli ufficiali e sottufficiali della Guardia di finanza: 107,1 milioni, a favore dei pensionati del lotto: 12 milioni, a favore dell'Istituto nazionale dei giornalisti italiani: 300 milioni, dell'Ente nazionale per la protezione degli animali: 76 milioni, per l'istruzione e la cultura (devoluzioni di quote di abbonamenti alla Radio e alla Televisione a favore della Società concessionaria e dell'Accademia di S. Cecilia): 105 miliardi e 500 milioni;

interventi nel campo economico: sovvenzioni all'importazione di alcuni prodotti oggetto della politica agricola della CEE: 4 miliardi;

contributi e devoluzione di quote di entrate erariali a favore delle province, dei comuni, dei consorzi stradali: 596 miliardi e 367,2 milioni;

altre spese: per vincite al lotto: 90 miliardi, per rimborsi tasse, imposte varie e rimborsi di prelievi agricoli: 491 miliardi e 43,1 milioni, per ammortamenti di beni immobili patrimoniali: 10 miliardi e 375 milioni.

Illustrato, così, lo stato di previsione delle spese per il 1971, mi sembra opportuno fare alcune considerazioni di carattere particolare.

Circa le spese per il personale, è da considerare che, tenute presenti la delicatezza dei servizi e la necessità di avere quadri adeguati ed efficienti, esiste qualche carenza preoccupante nei gradi intermedi specie tra i tecnici; di ciò è da tenere particolarmente conto in quanto è proprio dai quadri intermedi che devono uscire domani i dirigenti di grado elevato attraverso un'accurata selezione.

BILANCIO DELLO STATO 1971

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

In merito alla situazione del personale civile di ruolo, una notevole differenza si riscontra tra il numero del personale in ser-

vizio e quello previsto dai ruoli organici. Ciò si evidenzia dai seguenti dati che ho avuto modo di consultare:

	Posti in organico	Posti coperti	Deficienze
Personale direttivo	9.193	7.782	1.411
Personale di concetto	15.357	12.344	3.013
Personale esecutivo	24.675	21.533	3.142
Personale ausiliario	5.218	4.279	939
In totale	54.443	45.938	8.505

Rispetto alla situazione del 1969 va però precisato che i posti di organico coperti sono aumentati da 43.100 a 45.938 unità, riducendosi in tal modo le deficienze da 11.343 a 8.505 unità. Va notato, tuttavia, che tale migliorata situazione non interessa anche la carriera direttiva per la quale, invece, il numero dei posti scoperti è aumentato da 1.300 a 1.411 unità.

Per quanto riguarda poi il personale militare, questo, pur rimanendo con la stessa forza numerica, è in grado oggi di svolgere meglio il suo delicato e gravoso compito della lotta contro le evasioni fiscali ed il contrabbando, sia perchè è stato dotato di maggiori e più efficienti mezzi, sia perchè riceve una migliore formazione. Questi miglioramenti, in uno con l'aumento del personale e degli stipendi, giustificano pienamente l'aumento di spesa per il personale: + 35 miliardi e 506,3 milioni rispetto all'esercizio 1970.

Un giudizio senz'altro positivo è da dare per le spese di carattere sociale ed economico, menzionate sopra, nonchè per lo stanziamento a favore della formazione e della conservazione del Catasto terreni e della redazione meccanografica degli atti (2 miliardi) per la formazione e la conservazione del Catasto edilizio urbano e redazione meccanografica degli atti (350 milioni); per le spese di miglioramento, amministrazione e mantenimento dei canali demaniali e per le spese connesse (1 miliardo e 500 milioni); per il miglioramento dei servizi meccanografici dell'Anagrafe tributaria (1 miliardo e 550 milioni); per investimen-

ti (6 miliardi e 235 milioni) destinati al rinnovo di impianti (il 50 per cento di questa cifra sarà destinato ad imprese situate nel Mezzogiorno). Tali investimenti si rendono necessari in considerazione anche delle decisioni prese dal Consiglio dei ministri della CEE in data 7 febbraio 1970, in forza delle quali si mette fine ai diritti esclusivi detenuti dai Monopoli di Stato; e precisamente a partire dal 1970 per la coltivazione del tabacco grezzo e non oltre il 1° gennaio 1975 per il settore del commercio.

Su tutti codesti settori avrò modo di ritornare brevemente più avanti in relazione alla riforma tributaria.

Una parola circa la devoluzione di entrate di quote erariali a favore dei comuni, delle provincie e di altri enti (706 miliardi e 385,3 milioni). In merito a questi provvedimenti è da notare che in forza della legge n. 964 del 22 dicembre 1969 si è dato un ulteriore notevole aiuto ai bilanci dei comuni e delle provincie (182,2 miliardi per il 1971); ma non si può dire che con ciò si sia risolto il problema o che questo sia stato avviato ad una soluzione soddisfacente. Il disavanzo di dette amministrazioni, infatti, continua a crescere, sia per il costante aumento degli oneri finanziari, sia per la mancanza di interventi adeguati in materia di infrastrutture urbane primarie e secondarie. Penso che sia opportuno che, anche dopo le prime esperienze, si riveda la ripartizione delle entrate fra Stato ed enti locali, come pure che si riesamini (il che non interessa il Ministero delle finanze

direttamente) tutta la materia degli oneri finanziari a carico degli enti locali specie per quanto riguarda le infrastrutture urbane, il settore della scuola, i servizi sociali, eccetera.

Qualche altra osservazione in merito ad alcuni settori particolari.

Circa l'amministrazione dei Monopoli di Stato, l'avanzo di gestione (130,9 milioni) costituisce un fatto senz'altro positivo, che si verifica tra l'altro solo da 3 anni. Per dare però un giudizio più preciso e completo intorno al bilancio dei Monopoli, occorre ancora tener presente che in esso sono contemplate due spese importanti: una di 2 miliardi e 471,8 milioni per annualità dovute alla Cassa depositi e prestiti quale rimborso per anticipazioni ottenute a pareggio dei disavanzi passati; una di 3 miliardi e 471,8 milioni quale integrazione dei fondi di riserva per le spese impreviste.

Nel bilancio di previsione in esame non figurano iscritte le somme relative alla istituzione ed al funzionamento degli uffici che amministreranno la istituenda Imposta sul valore aggiunto, nonché quelle relative a tutto il complesso delle attività occorrenti per l'attuazione della riforma tributaria nella parte afferente la Direzione generale delle tasse.

Ovviamente la esclusione è da giustificarsi per l'inesistenza, al momento, di un provvedimento legislativo che autorizzi tali spese.

È prevedibile quindi che, non appena approvato il disegno di legge delega per la riforma tributaria, si possa provvedere alle opportune variazioni di bilancio per stanziare le somme occorrenti a questo titolo.

Ma l'esame del bilancio non mi pare possa prescindere da una indagine, sia pure rapida e sommaria, su quello che è l'andamento attuale dei servizi principali del Ministero, perchè si abbia un quadro dell'importanza del settore — di cui il bilancio di previsione è l'espressione in cifre — e perchè, nel dibattito, si possano esprimere giudizi e valutazioni che incideranno quindi sulla spesa.

Per il che ho assunto notizie e informazioni che riferisco, accompagnate da alcune osservazioni.

L'amministrazione delle dogane e delle imposte indirette ha realizzato — con l'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica 2 febbraio 1970, n. 62 e 18 febbraio 1971, n. 18 nonché dei numerosi altri provvedimenti posti in essere nel quadro dell'armonizzazione in sede comunitaria di disposizioni legislative in materia doganale — un completo aggiornamento della vetusta e superata normativa doganale, adeguando principi, istituti e procedure alle odierne esigenze dell'economia nazionale e degli scambi internazionali.

La nuova legislazione, perfettamente aderente alle direttive a suo tempo dettate dal Parlamento ed agli orientamenti comunitari, non mancherà certamente di rimuovere gli inconvenienti che maggiormente si frappongono al regolare e sollecito svolgimento dei traffici, indispensabile per lo sviluppo — a costi competitivi — della produzione e per il soddisfacimento delle esigenze del consumo e del turismo del nostro Paese.

Da notizie assunte, mi risulta che l'Amministrazione, considerata peraltro l'urgenza di procedere, insieme con l'ammodernamento delle disposizioni legislative, anche alla messa in funzione degli strumenti tecnici più idonei per far fronte alle pressanti nuove esigenze, sta provvedendo ad acquisire i dati relativi a tutte quelle moderne infrastrutture di cui le dogane, gli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione ed i laboratori chimici delle dogane necessitano per adeguare la loro funzionalità al ritmo sempre più accelerato dell'interscambio.

Anche nel settore delle imposte di fabbricazione, l'Amministrazione è impegnata ad attuare modifiche ed aggiornamenti alla relativa legislazione, specie nel settore petrolifero e petrolchimico, viste le accresciute esigenze operative degli impianti di lavorazione che richiedono l'adozione di procedure fiscalmente valide, ma semplificate al massimo.

Con lo scopo di potenziare ed accelerare i servizi di controllo e di visita fiscale esi-

stenti nelle più importanti aerostazioni, sono state già avviate idonee trattative con gli enti competenti, per la realizzazione presso tali aeroporti di impianti televisivi a circuito chiuso.

In particolare, per l'aeroporto intercontinentale di Fiumicino tali lavori preliminari sono già stati portati a termine e l'installazione dell'impianto — si assicura dagli elementi responsabili — sarà completata entro il primo semestre dell'anno in corso.

Ove poi si consideri l'indirizzo che è stato dato alla nuova legislazione doganale, per il settore dogane si manifesta urgente ed attuale anche l'esigenza di una efficiente meccanizzazione delle scritture e relative contabilità, specificatamente prevista dall'articolo 24, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 2 febbraio 1970, n. 62.

L'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette starebbe, pertanto, effettuando studi ed esperimenti sui problemi contabili sia delle dogane che degli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione, certa che la meccanizzazione di tali complessi servizi porterà ad un ulteriore snellimento e semplificazione delle procedure, assicurando anche la trasmissione, quale sottoprodotto della gestione del servizio delle contabilità e del credito doganale, dei dati occorrenti per le elaborazioni proprie dell'Anagrafe centrale tributaria.

Naturalmente, le particolari necessità dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte dirette debbono essere tenute ben presenti in sede di previsioni di spese al fine di evitare che, per mancanza degli opportuni stanziamenti di bilancio, gli Uffici siano privati delle moderne infrastrutture tecniche indispensabili per porli sullo stesso piano operativo dei similari servizi degli altri Paesi della Comunità economica europea.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi tributari, è appena il caso di osservare che i lineamenti fondamentali dello schema organizzativo sono condizionati dall'assetto definitivo che andranno ad assumere, nel contesto della normativa in corso di predisposizione dalle apposite sottocommissioni del Comitato di attuazione della riforma, gli

uffici preposti all'accertamento ed al prelievo ed in particolare gli attuali Uffici delle imposte e del registro.

Gli elementi di giudizio raccolti nel corso del 1970, suffragati da apposita indagine conoscitiva esperita fra le maggiori società specializzate nel ramo, hanno consentito di individuare la organizzazione ottimale di base per l'Anagrafe tributaria, che dovrà poggiarsi su unità periferiche — ubicate presso gli organismi utenti del sistema e le singole fonti interne di informazioni — collegate con un impianto centrale di elaborazione.

Nello schema organizzativo sopra configurato l'impianto elettronico centrale dell'Anagrafe tributaria assolverà le funzioni di pertinenza dello schedario generale dei titoli azionari e quelle concernenti la parte centralizzata delle elaborazioni afferenti alla applicazione dell'Imposta sul valore aggiunto.

Nella sfera degli adempimenti specifici del sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria non sono compresi quelli relativi ai servizi del catasto, delle dogane e del corpo della Guardia di finanza.

Per l'atipicità dei suoi interventi e per il previsto inserimento obbligatorio nell'area comunitaria, la meccanizzazione del servizio delle dogane si attuerà in maniera autosufficiente, atta comunque ad assicurare lo apporto delle notizie di competenza dall'Anagrafe tributaria.

Per le specifiche esigenze d'istituto, il sistema di meccanizzazione del Corpo della guardia di finanza continuerà a svolgersi in maniera autonoma, previo potenziamento dell'impianto elettronico e della rete di collegamento attualmente esistenti, allo scopo di assicurare il proprio contributo operativo alle esigenze dell'anagrafe tributaria.

La realizzazione del sistema dovrà essere necessariamente graduale onde consentire all'Amministrazione di adeguare progressivamente alle nuove tecniche la mentalità del personale, le procedure e le attrezzature.

Si tratterà, infatti, di un radicale rivolgimento che inciderà profondamente in tutti i settori del servizio e che comporterà so-

stanziali innovazioni nei rapporti tra gli uffici ed i contribuenti.

Sotto tale profilo è stato studiato un piano quinquennale di sviluppo e sono state definite le caratteristiche degli apparati occorrenti e delle fasi operative di sviluppo (preparazione, impianto e gestione).

Nei mesi di dicembre 1970 e gennaio 1971 è stata svolta a cura della competente commissione per l'ammodernamento e la meccanizzazione della pubblica amministrazione in seno al Provveditorato generale dello Stato apposita indagine di mercato entro i ristretti limiti di tempo imposti dalla necessità di assicurare il minimo di margine necessario in rapporto agli adempimenti temporali previsti dalla riforma, onde acquisire in unico contesto le apparecchiature e le prestazioni di personale specializzato.

Mi risulta che le indicazioni fornite dal Provveditorato sono attualmente al vaglio del Comitato di attuazione della riforma e dovranno sfociare tra breve nella predisposizione di uno schema di contratto che verrà sottoposto all'approvazione del Consiglio di Stato.

Particolare importanza assumeranno certamente, in relazione ai previsti sviluppi dell'anagrafe tributaria, la espandibilità ed affidabilità del sistema integrato che verrà sperimentato dapprima per il distretto di Roma onde fornire elementi tecnici validi alla definizione delle procedure ed all'analisi dei sistemi operativi.

Le relative occorrenze finanziarie, non precisabili in anticipo, verranno prospettate alla Ragioneria generale dello Stato per le corrispondenti integrazioni agli stanziamenti di bilancio, a conclusione delle fasi di predisposizione degli strumenti di definizione degli stipulandi negozi giuridici.

Altri settori di minore rilevanza della Direzione generale per l'organizzazione dei servizi tributari riguardano la messa a punto delle procedure meccanografiche interessanti alcuni aspetti del contenzioso penale tributario, del servizio delle restituzioni per prodotti agricoli esportati e di alcuni servizi licenze di minuta vendita rilasciate dagli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione.

Particolare incentivazione è stata conferita alla preparazione specifica del personale dei ruoli meccanografici, che riceverà impulso decisivo durante l'avvio dalle prestazioni di personale specializzato fornito dalla casa produttrice delle apparecchiature in corso di acquisizione.

Infine, in dipendenza della imminente attuazione della riforma tributaria, l'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali si troverà fortemente impegnata, postulando il disegno di legge all'esame del Parlamento, da un lato l'aggiornamento delle strutture censuarie alla situazione di fatto e di diritto, dall'altro l'avvicinamento nei limiti del possibile della rappresentazione dello stato dei terreni e dei fabbricati e dei relativi redditi alla situazione di fatto.

Ed invero l'articolo 12, punto 10), del disegno di legge assegna all'Amministrazione del catasto il compito di provvedere al perfezionamento ed alla revisione del sistema catastale con particolare riguardo alle esigenze di attualità e di flessibilità ed alla disciplina delle iscrizioni e delle volture.

In conseguenza l'Amministrazione ha dato l'avvio, nei limiti delle forze disponibili, alla eliminazione dell'arretrato esistente nelle scritture censuarie, all'incrementazione di tutta la serie organica dei lavori nell'indirizzo assegnato dal legislatore ed alla predisposizione degli atti per la meccanizzazione.

Particolare rilevanza assumono questi ultimi, nei quali l'amministrazione italiana può vantare un primato rispetto anche alle nazioni più progredite. È stato infatti ultimato tutto il ciclo di analisi dei sistemi e delle procedure nonché di predisposizione dei relativi programmi per le elaborazioni meccanografiche, programmi già ampiamente collaudati attraverso i soddisfacenti risultati conseguiti nelle provincie a catasto meccanizzato su base elettronica.

L'ampiezza delle previsioni operative indicate, tenuto anche presente che le dimensioni dell'archivio e la natura delle informazioni da memorizzare escludono la possibilità di soluzioni settoriali o comunque limitate, postula l'assegnazione, negli stanziamenti di bilancio dei prossimi esercizi,

degli importi ritenuti necessari dall'amministrazione.

D'altra parte, è da considerare che la somma degli sforzi resa necessaria per realizzare un così ingente patrimonio — elemento indispensabile ad ogni programmazione e sviluppo di uno stato civile, qual è il catasto — legittima ampiamente le occorrenze indispensabili alla sua efficienza e funzionalità che, in definitiva, si traduce a vantaggio della collettività nazionale.

Concludendo, da questa mia relazione si evince chiaramente come ormai tutta la politica della spesa, così come l'andamento dei servizi, sono informati e orientati verso la grande riforma in corso.

Dal che deriva — pur nell'evidente e apprezzabile sforzo, quale emerge dalle poste passive del bilancio, di migliorare l'aspetto organizzativo del Ministero delle finanze — la necessità di un piano organico finanziario per l'attuazione della riforma tributaria.

Occorrerà pertanto provvedere a dotare il Ministero delle finanze dei maggiori mezzi per la formazione del personale ai nuovi compiti e per l'acquisizione delle più moderne attrezzature atte a fronteggiare una trasformazione di struttura impositiva, quale deriva dal disegno di legge in corso di approvazione, del tutto nuova per il nostro Paese.

Non si tratta, infatti, soltanto di riconsiderare le basi del prelievo con quanto consegue sul piano degli effetti economici, bensì di far scaturire dalla nuova concezione impositiva un rapporto radicalmente modificato tra uffici finanziari dello Stato e cittadini contribuenti, nella panoramica di una finanza erariale unitariamente integrata nei suoi fini e nei suoi gradi di sovranità.

Se esistono, come esistono, riforme che costano allo Stato e non rendono se non in termini di una più larga dimensione di servizi pubblici o di un avvicinamento di larghi strati sociali a benefici un tempo limitati a pochissimi gruppi, la riforma tributaria, in quanto diretta a rendere più razionale e più generale il prelievo delle risorse finanziarie dello Stato, non ha un costo in senso proprio in quanto strumento primario di ammodernamento di un sistema, qual

è quello tributario, che è la sola fonte di tutte le risorse necessarie a soddisfare le esigenze del pubblico interesse in chiave di maggiori beni e servizi posti a disposizione della collettività nazionale. Sotto tale profilo, il bilancio della spesa del 1971 non può che assumere il contenuto di un bilancio di attesa e di riserva, tenendo presente una possibile caduta del gettito delle entrate tributarie per effetto della riforma che andrà in vigore nel 1972. Occorrerà quindi — nel bilancio futuro — che siano assegnati al Ministero delle finanze più larghi fondi di dotazione per assicurare l'esecuzione di un disegno di legge estremamente complesso per le implicazioni di ogni ordine e grado che potranno derivare per l'economia della spesa pubblica e privata.

Onorevoli colleghi, dopo questa necessariamente sommaria esposizione, sento di dovere esprimere un giudizio positivo sul bilancio in esame e di rivolgere un vivo apprezzamento al Ministro, per l'impegno e per il senso di responsabilità dimostrati. La riforma tributaria, come ho già detto, porterà come conseguenza una revisione profonda nella struttura del Ministero delle finanze, adeguandola alla nuova realtà, quale essa sarà. Si può obiettare che, così stando le cose, il bilancio attuale avrebbe potuto prevedere un idoneo compendio di spese vincolato nella sua specifica destinazione all'attuazione della riforma tributaria; che la riforma non involge solo soluzioni a lungo termine ma anche soluzioni a breve termine. La discussione che attualmente si svolge alla Camera dei deputati, però, ci dice che il disegno di legge è lungi dal costituire un documento che richieda l'obbligo di provvedere fin da questo momento a tutti gli adeguamenti conseguenti, anche se è già possibile delineare il quadro generale della riforma. Donde quella configurazione che ho già dato all'attuale stato di previsione, quale bilancio di attesa e di riserva, funzionalmente rispondente alla situazione attuale delle finanze dello Stato. È per tutte queste ragioni che, ringraziandovi della cortese attenzione, vi chiedo di volere esprimere parere favorevole sullo stato di previsione del-

la spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio 1971.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Andò per la sua bella relazione, così ricca anche di prospettive per il futuro. Egli ha definito il presente bilancio: « un bilancio di attesa »; effettivamente noi ci attendiamo molto dalla nuova struttura dell'imposizione che dovrebbe derivare dall'approvazione della legge-delega per la riforma fiscale, per cui non possiamo che associarci al relatore nei suoi auspici.

Vorrei ora sapere dai colleghi se ritengono opportuno iniziare subito la discussione.

S O L I A N O . Vorrei richiamare la sua attenzione su una questione. Noi esaminiamo il bilancio in una sede cosiddetta informale, il che però non toglie certo sostanza alla nostra discussione poichè questa, in ultima analisi, si tradurrà appunto in una discussione sostitutiva di quella formale.

P R E S I D E N T E . Più che informale il nostro esame è preliminare, come afferma la lettera del Presidente del Senato.

S O L I A N O . Questo ci pone anche nella condizione, a mio avviso, di poter ascoltare tutte le relazioni sugli stati di previsione dei vari dicasteri senza seguire quella logica naturale per cui bisognerebbe affrontare insieme il discorso sull'entrata e quello sulla spesa.

Ciò considerato, il Gruppo cui appartengo sarebbe dell'idea di affrontare globalmente l'esame dei suddetti stati di previsione, ed alla presenza dei Ministri responsabili; altrimenti correremmo il rischio di svolgere ora una discussione la cui conclusione non avrebbe luogo prima di quindici o venti giorni, ed il senso di tale procedura mi sfugge totalmente poichè la discussione stessa non potrebbe essere che accademica, utile cioè solo ad occupare il tempo. Certo, concordiamo sull'opportunità di concludere al più presto l'esame del bilancio, per cui ci impegnamo anche a limitare nei nostri interventi, a seconda del tempo che avremo a disposizione, i rilievi e le osservazioni; co-

munque, come ho già detto, pensiamo che la discussione vada iniziata solo quando saremo certi di poterla concludere.

P R E S I D E N T E . Mi sembra che in linea di massima si possa seguire la via indicata dal senatore Soliano: in questa settimana, cioè, potremmo ascoltare tutte le relazioni che verranno presentate, dopodichè vedremo il da farsi. Vorrei sentire in merito il parere della Commissione.

T R A B U C C H I . Io penserei che si potrebbe anche iniziare ad esaminare il bilancio per quanto riguarda il Ministero delle finanze: non perchè non ritenga ragionevole la proposta del collega Soliano ma per la particolare caratteristica del bilancio stesso, che quest'anno non può dirci nulla circa gli orientamento della suddetta Amministrazione. L'Amministrazione delle finanze, cioè, vive attualmente una specie di proseguimento artificiale del 1970, poichè quanto riguarda il 1972 dovrà, almeno in teoria, essere impostato *ex novo*.

P R E S I D E N T E . Il senatore Trabucchi ha il diritto di parlare, se lo desidera. Debbo però fargli presente che ciò significherebbe iniziare la discussione.

T R A B U C C H I . Mi riservo di affrontare la nuova impostazione del Ministero quando discuteremo il provvedimento di riforma fiscale. Per il momento desidero solo dichiarare che la relazione del senatore Andò non può non essere approvata in tutti i suoi particolari, pur concernendo una situazione che ha innegabilmente i suoi difetti. Tali difetti, del resto per il momento vanno considerati come stabilizzati, in attesa appunto della riforma; vi è però un problema che va diventando sempre più grave — e vi ha accennato, sia pure di sfuggita, anche il relatore, parlando dei contratti da stipulare per certi servizi, cioè quello della carenza, nella pubblica Amministrazione, di personale ad alta specializzazione tecnica. Noi siamo infatti costretti a ricorrere ad alcune organizzazioni per far funzionare i nostri uffici, ma — per una for-

BILANCIO DELLO STATO 1971

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

ma di pudore veramente... impudica — non abbiamo il coraggio di riconoscere che con gli stipendi che offriamo non potremo mai avere il personale adatto.

Per quanto riguarda il Catasto dirò che avrei visto volentieri continuare gli stanziamenti, quanto meno per concludere quel poco che è stato fatto e si sta facendo, mentre la speranza nel futuro farà sì che quest'anno si farà ancora meno di quello che si è fatto negli anni scorsi. Questa situazione, però, è transeunte; vedremo che cosa avverrà.

P R E S I D E N T E . La ringrazio.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 18,55.

SEDUTA DI MARTEDI' 30 MARZO 1971

Presidenza del Presidente MARTINELLI

La seduta inizia alle ore 11.

Sono presenti i senatori: Andò, Baldini, Belotti, Biaggi, Bolettieri, Borsari, Buzio, Colella, De Luca, Fada, Ferri, Martinelli, Masciale, Pirastu, Segnana, Soliano, Stefanelli, Valsecchi Athos e Zugno.

Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze Attagui e Borghi.

F E R R I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971

— Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze (Tabella 3)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame preliminare del disegno di legge: « Bilancio di previsione

dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze ».

S T E F A N E L L I . Molti sono i problemi che in sede di esame del preventivo possono essere posti: tra questi vi è quello del prelievo tributario, quello della regolamentazione del settore della CEE con riguardo alle esigenze di uno stato in fase di decentramento, e quello del riordino degli uffici in vista della riforma burocratica e della finanza locale.

Il tempo a nostra disposizione, molto ristretto per l'avvicinarsi dei termini ultimi costituzionali di approvazione del bilancio e per la gravosità ed urgenza di altri provvedimenti, non ci consente di dilungarci troppo sulle numerose questioni che anche nella chiara introduzione del senatore Andò sono state evidenziate. D'altra parte, pur riconoscendo che siamo in sede di seconda lettura del bilancio, che siamo distanti pochi giorni da un dibattito svoltosi nell'altro ramo del Parlamento, provocato da interrogazioni sul problema dell'evasione fiscale, che ha trovato ampia risonanza sulla stampa, e ci apprestiamo, credo, alla discussione sul disegno di legge concernente la riforma tributaria, io ritengo che alcune cose vanno dette in senso critico, altre perchè richiedono delucidazioni stante la carenza di elementi specifici d'informazione della nota preliminare dello stato di previsione, altre ancora perchè necessitano di ulteriore approfondimento.

Affrontando l'esame del preventivo terrò in evidenza il conto dei residui passivi al 31 dicembre 1969 e la relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il nominato esercizio finanziario, e ciò anche ai fini di sapere dal rappresentante del Governo se ed in quale misura la gestione del bilancio 1970, per la cui conoscenza non disponiamo di tutti i dati necessari, sia incorsa nelle carenze rilevabili dai citati documenti e, inoltre e soprattutto, per sapere se queste carenze non trovino continuazione e ripetizioni nell'esercizio in corso.

Svolgendo l'analisi della funzionalità dei diversi servizi del Ministero delle finanze

in relazione alla prossima riforma tributaria, l'onorevole relatore ha individuato la necessità di prevedere un piano finanziario e non trovandolo nella previsione di spesa del bilancio in esame, ha concluso che sotto questo profilo il bilancio per l'esercizio 1971 ha sostanzialmente il carattere di bilancio di attesa, che secondo me vuol dire di speranza. Il senatore Trabucchi lo ha definito interlocutorio, cioè che tende soprattutto a far pensare che non si è smesso e non si cesserà di occuparsi dell'obiettivo da raggiungere. In verità è più significativo il silenzio della nota preliminare che si accontenta di citare le leggi preesistenti e quelle intervenute, nonché le voci inerenti all'adeguamento della dotazione di bilancio (più 69 miliardi) per giustificare il complessivo aumento di circa 254 miliardi rispetto alle spese del precedente esercizio, senza che questa maggiore spesa e la spesa nel suo totale abbiano nulla a che vedere con gli obiettivi anzidetti.

Si nota, nel bilancio, l'inadeguatezza della spesa in conto capitale rispetto alla spesa corrente che non riguarda solo la meccanizzazione dei servizi, ma tutta l'attrezzatura tecnica della vigilanza, intesa come controllo in senso generale. È un fatto certo che la riforma tributaria non può essere seriamente attuata se non si riorganizzano radicalmente i servizi dell'amministrazione finanziaria; ma non si tratta solo di insufficienza di fondi e di personale perchè per riorganizzazione si deve considerare, soprattutto l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione, la più ampia democratizzazione dello Stato, il pieno funzionamento delle regioni ed il consolidamento degli istituti di autonomia locale, con la più larga partecipazione democratica dei cittadini. Infatti, sotto il profilo dell'organizzazione tributaria, non si può ammodernare ciò che è vecchio e decrepito, ma occorre riformare anche la struttura degli organi ed istituti ai quali è demandata l'applicazione delle imposte, il contenzioso in tutti i suoi stadi e la potestà impositiva. Non si tratta di raggiungere una più equa distribuzione del carico fiscale in nome di una giustizia sociale e per l'applicazione delle

norme costituzionali, ma di incidere attraverso lo strumento finanziario sul processo di sviluppo, orientandolo in senso democratico.

Per quanto riguarda il bilancio del Ministero delle finanze, la produttività dei servizi tributari è un argomento che è diventato tanto più delicato e tanto più impegnativo per l'avvicinarsi del momento di attuazione del progetto di riforma tributaria. Se questa non deve soltanto rispondere ad un disegno politico-economico, ma deve affondare le radici su una modificazione delle funzioni, diventa decisivo il modo come è organizzato, come si intende organizzare tutto l'apparato del Dicastero delle finanze, come sono determinanti per il successo della riforma le modalità di accertamento dei tributi. Allora sorge la prima questione che può riguardare eventualmente anche l'imputazione dei capitoli di spesa; quale grado di circolazione, cioè di interdipendenza vi è tra i servizi al centro e alla periferia? È stato modificato già qualcosa, e s'intende modificare qualcosa per superare una divisione a compartimenti stagni dei vari settori e arrivare a quella visione di sintesi che per esempio l'imposta unica richiede? In sostanza, come si sta operando per creare rapporti completamente nuovi tra amministrazione finanziaria centrale, relativi uffici periferici ed enti locali?

L'onorevole relatore ha accennato al problema della meccanizzazione di tutti i servizi tributari, però dando una rapida scorsa al conto dei residui si legge a pagina 15: « Spese per l'esecuzione di lavori meccanografici, residuo 700 milioni »; a pagina 27: « Spese per acquisto stabili e terreni, residuo 10 miliardi e 405 milioni », dei quali circa 7 miliardi in conto capitale, mantenuti ai sensi dell'articolo 36 della legge di contabilità di Stato; inoltre, altri 11 miliardi di residuo per spese di servizi meccanografici sono previsti a pagina 9. Pertanto desidero chiedere al rappresentante del Governo di fornirci delucidazioni particolari sull'attuale stato della modernizzazione dei servizi nella lotta contro le evasioni fiscali e sull'adozione di im-

pianti elettronici per l'accertamento delle imposte dirette.

L'anagrafe tributaria è ritenuta dal Ministro il pilone fondamentale per un migliore accertamento che dovrà dare l'intera posizione del contribuente e consentire una osmosi di notizie tra le direzioni generali interessate. Se le notizie che ho non sono errate, pare che le informazioni complessive da raccogliere annualmente per l'anagrafe tributaria siano state calcolate nel numero di 70 milioni di unità solo per le imposte dirette e in complesso, per tutti i servizi tributari, di oltre 260 milioni. Cioè, sempre secondo le mie informazioni, la meccanizzazione di tutti i servizi — con un centro elettronico nazionale e centri zionali di raccolta su supporto meccanografico dei dati che affluiranno dai singoli uffici periferici — troverebbe applicazione in un piano che prevede l'impianto di 79 uffici delle imposte dirette meccanizzati nel primo anno, di 139 nel secondo, di 140 nel terzo, di 180 nel quarto e di 121 nel quinto per un totale di 659 uffici, sufficienti, secondo il piano, ad una meccanizzazione integrale del settore. Sono esatti questi dati? In quale fase si trova il piano? Quali mezzi materiali richiede complessivamente il piano e soprattutto esso è conforme agli obiettivi, molto impegnativi, che si vogliono ottenere?

Pare che sia stato effettuato un accurato censimento delle condizioni degli oltre duemila uffici periferici del Ministero delle finanze per cui la Direzione generale dovrebbe essere in grado di conoscere a fondo tutto il sistema degli uffici, dei gettiti e del numero degli adempimenti. Quali sono le condizioni dei locali, del personale e delle macchine di cui dispone il personale? Quale lavoro è stato compiuto ai fini della semplificazione dell'*iter* delle pratiche? Qual è l'andamento, per le voci fondamentali, dei ciclogrammi dei singoli adempimenti, sia relativamente alle imposte dirette, sia alle dogane, sia al registro?

Io ritengo che è possibile introdurre molte semplificazioni e vi è la possibilità di un serio lavoro di miglioramento sistematico del ciclo di operazioni. C'è, è vero, il problema del personale — e l'onorevole rela-

tore ha rappresentato la necessità di un adeguamento dello stesso agli organici ed in particolare ha lamentato una sensibile carenza di personale civile — ma io non ho mai capito perchè la durata media di un concorso, dal momento in cui viene indetto al momento in cui il personale viene assunto, è di oltre due anni. I concorsi vanno sollecitati e non solo per riempire al più presto i vuoti negli organici, origine di disordini nell'amministrazione per l'estrema complicazione che ne deriva al lavoro del personale insufficiente, ma anche per portare la linfa vitale di nuove leve selezionate anche nel campo dell'amministrazione.

A proposito di personale, la nota preliminare del bilancio riporta alla pagina 5 una tabella del personale in attività di servizio dalla quale risulta che la consistenza numerica del personale operaio è di 326.000 unità, del personale militare di 41.077 unità, e del personale civile di 51.893: in quest'ultimo contingente sono comprese 2.764 unità di personale straordinario assumibili ai sensi dell'articolo 24 della legge 19 luglio 1962, n. 959; cioè con chiamata diretta, che significa senza concorso.

Gradirei conoscere le ragioni che inducono il Ministero a far permanere questa forma di assunzione che lascia ampia discrezionalità all'amministrazione, ed i criteri che ispirano le assunzioni dirette, tanto più perchè mi pare che sia solo il Ministero delle finanze ad usufruire di questa eccezione alla norma generale.

Il senatore Andò, nella sua lucida relazione, ha evidenziato anche i problemi dell'adeguamento della normativa doganale alle moderne esigenze degli scambi, dei preparativi del settore del catasto per far fronte ai gravi impegni che su di esso verranno a gravare in seguito alla riforma tributaria, della graduale meccanizzazione di tutti i servizi tributari.

Il catasto rappresenta lo strumento necessario per acquisire il valore dei cespiti immobiliari, terreni e fabbricati. Impostato su sistemi di memorizzazione elettronica e di schedatura magnetica, esso può diventare uno strumento agile, capace di aggiornare

narsi in continuazione, arrivando a calcolare in tempi molto brevi le variazioni di proprietà, di coltura, di classe, di destinazione dei cespiti. Con una radicale trasformazione dei catasti agrari ed urbani, che renda possibile l'eliminazione dei parametri basati sul reddito medio per ancorare le rilevazioni mediante frequenti revisioni al reddito effettivo (in modo da realizzare la parificazione con i redditi di lavoro, di impresa, di capitale immobiliare, eccetera), si può parlare di utilizzazione dei catasti ai fini del coordinamento tra le varie categorie di reddito. Ma per questo occorre una ferma volontà politica.

Il vasto arco dei provvedimenti tecnici (dall'anagrafe tributaria all'allargamento del segreto bancario; dalle verifiche per campione alle più severe penalità, compreso l'arresto degli evasori) non è sufficiente, secondo noi, a dare sicurezza all'obbligo tributario. Bisogna al tempo stesso riservare un largo margine all'accertamento sintetico, quando vi siano fondati motivi di non adeguatezza tra dichiarazione e consistenza patrimoniale, nonchè tenore di vita del contribuente, desumibile da ogni possibile indice: titolarità di patrimoni azionari, acquisti immobiliari, di preziosi e di oggetti di valore, ed altro ancora. Di qui la funzione della democrazia nell'accertamento, che troverebbe espressione nell'istituzione dei consigli tributari e nel ruolo di comuni e regioni in ogni fase del processo tributario.

In sede di esame dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio 1969, il rappresentante del Governo diede notizia dell'iniziativa intrapresa dal suo Dicastero per portare avanti una operazione di smobilitazione di una parte del demanio. Il Ministro spiegò che con la liquidazione di tutti quei beni demaniali disponibili che siano privi di utilità per il paese (in quanto non solo danno un gettito bassissimo, ma comportano un tale onere per le spese di manutenzione da risultare beni negativi), si otterrebbe un duplice scopo: eliminare un peso inutile e reperire fondi per l'ammodernamento delle strutture e delle infrastrutture degli uffici e delle lo-

ro attrezzature, nonchè per la preparazione del personale in funzione di un regime fiscale completamente nuovo. Aggiunse, poi, che, per evitare critiche e per dare all'opinione pubblica la garanzia che tutto viene fatto con assoluta regolarità e imparzialità, senza il peso di influenze esterne o distorsioni, era intenzionato a costituire una commissione ad altissimo livello incaricata di esprimere al Ministro il suo parere consultivo. Ora, al fine di un esame del problema, gradirei conoscere lo stato di fatto di tale iniziativa.

La massa di residui passivi, dell'ordine di 700 miliardi a fine esercizio 1969, non è irrilevante: la sua formazione è costituita da oltre 300 miliardi di trasferimenti compresi nella categoria quinta e da 301 miliardi di poste correttive e compensative delle entrate comprese nella categoria settima e denota una tendenza che si rileva pressochè costante, dall'osservazione dei precedenti esercizi. Circa la formazione di tale rilevante massa di residui passivi, il « gruppo residui » della Commissione per l'esame dei rapporti tra spesa pubblica, risparmio pubblico, mercato finanziario e monetario ha ritenuto di rilevare (come si evince dalla lettura delle pagine 82-86 del libro bianco sui residui del bilancio dello Stato) le cause di permanenza dei residui concernenti la categoria quinta (trasferimenti) nel carattere fisiologico del fenomeno, legato a una serie di procedimenti per cui il riparto delle quote può effettuarsi, per una parte, soltanto nell'esercizio successivo; quelle di pertinenza della categoria settima (correttivi e compensativi delle entrate) nella complessità delle procedure previste per le restituzioni e i rimborsi di imposte, nonchè nella deficienza del personale; e quelle concernenti i residui passivi, di importo assai rilevante, riguardanti quote del gettito IGE da devolvere agli enti locali a compensazione delle minori entrate conseguenti dall'abolizione di alcune imposte locali, nella mancata presentazione delle domande di contributo alle rispettive intendenze di finanza.

La Corte dei conti, in sede di relazione sul Rendiconto generale dello Stato per

l'esercizio finanziario che ha dato luogo ai residui di cui ci stiamo interessando, dopo aver osservato che una parte dei residui concernenti i trasferimenti in genere viene ad esaurirsi nell'esercizio successivo, ha richiamato l'attenzione sui residui delle poste compensative e correttive delle entrate ai fini degli aspetti che essa ritiene vadano attentamente considerati — sul piano normativo e della struttura organizzativa — tenuto conto degli evidenti riflessi che il ritardo determina nella sfera delle categorie interessate. A questo proposito, le poste di spesa che figurano nel preventivo del 1971 sono: 491 miliardi per restituzione e rimborsi di tasse ed imposte e un miliardo e 281 milioni per interessi di mora da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'erario. Il problema è indubbiamente di carattere generale ma, non avendo a disposizione una statistica per valutare in quale misura il problema interessi i piccoli o i grossi contribuenti, esprimo solo il giudizio che i riflessi negativi si ripercuotono sicuramente sui piccoli contribuenti.

La Corte, però respinge completamente la giustificazione che si dà alla formazione dei residui passivi riguardanti le quote del gettito IGE da devolvere agli enti locali, in quanto ritiene che la mancata presentazione delle domande di contribuzione da parte di diversi comuni e province, se costituisce indubbiamente impedimento alle erogazioni corrispondenti, potrebbe tuttavia consigliare opportuni interventi, al fine di sollecitare gli adeguamenti necessari, soprattutto nella prospettiva generale della situazione finanziaria degli enti locali, tenendo conto che alla definizione di siffatti procedimenti è subordinato il versamento all'entrata della parte residua per la successiva assegnazione al Ministero dell'interno ad integrazione del fondo destinato al ripianamento dei bilanci comunali e provinciali, ai sensi delle leggi 3 febbraio 1963, n. 56, e 6 agosto 1966, n. 637.

Io ritengo invece che non di semplice domanda si tratti, ma di complessi adempimenti, cui debbono sobbarcarsi questi enti

per ottenere quello che la legge ha stabilito essere di loro spettanza.

Nella nota preliminare del bilancio in esame (pagina 2), si dà notizia delle variazioni rispetto al precedente bilancio, causate da provvedimenti legislativi, tra le quali figurano 58 miliardi e 210 milioni in meno. Questa diminuzione è dovuta alla cessazione degli effetti della legge 3 febbraio 1963, n. 56, che all'articolo 5 comportava una spesa di 25 miliardi e 870 milioni corrispondente all'1,6 per cento del provento complessivo dell'IGE, da ripartire tra i comuni a compensazione della perdita da essi subita per effetto dell'abolizione dell'imposta sul bestiame, e all'articolo 7, una spesa di 32 miliardi e 340 milioni corrispondente al 2 per cento del provento complessivo dell'IGE da ripartire tra i comuni e le provincie a compensazione delle perdite da essi subite per effetto dell'abolizione delle addizionali sul reddito agrario e delle esenzioni della sovrimposta sul reddito dominicale dei terreni. Queste note di spesa figurano nella sezione XI, oneri non ripartibili dello stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno 1970.

Sempre alla pagina seconda, la nota preliminare dà notizia di un'altra variazione in aumento di 218 miliardi e 837 milioni, per effetto della legge 22 dicembre 1969, n. 964, concernente provvidenze varie in materia di finanza locale.

Con questa legge, che fa cessare l'obbligo per lo Stato di provvedere alla compensazione a favore dei comuni delle minori entrate derivanti dall'abolizione dell'imposta di consumo sul vino e sui vini spumanti in bottiglia, nonché delle relative supercontribuzioni e addizionali, disposta con legge 18 dicembre 1959, n. 1079, sono state elevate le quote di compartecipazione del provento dell'IGE da attribuire ai comuni e alle provincie. Sembrerebbe che l'abolizione di tutte le imposte anzidette — che sotto l'aspetto socioeconomico senz'altro non potevano più essere mantenute — abbia favorito comuni e provincie sia per lo sgravio del complesso lavoro della compilazione dei ruoli e della esazione dei tributi, sia per la compensazione che ad essi è derivata in misura mag-

giore delle imposte soppresse. Ma è proprio vero che questi enti locali hanno avuto un sollievo finanziario con l'elevazione delle quote di compartecipazione all'IGE?

I fatti dimostrano il contrario: mentre buona parte delle imposte soppresse venivano incamerate dagli enti impositori, consentendo agli amministratori di fronteggiare urgenti esigenze di cassa, le quote di compartecipazione all'IGE vengono interamente incamerate dallo Stato non solo quando costituiscono un cespite delegato dai consigli comunali e provinciali, per l'estinzione dei mutui contratti, ma anche per lo scomputo di qualsiasi debito verso lo Stato.

C'è da considerare, inoltre, che quando comuni e province non hanno più cespiti delegabili interviene la garanzia dello Stato per la concessione dei mutui a pareggio economico dei bilanci, per cui la maggiore disponibilità derivante dall'aumento delle quote IGE è servita unicamente a sostituirsi fino alla concorrenza della somma, alla garanzia dello Stato.

È vero che la garanzia dello Stato non significa che sia lo Stato a pagare i mutui — sono sempre i comuni e le province a pagare — ma è altrettanto vero che siffatta concessione di maggiore compartecipazione tributaria, voluta dalla legge a sollievo della finanza locale, non è stata indirizzata a dotare gli amministratori di denaro disponibile per fronteggiare gli oneri indilazionabili. In conclusione, lo Stato riprende subito con la mano destra in funzione amministrativa quello che dà con la mano sinistra in funzione legislativa. Nel caso specifico forse non riprende da quei pochi comuni che, non avendo bisogno di delegare tutti i cespiti di entrate, possono incamerare le maggiori quote IGE, ma questo fatto è un ulteriore elemento di sperequazione tra comuni poveri e quelli a reddito più elevato. Per cui giustamente l'onorevole relatore Andò ha osservato che anche gli ultimi provvedimenti per la devoluzione di quote di tributi ai comuni e alle province non consentono di parlare di un avvio a soluzione dei problemi del settore, per il quale occorre, egli ha aggiunto, una profonda revisione nella distribuzione delle en-

trate e degli oneri tra enti locali e Stato. Fino a quando però questa revisione si realizzerà occorrono misure transitorie urgenti per contribuire al risanamento dei bilanci, sulla base di criteri oggettivi e non lesivi delle autonomie, ivi compreso un piano straordinario di risanamento di tutta la situazione debitoria con un'unica operazione a lungo termine e con il concorso dello Stato. Ma di questo ne potremo parlare più ampiamente in sede di esame sullo stato di previsione del Ministero del tesoro.

Ultimo argomento sul quale richiamo l'attenzione del Ministro delle finanze è il decreto di aumento dei valori medi dell'imposta di consumo, che ha provocato forti ritocchi a tutti gli abbonamenti ed aumenti ai materiali da costruzione e ai generi di consumo popolare. La conseguenza dell'aumento dell'imposta è stata, oltre all'agitazione dei consumatori e dei dettaglianti, un consistente aumento dei prezzi di centinaia di prodotti (si parla di una media del 10 per cento).

La raccomandazione rivolta ai sindaci e ai prefetti perchè nell'applicare il decreto non calchino troppo la mano non è sufficiente a fermare gli effetti del decreto stesso. Ritengo che in sede di applicazione dell'articolo 19 della legge 22 dicembre 1969, n. 964, il Ministro ha pieni poteri decisionali per decretare anche difformemente dal parere della prevista commissione per cui la responsabilità delle decisioni è diretta, cosa invece non consentita ai consigli comunali, i quali in forza del disposto dell'ultimo comma del successivo articolo 20 devono adottare le decisioni in base al decreto ministeriale.

Signor Presidente, io non vado più oltre; mi fermo alle considerazioni e ai problemi che ho posto perchè non so se in questa sede di parere la Commissione voglia affrontare anche i problemi concernenti: la leva fiscale nella sua triplice funzione di leva fiscale vera e propria, di politica economica e di politica sociale; il rapporto tra imposte dirette e imposte indirette; la sopravvivenza di imposte indirette intollerabili come l'imposta sul sale e sui fiammiferi e certe imposte comunali di consumi

sui generi essenziali; certe altre imposte che comprimono consumi e produzione come l'imposta di fabbricazione sullo zucchero; il prelievo che incide sul costo delle merci, sulla loro circolazione, sul tenore di vita dei lavoratori dipendenti, sulle condizioni dei minori operatori economici quali gli artigiani e gli esercenti, nonché sulle condizioni dei produttori agricoli; ed infine il problema delle basi sulle quali sono state fatte le previsioni di entrata del bilancio.

Concludo dicendo che ai fini di conoscere meglio lo stato e la funzionalità dei servizi centrali, di quelli della raccolta e dell'elaborazione dei dati del contenzioso penale tributario, dello schedario generale meccanizzato del personale del Ministero, dello schedario azionario, sarebbe da accogliere, quando ci sarà il tempo, un eventuale invito a visitare sedi e uffici finanziari.

P R E S I D E N T E . Il Ministero ci potrebbe suggerire se sia più opportuno che noi ci rechiamo a visitare l'ufficio che ha un maggior carico di imposte o quello che ne ha meno, oppure quello intermedio. Io credo che, se i colleghi manifestano il loro consenso, questa idea possa essere realizzata.

S O L I A N O . Il collega Andò nella sua relazione ha dato un giudizio sul bilancio della spesa del Ministero delle finanze, affermando che si tratta di un bilancio « di attesa ». Io vedo in questo bilancio di attesa un carattere fortemente negativo. E spiegherò perchè.

Il problema della riorganizzazione del Ministero delle finanze è un problema molto vecchio, che si trascina da tantissimi anni a causa degli organici e degli uffici vecchi, superati che non hanno seguito l'andamento della dinamica di sviluppo. Una legge che avrebbe dovuto portare alla soppressione di circa il 10 per cento di tutti gli uffici (registro, imposte, ipoteche) ritenuti antieconomici, superflui, è rimasta fino ad oggi lettera morta. Gli organici sono insufficienti e per di più in una situazione molto grave, come ha giustamente sottolineato il collega Stefaneli: infatti, essendo gli organici coperti a vol-

te per il 70-75 per cento, gli impiegati esistenti si trovano a dover affrontare un lavoro enorme, con la conseguenza che la situazione dei vari uffici si aggrava sempre più.

Io ricordo che il professor Cosciani, che ha presieduto la prima commissione di studio sulla riforma tributaria, al quale riconosco grandissima competenza in materia, sottolineò l'esigenza di riformare gli uffici, prima ancora di mettere mano alla riforma tributaria. Egli posò l'accento sul problema della funzionalità e del funzionamento dell'amministrazione finanziaria come problema prioritario, che doveva precedere la riforma tributaria. A questa considerazione del professor Cosciani, che personalmente riconosco giusta, si obiettò da più parti e in più occasioni che non si poteva mettere mano agli uffici senza conoscere le modalità di attuazione della riforma. Io dico che tale considerazione è semplicistica e infondata, in quanto il professor Cosciani con le sue osservazioni intendeva mettere in luce l'esigenza di una amministrazione finanziaria veramente efficiente: il problema dell'efficienza dell'amministrazione è un problema sempre vivo che non può essere subordinato alla riforma tributaria; la funzionalità dei servizi finanziari costituisce un problema permanente e preminente, a prescindere dal tipo di tributi che vengono applicati.

Insisto su questo perchè a mio parere non aver fatto nulla, o aver fatto pochissimo in questa direzione, metterà i servizi in una situazione di estrema difficoltà al momento dell'entrata in vigore della riforma tributaria, se è vero — come pare — che il Parlamento l'approverà (anche se io più che riforma la chiamerei una razionalizzazione del sistema tributario) Noi arriviamo a questa riforma in un modo sbagliato. Infatti l'amministrazione finanziaria si trova alla vigilia della riforma tributaria con sulle spalle un passato che pesa come mai era avvenuto nella sua storia: un arretrato spaventoso costituito dal contenzioso; una situazione estremamente difficoltosa in relazione alla riorganizzazione dei servizi, considerando che la riforma stessa è conosciuta solo da una piccola parte del per-

sonale, ad un certo livello, che ha potuto frequentare gli speciali corsi — non ancora completati — presso la scuola centrale tributaria. In massima parte i dipendenti dell'amministrazione — e tanto meno i contribuenti — non conoscono niente di questa riforma. Tutto questo mi fa sorgere seri dubbi sul come potrà muoversi e procedere la riforma tributaria.

Ammesso che la riforma entri in vigore nel gennaio 1972, in quell'epoca l'amministrazione non potrà starci dietro, perchè avrà da sbrigare e ultimare il lavoro relativo alle denunce per il 1971 e a tutto l'arretrato che, come dicevo, ha assunto proporzioni spaventose. Mi domando chi e in che modo sarà in grado di pensare all'attuazione della riforma. Abbiamo milioni di pratiche ferme nell'amministrazione centrale, negli uffici regionali, presso le commissioni provinciali, negli uffici distrettuali; abbiamo milioni di denunce da esaminare.

In definitiva noi arriviamo alla riforma tributaria in un brutto modo, che non è certamente quello auspicabile ai fini di una buona riuscita della riforma stessa. Non vedo proprio quale parte dell'amministrazione potrà dedicarsi allo stralcio e quale invece potrà lavorare per il futuro, cioè per la riforma tributaria. Questa è una cosa che preoccupa, frutto di scelte sbagliate. Tanto per fare un esempio, l'istituzione dell'anagrafe tributaria è stata decisa, con decreto del Presidente della Repubblica, indipendentemente dalla riforma. D'altra parte, se la realizzazione dell'anagrafe proseguirà con il ritmo seguito finora, non credo che faremo molta strada: sappiamo bene, infatti, il tempo che è stato necessario solo per scegliere le macchine da usare. A mio avviso, comunque, l'errore fondamentale è stato commesso quando il Ministro ha affidato agli appaltatori delle esattorie il compito di studiare quelle che dovranno essere le basi dell'anagrafe. Inoltre è sbagliata anche l'impostazione concettuale, in quanto non si capisce perchè debbano essere schedati soltanto gli effettivi contribuenti e non anche i potenziali, come avviene, ad esempio, negli Stati Uniti.

Un secondo punto su cui ho voluto richiamare l'attenzione è il catasto anche in rapporto alla funzione che, con la riforma, si attribuisce agli enti locali. Mi chiedo, infatti (e la cosa mi preoccupa non tanto in linea di principio quanto sul piano pratico), perchè gli uffici catastali non funzionano come dovrebbero. Alla base di tutto vi è a mio avviso, oltre ad un problema di organizzazione, il fatto che soltanto il 5 per cento delle imposte sui redditi agrari e dominicali spetta allo Stato: ciò comporta, evidentemente, un certo disinteresse negli uffici statali preposti, i quali evidentemente (visto che non sono in grado di fare tutto quanto si chiede loro) dedicano maggiore attenzione a quei tributi che assicurano un gettito maggiore. E questo atteggiamento (per altro comprensibile) è molto preoccupante soprattutto in prospettiva, in quanto è facile immaginare cosa accadrà quando, con la riforma, anche i gettiti di spettanza completa degli enti locali saranno accertati dallo Stato. Tutto questo provoca una grossa perdita, non tanto per lo Stato quanto per gli enti locali: è una cosa di cui dovremmo preoccuparci tutti e soprattutto quelle forze politiche che tanto si dicono attente agli interessi delle autonomie locali.

Per quanto riguarda le dogane, si tenga presente che è stata recentemente emanata la legge che completa l'attuazione del famoso decreto delegato. Rimane però aperto il problema dell'organizzazione interna e di tutti i servizi.

P R E S I D E N T E . Giunti a questo punto dobbiamo rinviare il seguito dell'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Lo riprenderemo, comunque, dopo che ci sarà ufficialmente pervenuto dalla Camera il testo ufficiale del disegno di legge del bilancio.

La seduta termina alle ore 12,10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 14 APRILE 1971**Presidenza del Presidente MARTINELLI***La seduta inizia alle ore 9,50.*

Sono presenti i senatori: Andò, Baldini, Belotti, Borsari, Buzio, Cerri, Cifarelli, Cipellini, Colella, Corrias Efisio, De Luca, Fada, Ferri, Fortunati, Li Vigni, Martinelli, Masciale, Pirastu, Segnana, Soliano, Stefanelli, Trabucchi e Zugno.

Interviene il sottosegretario di Stato per le finanze Macchiavelli.

F E R R I, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971**— Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze (Tabella 3)**

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca l'esame del disegno di legge: « Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1971 — Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze ».

Come i colleghi ricorderanno, abbiamo già svolto un'ampia discussione. Rimane perciò da ascoltare la replica del rappresentante del Governo.

M A C C H I A V E L L I, sottosegretario di Stato per le finanze. Desidero innanzi tutto far presente agli onorevoli senatori che, per quanto riguarda la mia replica, essa fa riferimento alla relazione poichè non sono intervenuti fatti nuovi. Mi limito quindi a riepilogare un po' le cifre di un bilancio il quale ha una previsione di entrate tributarie ed extra tributarie per un ammontare di 12.547 miliardi di lire contro una previsione di spesa ascendente a 14.013 miliardi. Abbiamo, cioè un *deficit* di 1.866 miliardi, *deficit* rilevante sia se preso a se stante sia se lo si raffronta con il complesso

delle entrate dello Stato. Abbiamo avuto, nell'autunno scorso, un fatto nuovo, legato al cosiddetto decretone, che ha dato una immissione all'Erario dello Stato di 462 miliardi. Però questa cifra non è evidentemente sufficiente a variare la consistenza del *deficit* di 1.866 miliardi, anche perchè essa è destinata integralmente a colmare gli sbilanci degli enti assistenziali.

Se esaminiamo l'andamento delle entrate tributarie nei primi mesi di quest'anno, ci accorgiamo che la situazione non è migliorata nè si è tinta di rosa. Vorrei dire, anzi, che si è forse notevolmente aggravata. Infatti si registra una contrazione nel gettito di circa il 14,42 per cento rispetto alle nostre previsioni, contrazione che arriva addirittura al 23 per cento per quanto riguarda l'andamento delle imposte sul reddito e dell'imposta sul patrimonio.

A questo quadro, che non è certo confortante, bisogna aggiungere che nemmeno le entrate sugli oli minerali danno all'erario quanto era stato previsto. Ciò avviene mentre è in corso tutta una richiesta, che considero d'altra parte quanto mai legittima e sulla quale avremo molto da discutere allorquando si esaminerà il disegno di legge delega per la riforma tributaria, riguardante la fascia delle esenzioni, che è già stata, con la legge cosiddetta della detassazione, elevata a 640.000 lire nei confronti delle 240 mila lire della vecchia legge del 1967, rimasta praticamente senza alcuna modificazione.

Di fronte a questa situazione non riteniamo sia possibile prevedere che le cose vadano molto bene, anche perchè la strada che abbiamo davanti a noi è quella di ridurre ulteriormente le spese, contro le quali si oppongono le sempre maggiori necessità che vengono sollevate dalle esigenze della nostra società. Così come non si ritiene sia possibile far ricorso ad un aumento delle attuali imposizioni fiscali perchè sono già notevoli, anzi, secondo il nostro parere, al limite di sopportazione.

Ora, noi riteniamo che, proprio tale stato di cose (non entro nelle polemiche di questi giorni sulla situazione nazionale anche perchè non ne ho nè titolo nè capacità) ci debba consigliare di comportarci nel modo più ra-

zionale possibile per una pronta approvazione della riforma tributaria che, secondo il nostro parere, dovrebbe aprirci orizzonti meno pessimistici di quelli che io qui quest'oggi ho richiamato alla loro benevola attenzione, tenendo presente che con la riforma tributaria verrà completamente ristrutturata, profondamente modificata la situazione attuale anche per quanto si riferisce ad alcuni grossi problemi di fondo: la semplificazione del sistema; la riduzione delle numerose imposte a poche imposte dirette e ad un'unica imposta indiretta (tolti i diritti di accise), l'IVA attraverso la quale possano essere impediti le grosse evasioni attualmente lamentate. Il nuovo sistema, cioè, dovrebbe consentirci l'attuazione di un controllo incrociato, la costituzione dell'anagrafe tributaria, il potenziamento e il miglioramento del sistema fiscale, così da produrre un maggior prelievo, anche se sono notevolmente aumentate le esenzioni, specialmente per i redditi di lavoro dipendente.

Questi, signor Presidente, sono gli argomenti sui quali mi sono permesso di richiamare la benevola attenzione della Commissione. Non si tratta di argomenti trascendentali e gli onorevoli senatori ne erano oltre tutto a perfetta conoscenza. D'altra parte di questi problemi si è parlato lungamente anche nell'autunno scorso, allorquando si sono esaminati i punti salienti del decreto. Quindi una valutazione approfondita è già stata fatta in quella sede e un'al-

tra ne sarà fatta in modo ancora più ampio allorquando si affronterà il problema della riforma tributaria.

PRESIDENTE. L'onorevole sottosegretario Macchiavelli è per caso a conoscenza di dati precisi a proposito delle entrate di marzo?

MACCHIAVELLI, *sottosegretario di Stato per le finanze.* Mi riservo di farglieli avere domani stesso. Comunque posso anticipare che l'andamento è anche in tale mese notevolmente inferiore alle previsioni.

PRESIDENTE. Quindi la situazione è piuttosto delicata.

A questo punto possiamo considerare esaurito l'esame dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, dando incarico al senatore Andò di redigere per l'Assemblea la relazione favorevole corredata di quegli ulteriori elementi di cui entro il giorno 21 possa eventualmente venire in possesso, tenendosi in stretto contatto con il Ministero.

La seduta termina alle ore 10,05.