

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 43-A)

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE LO GIUDICE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro del Bilancio

NELLA SEDUTA DEL 25 GIUGNO 1963

Comunicata alla Presidenza il 12 luglio 1963

Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze
per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964

ONOREVOLI COLLEGHI. — Data l'estrema brevità di tempo a disposizione che la Commissione Finanze e Tesoro ed il relatore hanno avuto per la discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, mi limiterò ad una rapida esposizione sottolineando solo alcuni dei problemi che interessano il bilancio in esame.

La nota preliminare, come di consueto, offre una sufficiente illustrazione dei dati di bilancio, che qui vengono richiamati soltanto nelle espressioni sintetiche più significative.

Lo stato di previsione della spesa ammonta a milioni 603.774,8 rispetto alla previsione di milioni 504.164 dell'esercizio decorso, con incremento quindi di milioni 99.610,8.

Va tenuto conto che, con riferimento a provvedimenti legislativi in corso che rientrano nella competenza del Ministero, sono stati accantonati negli appositi fondi speciali del Ministero del tesoro milioni 5.250 per la parte effettiva; di conseguenza la spesa effettiva del Ministero delle Finanze, che è di milioni 601.841,1 (essendo quella per movimento di capitale di soli milioni 1.933,7), ascende in realtà a 607.091,1.

Le spese effettive si distribuiscono in quattro categorie:

a) — *Oneri di carattere generale*, per milioni 164.281,4, di cui milioni 149.646,5 per spese di personale, milioni 14.634,9 per il funzionamento dei vari servizi).

b) — *spese per devoluzione di quote di entrate erariali*, per milioni 277.480,5.

c) — *spese aventi relazione con le entrate*, per milioni 148.436.

d) — *altre spese diverse per milioni* 11.643,2.

Le spese per il personale che, come si è visto, ammontano a milioni 149.646,5 e che riguardano sia il personale in attività di servizio (per milioni 124.915) che il personale in quiescenza (per milioni 24.731,5) hanno seguito nell'ultimo quinquennio un anda-

mento ascensionale che si è venuto accentuando nell'esercizio corrente.

Infatti, mentre nell'esercizio 1958-59 si aveva una previsione di spesa di milioni 96.189,7, che è venuta gradatamente aumentando, dall'esercizio decorso 1962-63 all'esercizio attuale l'incremento è stato più sensibile, passando da una previsione di spesa di milioni 126.802,5 agli attuali milioni 149.646,5.

Quest'ultimo aumento di spesa è derivato solo in parte dai recenti provvedimenti legislativi per il miglioramento del trattamento economico, ma in buona parte dall'opportuno ampliamento dei ruoli organici che vedono la loro consistenza numerica passare da 79.740 unità a 82.074 unità.

Sia l'incremento di spesa per il personale che quello per il funzionamento dei vari servizi vanno segnalati come elementi positivi ai fini di un potenziamento dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, che, in un certo senso, è la spina dorsale del complesso organismo statale.

Un tema centrale del fattore finanziario italiano rimane quello della modifica del sistema tributario vigente che sia maggiormente improntato a criteri di snellezza di organicità e di progressività. In questa sede non mi occuperò della complessa e dibattuta questione della riforma del nostro sistema tributario, riforma da tempo invocata e ancora solo in piccola parte attuata, ma di un altro problema col primo indubbiamente collegato; quello cioè della migliore strutturazione dell'amministrazione finanziaria dello Stato che è chiamata ad applicare i tributi previsti dal nostro ordinamento fiscale e a contestare le sanzioni per inadempienza e violazione alle leggi tributarie. Un accenno particolare ritengo opportuno dare anche alla materia del contenzioso tributario.

L'esigenza largamente avvertita di un ordinamento fiscale che sia il più possibile aderente all'effettiva situazione economica del Paese e che possa, con il massimo di elasticità, adeguarsi continuamente all'incessante evolversi dello sviluppo economico generale, nonchè l'esigenza di un carico tributario che sia il più adeguato alla effettiva ricchezza e al reale reddito dei cittadini, che hanno il dovere morale e giuridico di fornir-

re allo Stato i mezzi finanziari necessari all'espletamento dei suoi molteplici compiti, impongono l'urgenza di un'organizzazione burocratica finanziaria sempre più capace, responsabile, moderna.

Un notevole passo avanti per quanto riguarda l'efficienza dell'amministrazione finanziaria italiana è stato di recente operato soprattutto attraverso le due provvide leggi, quella 19 luglio 1962, n. 959 concernente la revisione dei ruoli organici dell'amministrazione finanziaria e quella 24 aprile 1962, n. 229, riguardante il potenziamento dei servizi presso l'amministrazione delle imposte dirette, delle tasse e delle imposte indirette sugli affari.

Credo che sia opportuno intrattenere l'attenzione degli onorevoli colleghi su due fondamentali aspetti della nostra organizzazione finanziaria: quello riguardante il personale e l'altro relativo alle attrezzature.

Per quanto attiene al personale, l'ampliamento dei ruoli organici, il riordinamento delle carriere e la revisione delle retribuzioni, dovrebbero dare affidamento per un più intenso rendimento del personale in servizio che, nel suo complesso, è meritevole di apprezzamento, e per un più agevole reclutamento di nuovo e qualificato personale, del quale come è noto l'amministrazione pubblica ha assoluto bisogno. Tuttavia è da dire, che per quanto riguarda il personale di nuova assunzione, almeno per quello dei ruoli tecnici, c'è il fondato timore che le gravi lacune in atto esistenti possano essere difficilmente colmate; i servizi del catasto, delle dogane, delle imposte di fabbricazione ed altri hanno bisogno di tecnici, ingegneri, geometri, periti industriali, eccetera, che oggi non è agevole reperire per la concorrenza che altri settori dell'economia sia privata che pubblica fanno, offrendo migliori condizioni economiche e di carriera.

Questo aspetto del problema, che non è esclusivo dell'amministrazione finanziaria, e che è comune ad altre amministrazioni (si pensi alla notevole difficoltà del Ministero dei lavori pubblici a reperire personale tecnico attraverso pubblici concorsi) va affrontato con estrema sollecitudine e con realistica larghezza di vedute, ad evitare un pro-

gressivo impoverimento dei gradi iniziali dei ruoli tecnici. La cosa è tanto più urgente, quando si pensi che, avviandosi lo Stato a realizzare un piano di organica programmazione nazionale, ha bisogno anche per questo di elementi altamente qualificati.

Nel quadro di una più efficiente organizzazione della struttura finanziaria dello Stato vanno richiamati i tre provvedimenti ministeriali che hanno creato le tre direzioni generali previste dalla legge 19 luglio 1962, n. 959:

Direzione generale per gli studi di legislazione comparata e le relazioni internazionali;

Direzione generale della meccanizzazione e dei servizi speciali;

Direzione generale del contenzioso.

Non sfugge ad alcuno l'importanza della prima direzione generale che dovrà, tra l'altro, studiare la complessa problematica fiscale conseguente all'applicazione dei trattati istitutivi della Comunità economica europea, dell'E.U.R.A.T.O.M. e della C.E.C.A.

Il progressivo sviluppo dell'integrazione europea dovrà necessariamente portare a una maggiore armonizzazione della legislazione fiscale degli Stati membri della Comunità e quindi all'approfondito esame delle modifiche che le nuove norme comporteranno per il nostro sistema tributario.

La Direzione generale della meccanizzazione e dei servizi speciali, fra i suoi compiti essenziali, ha quello di studiare le proposte per la semplificazione delle procedure e la applicazione di nuove tecniche amministrative, nonchè di organizzare il funzionamento dell'anagrafe centrale tributaria.

Nel quadro di queste attività è necessario rianalizzare gli adempimenti dei contribuenti e degli uffici, in modo da ridurre sia gli uni che gli altri al minimo indispensabile e in modo che gli uni e gli altri siano i più semplici possibile. Ciò porterà a un più facile controllo degli adempimenti dei contribuenti, nonchè a un controllo più efficace, meno burocratico e sostanzialmente più incisivo dell'operato degli uffici.

Ma il compito fondamentale della nuova direzione generale dovrà essere quello di or-

ganizzare l'anagrafe centrale tributaria, la quale va considerata come lo strumento diagnostico della situazione tributaria generale del Paese, che consenta una tassazione, la più perequata possibile, in rapporto ai settori economici e in rapporto alla capacità contributiva dei singoli contribuenti.

In verità, non ha da iniziarsi un lavoro *ex novo*, perchè parecchio si è fatto o si ha in programma di fare, e precisamente:

a) *settore delle imposte dirette*. Una legge del 1936 prevede la creazione, nell'ambito degli uffici distrettuali delle imposte, di una anagrafe tributaria legata alla determinazione del domicilio fiscale. Questo primo avvio ha consentito ad alcuni uffici, perifericamente, di creare i primi elementi di anagrafe tributaria. Nel 1942 si pensò alla prima centralizzazione del servizio, attraverso lo schedario dei titoli azionari che, se pure imperfettamente, ha cominciato a funzionare dopo la guerra, e ha potuto in parte essere utilizzato nel 1946 e nel 1947 per l'applicazione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio.

Nel 1962, con la nuova imposta cedolare, lo schedario viene sostanzialmente ad avere una impostazione diversa, in quanto, anzichè pigliare in esame i possessori dei titoli, piglia in esame attraverso una rilevazione annuale la posizione dei percettori del dividendo, cioè del reddito.

Per quanto riguarda gli uffici distrettuali già l'anno scorso fu data notizia di un esperimento fatto negli uffici di Roma e di Latina per la creazione di uno « schedario di posizione » dei singoli contribuenti sulla base della rilevazione meccanografica dei dati contenuti nelle dichiarazioni annuali dei redditi.

I soddisfacenti risultati conseguiti hanno suggerito di estendere l'esperimento ad altri uffici, come quello di Genova, dove in atto si sta realizzando, e quello di Torino dove dovrà essere quanto prima attuato.

Bisogna che questo servizio sia generalizzato ed esteso in tutto il territorio nazionale, in modo che tutta l'area dei contribuenti venga ricoperta. È altresì necessario stabilire un sistema di collegamento di questo ser-

vizio di anagrafe periferica, con l'anagrafe centrale, che deve coordinare gli elementi dalla periferia inviati.

b) *Settore delle tasse ed imposte indirette sugli affari*.

Come è noto, è stata meccanizzata la contabilizzazione dell'I.G.E., se pur limitatamente all'autotassazione, cioè quella che avviene mediante versamento in conto corrente postale; come pure è stata meccanizzata la contabilizzazione delle concessioni governative, delle tasse scolastiche e della imposta sui dischi. Anche qui c'è un problema di coordinamento e di utilizzazione di dati ai fini della elaborazione affidata all'anagrafe centrale.

Dove è urgente la meccanizzazione del servizio è nel settore dello spoglio degli atti negli uffici del Registro, spoglio che, come a tutti è noto, è fatto a mano e che, per deficienza di personale, avviene spesso in maniera sommaria. Una rilevazione sistematica e precisa di tutti gli atti sottoposti al Registro potrà offrire al fisco il controllo nel movimento di una parte notevole della ricchezza nazionale.

c) *Catasto*.

Da anni l'amministrazione finanziaria si è studiata di trovare il sistema migliore per giungere alla meccanizzazione di questo servizio, che, diciamo pure, allo stato attuale è vecchio di un secolo. Tuttavia gli esperimenti di recente condotti in alcuni comuni delle provincie di Mantova, Milano, Napoli e Cremona, sia per il catasto terreni che per quello edilizio, hanno dato risultati positivi. C'è pertanto da augurarsi che con un cospicuo impegno finanziario si possa sollecitamente estendere questo nuovo sistema di accertamento meccanografico a tutto il territorio nazionale.

d) *Dogane*.

In questo settore, purtroppo, siamo ancora nel campo degli studi, sia per quanto riguarda la bollettazione, che la contabilità doganale. È pertanto urgente che, anche sulla scorta dei risultati conseguiti in altri settori, si passi al più presto alla sperimentazione, che consenta successivamente una ge-

nerale meccanizzazione dei servizi di questo settore.

Come si vede, già i primi notevoli passi avanti sono stati fatti nei diversi settori fondamentali del servizio tributario attraverso la più moderna meccanizzazione e c'è solo da augurarsi che gli sforzi fino ad ora fatti possano essere ulteriormente intensificati. C'è però da fare una considerazione relativamente al personale di questo servizio, che dovrà lavorare sia al centro che alla periferia. Detto personale non può che essere altamente specializzato, e perciò, se non ci si vogliono fare delle eccessive illusioni, bisogna tener conto di quello che è il trattamento economico riservato al personale addetto ai centri meccanografici di altri Enti, in modo da evitare che sia difficile per la Amministrazione finanziaria poter ottenere il personale migliore.

Per concludere su questo argomento della meccanizzazione, si esprime l'avviso che il potenziamento di questo servizio servirà a mettere in atto quelle modifiche e semplificazioni di procedura che il contribuente e gli uffici auspicano ed altresì a realizzare nel modo più adeguato un sistema di controlli veramente efficiente.

e) Direzione generale del contenzioso.

Questa direzione generale ha una molteplicità di compiti, che vanno; da quello di studio a quello decisionale per quanto riguarda i ricorsi in via gerarchia avverso le ordinanze emesse dagli Intendenti di finanza, nonchè alla vigilanza sulle commissioni tributarie, sia per quanto attiene alla composizione che per quanto attiene al funzionamento delle Commissioni medesime; tutto ciò salvo il principio che il fisco nelle contestazioni con il privato è parte e non giudice.

Ma una delle essenziali funzioni dovrebbe essere quella di predisporre la riforma del contenzioso tributario. E da anni ormai

che da più parti, operatori economici, categorie professionali, studiosi, dalla stessa amministrazione finanziaria dello Stato, si prospetta la necessità improrogabile di detta riforma. Però allo stato siamo ancora al punto di prima, nonostante tutti i lodevoli tentativi che sono stati fatti. È più che mai urgente ed improrogabile che si pervenga a questa riforma, in modo che le contestazioni fra contribuenti e fisco, sia in sede penale che in sede giudiziaria che in sede amministrativa, possano avere finalmente una nuova normativa che contribuisca a sviluppare tra Fisco e contribuenti migliori rapporti.

Collegato in un certo senso con l'attività della nuova Direzione generale c'è il problema della unificazione in un testo unico delle varie norme recanti sanzioni per le violazioni tributarie.

Anche in questo campo la molteplicità e talvolta la contraddittorietà delle norme non giova certamente alla retta applicazione della legge in questo delicato settore della vita nazionale.

Le superiori osservazioni, circa quello che già lodevolmente è stato in questo ultimo anno realizzato e soprattutto quello che si potrà realizzare quanto prima, fanno lecitamente ritenere che l'Amministrazione finanziaria dello Stato si è messa decisamente sulla strada del suo ammodernamento.

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

La gestione dei Monopoli di Stato per l'esercizio 1963-64 prevede una entrata complessiva di milioni 692.042,5 rispetto a quella dell'esercizio precedente di milioni 612.076 con un incremento netto di milioni 79.666,5.

L'entrata si divide per le singole aziende nel modo seguente:

LEGISLATURA IV - 1963 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Previsioni dell'esercizio 1962-63	Previsioni dell'esercizio 1963-64	Differenze
	(in milioni di lire)		
Azienda dei tabacchi	577.473	658.097	+ 80.624
Azienda dei sali	30.148	30.458,5	+ 310,5
Azienda delle cartine e dei tubetti per sigarette	4.354	3.386	— 968
Azienda del chinino	101	101	—
	612.076	692.042,5	+ 79.966,5

Da notare la considerevole diminuzione dell'introito nella vendita di cartine e tubetti per sigarette, legato alla minor richiesta di questi generi sul mercato interno.

In base all'ultimo decreto del Presidente della Repubblica n. 1592 del 22 novembre 1962, che fissa le quote di ripartizione del provento della vendita dei generi di monopolio, l'introito complessivo previsto dall'esercizio corrente viene ripartito in questo modo;

A) *Bilancio dello Stato* (entrate fiscali) milioni 545.524,3;

B) *Amministrazione Autonoma dei Monopoli* (entrata di natura industriale e commerciale) milioni 146.518,2.

A fronte di entrate complessive nel bilancio dell'Amministrazione dei Monopoli per milioni 146.518,2 abbiamo spese complessive per milioni 134.983,7, sicchè ne risulta un avanzo di gestione per milioni 11.534,5.

Di conseguenza al bilancio dello Stato affluiscono:

quota fiscale:	milioni	545.524,3
avanzo	»	11.534,5
totale:	»	557.058,8

Esposti per sintesi i dati più significativi della gestione, ritengo opportuno sottoporre qualche considerazione circa l'avvenire dell'Amministrazione dei monopoli di Stato.

Questa Amministrazione non produce servizi ma beni di consumo, e, se pur in re-

gime di Monopolio all'interno, non può sottrarsi alla crescente concorrenza di prodotti esteri che diventano sempre più competitivi in regime di Mercato comune che, come è noto, prevede l'integrale abbattimento delle barriere doganali. Si tratta di una attività industriale e commerciale vera e propria che non può sottrarsi alle regole e quindi alle esigenze di similari attività. Ora val la pena di ricordare che da qualche tempo a questa parte si è posta l'esigenza di una modifica strutturale dell'Azienda che, a somiglianza di quanto si è fatto in altri Paesi, dovrebbe avere l'impostazione e quindi la struttura, nel suo dinamico operare, di una autentica azienda industriale e commerciale.

Lo Stato ne conservi la proprietà e il più rigoroso controllo, ma ne faccia un organismo che agisca in tutte le sue fasi e in tutti i suoi aspetti, da quello del personale a quello dell'ordinamento contabile, come una qualsiasi azienda industriale e commerciale.

Nel frattempo, in attesa che maturi la sentita riforma strutturale, sarebbe estremamente utile — ai fini di una adeguata impostazione del bilancio economico dell'azienda — che questo fosse alleggerito di alcuni oneri extra aziendali che ammontano ormai ad alcune decine di miliardi; oneri, come per esempio quelli derivanti dal debito vitalizio per le pensioni agli ex operai della amministrazione, che — come è noto — fanno carico al bilancio dei monopoli, mentre le ritenute sulle paghe del personale in servizio, per costituire il fondo pensioni, sono versate al Tesoro; oneri come il prez-

zo politico pagato ai produttori italiani per le molte varietà di tabacco, che porta a incidere negativamente sul costo aziendale anche per la quota prezzo di sostegno che dovrebbe far carico al tesoro, e altri oneri.

Ritengo, onorevoli colleghi, che una azienda che rende allo Stato oltre 550 miliardi meriti di essere riguardata con particolare interesse.

AZIENDA MONOPOLIO BANANE

L'andamento della gestione di questa Azienda registra un ulteriore incremento di entrate che passano da milioni 27.370 nell'esercizio 1962-1963 a milioni 32.640 nell'esercizio corrente con un aumento di milioni 5.270.

Le spese complessive, ivi compresi milioni 194,006 accantonati quali fondi di riserva, ascendono a milioni 23.133,706, sicchè l'avanzo finanziario di gestione da versare al Tesoro si concretizza in milioni 9.506,294.

L'Azienda monopolio banane è nella sostanza una azienda tipicamente commerciale che, come tale, andrebbe regolata in mo-

do che essa possa avere la scioltezza e l'agilità tipiche delle aziende di tipo commerciale. L'attuale regolamentazione non è certo la più adatta per rispondere a queste esigenze, ma prima di affrontare il problema della diversa struttura dell'Azienda è pregiudiziale affrontarne un altro: conviene cioè mantenere questo monopolio?

Il problema, anche alla luce di recenti dolorose esperienze è stato agitato dalla stampa ed ha avuto anche una ripercussione in sede Parlamentare con la presentazione di diverse interrogazioni ed interpellanze. È perciò urgente che il Ministero possa al più presto studiare e proporre poi al Parlamento la soluzione più soddisfacente.

Onorevoli colleghi, con le sommarie annotazioni ed osservazioni fatte, la Commissione vi propone di approvare il disegno di legge sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze e sugli stati di previsione dell'entrata e della spesa dell'Amministrazione dei monopoli di Stato e dell'Azienda monopolio banane per l'esercizio 1963-1964.

LO GIUDICE, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero delle finanze, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

Art. 2.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a ripartire, con propri decreti, e su proposta del Ministero delle finanze il fondo iscritto, ai sensi dell'articolo 23 della legge 29 dicembre 1962, n. 1745, al capitolo n. 30 dello stato di previsione del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario 1963-64, per le spese relative alla riorganizzazione e ai maggiori oneri di funzionamento dello schedario generale dei titoli azionari e ad altri servizi meccanografici.

Art. 3.

In relazione alle esigenze dei servizi delle nuove Direzioni Generali istituite presso il Ministero delle finanze con l'articolo 1 della legge 19 luglio 1962, n. 959, il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, variazioni compensative nello stato di previsione della spesa del detto Ministero per l'esercizio finanziario 1963-64.

Art. 4.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate e a provvedere allo smaltimento dei generi dei monopoli medesimi secondo le tariffe vigenti, nonchè a far pagare le spese per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964 ai termini del regio decreto-legge 8 dicembre 1927,

n. 2258, convertito nella legge 6 dicembre 1928, numero 3474, in conformità degli stati di previsione allegati alla presente legge. (Appendice n. 1).

Art. 5.

L'Amministrazione dell'Azienda monopolio banane è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate ed a far pagare le spese riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1963 al 30 giugno 1964, in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 2).

Art. 6.

La composizione della razione viveri per gli allievi del Corpo della Guardia di finanza e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per i militari del Corpo medesimo in speciali condizioni di servizio, sono stabiliti, per l'esercizio finanziario 1963-64, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

Art. 7.

Ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 aprile 1959, n. 189, il numero degl'i ufficiali di complemento del Corpo della guardia di finanza da mantenere in servizio di prima nomina per l'esercizio 1963-64 è stabilito in 100.