

# SENATO DELLA REPUBBLICA

———— X LEGISLATURA ————

SUPPLEMENTO

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 362° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 13 SETTEMBRE 1989

—————

#### INDICE

##### **Commissioni permanenti**

6<sup>a</sup> - Finanze e tesoro ..... Pag. 2

**FINANZE E TESORO (6<sup>a</sup>)**

MERCLEDÌ 13 SETTEMBRE 1989

**155<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)***Presidenza del Presidente*

BERLANDA

*indi del Vice Presidente*

DE CINQUE

*Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze De Luca, Madaudo e Merolli.*

*La seduta inizia alle ore 16,30.*

**IN SEDE DELIBERANTE****Disposizioni per il finanziamento di interventi straordinari per l'aggiornamento del catasto edilizio urbano e del catasto terreni (1781)**

(Discussione e rinvio)

Il senatore De Cinque riferisce sul disegno di legge. Illustra le finalità del provvedimento, diretto a proseguire l'opera di aggiornamento del Catasto, particolarmente mediante le disposizioni di cui all'articolo 1 che dispongono i mezzi finanziari ai fini di realizzare le rilevazioni topografiche ed areofotogrammetriche del territorio nazionale (inizialmente su due Regioni). Al riguardo ricorda come in alcune provincie del settentrione, per ragioni storiche, sia ancora in vita un sistema catastale non coerente con quello generalmente adottato in Italia. Si tratta poi inoltre di registrare i rilevanti cambiamenti di situazione del territorio, sia ai fini cartografici che a quelli fiscali, utilizzando a tal fine, appunto, la fotogrammetria.

Con l'articolo 2, comma 1, prosegue il relatore, si prevede che la revisione generale degli estimi del catasto edilizio urbano sia effettuata contestualmente alla revisione del classamento. A tale riguardo il relatore esprime alcune perplessità, in relazione agli inconvenienti che potrebbero derivare da un troppo stretto collegamento fra le revisioni degli estimi e la revisione del classamento. In proposito, tuttavia, egli non proporrà modifiche al testo se non previa intesa con il Governo.

Sottolinea inoltre le innovazioni recate, con l'articolo 2, al regio decreto legge 13 aprile 1939 n. 652, dirette sostanzialmente a semplificare e sveltire le operazioni di preparazione e di attuazione delle valutazioni catastali.

Il senatore De Cinque sottolinea, infine, il pregiudizio che si viene a recare, con la sottrazione di fondi, alla riforma dell'Amministrazione

finanziaria (comma 1 dell'articolo 3): richiama l'opportunità che il Governo reperisca mezzi diversi di provvista finanziaria, per le finalità del disegno di legge in esame, da quelli predisposti per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria.

Interviene il senatore Bertoldi facendo presente anzitutto che a suo tempo, con l'esame e l'approvazione del disegno di legge 685, che ha portato alla legge n. 66 dell'11 marzo 1988, erano stati predisposti mezzi finanziari cospicui, diretti fra l'altro anche a rendere possibili le convenzioni con la SOGEI ai fini del rinnovo delle mappe catastali. Non si comprende pertanto - osserva l'oratore - come si renda di nuovo necessario provvedere a questa spesa, anche se nella presente occasione si introducono, in aggiunta, adeguamenti delle spese per le missioni nel territorio: il Governo dovrebbe chiarire le ragioni di tale incongruenza.

Passando a considerare il grave problema del ritardo negli accatastamenti, sottolinea che esso dipende dalla circostanza che le innumerevoli denunce presentate dai geometri giacciono presso gli uffici, inevase, e quindi senza realizzazione degli accatastamenti. L'unica via pertanto, per sollecitare le procedure, sembra essere quella di stabilire per legge che le denunce dei geometri - qualora si tratti di professionisti qualificati, iscritti ad apposito albo - valgano sostanzialmente ai fini dell'accatastamento.

In relazione al rilievo del relatore De Cinque in ordine alla contestualità fra revisione e classamento (articolo 2, comma 1), osserva che senza uno stretto collegamento fra le due fasi si avrebbe un maggiore rinvio rispetto ai tempi, già oltremodo lunghi, previsti nel testo del Governo per la ultimazione delle operazioni di revisione.

Interviene il sottosegretario onorevole Madaudo, informando anzitutto il senatore Bertoldi che le coperture finanziarie previste a suo tempo per la legge 11 marzo 1988 n. 66 sono state diminuite, successivamente, di circa 45 miliardi, lasciando senza mezzi finanziari i compiti di cartografia.

Il sottosegretario quindi, in relazione alle perplessità sollevate dal relatore De Cinque in ordine all'articolo 2, comma 1, dichiara che il Governo si riserva di approfondire il problema della stretta contestualità o meno tra revisione degli estimi e revisione del classamento.

Il presidente Berlanda avverte che la discussione generale del disegno di legge proseguirà nella prossima seduta.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**Leonardi ed altri: Cessione di immobili appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato per la realizzazione di opere di pubblica utilità ai comuni di Alessandria, Novara, Casale Monferrato e Bra (1583)**

(Esame e rinvio)

Il relatore Triglia, riferendo sul provvedimento, fa presente che i problemi affrontati nel disegno di legge 1583 (così come quello di cui al disegno di legge 786, del quale fu iniziato l'esame nell'estate del 1988) non possono essere risolti in maniera soddisfacente se prima non giunge a conclusione, in seno alla 5ª Commissione, l'esame del problema generale del valore da attribuire agli immobili dello Stato all'atto della loro cessione ai comuni.

Per risolvere tale problema il senatore Leonardi aveva proposto una soluzione che sembrava adeguata, ma che forse non è stata ben compresa dai componenti della 5<sup>a</sup> Commissione. D'altra parte, il problema dovrà comunque essere risolto, avendo presenti i programmi generali di alienazione di immobili dello Stato, programmi che si intende portare avanti anche per acquisire all'erario entrate straordinarie in conto patrimonio.

Il relatore Triglia dichiara quindi di ritenere necessaria una pausa di riflessione nell'esame del disegno di legge 1583.

Interviene il senatore Leonardi facendo presente che i criteri di valutazione dei beni in questione, da lui proposti, non porterebbero affatto ad una «svendita» dei beni dello Stato. A tale riguardo occorre avere presente che le aree in questione non sono edificabili, o comunque non lo sono ai fini privatistici, posto che le Amministrazioni comunali le hanno da tempo vincolate, affinché siano utilizzate o per edifici pubblici o per aree verdi. Il valore effettivo di questi terreni, pertanto, non può corrispondere affatto ai prezzi di mercato di una qualunque area edificabile in un centro urbano. È evidente comunque - prosegue il senatore Leonardi - che per realizzare su queste aree le finalità suddette le Amministrazioni comunali non potranno mai affrontare la spesa necessaria per il loro acquisto a prezzi di mercato, nel senso privatistico del termine.

Il presidente Berlanda avverte che, in considerazione di quanto ora espresso dal relatore e dal senatore Leonardi, il seguito dell'esame del disegno di legge 1583, come pure la ripresa dell'esame del disegno di legge 786, sono rinviati ad altra seduta.

**Delega al Governo ad adottare norme per l'aggiornamento, la modifica e l'integrazione delle disposizioni legislative in materia doganale, per la riorganizzazione dell'Amministrazione delle dogane e imposte indirette, in materia di contrabbando e in materia di ordinamento ed esercizio dei magazzini generali e di applicazione delle discipline doganali ai predetti magazzini generali, nonché delega ad adottare un testo unico in materia doganale e di imposte di fabbricazione e di consumo (1766), approvato dalla Camera dei deputati**

(Esame e rinvio)

Il relatore Santalco riferisce sul provvedimento, sottolineando come esso tragga origine dalla assoluta necessità di rendere l'organizzazione dei servizi doganali, l'ordinamento del personale e le procedure di accertamento e di controllo delle operazioni doganali, pienamente in sintonia con le esigenze della produzione e dei traffici, oltreché della necessaria sicurezza fiscale. Una complessiva ristrutturazione delle nostre dogane è tanto più importante, se si considera come il fenomeno doganale non sia più circoscritto al solo aspetto fiscale, ma investa la politica economica nazionale e quella delle comunità economiche europee in particolare.

Il disegno di legge in esame provvede, in sostanza, ad un'adeguata riforma dell'organizzazione doganale del nostro Paese, nonché alla modifica di talune norme del vigente testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, anche recependo nel nostro ordinamento interno alcune direttive della CEE, già peraltro recepite da altri Stati membri.

Il provvedimento ha subito presso l'altro ramo del Parlamento alcune modifiche soprattutto di carattere sistematico, dal punto di vista della tecnica

legislativa, non discostandosi di molto dall'impianto originario disegnato dal Governo.

Il relatore, dopo aver illustrato sommariamente il contenuto degli articoli, dichiara di volersi soffermare specificamente sull'articolo 3, il quale tratta dei principi e criteri direttivi in materia di delega concernente l'Amministrazione delle dogane e imposte indirette e l'ordinamento del relativo personale. Ciò in quanto con il provvedimento in esame, e appunto con la delega in questione, si procede ad una complessiva ristrutturazione di una parte del Ministero delle finanze, quella doganale, istituendo il cosiddetto «compartimento delle dogane». Il problema, allo stato attuale, è quello di verificare la compatibilità complessiva dell'istituendo dipartimento con la futura, nuova struttura del Ministero delle finanze, così come emerge dal disegno di legge governativo n. 1453 (anch'esso all'esame della Commissione) riguardante appunto una organica e compiuta riforma dell'Amministrazione finanziaria. L'articolo 3 del disegno di legge n. 1766 prevede l'istituzione, nell'ambito del Ministero delle finanze, del dipartimento delle dogane ed imposte indirette, che sostituirà l'attuale direzione generale e gli uffici e servizi centrali e periferici da essa dipendenti (comma 1, lettera *a*). Tale dipartimento, a cui sarà riconosciuta una autonomia organizzativa e funzionale (comma 1, lettera *b*), si articolerà in uffici centrali e periferici, distinti da quelli degli altri settori del Ministero delle finanze: sono previsti così il consiglio di amministrazione, la direzione generale, la commissione di disciplina, non più di 15 direzioni compartimentali, circoscrizioni doganali, uffici tecnici di finanza, laboratori chimici e così via, secondo una struttura gerarchico-funzionale individuata nel comma 1, lettera *b*), n. 1. Al fine di snellire l'attività, verrà revisionato il sistema dei controlli contabili sugli atti del dipartimento, in modo da privilegiare il controllo successivo rispetto a quello preventivo (comma 1, lettera *b*, n. 2); d'altra parte, sempre nell'ottica di una maggiore elasticità d'azione, verranno istituiti, nell'ambito del dipartimento, una sezione staccata del Provveditorato generale dello Stato e un apposito ufficio di ragioneria i quali eserciteranno direttamente, ed entro i limiti di valore specifici, le competenze del Provveditorato stesso e della Ragioneria centrale, secondo i programmi approvati dal Ministro delle finanze, in materia di acquisizione, conservazione e distribuzione degli stampati, dei modelli e dei mezzi tecnici e strumentali necessari per il funzionamento degli uffici centrali e periferici del dipartimento, utilizzando appositi stanziamenti di spesa (comma 1, lettera *b*, n. 3).

Il disegno di legge - conclude il relatore - prevede inoltre l'acquisizione di alloggi di servizio nelle zone disagiate, nonché un programma per la realizzazione di strutture edilizie per gli uffici (comma 1, lettera *b*, n. 4), e col successivo punto 5 l'unificazione ed il potenziamento dei sistemi informatici per l'automazione dei servizi di competenza e la loro integrazione con il sistema informativo del Ministero delle finanze e con i sistemi informatici e telematici della CEE e degli altri Paesi membri. Il punto 6 tratta della revisione dell'ordinamento e della ripartizione territoriale degli uffici, nonché dell'unificazione degli stessi, laddove essa sia giustificata da una più efficiente organizzazione dei servizi e da una migliore utilizzazione delle risorse; conseguentemente si prevede la revisione delle piante organiche dei nuovi uffici, tenuto conto dei rispettivi carichi di lavoro. Le lettere *c*) e *d*) del

comma 1 individuano poi le attribuzioni e i compiti, rispettivamente, delle direzioni compartimentali e delle circoscrizioni doganali; con la lettera e) vengono devolute agli uffici tecnici di finanza le attuali funzioni degli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione; le successive lettere f) ed h) prevedono l'unificazione dei ruoli del personale centrale e periferico del dipartimento ed un incremento delle dotazioni organiche complessive, non superiore a 1.585 unità per il personale non dirigente, e a 70 unità per quello dirigente. Infine, la lettera i), nn. 1 e 2, prevede l'assorbimento, in un unico compenso incentivante, degli attuali trattamenti accessori del personale e l'istituzione di una indennità di istituto doganale i cui criteri di erogazione saranno fissati d'intesa con le organizzazioni sindacali di cui all'articolo 4, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 266 del 1987.

Il senatore Santalco dichiara, in sostanza, che un giudizio di carattere complessivo sul disegno di legge n. 1766 non può che essere positivo. Occorre, tuttavia, valutare alcuni aspetti concernenti la complessiva compatibilità del nuovo sistema delineato nel citato disegno di legge, con quello di riforma generale ed organica dell'Amministrazione finanziaria contenuto nel disegno di legge governativo n. 1453, anch'esso all'attenzione della Commissione: bisogna cioè vedere se alcuni aspetti e momenti del costituendo dipartimento delle dogane si pongano in contraddizione con l'impianto generale del disegno di legge n. 1453, talchè l'uno risulti alla fine incompatibile con l'altro.

Ad un primo esame dei due provvedimenti, non sembrano evidenziarsi grosse incompatibilità di fondo tra i due sistemi, non risultando esservi ostacoli rilevanti alla loro futura integrazione: questo anche perchè già oggi, nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria, il «sottosistema dogane» sembra essere un po' atipico ed in parte avulso dall'altro sottosistema riguardante l'imposizione diretta e quella indiretta sugli affari, con propri problemi riguardanti i controlli, gli accertamenti e il modo di essere complessivo della sua struttura. Prevedere, quindi, in anticipo rispetto al disegno complessivo di riforma del Ministero delle finanze, una riforma parziale delle dogane conferendo ad esse una relativa autonomia organizzativa e funzionale, rispetto agli altri uffici finanziari, non sembra essere cosa inaccettabile.

Occorre tuttavia eliminare alcuni aspetti particolari del costituendo dipartimento che potrebbero «stridere» con l'obiettivo di creare, alla fine, un'armonica e complessiva struttura della nostra Amministrazione finanziaria capace di «dialogare e comunicare» efficacemente in ogni sua articolazione.

In questo senso - continua l'oratore - i problemi che vanno considerati sembrano essere essenzialmente tre: la funzione di coordinamento del Segretario generale; la funzione e i compiti della prevista sezione staccata del Provveditorato generale dello Stato; nonchè l'azione di coordinamento, di indirizzo e di vigilanza delle future direzioni regionali di finanza (articolo 7 del disegno di legge 1453) tra le attività dei vari uffici finanziari periferici presenti nella regione, compresi quindi anche quelli doganali.

Quanto al primo aspetto, in sede di discussione del disegno di legge 1453 ed anche in occasione delle audizioni dei sindacati di settore, è stata posta, praticamente da tutti, l'esigenza di introdurre la figura del Segretario generale (non prevista nel disegno di legge governativo n. 1453 ed invece

contemplata nel disegno di legge 1114 di riforma dell'Amministrazione finanziaria approvato dal Senato nella VIII legislatura) quale momento di necessario coordinamento tra le varie branche dell'Amministrazione finanziaria e tra questa e la massima autorità politica, il Ministro delle finanze; nel disegno di legge n. 1766 (articolo 3, comma 1, lettera *a*) è prevista invece l'istituzione del dipartimento delle dogane alle dirette dipendenze del Ministro, «saltando» così completamente il passaggio gerarchico-funzionale che, da parte di tutte le forze politiche, si vuole che sia previsto nel disegno di legge 1453. Non c'è dubbio comunque che, qualora tale figura dovesse essere reintrodotta nel sistema di riforma delineato da quest'ultimo provvedimento, si porrebbe il problema di un totale coordinamento, da parte del futuro Segretario generale, di ogni settore dell'Amministrazione finanziaria, dogane comprese.

Per quanto riguarda poi la sezione staccata del Provveditorato generale dello Stato presso il dipartimento delle dogane, si pone, anche qui - prosegue il relatore -, un problema di armonizzazione e coordinamento col disegno di legge n. 1453 che all'articolo 5, comma 3, prevede un'analoga sezione per quanto riguarda il resto dell'Amministrazione finanziaria: è ovvia la difficoltà di immaginare due sezioni staccate del citato organo nell'ambito di una stessa amministrazione.

Infine, per quanto riguarda il coordinamento dell'azione dei vari uffici dell'Amministrazione finanziaria in periferia, l'articolo 7, comma 1, del disegno di legge 1453 prevede che le direzioni regionali di finanza provvedano, tra l'altro, anche al coordinamento dei vari uffici finanziari periferici con quelli del dipartimento delle dogane: nel disegno di legge n. 1766 non sembra invece esistere tale momento di coordinamento, anche ovviamente perchè il disegno di legge 1453 non è ancora legge e non sono state, di conseguenza, ancora istituite le citate direzioni regionali di finanza. Anche in questo caso, tuttavia, non c'è dubbio che è necessario procedere ad un maggiore coordinamento tra i due sistemi delineati rispettivamente nei disegni di legge nn. 1453 e 1766.

In conclusione, il relatore Santalco esprime un giudizio positivo sul disegno di legge in esame. Per quanto riguarda alcuni aspetti di coordinamento tra il costituendo compartimento delle dogane e il disegno di legge complessivo di riforma dell'Amministrazione finanziaria, è necessario individuare possibili ipotesi di soluzioni a tale problema, operando delle scelte che sono di carattere squisitamente politico. La soluzione migliore sarebbe quella - sottolinea il relatore - di fare procedere congiuntamente l'esame (e l'approvazione) dei due disegni di legge nn. 1766 e 1453, considerato che - ad avviso del relatore - ambedue sono ormai maturi per una soluzione di tal genere. Se così invece non fosse e si dovesse prevedere un ulteriore ritardo per l'approvazione del disegno di legge complessivo di riforma dell'Amministrazione finanziaria (n. 1453), allora occorrerebbe valutare attentamente l'opportunità di licenziare il disegno di legge n. 1766, con o senza modifiche al testo della Camera, stanti gli importanti appuntamenti comunitari dei prossimi tre anni.

Il relatore conclude dichiarando di affidare alla sensibilità della Commissione e del Governo ogni decisione sulla soluzione da adottare nel superiore interesse del Paese, che da anni reclama la riforma delle ormai fatiscenti strutture dello Stato.

Interviene quindi il sottosegretario De Luca per alcune considerazioni preliminari in relazione al contenuto del provvedimento e a quanto evidenziato dal relatore Santalco.

Il rappresentante del Governo conferma che il problema centrale è quello del coordinamento, e quindi della contestualità dell'esame e dell'approvazione, del disegno di legge in esame e del disegno di legge 1453 di complessiva riforma dell'amministrazione finanziaria; a tale problema il Governo ha dato una risposta con la presentazione di due distinti provvedimenti, non disgiunti logicamente, anche se occorre sottolineare come il disegno di legge di riforma delle dogane abbia una qualche precedenza temporale rispetto all'altro dato il maggior grado di maturazione del provvedimento e gli importanti appuntamenti internazionali e comunitari in particolare. In quest'ottica, il Governo conferisce molta importanza al fatto che l'istituzione del dipartimento delle dogane avvenga entro il corrente anno.

Riferendosi poi al primo punto evidenziato dal relatore Santalco, fa presente che, se nell'ambito della riforma generale dell'Amministrazione finanziaria verrà introdotta la figura del Segretario generale non c'è dubbio che si porrà il problema di un completo coordinamento da parte di esso di tutte le branche dell'Amministrazione, dogane comprese: tuttavia il problema è da rimandare a quando tale scelta verrà concretamente effettuata, in futuro. Per quanto riguarda l'istituzione di una sezione distaccata del Provveditorato generale dello Stato presso il dipartimento delle dogane, rileva che il Governo è aperto a qualsiasi soluzione il Parlamento individui concretamente, se mantenere cioè tale sezione o prevederla nel futuro disegno di riforma organica. Con riferimento infine alle funzioni di coordinamento delle future direzioni regionali di finanza, (articolo 7 del disegno di legge, n. 1453) tra i vari uffici finanziari periferici, esprime la personale opinione che, data la specificità del settore dogane nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria, uno stretto coordinamento da parte delle citate direzioni regionali di finanza verrebbe a costituire un'appesantimento degli uffici doganali ed una perdita di necessaria flessibilità nella loro azione. Riconferma comunque la volontà del Governo di portare avanti concretamente il disegno di legge di riforma organica della nostra amministrazione finanziaria.

Il seguito dell'esame viene poi rinviato.

*La seduta termina alle ore 17,30.*