SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

541° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 26 LUGLIO 1990

INDICE

Commissioni permanenti

6ª - Finanze e tesoro ..... *Pag.* 3

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2850)

FINANZE E TESORO (6ª)

GIOVEDÌ 26 LUGLIO 1990

265ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
BERLANDA

Interviene il Ministro delle finanze Formica.

La seduta inizia alle ore 15,30.

IN SEDE REFERENTE

Delega al Governo per la ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria nonchè disposizioni urgenti per l'acquisizione di strutture e per l'incentivazione economica del personale della medesima Amministrazione (1453)

Scevarolli ed altri: Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria (80)

Santalco ed altri: Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria (308)
(Seguito dell'esame e rinvio. Richiesta di trasferimento alla sede deliberante)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana.

Il presidente BERLANDA avverte che è pervenuto il parere della 5ª Commissione: in esso la Commissione consultata condiziona, tra l'altro, il proprio parere favorevole – ai sensi dell'articolo 40, comma 5 del Regolamento – a che gli emendamenti di cui al fascicolo del 15 giugno 1990, su cui non è pervenuta la relazione tecnica, siano assorbiti e che per l'articolo 9, comma 4, si provveda o ai sensi dell'articolo 11-*quater* della legge 468 del 1978 e successive modificazioni o con idonea copertura finanziaria a partire dal 1993, secondo le modalità che saranno scelte dalla Commissione di merito.

Il Ministro FORMICA dichiara di presentare, in ossequio alla condizione posta dalla 5ª Commissione nel proprio parere, due emendamenti: il primo (9.2) aggiunge, alla fine del comma 4 dell'articolo 9, la previsione complessiva della spesa per gli anni dal 1991 al 1996 per il programma straordinario edilizio previsto nel comma stesso, precisando inoltre l'onere per ciascuno degli anni 1991 e

1992. Il secondo emendamento – continua il Ministro – è in realtà un sub emendamento all'emendamento 11.1 con il quale si prevede la copertura degli oneri derivanti dall'articolo 9, comma 4 per gli esercizi successivi al 1992.

Il relatore SANTALCO, dopo essersi espresso favorevolmente su tali proposte emendative del Governo, si dichiara contrario all'emendamento 3.1 del senatore Mantica il quale sostituisce all'articolo 3, comma 3, la lettera e) riguardante i sistemi informativi del Ministero delle Finanze.

Il ministro FORMICA si dichiara anch'egli contrario all'emendamento 3.1, mentre si dichiara favorevole a tutti gli emendamenti del relatore illustrati nella seduta antimeridiana.

Il presidente BERLANDA afferma che si può passare alle votazioni degli articoli del testo unificato predisposto dalla Sottocommissione e dei relativi emendamenti.

Viene approvato, senza modifiche, l'articolo 1.

In sede di esame dell'articolo 2 concernente il Consiglio di Amministrazione, il senatore LEONARDI dichiara di ritirare l'emendamento 2.1, soppressivo dell'articolo, presentato insieme al senatore Pizzol.

Viene quindi approvato senza modifiche, l'articolo 2 concernente il Consiglio di Amministrazione.

Si passa all'esame dell'articolo 3 concernente l'Ufficio del Segretario Generale.

Viene approvato l'emendamento n. 3 del relatore Santalco che al comma 2, con riferimento all'attività del Corpo della Guardia di Finanza, sostituisce le parole «per le attività tributarie da essa svolte« con le altre »per le attività concernenti i controlli centralizzati«.

È poi approvato l'emendamento 3.2, sempre del relatore Santalco, che al comma 3 lettera c) sopprime le parole «per l'addestramento ed il perfezionamento del personale, nonchè».

Dopo che è stato dichiarato decaduto per assenza del presentatore l'emendamento 3.1 del senatore Mantica, viene accolto l'emendamento 3.3 del relatore sostitutivo del comma 5, il quale prevede che nell'ambito dell'ufficio del Segretario generale è posta la sezione staccata del Provveditorato generale dello Stato.

Viene poi approvato l'articolo 3 con le suddette modifiche.

Si passa all'esame dell'articolo 4 concernente gli altri uffici posti alle dirette dipendenze del Ministro.

Dopo alcune richieste di precisazioni da parte del senatore GAROFALO, alle quali risponde il relatore Santalco, è approvato

l'emendamento 4.1 del relatore che, al comma 1, lettera a), aggiungendo alla fine un periodo, specifica che all'ufficio indicato nella lettera stessa sono demandate, fra l'altro, le funzioni attualmente svolte dall'ufficio legislativo del Ministero delle finanze.

È poi approvato l'articolo 4 con la suddetta modifica.

In sede di esame dell'articolo 5, riguardante la Scuola centrale tributaria, viene approvato l'emendamento 5.1 del relatore, interamente sostitutivo dell'articolo, con il quale vengono definite le attribuzioni e la struttura della Scuola centrale tributaria.

Si passa all'esame dell'articolo 6 riguardante i dipartimenti e la direzione generale degli affari generali e del personale.

Il senatore GAROFALO dichiara di nutrire alcune perplessità su tale articolo, soprattutto con riferimento alla collocazione della direzione generale che non risulta essere dipendente funzionalmente dal Segretario generale.

Il ministro FORMICA risponde che la collocazione prevista dall'articolo risulta essere la più funzionale in relazione alle competenze istituzionali di tale direzione generale.

Il senatore GAROFALO presenta un sub-emendamento con il quale al comma 2 vengono soppresse le parole «e alla Direzione generale».

Il sub-emendamento, posto ai voti, è approvato.

Successivamente è approvato l'articolo 6 con la citata modifica.

Si passa all'esame dell'articolo 7 riguardante gli uffici periferici ed il servizio ispettivo.

È approvato l'emendamento n. 7 del relatore Santalco che, al comma 2, dopo le parole «Guardia di finanza», aggiunge le altre «per l'attività concernente i controlli centralizzati».

Viene poi esaminato l'emendamento 7.1 del relatore Santalco, il quale, dopo il comma 2, aggiunge un comma 2 bis riguardante gli uffici periferici del territorio.

Il relatore rileva che l'emendamento risulta necessario per definire il rapporto gerarchico-funzionale degli uffici del territorio rispetto all'omonimo dipartimento e alle direzioni regionali di finanza; aggiunge che l'emendamento stesso non comporta assolutamente alcun onere.

La Commissione, concordando con la non onerosità per il bilancio dello Stato dell'emendamento in questione, approva l'emendamento 7.1.

Il presidente BERLANDA dichiara poi assorbiti gli emendamenti 7.2 e 7.3, rispettivamente dei senatori Ritz e Dujany, in quanto il loro contenuto è già previsto nel comma 4.

Posti separatamente in votazione vengono poi approvati gli emendamenti 7.3.a e 7.3.b, ambedue del relatore, il primo dei quali aggiunge un comma 7bis concernente le verifiche generali da effettuarsi

da parte della Guardia di finanza, mentre il secondo sopprime al comma 8 le parole «un servizio per l'istruzione professionale del personale».

Viene poi ritirato dal senatore Leonardi l'emendamento 7.4, presentato insieme al senatore Pizzol.

Viene infine approvato l'articolo 7 con le suddette modifiche.

Si passa all'esame dell'articolo 8 riguardante l'istituzione dei Comitati tributari regionali.

Dopo che il senatore Leonardi ha ritirato l'emendamento 8.1 soppressivo dell'articolo, presentato insieme al senatore Pizzol, viene approvato l'emendamento 8.2 dei senatori Pizzol e Leonardi, che al comma 2, dopo le parole «dei sindacati dei lavoratori» aggiunge le altre «presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro».

Viene infine approvato l'articolo 8 con la suddetta modifica.

Si passa all'esame dell'articolo 9 riguardante l'autonomia funzionale e di gestione del Ministero delle finanze.

Viene approvato l'emendamento 9.1 del relatore modificativo del comma 2; successivamente viene approvato l'emendamento 9.2 presentato all'inizio di seduta dal Ministro Formica.

È infine approvato l'articolo 9 con le suddette modifiche.

Si passa all'esame dell'articolo 10 riguardante l'organizzazione del personale.

Dopo che il senatore LEONARDI ha ritirato gli emendamenti 10.1, 10.2 e 10.4, presentati insieme al relatore Pizzol, viene approvato l'emendamento 10.3 dei senatori Pizzol e Leonardi in una nuova formulazione suggerita dallo stesso senatore Leonardi che, al comma 3, dopo le parole «organizzazioni sindacali» aggiunge le altre «presenti nel Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro».

È poi approvato l'emendamento 10.3.a del relatore Santalco il quale, alla fine del comma 3, aggiungendo un periodo, specifica che, nella dotazione organica richiamata è incluso il personale attualmente in posizione di soprannumero.

Si passa all'esame dell'emendamento 10.3.b del relatore Santalco il quale aggiunge un ulteriore comma, dopo il comma 5; l'emendamento prevede nuove procedure per l'assegnazione dei posti disponibili nella qualifica di primo dirigente dei ruoli centrali e periferici del Ministero delle finanze.

Il senatore GAROFALO dichiara di nutrire alcune perplessità su tale emendamento sia per il periodo troppo breve di un anno durante il quale devono essere ininterrottamente svolte funzioni di reggenza di uffici di livello dirigenziale, sia perchè non si riesce a capire – egli afferma – perchè a queste ultime vengano equiparate funzioni analoghe in uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

Il relatore SANTALCO dichiara di ritenere congruo il citato periodo di un anno, mentre dichiara di presentare un sub emendamento volto a sopprimere il riferimento alle funzioni analoghe in uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

Posti separatamente in votazione, vengono approvati il citato sub emendamento e l'emendamento principale 10.3.b così modificato.

È infine approvato l'articolo 10 con le suddette modifiche.

Dopo che il senatore LEONARDI ha ritirato l'emendamento 10.0.1, da lui presentato insieme al senatore Pizzol, il relatore Santalco dichiara di presentare una nuova formulazione del proprio emendamento 10.0.2, volto ad aggiungere un ulteriore articolo dopo l'articolo 10 e riguardante disposizioni relative alla nuova composizione del comitato di coordinamento del Servizio Centrale degli ispettori tributari. L'innovazione rispetto all'emendamento originario - prosegue il relatore - consiste unicamente nell'ingresso nel citato comitato di coordinamento del direttore dell'ufficio del coordinamento legislativo e nella diminuzione da nove ad otto dei membri, nominati con decreto del Ministro, da individuarsi tra i funzionari ivi indicati; peraltro, l'emendamento non comporta oneri per il bilancio dello Stato in quanto non vi è alcuna variazione nel numero complessivo dei componenti del comitato stesso.

Il presidente BERLANDA dichiara di concordare con il relatore sulla non onerosità dell'emendamento per il bilancio dello Stato.

Il ministro FORMICA, concordando con il relatore sulla non onerosità dell'emendamento, dichiara di essere ad esso favorevole.

Posto ai voti, l'emendamento 10.0.2 è approvato nella nuova formulazione del relatore.

Si passa all'esame dell'articolo 11 riguardante i regolamenti di organizzazione e la copertura della spesa.

Viene approvato il sub emendamento presentato all'inizio della seduta dal ministro Formica, riguardante la copertura degli oneri per il programma edilizio straordinario previsto nel comma 4 dell'articolo 9 ed è quindi approvato l'emendamento principale 11.1 del relatore Santalco, interamente sostitutivo dell'articolo, con la citata modifica.

Viene infine approvata la tabella annessa al provvedimento.

Il presidente BERLANDA propone che il nuovo titolo del provvedimento sia il seguente: «Norme per la ristrutturazione del Ministero delle finanze».

Conviene la Commissione.

Il senatore GAROFALO si dichiara nel complesso favorevole al provvedimento, pur sottolineando perplessità per la istituzione delle direzioni regionali di finanza, delle quali non si riesce a capire esattamente le funzioni e l'utilità nell'ambito della nuova struttura del Ministero delle finanze.

Il ministro FORMICA, rispondendo alle obiezioni del senatore Garofalo, rileva che le direzioni regionali di finanza hanno una funzione di coordinamento a livello periferico dei vari dipartimenti, contribuen-

do a superare la pur ridotta settorializzazione dell'Amministrazione finanziaria e la centralizzazione delle sue strutture.

Il relatore SANTALCO, anche considerando che il provvedimento non contiene più deleghe legislative al Governo, propone di richiedere alla Presidenza del Senato il trasferimento dell'esame alla sede deliberante.

All'unanimità e con l'assenso del rappresentante del Governo, la Commissione conviene di richiedere alla Presidenza del Senato il trasferimento alla sede deliberante per i disegni di legge in titolo.

Il seguito dell'esame viene poi rinviato.

Covello ed altri: Modifica della legge 8 aprile 1983, n. 113, concernente l'autorizzazione a cedere al comune di Praia a Mare il compendio demaniale marittimo ricadente nel comune suddetto, posto sotto la strada statale n. 18 e compreso fra il comune di Tortora e il torrente Fiuzzi di Praia a Mare (2024)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 10 aprile.

Il relatore NERI riferisce sui risultati del sopralluogo effettuato recentemente su mandato della Commissione nel comune di Praia a Mare per verificare la situazione relativa all'attuazione della legge n. 113 del 1983 che ha dato origine alla presentazione del disegno di legge n. 2024.

Nell'incontro avuto con le autorità comunali competenti e con il capo dell'ufficio tecnico erariale di Cosenza sono stati chiariti alcuni aspetti del contenzioso in atto tra il comune e il citato ufficio tecnico, aspetti che riguardano quasi esclusivamente i criteri di valutazione dei terreni oggetto della cessione.

Il relatore si sofferma quindi dettagliatamente sugli aspetti tecnici della questione, fornendo dati e notizie, per una esatta individuazione di ipotesi di soluzione.

Il relatore dichiara, in sostanza, di poter affermare che non esistono situazioni, controversie o ambiguità per cui non si possa procedere alla definizione della contesa insorta tra comune e UTE di Cosenza, in ordine alla legge 113 del 1983. La soluzione individuata nel disegno di legge in esame appare, anche a giudizio dei dirigenti dell'UTE di Cosenza, nelle sue linee generali, equa ed adeguata al fine di evitare interpretazioni della citata legge n. 113 del 1983 che porti a conclusioni aberranti. Non pare condivisibile e comunque in contrasto con la volontà del legislatore l'intepretazione dell'articolo 2, lettera a) della citata legge che vincola il prezzo da applicare all'anno della stipula del contratto e non già a quello della occupazione del suolo; non risulta inoltre condivisibile, anche perchè la legge in vigore esige una valutazione diversa e di favore, il fatto che i suoli da adibire ad infrastrutture e pertinenze comunali risultino più cari di quelli che debbono essere ceduti ai privati. Se le cose dovessero rimanere così

come stanno – prosegue il relatore – tutti gli obiettivi voluti dalla legge n. 113 del 1983 sarebbero vanificati per l'onerosità, ingiustificata, della esosa stima dell'Amministrazione finanziaria; per quanto attiene gli indennizzi per i canoni di occupazione e di concessione, si può adottare una formula forfettaria così come proposta nel disegno di legge in esame.

In sostanza, il relatore dichiara di poter proporre l'approvazione del disegno di legge n. 2024, salvo l'aggiornamento del prezzo previsto alla lettera a) dell'articolo 1, per uniformarlo alle recenti valutazioni commerciali e salva l'inclusione nell'articolato di una formula che consenta la stipulazione dei contratti il cui perfezionamento si protragga nel tempo.

Il senatore BERTOLDI – che ha successivamente la parola – manifesta l'esigenza di procedere ad un ulteriore approfondimento di alcuni aspetti del disegno di legge e per questo chiede un rinvio dell'esame del provvedimento a dopo le vacanze estive.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta sospesa alle ore 16.50 è ripresa alle ore 17.45.

Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni per contrastare i fenomeni di elusione tributaria, per l'istituzione di centri di assistenza fiscale e per l'aggiornamento dei coefficienti previsti dall'articolo 11 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154 (1746), approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta del 18 luglio.

Il relatore LEONARDI riferisce sullo stato dei lavori della apposita Sottocommissione. Per quanto riguarda il contenuto degli emendamenti presentati dal Governo ed, in particolare, di quello relativo all'articolo 1 (concernente norme antielusione), egli ricorda come, oltre a lui, diversi commissari abbiano manifestato alcuni dubbi e perplessità sulla soluzione prospettata dal Governo. Per superare gli aspetti problematici legati alla istituenda normativa antielusione occorrerebbe procedere ad un maggiore approfondimento, anche al fine di poter sciogliere il nodo, ampiamente dibattuto, circa la possibilità di introdurre o meno nel nostro ordinamento una normativa di questo tipo e circa i limiti da porre alla discrezionalità dell'Amministrazione finanziaria in questo campo.

L'oratore afferma quindi che sarebbe più opportuno stralciare dal provvedimento il citato articolo 1, dato che il necessario approfondimento della tematica in questione potrebbe ritardare l'esame delle altre disposizioni, per le quali la Sottocommissione ha già potuto acquisire maggiori elementi di valutazione.

Il relatore riferisce poi sulle perplessità sollevate relativamente alle disposizioni concernenti l'istituzione dei centri di assistenza fiscale (CAF) ed, in particolare, sulle riserve manifestate verso l'ampio

coinvolgimento di categorie economiche e professionali, nonchè sui costi derivanti dall'istituzione di tali organismi. Peraltro, gli elementi acquisiti nel corso delle audizioni non hanno del tutto dissipato i dubbi su questa parte del provvedimento.

In conclusione, egli afferma che la Sottocommissione potrebbe essere in grado, in tempi relativamente brevi, di elaborare un testo equilibrato, che tenga conto delle varie esigenze emerse. Tale compito sarà certamente svolto alla ripresa dei lavori parlamentari, dopo l'interruzione per la pausa estiva.

Ha quindi la parola il senatore BRINA, il quale sottolinea, in primo luogo, come una delle esigenze più sentite ed emerse nel corso delle audizioni, sia quella di fornire un quadro giuridico certo ad una serie di attività di assistenza fiscale, che attualmente non sono disciplinate in maniera adeguata. L'oratore manifesta poi la propria contrarietà alla istituzione dei centri di assistenza fiscale, perchè con essi si darebbe vita ad una struttura intermedia, tra Stato e contribuente, che comporta, tra l'altro, costi alquanto sostenuti e rischia di espropriare l'Amministrazione finanziaria delle proprie funzioni di controllo ed accertamento.

L'obiettivo – continua l'oratore – dovrebbe essere, invece, quello di semplificare le procedure di compilazione delle dichiarazioni dei redditi e di coinvolgere maggiormente le aziende di credito nella attività di assistenza fiscale al contribuente. In tal senso, si muovono infatti alcune proposte legislative, d'iniziativa del Gruppo comunista.

In conclusione, egli dichiara di concordare sull'ipotesi di lavoro e sul modo di procedere suggerito dal relatore.

Interviene quindi il senatore GAROFALO, il quale ricorda come l'ipotesi d'introdurre una norma generale antielusione era già stata presa in considerazione in sede di esame di precedenti provvedimenti. In effetti, il grave fenomeno dell'elusione fiscale non sembra poter essere limitato attraverso continui adeguamenti della normativa fiscale. Deve quindi essere valutata la possibilità di introdurre sistemi più elastici di contenimento del fenomeno, pur prevedendo tutte le necessarie garanzie per il contribuente.

Ha quindi la parola il ministro FORMICA, il quale si dichiara sostanzialmente favorevole all'impostazione suggerita dal relatore ed esprime la disponibilità del Governo a considerare separatamente i due temi fondamentali che formano oggetto del provvedimento. In effetti, in esso vengono affrontati distintamente, da una parte, il problema connesso alla predisposizione di strumenti efficaci di contenimento dell'elusione fiscale e, dall'altra, l'esigenza di semplificare i rapporti tra fisco e contribuenti, al fine di liberare risorse dell'Amministrazione, concentrandole maggiormente nell'attività di controllo ed accertamento.

Il Governo è inoltre disponibile a prendere in considerazione ipotesi migliorative delle proposte da esso avanzate, purchè esse si prefiggano comunque di conseguire gli obiettivi precedentemente richiamati.

In merito alla normativa antielusione, il Ministro ricorda come i nodi fondamentali siano quello di prevedere un filtro opportuno, in grado di compensare la discrezionalità dell'Amministrazione e quello di non considerare elusivi gli atti che, nel loro complesso, non comportino per i contribuenti minori carichi fiscali.

In conclusione, qualora la Commissione ritenga più giusto procedere disgiuntamente nell'esame delle due parti del provvedimento, tale soluzione incontrerebbe il favore del Governo se avesse l'obiettivo di evitare che, il necessario approfondimento della parte relativa all'elusione fiscale, comporti un ritardo nell'esame e nell'approvazione dell'altra parte, relativa ai CAF, che riveste per il Governo un carattere di maggiore urgenza.

Il seguito dell'esame viene poi rinviato.

Norme di delega in materia di autonomia impositiva degli enti locali (1895)
(Esame ai sensi dell'articolo 126-*bis* del Regolamento)

Scevarolli ed altri: Delega al Governo per l'istituzione dell'imposta comunale sul reddito dei fabbricati e per la revisione della normativa relativa all'imposizione fiscale sugli immobili (88)

Vetere ed altri: Delega al Governo per il riordino dell'imposizione sui redditi fondiari e per l'attribuzione ai comuni del relativo gettito al fine di garantire una autonomia impositiva, tramite l'istituzione dell'imposta locale sugli immobili, la soppressione dell'ILOR e dell'INVIM, la riduzione a cifra fissa delle imposte di registro, catastali, ipotecarie e modifiche della imposta di successione e il riordino dei tributi locali vigenti (1903)
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta antimeridiana.

Il relatore TRIGLIA riferisce brevemente sulla odierna riunione dei rappresentanti dei Gruppi di maggioranza, intervenuta al fine di individuare possibili soluzioni ai nodi e alle perplessità emerse nel corso del dibattito. Sembrano essere stati superati – egli prosegue – i nodi politici più rilevanti, anche se c'è ancora all'esame dei tecnici dei Ministeri interessati la soluzione di alcune ipotesi tecniche. Il risultato di tale lavoro verrà riportato, al più presto, al vaglio della Commissione plenaria.

Il seguito dell'esame congiunto viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 18,30.