

COMMISSIONE VI  
FINANZE E TESORO

LXXXI.

SEDUTA DI VENERDÌ 14 APRILE 1961

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VALSECCHI

INDICE

	PAG.
<b>Congedo:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	1073
<b>Disegno di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Modifiche al regime tributario dei contratti di appalto e delle concessioni di pubblico servizio agli effetti della imposta di registro. (2694) . . . . .	1073
PRESIDENTE . . . . .	1073, 1074, 1075, 1077, 1080, 1081
TURNATURI, <i>Relatore</i> . . . . .	1073, 1074, 1081
NAPOLITANO FRANCESCO . . . . .	1074, 1076, 1077, 1080
ANGELINO PAOLO . . . . .	1075, 1080, 1081
TROISI, <i>Sottosegretario di Stato per le finanze</i> . . . . .	1077, 1079, 1080, 1081
RAFFAELLI . . . . .	1077, 1079
BIMA . . . . .	1077
MARZOTTO . . . . .	1079
<b>Disegno e proposta di legge (Discussione e rinvio):</b>	
Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza. (2805);	
COLITTO: Modifica all'articolo 9 della legge 17 aprile 1957, n. 260, sullo stato dei sottufficiali della Guardia di finanza. (514) . . . . .	1081
PRESIDENTE . . . . .	1081, 1082
TURNATURI, <i>Relatore sul disegno di legge n. 2805</i> . . . . .	1082, 1083
MARZOTTO, <i>Relatore sulla proposta di legge n. 514</i> . . . . .	1082
TROISI, <i>Sottosegretario di Stato per finanze</i> . . . . .	1083

La seduta comincia alle 9,30.

NAPOLITANO FRANCESCO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Congedo.**

PRESIDENTE. Comunico che è in congedo il deputato Terragni.

**Discussione del disegno di legge: Modifiche al regime tributario dei contratti di appalto e delle concessioni di pubblico servizio agli effetti dell'imposta di registro (2694).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche al regime tributario dei contratti di appalto e delle concessioni di pubblico servizio agli effetti dell'imposta di registro ».

L'onorevole Turnaturi ha facoltà di svolgere la relazione.

TURNATURI, *Relatore*. Onorevoli colleghi! Le norme attualmente vigenti in materia di imposta di registro, prevedono che tutti i contratti di appalto, di qualsiasi natura, siano assoggettati alla imposta dell'1 per cento; i contratti di concessione dei pubblici servizi, invece, sono assoggettati alla imposta di registro dello 0,75 per cento.

Il disegno di legge sottoposto al nostro esame prevede alcune modifiche ed innovazioni sia per ciò che riguarda l'aliquota — che viene unificata — sia in quanto prevede che l'ali-

quota stessa, unificata, sia elevata al 2 per cento.

Questa, in breve, la portata del provvedimento per cui, quindi, tutti i contratti, di qualsiasi natura essi siano, sono assoggettati alla imposta di registro del 2 per cento ivi compresi i contratti di appalto e di vendita delle pubbliche amministrazioni che prima, in deroga della norma vigente erano assoggettati alla imposta dello 0,75 per cento. Il disegno dispone che l'imposta venga pagata dall'appaltatore.

Il punto saliente del provvedimento è, al modesto parere del Relatore — punto che innova — quello contenuto nell'articolo 3 che ammette la procedura di congruità dei valori e per lo stesso motivo ritiene opportuno stabilire una presunzione *juris et de jure* in base alla quale il valore del materiale impiegato per l'esecuzione dei contratti di appalto concorre, in ogni caso, alla formazione dell'imponibile.

Ora, in ordine a questa innovazione, che rimette in vita una norma che già esisteva e che fu abrogata, sono sorte delle perplessità, perplessità che sono serie ed oneste perché si dovrebbe tener conto, in ordine a questa innovazione, della macchinosa difficoltà che il sistema presenta e delle difficoltà che gli uffici sono chiamati ad ovviare in quanto il sistema degli appalti è complesso, tanto da rendere difficile l'individuazione della esatta natura del rapporto. Riteniamo quindi che questa innovazione possa determinare notevoli ostacoli nel lavoro degli uffici del Registro. Là dove, però, la preoccupazione del vostro Relatore si è più soffermata è quando, sempre all'articolo 3, si vorrebbe affermare la presunzione *juris et de jure* per il computo del valore del materiale impiegato per la esecuzione del contratto di appalto.

NAPOLITANO FRANCESCO. I materiali sono forniti dall'appaltatore.

TURNATURI, *Relatore*. L'ultimo comma del detto articolo così recita: « Ai fini dell'accertamento di cui al primo comma, il valore del materiale impiegato concorre in ogni caso alla determinazione del valore imponibile dell'appalto ».

PRESIDENTE. In ogni caso, quindi anche se forniti dall'appaltatore.

TURNATURI, *Relatore*. Si vorrebbe affermare la presunzione *juris et de jure* in base alla quale il materiale impiegato nella esecuzione del contratto di appalto, anche se non fornito dall'appaltatore, è comunque considerato come fornito da questi, pure se invece è stato fornito da colui che dà l'appalto.

In base all'ultimo comma del citato articolo il materiale viene considerato in ogni caso, elemento che deve concorrere alla formazione dell'imponibile. È, questo, il concetto innovatore della legge.

Per quanto riguarda il principio di congruità il vostro Relatore ha presentato un emendamento che tende ad escludere le amministrazioni dello Stato perché non si vede motivo perché debba esservi diffidenza da parte della Amministrazione finanziaria dello Stato verso le altre Amministrazioni dello Stato. Ho proposto al riguardo un emendamento che spero venga accolto anche dall'onorevole rappresentante del Governo.

In ordine al giudizio di congruità, il vostro Relatore ritiene opportuno ricordare che esso fu introdotto già nel nostro ordinamento tributario con il regio decreto 15 novembre 1937 n. 1924, ma limitatamente al rapporto registrato sulla base di denuncia verbale in quanto si ritenne, allora, che quando un rapporto risultasse da contratto scritto, questo offriva alla Amministrazione finanziaria, sufficiente garanzia di veridicità. Tale norma fu però abolita con l'articolo 6 della legge 19 luglio 1941, n. 771.

Il vostro Relatore, a proposito della abrogazione di questa norma, ritiene di richiamare le parole dell'onorevole Relatore che, allora, illustrò i motivi per i quali riteneva opportuna l'abrogazione della norma allora esistente e che era stata introdotta con regio decreto legge 15 novembre 1937, n. 1924.

Diceva, allora, l'onorevole Guarneri: « Inoltre, l'accertamento della congruità del prezzo pattuito per i contratti di appalto, costituisce anomalia tanto più grave in quanto all'appalto è connaturato l'elemento dell'alea da apprezzarsi secondo le possibilità e le particolari convenienze del contraente, al momento in cui questi assume l'obbligazione, mentre la stima dei valori presuppone una essenziale equivalenza obiettiva delle prestazioni che, se non sia stata assorbita dalle parti, viene ristabilita di autorità dal giudizio di stima ». Aggiunta poi una considerazione così conclude: « Sta di fatto che, anche in considerazione delle difficoltà di ordine pratico e della complicazione costituita dalla necessità per i contraenti, di presentare una seconda denuncia al termine del lavoro, l'accertamento della congruità del valore introdotto dal regio decreto legge 15 novembre 1937 n. 1924 allegato B non è stato esercitato dagli uffici finanziari ».

Il Relatore riconosceva, allora, che questo giudizio di congruità sarebbe stato così mac-

chinoso e avrebbe determinato tali inconvenienti che gli uffici finanziari avevano deciso di non avvalersene.

Altra considerazione: presunzione *juris et de jure*. Secondo il vostro Relatore, tale norma appare contrastante con tutta l'impostazione della legge del registro e sorge un altro dubbio sul piano civilistico: può una norma di carattere fiscale, contraddirne un'altra del codice civile? Sappiamo che l'articolo 1673 del codice civile è, infatti, molto esplicito per ciò che riguarda la responsabilità civile del perimento o del deterioramento dell'opera a seconda di chi abbia fornito i materiali impiegati nella costruzione. Mi rendo conto dei motivi delle preoccupazioni che hanno indotto il Ministero a proporre tale norma; queste preoccupazioni vanno ricercate nella esigenza di circondare di maggiore cautela le registrazioni di questi contratti in quanto si verifica una certa zona di evasione ma io pongo il problema alla Commissione perché essa, nella sua consapevolezza, lo risolva. Può, una norma fiscale contraddire ad una norma del codice civile? Cioè, può una norma fiscale negare alle parti contraenti il diritto alla prestazione del materiale? Questo è il problema che sollevo e che sottopongo alla Commissione.

A mio parere sarebbe opportuno un temperamento di questo eccessivo rigore fiscale, ammettendo la prova contraria, ammettendo, cioè, la presunzione che il materiale debba concorrere a stabilire l'imponibile da accertare agli effetti della imposta di registro, ma ammettendo una presunzione *juris tantum* come avviene per le imposte di successione; è dato cioè al contribuente la possibilità di dimostrare la prova contraria anche da circondare con le opportune cautele e garanzie, prescrivendo prove inoppugnabili come ad esempio l'esibizione di fatture regolarmente bollate e sottoposte a IGE, da cui risulti l'acquisto, da parte del committente, dei materiali impiegati nell'opera.

È un problema che sollevo e che sottopongo all'esame della Commissione.

Per ciò che riguarda le norme transitorie ho proposto un altro emendamento che è fondato sulla preoccupazione che la formulazione attuale dell'articolo 4 potrebbe dar luogo a problemi interpretativi di notevole portata. Si afferma, infatti, che le disposizioni degli articoli precedenti, si applicano agli atti che saranno stipulati dopo la entrata in vigore della legge. Ora è noto che il rapporto di appalto è soggetto a registrazione qualunque sia la forma usata dalle parti per farlo sor-

gere: convenzione scritta o verbale, nel qual caso la registrazione è fatta su denuncia unilaterale di uno dei contribuenti. Del resto anche la dichiarazione di corrispettivo definitivo può essere fatta mediante semplice denuncia di una delle due parti contraenti. Il vostro Relatore chiede: la norma dell'articolo 4 riguarda anche la dichiarazione del valore definitivo quando essa si riferisce a un contratto registrato anteriormente alla entrata in vigore della nostra legge?

Secondo il vostro Relatore, la risposta dovrebbe essere affermativa e per evitare dubbi interpretativi ha presentato un apposito emendamento aggiuntivo.

Con queste considerazioni e raccomandazioni e con gli emendamenti che ho presentato, invito la Commissione a voler suffragare col suo voto favorevole l'approvazione del disegno di legge.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

ANGELINO PAOLO. La relazione che accompagna il disegno di legge dice che l'unificazione e l'adeguamento dell'aliquota sono resi necessari per assicurare una maggiore gettito di entrata ai fini della copertura di maggiori spese dell'erario.

Già abbiamo detto — allorché è stata apporata l'ultima riduzione all'imposta di fabbricazione sulla benzina — che era inutile da una parte togliere per poi istituire degli altri gravami fiscali. Nel caso che esaminiamo, con questa cosiddetta unificazione delle aliquote di imposta di registro, mi pare che stiamo giocando con noi stessi: si toglie da una tasca qualcosa per metterla in un'altra. Mi spiego.

Si dice che l'imposta di registro viene pagata, per i contratti di appalto, dagli appaltatori. In effetti essa viene immediatamente traslata sull'amministrazione appaltante. Porto un esempio pratico: l'amministrazione del mio comune aveva stabilito di dare un particolare impulso all'ufficio tecnico e per avere i necessari fondi per pagare diverse piccole spese e il lavoro straordinario dei dipendenti aveva istituito una tangente del 2 per cento a carico degli appaltatori. Questi versavano il 2 per cento, però ci siamo subito accorti che praticamente chi pagava era il comune; si trattava di una partita di giro; si toglieva da una tasca e si metteva nell'altra.

Questo in generale per quanto si riferisce alle amministrazioni dello Stato. Per i comuni la situazione è ancora più grave: tutti conosciamo in quali disastrose condizioni finanziarie essi si trovino, mentre vengono sol-

licitati a costruire edifici scolastici, a migliorare la viabilità e a provvedere ad altre opere pubbliche. Ora i contratti dovrebbero passare da un regime tributario dell'uno per cento e dello 0,75 per cento al 2 per cento. Mi domando: è questo il modo di aiutare le amministrazioni comunali? Perché non c'è anche un articolo 81 della Costituzione per le finanze comunali? C'è, è vero, la legge comunale e provinciale secondo la quale quando lo Stato impone un maggiore onere ai comuni il relativo provvedimento legislativo deve essere concertato fra il Ministro dell'interno e il Ministro delle finanze. E perché l'odierno disegno di legge risulta presentato dal Ministro delle finanze di concerto col Ministro del tesoro senza l'intervento del Ministro dell'interno? Qui c'è un errore formale, in contrasto assoluta col dettato della legge comunale e provinciale.

Noi abbiamo legiferato troppe volte contro i comuni; abbiamo imposto ai comuni sempre nuovi oneri; inoltre, tutte le volte che ci sono aumenti per i dipendenti statali bisogna pur fare qualche cosa per il personale comunale ed oggi vediamo che anche i comuni meglio amministrati non riescono più a far fronte alle spese. È la dura realtà della situazione attuale: l'abbiamo constatato l'anno scorso discutendo il bilancio finanziario. C'è un enorme indebitamento degli enti locali e in particolare dei comuni e noi oggi vogliamo dare un altro colpo alle loro finanze!

Se la scuola dell'obbligo dovrà durare fino al quattordicesimo anno di età, se è vero che ciò sarà presto una realtà, dato che lo Stato non assumerà a proprio carico la costruzione degli edifici scolastici, saranno i comuni e le provincie che dovranno sostenere la spesa. Ed io mi chiedo nuovamente se questo è il modo di aiutare i comuni. Mi pare che la risposta sia ovvia. Per questa ragione dichiaro senz'altro che il Gruppo socialista voterà, decisamente, contro il disegno di legge.

NAPOLITANO FRANCESCO. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, per quanto mi sia sforzato di trovare nella relazione che accompagna il disegno di legge qualche giustificazione alla redazione del provvedimento non ci sono riuscito e debbo dichiarare la mia perplessità nel dare l'approvazione al disegno di legge così com'è attualmente formulato.

Circa la questione dell'unificazione delle aliquote — sia per le concessioni di pubblici servizi che per i contratti di appalto — la relazione dice che l'unificazione è richiesta dalla comune disciplina che i contratti in parola

hanno sotto il profilo civilistico. A me non pare esatto il dover condividere tale tesi. Ad ogni modo la questione non mi sembra rilevante ai fini nostri, quando cioè esaminiamo un disegno di legge di natura tributaria. Se a suo tempo si ritenne di fare una distinzione è perché, mentre per i contratti di appalto il calcolo si fa sul provento netto, i contratti relativi alle concessioni di pubblici servizi debbono pagare sul provento lordo; quindi la base imponibile varia enormemente!

Indipendentemente dal fatto che l'unica giustificazione del disegno di legge è quella di assicurare un maggiore gettito all'erario per far fronte a determinate esigenze, non ci sono altri motivi che possano indurci ad approvare il provvedimento. Non sappiamo quali saranno i riflessi sui prezzi, ma certamente — come ha detto l'onorevole Angelino — ci sarà un aumento nel costo negli appalti che sarà veramente notevole per i comuni e non so quali potranno essere le conseguenze sul piano economico e finanziario.

Per quanto riguarda il giudizio di congruità, esso comporterà per gli uffici finanziari un lavoro enorme e a questo proposito mi riferisco un po' alla denuncia che si ebbe a fare in sede di discussione del bilancio delle finanze; posso affermare che da allora nulla è cambiato in quanto mi risulta che i migliori funzionari dell'Amministrazione finanziaria evadono dall'amministrazione stessa anche per effetto di certe norme. I funzionari dell'Amministrazione finanziaria non hanno più nessuna possibilità di carriera e di sistemazione e se ne vanno, mentre la situazione degli uffici finanziari è veramente tragica. Colgo l'occasione per richiamare l'attenzione del rappresentante del Governo su tale grave problema perché faccia presente al Ministro la necessità di potenziare gli uffici finanziari in quanto un loro efficiente funzionamento non metterebbe più l'amministrazione nella necessità di creare nuove imposte. In Italia esistono oggi due categorie di contribuenti: coloro che pagano regolarmente le imposte e sono onerati fino al massimo e coloro che non le pagano. Per costringere questi ultimi a pagare occorrono uffici preparati, organizzati, efficienti che abbiano la possibilità di perseguire gli evasori. Quindi ritengo che l'odierno disegno di legge con l'introduzione del giudizio di congruità aggraverà la situazione degli uffici senza ottenere i benefici che si aspettano da tale provvedimento.

Mi associo a quanto è stato detto dal Relatore per ciò che si riferisce al materiale fornito. Come si fa a dire alla ditta appaltatrice

di pagare anche sul materiale fornito, ad esempio, dalla Cassa per il Mezzogiorno?

Ritengo che il disegno di legge vada esaminato attentamente e modificato, perché nel modo come è concepito, onestamente, non possiamo accettarlo.

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. La Cassa per il Mezzogiorno in che modo fornisce il materiale?

NAPOLITANO FRANCESCO. La Cassa per il Mezzogiorno dà in appalto la costruzione di strade fornendo alle ditte appaltatrici il cemento. Le ditte eseguono soltanto il lavoro. Questo è un esempio, ma ce ne sono tanti altri!

PRESIDENTE. Le società concessionarie dei servizi telefonici, le quali danno in concessione la posa dei cavi, forniscono esse stesse i cavi perché vogliono avere la garanzia che il materiale sia rispondente alle effettive esigenze del servizio.

RAFFAELLI. Lo scopo dichiarato del provvedimento in esame, è di assicurare un maggiore gettito di entrate a fini della copertura di maggiori spese dell'erario.

Non discuto le notevoli argomentazioni portate nel merito per l'accoglimento della legge che mi sembrano del tutto secondarie rispetto a questo elemento rilevante, ma dichiaro che non è questa la via da seguire, non è questo il settore su cui reperire maggiori entrate. Si tratta infatti di appalti o concessioni fatte da pubbliche amministrazioni per servizi o per prestazioni, si tratta, cioè, di gravare servizi pubblici od opere pubbliche, di una maggiore aliquota e chi pagherà questa maggiore imposta saranno gli utenti, i beneficiari di quei servizi!

Questa mi pare sia la via peggiore per reperire maggiori entrate la cui entità sarà irrilevante rispetto alle entrate che potrebbero essere reperite altrimenti, quali quelle derivanti dall'imposta della società, o dall'imposta complementare; la via peggiore anche rispetto all'aggravio ed alla complicazione che crea la riscossione e quindi al costo dell'imposta.

Senza aggiungere altre considerazioni, dichiaro che il mio Gruppo si opporrà all'approvazione del disegno di legge in esame.

BIMA. A me pare che due siano le esigenze che debbono essere sottolineate in questo disegno di legge: una è quella cui ha accennato l'onorevole Raffaelli, ma ce n'è anche un'altra che mi pare non possa essere sottovalutata e che attiene a quella esigenza di una giustizia anche fiscale che promana dall'esigenza, altrettanto fondata, di scoprire qual-

siasi angolo di evasione per poter assicurare allo Stato i proventi quali sono stabiliti per legge.

Mi pare, quindi, che questo secondo aspetto non debba essere sottovalutato.

È vero che con l'aumento delle aliquote, si provoca un aumento generale dei costi e dei prezzi ed è questo il vero problema che si deve porre in evidenza per sottolineare le difficoltà in cui verrebbero a versare le amministrazioni pubbliche, problema che ha il suo significato e la sua importanza ma che credo meriti di essere maggiormente valutato anche perché ritengo che qualora esentassimo gli enti pubblici o stabilissimo per loro aliquote più favorevoli, non so, poi, se gli enti pubblici avrebbero dei benefici dal momento che, in fondo, il calcolo dei costi e dei prezzi viene formato, più o meno, dalle stesse persone che formano anche i costi e le offerte negli appalti che si riferiscono ad opere non riguardanti gli enti pubblici.

Non dobbiamo, quindi, a me pare, sottovalutare, invece, quello che è l'aspetto generale del problema, che, cioè, accettando il provvedimento legislativo che contempla la unificazione delle aliquote, noi determiniamo e provochiamo delle conseguenze di carattere generale nel senso che facciamo lievitare sia i costi che i prezzi.

Ritengo seria e degna di valutazione la esigenza di reperire assolutamente nuove entrate per far fronte alle nuove spese e che non debba essere certo sottovalutato di per sé il principio che nel provvedimento in esame viene introdotto e che dovrebbe sicuramente portare, non dico ad eliminare ma ad attenuare la evasione fiscale e questo mi porta a concludere che forse sarebbe un bene studiare la attenuazione anche delle aliquote che, anche così unificate, mi appaiono troppo forti soprattutto se si tiene presente che con l'articolo 3 e con la presunzione *juris ed de jure*, che è il principio che viene stabilito, si attenua molto il fenomeno della evasione.

A me pare che il provvedimento debba essere attentamente studiato e valutato anche da questo punto di vista, ai fini di una riduzione delle aliquote.

PRESIDENTE. Vorrei, se gli onorevoli colleghi me lo consentono, prospettare alcune osservazioni.

Il provvedimento in esame lascia evidentemente un po' perplessi. Vi è una questione principale da esaminare, quella, cioè, dell'aumento delle aliquote che fa veramente pensare.

## III LEGISLATURA — SESTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 14 APRILE 1961

L'apprezzamento dell'aumento delle aliquote è una cosa a sé stante rispetto ai problemi che sorgono dalla lettura dell'articolo 3 il quale, sia con aliquote aumentate, sia nella ipotesi in cui le aliquote non venissero aumentate, è, nel sistema, una grossa modificazione.

Dobbiamo quindi distinguere bene questo quando si fanno delle osservazioni circa l'aumento delle aliquote (e qui ne sono state fatte, tanto dall'una che dall'altra parte). Evidentemente sulla base di tali osservazioni potremo meglio formulare la nostra volontà di approvare, di approvare in parte, di non approvare, la proposta di aumento così come essa è prospettata attraverso la dizione dell'articolo 1 e dell'articolo 2. Qualche osservazione però, dovremmo pur farla, insieme, sull'articolo 3.

Il primo comma di detto articolo, introduce il principio dell'accertamento di valore per la congruità dei prezzi o dei corrispettivi per i contratti contemplati dall'articolo 52, allegato A della legge di registro, cioè per i contratti che, secondo detto articolo sono i seguenti: appalti ed altri simili contratti per costruzioni, riparazioni, manutenzioni e trasporti, per somministrazioni periodiche o approvvigionamenti tanto a pubbliche amministrazioni che a privati, e per ogni altro oggetto valutabile: cessioni e risoluzioni di essi contratti con corrispettivo. Risoluzioni gratuite di tali contratti. Si tratta quindi di contratti con cui le amministrazioni dello Stato si riforniscono di merci, di derrate, di altre cose mobili mediante la compravendita.

Credo valga la pena di soffermarsi un momento sulla osservazione che, a questo riguardo, è stata sollevata dall'onorevole Napolitano, rispetto al grado di efficienza della Amministrazione finanziaria così come oggi essa si trova, e sulla portata pratica che questa norma ha nei riflessi della Amministrazione stessa in base alla quale, i giudizi di valore, oggi già difficilissimi, pur essendo ristretti soltanto alla compravendita, sono destinati ad abbracciare una enorme serie di negozi giuridici come appalti, sub-appalti, forniture, con accertamenti che, nella mentalità dei funzionari saranno quanto meno cautelativi e chi sa come si comportano i nostri funzionari nella ricerca, peraltro giusta di queste cautele, potrà dedurre immediatamente, e facilmente le conseguenze.

Non potrebbe quindi essere lontano dal vero il prevedere che, a seguito di una impostazione del genere, deriverà, indubbiamente un aumento del contenzioso oltre che

un allungamento, una confusione nel disbrigo delle pratiche che ci porterà evidentemente molto lontano dallo scopo prefisso.

Ma una osservazione che, almeno per illustrare la portata del provvedimento, debbo pur fare e sulla quale l'onorevole rappresentante del Governo dirà se interpreto a torto o a ragione, è la seguente: è da rilevare come l'Amministrazione finanziaria dovrebbe necessariamente, per il dettato della legge, sovrapporre, negli appalti pubblici, una propria dichiarazione di valore. Ora, tutti gli appalti pubblici sono competentemente effettuati dalle amministrazioni appaltanti le quali, spesso, anzi, quasi sempre, con l'ausilio di organi tecnici che hanno una specifica qualifica, prima di procedere all'atto dell'appalto procedono ad una valutazione minuta e particolareggiata di tutti gli elementi necessari al compimento dell'opera e voglio qui ricordare la mia esperienza di sindaco che mi ha sempre portato prima di indire un appalto, anche come sindaco ma con i miei tecnici, a valutare gli elementi costitutivi del contratto e, sia pure mediante il buonsenso, a discutere se si poteva fare in quel modo od in un altro.

Mi pare, quindi, che una tale specifica valutazione dà giuridico fondamento e, per quanto umanamente si può pensare, assoluta attribuzione di verità alla determinazione dei prezzi o dei corrispettivi.

Fatta questa osservazione, essa me ne suggerisce un'altra che, tuttavia, non ritengo di riepilogare ma che lascio riepilogare alla considerazione degli onorevoli colleghi. Sono portato a pensare se sorga o possa sorgere dalla lettura del disegno di legge in esame, un'idea di un conflitto, quanto meno potenziale, all'interno della pubblica amministrazione e cioè, tra le Amministrazioni dello Stato che appaltano lavori e forniture e la amministrazione finanziaria obbligata a rispettare le norme che regolano gli accertamenti di valore, così come sono richiamate nell'articolo 3, in forza delle quali parrebbe di poter desumere anche che il valore degli appalti ai fini tributari non può essere quello dichiarato dalla pubblica amministrazione appaltante ma che è evidentemente rimesso ad una valutazione successiva della amministrazione finanziaria. Vale a dire che si nasconde sotto questo dettato l'ipotesi che per esempio, il comune o la provincia o una Amministrazione dello Stato appaltano un certo lavoro; noi sappiamo come avvengono, in pratica, queste operazioni: si fa l'asta, la quale deve essere pubblica ed effettuata attraverso uno

dei modi previsti dalla legge. In un certo momento l'asta si traduce nell'aggiudicazione del lavoro; se poi un lavoro appaltato su base d'asta dieci viene aggiudicato a nove, è il nove che diventa — e deve diventare — la misura dell'impegno dell'ente pubblico nei riguardi della spesa da sopportare. Arrivati a questo punto, volete emettere un giudizio sull'Amministrazione. Su che presunzione? Sulla presunzione che questo nove non sia giusto? Questo illecito, attraverso il sistema, mi pare che non possa esistere.

Pensare che esistano possibilità di evasione nei riguardi degli appalti delle pubbliche amministrazioni in genere, degli enti pubblici territoriali, anche di enti parastatali o enti sottoposti a tutela e vigilanza da parte dello Stato o di enti che fruiscono del contributo o del concorso statale nelle spese e le cui condizioni di appalto sono valutate dagli organi tecnici, mi pare che sia un modo di vedere che va al di là di quella che è la realtà di ogni giorno del nostro Paese.

Posso anche concedere che esistano delle manifestazioni non lecite in questo genere di appalti, ma mi pare difficile di poter sancire che noi presupponiamo la preordinata volontà a sottrarre materia imponibile all'imposizione quando invece tutto l'insieme di garanzie che regolano questi appalti porta logicamente a dire che dal punto di vista fiscale le garanzie ci sono.

Potremmo avere delle riserve, che non sono di competenza di questa Commissione in quanto riguardano i materiali usati, l'esecuzione dei lavori, ecc., e che attengono a una indagine tecnica che ricade su altri uffici tecnici.

Vorrei che il Sottosegretario mi togliesse un po' questi dubbi, che possono essere non fondati, ma che sono sorti in me dopo la lettura di questo provvedimento. Così pure desidererei sapere se deve essere interpretata nel senso dell'imposizione generale o meno la norma finale dell'articolo 3 attraverso la quale tutti i valori comunque concorrenti al costo finale dell'opera determinano il valore imponibile dell'appalto, indipendentemente dal fatto se siano valori di appalto o forniti dall'ente appaltante. Debbo ricordare qualche cosa che è accaduto in alcuni comuni che credo costituisca un esempio unico: i comuni hanno concesso la sistemazione di strade, ma con mezzi propri hanno provveduto alla massicciata lasciando alle imprese appaltatrici il lavoro relativo alla superficie. In questi casi il valore dell'opera è dato dal valore della massicciata più il valore dell'asfaltatura effet-

tuata dalla ditta? Si giudica il valore dell'opera nel suo insieme o non?

Può darsi che quello che dico sia effetto di eccessivo timore, ma così come è formulato l'articolo dove si dice «ai fini dell'accertamento il valore del materiale impiegato concorre in ogni caso alla determinazione del valore imponibile dell'appalto», si presta a una interpretazione che domani potrebbe essere fonte quanto meno di grosse contestazioni e come tale di rinvio a lungo tempo della definizione del *quantum*.

Credo che, per quanto mi riguarda, dovrei esternare questi miei dubbi alla Commissione.

MARZOTTO. Ella, signor Presidente, nella sua esposizione chiarissima ha sintetizzato gran parte degli argomenti che intendevo svolgere. Non intendo quindi ripeterli. Altri oratori si sono soffermati su aspetti della questione ancora più gravi. A me sembra che il disposto contenuto nell'articolo 3 sia destinato ad aprire lunghi conflitti tra amministrazioni appaltanti e Amministrazione finanziaria, di modo che appare opportuno che tutto il provvedimento sia modificato. Per riesaminare il disegno di legge e dargli una forma diversa è consigliabile un rinvio e pertanto io presento richiesta di rinviare la discussione per dare tempo al Governo di presentare l'articolo 3 in una diversa formulazione.

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Ho ascoltato con estremo interesse la particolareggiata relazione dell'onorevole Turnaturi e i vari interventi su questo disegno di legge nonché le riserve formulate nei confronti degli articoli 3 e 4 principalmente.

Debbo innanzi tutto chiarire che le finalità del provvedimento non si esauriscono nell'esigenza di reperire nuovi mezzi per fronteggiare maggiori spese, ma in special modo per eliminare un fenomeno di evasioni che si è rilevato nel settore.

RAFFAELLI. È in tutto il sistema il fenomeno delle evasioni!

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Noi ci troviamo in una posizione singolare: si dice che l'Italia è il paese delle evasioni, ma, quando si tratta di adoprarsi con buona volontà per perfezionare gli strumenti giuridici con i quali operare e ridurre l'area delle evasioni, insorgono mille difficoltà.

In questo settore si è rilevato un diffuso fenomeno di evasione soprattutto quando si tratta di esibizione di documenti: si è rilevata una sperequazione notevole tra i corrispettivi

e i prezzi dichiarati. Che si tratti di amministrazioni pubbliche, semipubbliche, è un altro grosso problema. Il fenomeno, comunque, c'è. Quindi si è inteso di ridurre questa area di evasione e in tale luce va interpretato il provvedimento. Mi rendo conto delle perplessità e delle riserve affacciate dal Relatore; ho esaminato le sue proposte di emendamenti che meritano un attento esame, ma desideravo sottolineare ai colleghi la duplice finalità del provvedimento: eliminare le evasioni fiscali, ottenere quote per l'erario.

Vorrei però rispondere all'onorevole Angelino che, per quanto riguarda il famoso articolo 81, prima ancora che venisse sancito nella Costituzione, il principio enunciato in questo articolo si trovava nello stesso testo della legge comunale e provinciale.

ANGELINO PAOLO. No, basta il concerto dei ministri delle finanze e dell'interno.

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Si trova enunciato il concetto che, quando si tratta di nuove spese nell'ambito della finanza locale bisogna reperire i mezzi ed io stesso ricordo agli onorevoli colleghi che da tempo fu predisposto, tra gli altri schemi di provvedimento, anche uno che si riferisce proprio alla finanza locale, quindi alle spese degli enti locali, nel quale è ribadito questo concetto che ogni qual volta che si legifera in materia finanziaria e si determinano riflessi negativi immediati o mediati nei riguardi dei bilanci comunali o provinciali, nello stesso provvedimento bisogna includere anche i modi atti a fronteggiare questi riflessi negativi.

Questo provvedimento non è andato avanti.

Altra perplessità esternata: aumento del costo dei servizi e quindi vi è la preoccupazione che in definitiva il contribuente, l'utente viene ad essere aggravato; sarebbe, di conseguenza, opportuno rivedere l'aliquota. Anche questo è un punto che può formare oggetto di riconsiderazione.

Vi è poi l'emendamento presentato dall'onorevole Relatore secondo il quale, debbono essere esentate le amministrazioni statali o assimilate. Io, personalmente, concordo su tale emendamento, ma è necessario che richiami anche l'attenzione del Ministro sull'emendamento presentato.

Per quanto riguarda l'altro emendamento che mira a stabilire con chiarezza la decorrenza della legge, debbo dire che, secondo me è formalmente, superfluo perché le norme fissate dall'articolo 4 si intendono estese soltanto agli atti stipulati dopo l'entrata in vigore della presente legge. È quindi un po'

pleonastico il timore che si possano turbare gli equilibri contrattuali già fissati.

Il punto focale è costituito dall'articolo 3. Per quale motivo si stabilisce la presunzione assoluta?

Proprio perché nel Ministro proponente vi è il timore che, fissando la presunzione relativa, si renda possibile anche la precostituzione di mezzi di prova e quindi il fenomeno della evasione. Il punto centrale è l'evasione. Mi rendo conto che nella realtà avvengono fatti che non possiamo non tenere presenti e che sono stati denunciati.

PRESIDENTE. Ho parlato solo di enti pubblici, non mi sono preoccupato di contratti fra privati.

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Sorgerebbero quindi, dei conflitti e delle anomalie.

L'onorevole Napolitano Francesco, competente in materia, ha sottolineato le esigenze degli uffici finanziari che verrebbero gravati di altro lavoro: lo strumento è già di per sé insufficiente, su questo sono d'accordo ma debbo dire che alla prossima tornata del Consiglio dei ministri, quel provvedimento sugli organici degli uffici finanziari così atteso e per il quale lo stesso onorevole Napolitano Francesco ha dato un notevole contributo attraverso la pregevole relazione dell'anno scorso, sarà approvato; questa fondamentale esigenza sarà quindi accolta. Attrezzando meglio gli uffici diamo maggiore tranquillità ai nostri funzionari, ai nostri accertatori che sono i produttori dell'imponibile e possiamo adeguare lo strumento fiscale a quello che è la mutevole realtà economica, senza incorrere continuamente in nuove tasse. È questo un punto sul quale sono d'accordo, ma occorre lo strumento idoneo che renda possibile l'adeguamento continuo, incessante dell'apparato tributario a quella che è la situazione economica.

Considerate quindi queste varie proposte e la proposta formale dell'onorevole Marzotto, sarei anche io d'avviso di perfezionare il provvedimento. Tengo però a sottolineare che esso ha questa duplice finalità: colpire il fenomeno dell'evasione, ridurre l'area dell'evasione stessa e reperire nuove entrate per l'erario. Se si riuscirà in questo sarò grato ai componenti la Commissione.

NAPOLITANO FRANCESCO. Ho prospettato la questione della unificazione delle aliquote; ho espresso i miei dubbi sulla opportunità di unificarle ed ho detto i motivi dei miei dubbi; vorrei che l'onorevole rappresen-



tante del Governo ne prendesse nota ed esaminasse anche questo aspetto.

Per quanto riguarda il problema della evasione pregherei anche di esaminare la redditività di questo provvedimento in relazione ai fini che esso si propone, se, cioè, il costo del servizio valga la spesa, in quanto molte volte andremmo ad effettuare un giudizio di congruità su dati certi e si dovrebbe arrivare allo assurdo, altrimenti, che anche per l'I.G.E. si dovrebbe avere un giudizio di congruità sul prezzo finale; avremmo così un principio che allargherebbe i suoi confini.

Desidererei che l'onorevole rappresentante del Governo tenesse conto anche di queste mie osservazioni e dichiaro di associarmi alla proposta di rinvio avanzate dall'onorevole Marzotto.

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Non sono entrato nel merito dei dati presumibili del gettito; se lo si desidera, posso dare dei particolari; sono i dati che hanno guidato il Ministero delle finanze nella elaborazione del provvedimento; su quello che è il presumibile gettito.

TURNATURI, *Relatore*. Risponderò brevemente, anzitutto per concordare con la risposta di rinvio enunciata da diversi colleghi tra i quali l'onorevole Marzotto ed anche per sottolineare che, in definitiva, gli interventi dei colleghi hanno, nel complesso, sottolineato una certa convergenza con le preoccupazioni avanzate dal vostro Relatore.

Sono lieto di poter prendere atto di avere esattamente interpretato le preoccupazioni e gli orientamenti della Commissione alla quale ho avuto l'onore di riferire.

In relazione a quanto detto dall'onorevole Sottosegretario, non posso, innanzitutto, che ringraziarlo per la dichiarazione con la quale si impegna ad accettare l'emendamento da me proposto che prevede l'esclusione, dalla applicazione della norma prevista dall'articolo 3, delle Amministrazioni dello Stato ed assimilate. Questa adesione data dal Governo alla mia richiesta, così brillantemente sottolineata dall'onorevole Presidente, mi pare debba tranquillizzare molte apprensioni. È un parere personale dell'onorevole Sottosegretario ed io mi riferisco ad esso.

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Mi sembra che quell'emendamento sia da accogliere ma è, questo, un mio personale parere.

TURNATURI, *Relatore*. Per quanto riguarda altre preoccupazioni, come quella del potenziamento degli uffici essa, non può che trovarci consenzienti e concordi pienamente sull'auspicio avanzato.

Desideravo poi rispondere all'onorevole Angelino che si doleva del rientro dell'aliquota anche per lo Stato e i comuni, che considerava come una partita di giro, che, se volessimo essere strettamente conseguenti dovremmo abolire l'imposta di registro per le Amministrazioni dello Stato e dei comuni.

ANGELINO PAOLO. Già c'è.

TURNATURI, *Relatore*. Riconosco che questo può anche costituire un gettito ma non dobbiamo dimenticare che per il nostro ordinamento tributario, l'imposta di registro deve gravare su colui che presta il servizio; dovrebbe, quindi, gravare sull'appaltatore e non sul comune.

Concludo, comunque, questa mia brevissima replica, ricordando che la migliore garanzia per la lotta alle evasioni che giustamente preoccupano l'Amministrazione finanziaria è data, a mio parere, dalla natura stessa degli appalti per cui ognuna delle parti contraenti ha interesse a dichiarare la veridicità dell'appalto in quanto vi è un interesse sovrastante. Infatti il contratto di appalto può involgere moltissime responsabilità anche di ordine penale perché quando si procede alla costruzione di un edificio ed il materiale è stato fornito da colui che ha dato l'appalto, il giudice chiama in causa chi ha fornito il materiale. Vi sono quindi tante difficoltà, che ognuna delle parti ha interesse a dichiarare il vero valore pattuito.

Con queste dichiarazioni credo si possano con serena tranquillità, esaminare gli emendamenti da me proposti garantendo all'Amministrazione gli strumenti necessari che siano di presidio nella lotta alle evasioni ma che evitino inutili macchinosità burocratiche che sono di danno all'Amministrazione, defatigano il contribuente e non sono di alcuna concreta utilità.

PRESIDENTE. È stata avanzata proposta di rinvio della discussione. Se non vi sono obiezioni può rimanere stabilito che il seguito della discussione è, quindi, rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

**Discussione del disegno di legge: Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza (2805) e della proposta di legge di iniziativa del deputato Colitto: Modifica all'articolo 9 della legge 17 aprile 1957, n. 260, sullo stato dei sottufficiali della Guardia di finanza (514).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa

pa della Guardia di finanza » e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Colitto: « Modifica all'articolo 9 della legge 17 aprile 1957, n. 260, sullo stato dei sottufficiali della Guardia di finanza ».

Entrambi i provvedimenti trattano dello stato dei sottufficiali della Guardia di finanza; il disegno di legge però, in maniera completa ed esauriente, basti pensare che esso risulta formulata in 57 articoli; la proposta di legge d'iniziativa del deputato Colitto, invece, riguarda soltanto un aspetto dei numerosi considerati dal disegno di legge.

Comunque la discussione dei due provvedimenti deve essere congiunta e poiché, allo stato attuale delle cose vi sono due Relatori, proporrei di dare la parola al deputato Marzotto, Relatore sulla proposta di legge Colitto affinché possa illustrarne la portata così che l'onorevole Relatore del disegno di legge possa tenerlo presente, o come emendamento nel caso in cui ciò che si chiede nella proposta di legge non sia stato considerato nel disegno di legge o, altrimenti, per dichiararne l'assorbimento nell'articolo del disegno di legge che contiene i concetti della proposta Colitto.

TURNATURI, *Relatore sul disegno di legge n. 2805*. Concordo sulla proposta avanzata dall'onorevole Presidente ma chiedo che la discussione venga rinviata dopo lo svolgimento della relazione da parte dell'onorevole Marzotto. Si tratta, infatti, di un provvedimento complesso; ho chiesto delucidazioni all'Amministrazione interessata ed ho avuto assicurazioni che queste delucidazioni mi verranno fornite e posso quindi assicurare che sarò pronto a riferire nella prossima settimana.

La relazione dell'onorevole Marzotto mi sarà di lume per poter considerare l'accoglimento della proposta Colitto.

PRESIDENTE. Viene proposto di ascoltare la relazione che l'onorevole Marzotto svolgerà sulla proposta di legge d'iniziativa del deputato Colitto e di rinviare quindi la discussione.

Se non vi sono obiezioni così può rimanere stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

MARZOTTO, *Relatore sulla proposta di legge n. 514*. La proposta di legge n. 514 tende ad eliminare una palese ingiustizia contenuta nella legge 17 aprile 1957, n. 260, con la quale venivano concesse ai sottufficiali della Guardia di finanza le provvidenze previste dalla legge 31 luglio 1954, n. 599, relativa al nuovo stato

giuridico dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

La legge n. 260, se da un lato ha ristabilito giustamente la parità di trattamento tra i sottufficiali della Guardia di finanza e i pari grado delle altre armi, sia nel trattamento economico che nella posizione dello stato giuridico, ha in parte mancato lo scopo in quanto le provvidenze disposte non furono retrodate, com'era logico attendersi, all'entrata in vigore della legge n. 599 del 1954, ma ebbero invece decorrenza dall'entrata in vigore della legge n. 260 del 1957.

Si è così verificato l'assurdo che, oltre ad avere atteso per tre anni un sacrosanto diritto, i sottufficiali della Guardia di finanza si sono visti privati degli arretrati dell'indennità di riserva, che sarebbero loro spettati in base ad una obiettiva ricostruzione della parità di trattamento.

La sperequazione, in sede di approvazione della legge del 1957, fu giustificata dalle esigenze di bilancio, riconoscendo tuttavia ai sottufficiali della Guardia di finanza il diritto morale di conseguire, in un secondo tempo, quanto in quel momento non era possibile concedere.

La stessa relazione, che accompagnava il disegno di legge governativo, chiaramente esprimeva questo concetto con la dizione « senza pregiudizio di ulteriori iniziative al riguardo ».

Aggiungo inoltre che un mio ordine del giorno, tendente appunto a ribadire la necessità di rinvenire al più presto la copertura necessaria per la retrodatazione al 1° gennaio 1954, venne approvato all'unanimità dalla VI Commissione Finanze e tesoro nella seduta del 23 marzo 1957.

Lo stesso Ministro delle finanze, onorevole Andreotti, nell'agosto del 1957 rispondendo a una interrogazione sull'argomento riconosceva « la necessità di ovviare, per motivi di equità, alla disparità di trattamento tra i sottufficiali della Guardia di finanza e quelli delle altre Forze armate » e annunciava la elaborazione, da parte del suo Ministero, di un disegno di legge per l'attribuzione dell'indennità speciale con decorrenza dal 1° gennaio 1954.

« L'iniziativa — proseguiva il Ministro — è diretta a sciogliere la riserva espressa di cui è stato fatto cenno nella relazione illustrativa del disegno di legge concretatosi poi nella legge n. 260 del 1957 ».

Sembra pertanto opportuno che il Parlamento si preoccupi di eliminare al più presto questa ingiustizia che danneggia una così altamente benemerita categoria di fedeli servi-

## III LEGISLATURA — SESTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 14 APRILE 1961

tori dello Stato; mi sembra che da parte dei successivi Governi ci sia sempre stato il pieno riconoscimento della fondatezza di queste rivendicazioni e pertanto delle basi morali e giuridiche che appoggiano la richiesta formulata nella proposta di legge presentata dall'onorevole Colitto.

È ovvio che io sostenga questa legge, così come ho sostenuto il principio in essa contenuto in precedenti occasioni mediante ordini del giorno e interrogazioni.

L'onorevole Turnaturi dice che la materia è complessa e richiederà ancora un riesame. La sua diligenza ci è a tutti nota e pertanto vorrei pregarlo di accingersi a questo lavoro, perché la Commissione Bilancio ha dato parere contrario sulla proposta dell'onorevole Colitto ma senza motivarlo: probabilmente tale parere è dovuto alla copertura e non a un giudizio di merito.

Se l'onorevole Turnaturi riuscirà ad inserire l'oggetto della proposta dell'onorevole Colitto nel più largo provvedimento legislativo di cui egli è Relatore, gliene sarò grato non soltanto in considerazione di quanto ho fatto negli anni scorsi a sostegno di quella istanza, ma anche come Relatore di una proposta di legge che ritengo meriti l'approvazione.

TURNATURI, *Relatore sul disegno di legge n. 2805*. Desidero assicurare l'onorevole Marzotto che cercherò di inserire le norme

della proposta Colitto nel Titolo III del disegno di legge sullo stato giuridico, relativo alle « Disposizioni transitorie e finali ».

TROISI, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Il Ministero delle finanze è favorevole alla proposta n. 514. Gli ostacoli sorti finora riguardano la copertura della spesa, ma credo che possiamo superarli con l'articolo 57 del disegno di legge sullo stato giuridico. Si tratta di un provvedimento che rende giustizia a un limitato numero di sottufficiali e ci riserviamo di esaminare a fondo la questione per vedere a quanto ammonti l'onere relativo che, mi pare, sia di modesta portata.

Potrebbero sorgere altri problemi, perché se eliminiamo questa sperequazione analoghe richieste ci perverranno dagli agenti di pubblica sicurezza, agenti di custodia, ecc.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione dei provvedimenti è, quindi, rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11,40.**

---

IL DIRETTORE  
DELL'UFFICIO COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. FRANCESCO COSENTINO

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI