

COMMISSIONE VI
FINANZE E TESORO

86.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GIUGNO 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIORGIO RUFFOLO**

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Istituzione del ruolo del personale delle segreterie delle Commissioni tributarie (3209)	3
RUFFOLO GIORGIO , <i>Presidente</i>	3, 4, 6, 11, 13, 14
ALPINI RENATO	10, 11
ANTONI VARESE	4, 8
BELLOCCHIO ANTONIO	9
DA MOMMIO GIORGIO , <i>Relatore</i>	3, 8
NUCCI MAURO ANNA MARIA	5
PIRO FRANCO	12
RUBINACCI GIUSEPPE	5
SERRENTINO PIETRO	12
USELLINI MARIO	9
VISCO VINCENZO	11
VISENTINI BRUNO , <i>Ministro delle finanze</i>	6, 8, 13

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,35.

CARLO MEROLLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Istituzione del ruolo del personale delle segreterie delle Commissioni tributarie (3209).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Istituzione del ruolo del personale delle segreterie delle Commissioni tributarie ».

L'onorevole Da Mommio ha facoltà di svolgere la relazione.

GIORGIO DA MOMMIO, *Relatore*. Signor presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, nel presentare il disegno di legge n. 3209, relativo alla istituzione del ruolo del personale delle segreterie delle commissioni tributarie, avrei voluto esprimere il più vivo compiacimento, ma sono stato frenato dalla data indicata in calce allo stampato. Si tratta infatti di un provvedimento presentato dal Governo circa nove mesi fa, cioè il 10 ottobre 1985. Comunque, bandendo le amarezze, mi auguro che questo disegno di legge possa costituire l'inizio di un processo di razionalizzazione dell'attività delle commissioni tributarie.

Non vi è dubbio che nella situazione attuale esiste uno squilibrio tra il numero dei ricorsi e le carenze di efficienza interna, tale da creare disfunzioni e ritardi notevolissimi. Tutto ciò comporta disagi per il contribuente e per l'amministrazione finanziaria, le cui controversie

restano in piedi per tempi lunghissimi. Con l'adozione di questo provvedimento, attraverso l'istituzione del ruolo del personale delle segreterie, si superano anche i problemi connessi al fatto che fino ad oggi il personale presente risulta distaccato temporaneamente da altre amministrazioni.

Questa temporaneità non è certo elemento che abbia favorito l'efficiente organizzazione delle commissioni, per cui l'eliminazione di questo aspetto è senza dubbio determinante per il perseguimento di un'effettiva razionalizzazione e modernizzazione del servizio.

L'istituzione del ruolo delle segreterie consente anche di integrare il numero dei dipendenti addetti, attualmente insufficiente per fronteggiare le esigenze del servizio. Occorre sottolineare che i meccanismi previsti dal provvedimento tutelano le posizioni acquisite dal personale preesistente all'entrata in vigore dello stesso. Infatti tale personale può produrre domanda di assegnazione ai nuovi organici. Ciò evidenzia un trattamento non discriminatorio nei confronti degli attuali dipendenti. Tale richiesta di assegnazione peraltro non troverà alcun ostacolo preconstituito, dato che le consistenze degli organici previste dal disegno di legge sono nettamente superiori rispetto all'esistente per ciascuna qualifica.

Per l'accesso ai posti non coperti il provvedimento in discussione prevede l'esplicitamento di concorsi aperti anche a non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione e delle segreterie. Questo, a mio avviso, è importantissimo al fine di acquisire personale con competenza e professionalità adeguate, essendo la via del recupero della professionalità lo strumento fondamentale per realizzare quell'obiet-

tivo di maggiore efficienza del servizio di segreteria delle commissioni tributarie.

Altro elemento qualificante da richiamare è l'introduzione della gestione automatizzata dei servizi. Questo aspetto, nella misura in cui trovi attuazione e raccordo con gli altri centri ed uffici, potrà costituire un supporto informativo di grande rilevanza per l'intera amministrazione pubblica. Tale supporto sarà valido non solo ai fini di controllo, ma anche di adattamento delle materie normative.

L'introduzione di queste forme di automazione comporterà un nuovo modo di operare, che richiederà la necessità di periodi di formazione per il personale attualmente in servizio, differenziati in relazione alle qualifiche. A questo scopo giova rinnovare la composizione delle commissioni istituite per i concorsi delle funzioni VI, VII e VIII, nonché dei dirigenti, introducendovi esperti di analisi dei sistemi.

L'istituzione, infine, del servizio ispettivo al fine di poter meglio espletare le funzioni che la legge gli attribuisce, dovrà prevedere la presenza di persone dotate di competente organizzative per la effettiva costruzione di un sistema informativo adeguato e per un coordinamento reale tra le varie istituzioni.

Ciò evidenzia la funzione fondamentale della professionalità, quale motivo di fondo per una reale applicazione delle istanze contenute in questo disegno di legge, professionalità che non può essere disattesa senza stravolgerne gli effetti. Il relatore, con riferimento a quanto precisato in merito alla necessità di organizzare un efficiente servizio informativo, si riserva di concordare con il Governo e con la Commissione un emendamento all'articolo 7, comma II, nel senso che per i concorsi di cui alle lettere a), b) e c), le commissioni esaminatrici vengano integrate con un membro esperto in analisi dei sistemi. Infatti, poiché si ritiene opportuno dotare le commissioni di personale adatto a svolgere funzioni di automazione, i candidati dovranno essere esaminati anche da esperti del settore. Non ritengo di dilungarmi sui dati contenuti nello stampato,

in quanto mi sembrerebbe una ripetizione di quanto i colleghi conoscono. La mia relazione, pertanto, termina a questo punto.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

VARESE ANTONI. Vorrei manifestare la mia sorpresa per un aspetto unilaterale dell'intervento del relatore, che non è commendevole. Egli, infatti, non si è sentito di compiacersi con il Parlamento per il fatto che il disegno di legge n. 3209 viene esaminato dopo « ben » nove mesi. Ha voluto, in tal modo, attribuire il ritardo al Parlamento, che avrebbe dovuto già da tempo affrontare la questione.

Basta scorrere alcune proposte — iscritte in sede referente — che hanno spinto il ministro a presentare il disegno di legge che stiamo oggi discutendo — per rilevare che se si esprime rammarico per i nove mesi di ritardo, altrettanto deve almeno dirsi per il fatto che il gruppo comunista, già nel luglio 1984 ha ripresentato una proposta di legge complessiva sulla questione del contenzioso tributario che comprende anche una regolazione, appunto, delle segreterie delle Commissioni tributarie. Ciò è avvenuto dopo che nella precedente legislatura era stata presentata l'analoga proposta di legge D'Alema ed altri, che prevedeva anche la sistemazione del personale.

Lo stesso onorevole Usellini ha proposto una disciplina del contenzioso tributario in data 28 settembre 1983, replicando una proposta di riforma del contenzioso tributario, presentata dal gruppo della democrazia cristiana nella VIII legislatura.

Il collega Piro, poi, ha presentato in data 25 luglio 1984 un analogo testo, teso ad accelerare i processi tributari.

Vorrei, a questo punto, capire meglio cosa è successo. Mi rifaccio pertanto al significativo convegno, svoltosi qualche tempo fa a Pavia, nel corso del quale venne riproposta con insistenza la questione relativa alla riforma del contenzioso tributario per una serie di ragioni che non sono unicamente rinvenibili nel-

la organizzazione delle segreterie. Ricordo che proprio in quella sede vi fu qualcuno che — sia pure con fatica — cercò di spiegare le proprie opinioni in merito. Tra questi anche l'onorevole Visco.

Il Governo non aveva ancora presentato, allora, il disegno di legge n. 3209 e il ministro Visentini sosteneva che l'unico intervento utile poteva concernere le segreterie delle Commissioni tributarie, disconoscendo sostanzialmente tutto il discorso relativo al contenzioso tributario, perché — egli affermava — « l'imbutto » era rappresentato dalla fase che si svolge in prima istanza. Affermava inoltre che, dal momento in cui si fosse organizzato il personale, si sarebbe risolto il problema.

Non entro nel merito di questioni relative al numero ed alla organizzazione del personale; voglio però qui contestare formalmente che la questione dell'andamento dei ricorsi in materia fiscale sia riconducibile unicamente a problemi attinenti al personale delle segreterie. Ricordo, infatti, che vi sono questioni di competenza e di grado del ricorso, nonché di necessità di riforma dello stesso, anche per ritornare ad alcuni principi, enunciati in sede di riforma, ma di fatto non applicati.

Ci si trova di fronte ad un provvedimento presentato dal Governo lo scorso anno, dopo le numerose proposte parlamentari, comprendenti tutte la materia relativa alla sistemazione del personale, che — chissà perché — procede sulla « corsia preferenziale », quando una decisione sulla materia è, per qualche verso, preclusiva dell'esame dei contenuti degli altri provvedimenti.

Tale comportamento non è certamente corretto, indipendentemente dall'azione del Governo che, naturalmente, fa la sua parte. Non vorremmo, infatti, che discutendo di questo provvedimento, si finisca con il precludere l'esame di merito degli altri che — lo ribadisco — sono stati presentati con molto anticipo rispetto al testo del Governo.

Ritengo che, al di là del merito, sia necessario, in sede preliminare, discutere

di questa questione dal momento che è indispensabile trovare una soluzione al problema che ho posto nel corso del mio intervento.

ANNA MARIA NUCCI MAURO. Mi dichiaro favorevole al disegno di legge e d'accordo con quanto affermato dal relatore. Giova, di fatto, ricordare che da più parti, sono state evidenziate lacune nel lavoro delle segreterie delle Commissioni tributarie e si è rilevato che spesso le stesse intralciano il lavoro delle Commissioni stesse.

Se pensiamo al gran numero di ricorsi pendenti, ci rendiamo conto dell'importanza del disegno di legge che stiamo esaminando. Non possiamo però — come giustamente ha rilevato il collega Antoni — affrontare i problemi disarticolandoli dal contesto complessivo. Per questo ritengo che si debba affrontare l'intera materia del contenzioso tributario, tenendo presenti anche le iniziative di origine parlamentare. Credo, infatti, che attraverso un confronto corretto e serio tra Governo e Parlamento, si possa risolvere l'annosa questione.

GIUSEPPE RUBINACCI. Voglio scindere il mio intervento in due parti, la prima riguardante il giudizio del relatore sul disegno di legge in discussione, la seconda relativa alla tempestività del Governo e ai rilievi mossi dall'onorevole Antoni.

Non ritengo che il Governo adempia adeguatamente le sue funzioni, come ha avuto modo di affermare lo stesso ministro delle finanze nel corso della precedente seduta, quando ha espresso perplessità sulla sua stessa appartenenza ad un esecutivo che di fatto non governa.

È grave il fatto che il presente disegno di legge, presentato il 10 ottobre 1985, venga esaminato oggi. È altrettanto grave, però, il rilievo — che condivido — mosso dall'onorevole Antoni, che non investe il Governo, ma questo ramo del Parlamento e che, per un irrazionale gioco di rapporti tra minoranza e maggioranza, avrebbe avuto minore rilevanza qualora

fosse stato proposto dal sottoscritto. So-
stengo anche che questa circostanza de-
nota una mancanza di funzionalità e di
rispetto da parte di coloro i quali fanno
sì che i disegni e le proposte di legge non
inizino sollecitamente il proprio *iter*.

I rilievi mossi dall'onorevole Antoni
possono essere estesi a tanti altri provve-
dimenti riguardanti materie importantis-
sime, come l'IRPEF e le imposte sulle
successioni.

Certamente in un Parlamento esistono
maggioranze; quindi è naturale che ven-
gano portate avanti le proposte della mag-
gioranza. Esistono poi le amicizie che, ov-
viamente in senso politico, possono essere
definite « particolari ». Questo forse spie-
ga la circostanza che tutte le proposte del-
l'onorevole Minervini vengono accolte
(questo mi fa piacere, non è l'invidia che
mi fa parlare).

Perché le altre proposte rimangono nel
cassetto e poi vanno a finire nel « cimi-
terio degli elefanti »? Io non mi sono mai
illuso circa i rapporti di forza che esi-
stono anche nell'ambito delle minoranze.
Mi associo quindi alle obiezioni dell'ono-
revole Antoni, che mi fanno piacere, ma
mi auguro che gli altri gruppi, con la
stessa libertà e onestà intellettuale, rico-
noscano questa distorsione nei lavori par-
lamentari, altrimenti sarà facile accredi-
tare la tesi di un Governo « che funzio-
na », addossando le responsabilità dei ri-
tardi al Parlamento e soprattutto ad una
Commissione nella quale, invece, ci sono
commissari che vogliono lavorare e dare
il proprio contributo, per quanto esso
possa essere modesto.

Voglio augurarmi che i rilievi dell'ono-
revole Antoni non rimangano lettera mor-
ta, ma che nell'Ufficio di Presidenza si
abbiano a far valere le ragioni del Parla-
mento, affinché i provvedimenti vengano
posti all'ordine del giorno, soprattutto
quando si tratta di proposte che traggono
la loro origine dall'iniziativa parlamen-
tare, sono più complete e organiche dei
disegni di legge governativi e in grado di
eliminare le disfunzioni che si sono ma-
nifestate e che sono state rilevate nei con-
vegni. E se il Governo non vuole affron-

tare certi argomenti, perché non li ritie-
ne utili, è libero di andare per la sua
strada: il Parlamento ha la sua autono-
mia e la sua autorità e deve riaffermarla,
soprattutto quando si tratta di esamina-
re atti parlamentari che sono più comple-
ti e complessi, come avviene in molte oc-
casioni, rispetto a quelli del Governo.

È chiaro che, quando ci vengono pre-
sentati, dobbiamo discutere dei provvedi-
menti del Governo, anche se essi sono
parziali rispetto alla ristrutturazione ge-
nerale dell'amministrazione finanziaria, di
cui si ravvisa la necessità.

Il gruppo del MSI-destra nazionale è
in definitiva favorevole al provvedimento,
che introduce una regolamentazione di
cui si sentiva l'estrema necessità e che
assicura la dotazione di strutture adegua-
te per il funzionamento delle Commissioni
tributarie.

Ci interessa un aspetto particolare che
è stato sempre tenuto presente, quando
sono stati istituiti nuovi ruoli: occorre
salvaguardare i diritti acquisiti da parte
di coloro i quali hanno svolto, perché co-
mandati, determinate mansioni, superiori
rispetto a quelle che sarebbero stati te-
nuti a svolgere. Si tratta di riconoscere
le mansioni superiori svolte e di garan-
tire che, in caso di trasferimento, sia pos-
sibile continuare a svolgere le stesse man-
sioni e vengano riconosciuti tutti i dirit-
ti, sia giuridici sia economici, connessi
con il riconoscimento stesso.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la di-
scussione sulle linee generali.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle fi-
nanze*. Devo far presente da parte mia
che qui non vi è alcuna « primogenitura »
o richiesta a termine. Questo disegno di
legge è stato approvato dal Consiglio dei
ministri nel giugno dell'anno scorso ed ha
subito — per ragioni di copertura — un
primo notevole ritardo nella presentazio-
ne, che è avvenuta il 10 ottobre.

Come è a tutti noto, negli ultimi mesi
si sono privilegiate la legge finanziaria,
l'IRPEF e le successioni.

In sostanza, la Commissione ha fatto il proprio dovere, svolgendo degnamente e rapidamente il lavoro di sua competenza.

Il provvedimento al nostro esame ha subito, conseguentemente, qualche ritardo sugli altri, fors'anche perché in generale vi è una preferenza, nelle valutazioni dei tempi, per quei provvedimenti di merito che comportano obbligazioni tributarie, rispetto a quelli — che pure hanno una notevole importanza, per la vita amministrativa e per i rapporti tra contribuente e fisco — che non posseggono le stesse caratteristiche, ma che sono di struttura o di ordine amministrativo.

Colgo l'occasione per ringraziare la Commissione che sta iniziando l'esame del presente provvedimento e che sicuramente lo svolgerà in tempi brevi.

Per ciò che concerne i rapporti tra questo disegno di legge e le altre proposte di iniziativa parlamentare, voglio qui ringraziare chi ne ha sottolineato la diversità. Sono, infatti, provvedimenti completamente diversi. Le proposte di legge riguardano la riforma strutturale del contenzioso, il disegno di legge del Governo è un provvedimento limitato, di piccola portata, che non passa alla storia, ma che cerca di far funzionare l'esistente. Ne raccomando, pertanto, l'approvazione. Provvedimenti, come quelli che si propongono di collocare il contenzioso nell'ambito dell'ordinamento giudiziario o di creare un corpo speciale nell'ambito dello stesso, hanno portata di riforma strutturale, problema questo già preso in considerazione nel 1951-52, quando presiedevo una apposita commissione per la riforma del contenzioso tributario, di cui facevano parte alcuni illustri esperti della materia, quali Enrico Allorio, De Gennaro ed altri.

Convengo sul fatto che si possa configurare un sistema nuovo e diverso, ma quando si legge sui giornali che in sede civile — la notizia è di qualche giorno fa — un procedimento è stato rinviato, a data fissa, di tre anni e mezzo, non si può non riflettere. Anziani avvocati sanno che il rinvio a data fissa voleva dire una volta che il processo si sarebbe concluso entro

venti-trenta giorni al massimo. Cito un altro caso sintomatico, il processo di Torino a proposito dello scandalo dei petroli, che è andato avanti per più di cinque anni.

In sostanza, convengo sulla necessità di avviare le grandi riforme, ma ritengo che esse potranno essere attuate negli anni a venire, quando gli organi dell'autorità giudiziaria, le aule e le cancellerie riceveranno un adeguato riassetto.

La volontà di voler abbinare il disegno di legge sulle segreterie delle Commissioni tributarie alle proposte di legge parlamentari, completamente diverse nella sostanza, ci può portare alla vanificazione di quel poco che oggi è possibile fare. Il problema delle Commissioni è soprattutto quello del funzionamento delle segreterie, che non esistono e che, in qualche caso, sono costituite da impiegati distaccati da altri settori, nonostante le loro opposizioni perché non riescono ad ottenere qualifiche adeguate e le giuste promozioni.

Si tratta di un problema di numeri, di mezzi, di messi notificatori, di dattilografi e di altro tipo di personale. A proposito dei dattilografi, avevo dapprima pensato che si potesse procedere alla dattiloscrittura fuori sede, ma ciò non è stato possibile dal momento che la sentenza non ancora pubblicata sottostà al vincolo della segretezza. Si è tentato in ogni modo, dicendo anche che si trattava di atti pubblici già notificati, di ovviare a tale inconveniente, ma non si è riusciti ad eliminare tali difficoltà.

Chiedo alla Commissione con cortesia ed amicizia di procedere nell'esame di questo modestissimo disegno di legge tendente a migliorare il funzionamento delle Commissioni esistenti, escludendo l'abbinamento dei provvedimenti di riforma dal momento che — come già detto — si tratta di materia completamente diversa. I progetti ambiziosi delle proposte di legge di iniziativa parlamentare, che riguardano riforme strutturali, valgono per l'avvenire, mentre il disegno di legge al nostro esame è indispensabile nell'immediato, per evitare di rinunciare al miglioramento di

un settore già operante, che versa però in una situazione piuttosto pesante.

GIORGIO DA MOMMIO, *Relatore*. Mi dichiaro d'accordo con quanto affermato dal ministro delle finanze e raccomando l'approvazione del provvedimento, ricordando che successivamente si procederà all'esame dei provvedimenti relativi alla riforma del contenzioso tributario.

VARESE ANTONI. Ritengo necessario un approfondimento delle questioni qui poste, evitando di limitarci, come mi sembra abbia fatto il relatore, ad appiattimenti approvativi. Il Governo in fondo sostiene che vi sono provvedimenti di riforma delle strutture, impegnativi e di vasta portata, che nulla hanno a che fare con il provvedimento al nostro esame, che invece è un piccolo provvedimento, che non passa alla storia, che non cambia niente, che è poca cosa.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. È un provvedimento che però forse farà funzionare le commissioni tributarie!

VARESE ANTONI. Gli altri provvedimenti, secondo il Governo, faranno forse smettere di funzionare le Commissioni?

Il problema che pongo è di sensibilità politica e, ritengo, di correttezza. Sarebbe a me che tale questione debba essere pregiudizialmente superata da altre, perché, se è vero che le proposte di iniziativa parlamentare sono più vaste di quella del Governo, non è vero che non riguardino la stessa materia, anche se la disciplinano in modo diverso. Mi riferisco alla proposta presentata dal collega Usellini, che mira a riorganizzare il personale delle segreterie, di cui stiamo parlando, nell'ambito della riforma generale del contenzioso. Mi riferisco alla proposta presentata dal gruppo comunista, che tende a trasferire le segreterie nell'ambito delle cancellerie dei tribunali.

È chiaro che tutte queste proposte sarebbero precluse dall'esame e dall'approvazione del disegno di legge n. 3209 e

d'altra parte sarebbe irrazionale prevedere il personale necessario e la relativa carriera, per poi decidere di trasferire il tutto alle cancellerie dei tribunali.

Ho motivo quindi di rammaricarmi per il comportamento dell'Ufficio di Presidenza e della Commissione stessa perché ritengo che le proposte di legge avrebbero dovuto essere poste in discussione, anche se il Governo fosse stato dissenziente. Debbo ricordare che il potere legislativo spetta al Parlamento e quindi l'iniziativa legislativa parlamentare non può essere trattata con sufficienza.

A mio avviso non è opportuno avviare la discussione senza un confronto generale che sciolga questi nodi, altrimenti ciò significherebbe scartare a priori le ipotesi che sono state prospettate nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Il Governo non può sostenere che le proposte governative e quelle parlamentari non siano connesse.

Dall'articolo 7 della proposta di legge del gruppo comunista si evince chiaramente che si tratta della stessa materia, anche se le soluzioni prospettate sono diverse.

Ritengo che sia doveroso e corretto avviare un confronto, prima di procedere nell'esame del disegno di legge, altrimenti si determinerebbe una rottura che indurrebbe qualche gruppo a far ricorso a misure di carattere regolamentare.

PRESIDENTE. Credo di interpretare il suo intervento come una proposta di rinvio.

VARESE ANTONI. Non ho formalizzato tale proposta.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Prendo la parola perché mi è stato posto l'interrogativo, non per invadenza o petulanza.

L'articolo 7 della proposta di legge di cui è primo firmatario l'onorevole Antoni stabilisce di trasferire alle cancellerie le funzioni delle segreterie delle commissioni tributarie e il relativo personale, ma questo problema in quella proposta di legge

è assolutamente marginale, perché l'articolo più importante è il primo, che trasferisce le funzioni delle commissioni tributarie all'autorità giudiziaria ordinaria.

A tal proposito non sarebbe male sentire il parere del ministro Martinazzoli in ordine ai problemi logistici e di reclutamento del personale che sorgerebbero accettando la proposta di legge. Forse sarà possibile attuare una tale previsione fra un decennio, considerando anche che oggi vengono proposte amnistie perché l'autorità giudiziaria non riesce a smaltire i processi arretrati. Sappiamo anche che il rinvio a data fissa, come ho già detto, di un processo a tre anni e mezzo, costituisce un fatto clamoroso e sintomatico. Da molti anni non ho più esperienza di tribunali, però qualche anno fa in cassazione in sei o dieci mesi si aveva una sentenza, mentre ora ci vogliono tre anni; i procedimenti una volta venivano fissati, in caso di urgenza, a sessanta giorni, adesso è necessario un anno e mezzo. In ogni caso, se e quando sarà accolta la proposta di trasferire tutte le competenze delle commissioni tributarie alla magistratura ordinaria, l'articolo 7 sarà consequenziale.

Il disegno di legge all'esame della Commissione riguarda un aspetto molto limitato, che non pone alcuna preclusione nei confronti degli altri: nell'ipotesi che venisse accolta la proposta dell'onorevole Antoni, significherebbe che l'articolo 7 sarebbe applicato per un numero di persone maggiore di quello attuale.

ANTONIO BELLOCCHIO. Signor presidente, come ha dimostrato la discussione che stiamo svolgendo, c'è un dissenso di fondo sull'argomento. C'è la posizione del Governo, che riteniamo riduttiva, e c'è la posizione del Parlamento, per lo meno per quanto ci riguarda, che intende cogliere l'occasione della discussione del disegno di legge, per giungere, dopo quindici anni, ad una riforma delle commissioni tributarie.

Per altro, debbo notare che il principio fissato nella legge-delega per la riforma tributaria, cioè che i reati finan-

ziari avrebbero dovuto essere affidati alla competenza di sezioni specializzate della magistratura ordinaria, è stato stravolto. In ogni caso, la soluzione che è stata data al problema del contenzioso tributario non è soddisfacente, né la «pezza» che si vuole mettere con il disegno di legge all'esame della Commissione è in grado di risolvere il problema.

Non si risolve, infatti, senza affrontare anche il problema, della composizione dei collegi giudicanti. Non vi è, pertanto, soltanto una carenza di personale che, come ha detto il ministro, viene distaccato e opera in condizioni precarie. Gli effetti dell'intervento legislativo sono di scarso rilievo, perché l'attività delle Commissioni non verrebbe minimamente intensificata, dal momento che — come si dice nella relazione — si prospetta un numero minimo di sedute per ogni sezione.

Ritengo che non si possa continuare in una situazione in cui la Commissione di primo grado ha ben 300 mila pratiche in attesa di esame e si riunisce una volta la settimana. La richiesta dell'onorevole Antoni tende a far sì che, cogliendo l'occasione dell'esame di questo disegno di legge, si tenti di risolvere in tutto od in parte il problema. Nel confronto, infatti, si potrebbero affrontare e risolvere anche le questioni relative alla composizione delle commissioni.

Poiché il disegno di legge governativo tende a prendere in considerazione soltanto la questione relativa alle segreterie delle Commissioni tributarie, propongo che si costituisca un Comitato ristretto che esamini tutti i provvedimenti in forma unificata, in modo tale che il Governo ed il Parlamento facciano la loro parte per tentare di risolvere, dopo quindici anni, i problemi sul tappeto.

MARIO USELLINI. La discussione ha posto in evidenza il necessario collegamento tra la riforma del contenzioso tributario e il presente provvedimento, che tende a regolare le segreterie delle Commissioni tributarie. Poiché l'intento del Governo, anche se indicato come minore rispetto alle ipotesi prospettate dai prov-

vedimenti di iniziativa parlamentare, è sicuramente quello di potenziare la funzione delle Commissioni tributarie, su questo aspetto la discussione deve essere condotta. È necessario sapere se lo strumento prescelto sia idoneo ad ottenere il risultato e se sia sufficiente, per fare ciò, adeguare il numero dei segretari delle Commissioni, ottenendo una giurisdizione in tempi molto rapidi e consentendo quindi una riscossione altrettanto rapida delle entrate.

Se è vero, infatti, che esiste una penalizzazione quando l'imposta non è dovuta e vi è l'iscrizione provvisoria di una parte della stessa, è altrettanto vero che quando l'imposta è dovuta si ha il vantaggio di pagarla dopo decenni. I tempi, come è noto, superano il lustro.

Condivido l'opinione espressa dal collega Antoni. Ritengo, infatti, che l'intera problematica vada valutata complessivamente. Si verificherà poi la questione relativa ai tempi e si valuteranno gli obiettivi da perseguire e gli strumenti da adottare nel caso in cui si voglia ottenere un'accelerazione dei tempi del procedimento.

Per ciò che concerne le proposte di legge che esamineremo successivamente, ricordo che in esse sono ipotizzate alcune modifiche che hanno individuato una parte che ha caratteristiche fattuali: vi è, infatti, disomogeneità nel carico di lavoro delle Commissioni, a causa della attuale dislocazione delle Commissioni stesse sul nostro territorio. Ritengo che il potenziamento della situazione esistente non modifichi in alcun modo la struttura. L'onorevole Bellocchio, infatti, ricordava che alcune sedi sono principalmente sovraccaricate perché localizzate in zone rilevanti dal punto di vista dell'attività economica. Non si può procedere ad un intervento in materia di segreterie senza valutare se le sezioni siano in numero adeguato o se debbano essere potenziate. Al contrario emerge chiaramente che, a fronte di carichi pari a 3 mila ricorsi per sezione, ve ne sono altre che ne esaminano 30-40 l'anno, con scarti da uno a cento nel carico di lavoro.

La dislocazione territoriale delle sezioni competenti a dirimere le controversie è questione fondamentale e rilevante sul piano organizzativo. Si tratta, in sostanza, di risparmiare le risorse in alcune aeree per trasferirle in altre. L'avvio sistematico di un potenziamento degli organici, nella situazione esistente non fa che rendere sovrabbondante il personale in alcune zone, senza peraltro risolvere il problema, che non è solo quello riguardante le segreterie delle Commissioni tributarie, ma anche quello della struttura delle stesse Commissioni.

Sarebbe opportuno pertanto, a mio avviso, accogliere l'invito di rinvio della discussione ad altra seduta, procedendo all'esame del successivo argomento posto all'ordine del giorno in sede referente, per trarre eventualmente alcune più ampie indicazioni che ci consentano di proseguire i nostri lavori.

RENATO ALPINI. Questo provvedimento risolve in parte alcuni problemi di carattere prettamente amministrativo e funzionale delle Commissioni, ma sono dell'avviso che la questione debba essere affrontata e risolta a monte, soprattutto per ciò che concerne la celerità dei giudizi, che da molti anni lasciano a desiderare.

Sono d'accordo con il collega Usellini che nel suo intervento prospetta la possibilità di esaminare i provvedimenti iscritti in sede referente per vedere se, nel contesto, si possa trovare una soluzione al problema che qui stiamo discutendo.

Vi è poi un'altra questione — che qui non è stata affrontata — relativa alla possibilità che le Commissioni, nella loro maggioranza, siano costituite da elementi competenti. Spesso si verifica, in particolare per le Commissioni di secondo grado, che i membri delle stesse, assumano decisioni che vengono poi modificate dalla Commissione centrale. Non parlo per esperienza professionale, dal momento che questi dati emergono dalla lettura degli opuscoli che pubblicano le decisioni della Commissione centrale delle imposte, dai

quali emerge la scarsa competenza degli organi preposti all'esame dei singoli casi.

Peraltro vorrei dire ai colleghi del gruppo comunista che la loro è indubbiamente una proposta che va presa in esame, ma rendiamoci conto che vi sono magistrati che di materia fiscale non sanno proprio niente.

PRESIDENTE. Non vorrei che entrassimo nel merito del provvedimento, che, semmai, sarà esaminato successivamente.

RENATO ALPINI. Il problema si pone da anni e va studiato e vagliato perché quello della preparazione della magistratura ordinaria e della attuale composizione delle commissioni è una questione fondamentale. Le commissioni, infatti, devono essere composte da persone che siano veramente esperte della materia perché quando si naviga al buio si finisce con l'assumere delle decisioni che non accontentano nessuno, né il fisco né il contribuente.

VINCENZO VISCO. Penso che il Governo nel presentare il suo disegno di legge abbia voluto sottolineare un aspetto che è sicuramente importante, cioè che il problema principale del contenzioso tributario è di carattere organizzativo, di funzionalità delle strutture, di organizzazione e dislocazione degli uffici, di meccanismi con i quali le pratiche vanno avanti, e via di questo passo. Ricordo che quando, alla fine del 1983, si svolse un piccolo convegno in materia, tutti questi problemi vennero affrontati e posti chiaramente in evidenza; io stesso sostenni che il problema organizzativo andava risolto preliminarmente, perché altrimenti non si sarebbe neanche potuta affrontare la questione politica del modo in cui organizzare e formare le commissioni giudicatrici. Se l'intendimento del Governo è quello che ho indicato, esso è dunque apprezzabile, anche se mi sembra limitato: non sono affatto sicuro che la piccola variazione di ruoli prevista possa risolvere i problemi di strozzature procedurali che oggi esistono. Ritengo, quindi, che anche

su questo terreno limitato si dovrebbe e si potrebbe fare di più.

Vorrei ripetere una cosa che dico sempre quando si parla di riforma dell'amministrazione finanziaria: se si vuole dare un contenuto a questo *slogan* deve trattarsi di una riforma di procedure, e per comparti. Il comparto del servizio di riscossione è stato finalmente riformato, compiendo un lavoro molto utile e potenzialmente molto proficuo; un comparto in crisi è, invece, quello del contenzioso, al quale si potrebbero aggiungere le dogane ed altri ancora. Io non ho mai considerato la riforma dell'amministrazione finanziaria come disegno complessivo giuridico formale bensì come una serie di interventi puntuali nei singoli settori.

Per quanto riguarda la questione del contenzioso, come ho già detto, c'è da un lato un problema organizzativo molto importante, che il provvedimento governativo non mi pare risolva adeguatamente mentre, sia pure indirettamente, viene affrontato nelle proposte di legge di iniziativa parlamentare, e dall'altro un problema di scelta politica di fondo: bisogna stabilire se continuare ad andare avanti con queste commissioni, che non sono organi giudiziari, oppure no. E questo il punto su cui le proposte parlamentari si differenziano dal disegno di legge; personalmente penso che si dovrebbe avere quel coraggio che si è avuto quando si è ristrutturato il servizio di riscossione.

Per quanto riguarda la composizione delle commissioni, la proposta di affidare ai magistrati almeno la presidenza di questi collegi giudicanti mi pare che, al punto in cui siamo arrivati, sia assolutamente ragionevole. Comunque questa è materia di scelta politica e le posizioni possono anche essere diverse.

Sul piano organizzativo, invece, ritengo che si debba prospettare un intervento che dia la certezza di smaltire l'arretrato e di mettere in moto nuovi processi e che faccia cessare gli arbitri, poiché oggi è sufficiente avere un amico in una di queste organizzazioni di segreteria per vedere la propria pratica spostata dal primo al duecentesimo posto! Non aggiungo

altro. Questo, probabilmente, significa chiedere al Governo le stesse cose che ha già chiesto il collega Usellini.

FRANCESCO PIRO. Mi limiterò all'essenziale. La questione posta dall'opposizione comunista è leale e giusta; il modo in cui il collega Usellini l'ha affrontata è condivisibile e pur tuttavia siamo di fronte ad un problema di livello generale, cioè al fatto che il Governo ritiene — penso a ragione — che sia assolutamente necessario approvare immediatamente questo piccolissimo provvedimento.

La domanda che rivolgo a noi stessi è se siamo in grado di rispettare i tempi e i modi per dare accelerazione a tutte le proposte di iniziativa parlamentare, senza dover utilizzare questo disegno di legge per risolvere questioni che attengono alle proposte parlamentari e che potrebbero essere affrontate con la necessaria rapidità se ci fosse la volontà congiunta del ministro e nostra. A nome del gruppo socialista, quindi, dissento dalla proposta dei colleghi comunisti, che è correttamente formulata ma che produce la conseguenza che questa piccola norma non potrà essere varata, neanche con gli aggiustamenti indicati dall'onorevole Rubinacci per chi già svolge le mansioni di segreteria.

Ritengo dunque che quanto richiesto questa mattina dal Governo possa essere accolto dalla Commissione.

PIETRO SERRENTINO. In qualità di firmatario della proposta di legge n. 560, che reca come prima firma quella del collega Usellini, devo prendere atto del fatto che il disegno di legge governativo n. 3209, che prevede il rafforzamento delle strutture delle varie commissioni tributarie (in modo particolare quelle di primo e di secondo grado), non pregiudica affatto il contenuto delle proposte di riforma di iniziativa parlamentare.

È un rafforzamento di una struttura che deve rendere maggiormente efficiente quanto già esiste.

A mio avviso, comunque, il sovraccarico di alcune strutture di contenzioso è dovuto sia a deficienze di carattere legislativo, sia — se il ministro me lo consente — al modo con cui viene condotto il contenzioso da parte dell'amministrazione. Non c'è un funzionario, che si presenta in prima istanza, il quale non ricorra immediatamente alla successiva commissione, se perde l'ufficio: da qui l'accumularsi di lavoro, in quanto queste sono disposizioni che vengono dal Ministero. Forse non c'è, nelle strutture finanziarie, la volontà di ridurre il contenzioso ed inoltre ciò che deve essere rivista è anche la prassi seguita in questa delicata fase dei ricorsi dei contribuenti.

Il disegno di legge in esame può essere approvato in quanto si limita a proporre un rafforzamento di strutture amministrative, senza entrare nella logica della distribuzione territoriale, di cui ha parlato l'onorevole Usellini: questa problematica, invece, potrebbe costituire oggetto di un successivo provvedimento di ristrutturazione, per rafforzare le sedi dove si registra un volume di contenzioso veramente eccessivo, e ridurre o addirittura annullare quelle in cui non c'è necessità di avere strutture del genere. La questione della dislocazione delle sezioni non ha rilevanza legislativa: sta alla gestione amministrativa curare la distribuzione del personale.

Certo, come ripeto, occorre evitare quei ricorsi a cui l'amministrazione stessa dà adito, nel tempo. Cito un esempio di questi ultimi giorni. So che gli uffici finanziari periferici stanno esaminando le denunce dei redditi presentate entro il 3 giugno, ma per le quali i relativi versamenti erano stati effettuati entro il 31 maggio, in quanto vogliono applicare lo articolo 46 concernente la ritardata presentazione della denuncia dei redditi; infatti, l'informazione del Ministero circa la proroga del termine di presentazione di queste denunce è giunta all'ultimo momento, la stampa ha travisato la volontà del Ministero stesso, ed oggi gli uffici finanziari, con penalizzazione eccessiva, stanno compiendo questo lavoro, avviando

un imponente contenzioso. Si tratta quindi di rilevare delle situazioni che portano a contenziosi eccessivi, che richiedono tempi sempre più lunghi, per delle questioni che sono poi di carattere formale, e non sostanziale.

PRESIDENTE. Dopo che i rappresentanti dei diversi gruppi si sono espressi, penso si possa dire senz'altro che è emersa nel dibattito una netta differenza di valutazioni sulla questione sollevata dagli onorevoli Antoni e Bellocchio, cioè se il disegno di legge in esame investa o meno direttamente la più ampia materia del contenzioso.

Mi rivolgo dunque al ministro per chiedergli se in tale condizione non ritenga che, per il fatto stesso che su un problema così delicato si sia registrata una tale differenza di valutazioni, sia opportuno non giungere oggi ad una decisione su questo problema, e che si debba invece procedere ad una pausa di riflessione che consenta, attraverso un rinvio, di sciogliere questo nodo. Ciò tanto più che all'ordine del giorno della seduta odierna, in sede referente, abbiamo le proposte di legge sul contenzioso, per le quali potrebbe essere svolta la relazione.

BRUNO VISENTINI, Ministro delle finanze. Ringrazio il presidente e rispondo anche ad alcuni rilievi fatti dagli intervenuti, che attengono al tema in discussione. Altri rilievi mi sono sembrati fuori tema, e in parte non li ho compresi: che ci siano uffici che hanno già preso in mano le denunce dei redditi presentate entro il 3 giugno scorso, è una bella notizia, onorevole Serrentino! Le posso dire che non è affatto così, perché prima che vengano prese in esame quelle dichiarazioni passerà del tempo: le chiacchiere che ognuno può sentire al proprio paese o altrove non sempre corrispondono alla realtà. Comunque, posso dire che il termine prorogato era stato comunicato il 19 maggio, e non all'ultimo momento. Magari, come ripeto, già si stessero rivedendo quelle dichiarazioni: e del resto, non

è nemmeno trascorso il termine degli ulteriori 30 giorni dopo la scadenza del 3 giugno.

All'onorevole Usellini voglio ricordare che il numero delle sezioni non viene fissato dalla legge, ma da un decreto ministeriale, e quindi non vi è alcun bisogno di provvedimenti legislativi per questa determinazione. Che poi alla commissione tributaria di Matera vi siano meno sezioni che a quella di Roma, mi sembra nella logica dei fatti, dato che le sezioni sono adeguate alla maggiore mole di lavoro: la stessa cosa succede se prendiamo in considerazione la situazione di Treviso, che ha ovviamente meno lavoro di Roma, e del resto una cosa del genere capita anche in relazione ai tribunali, sempre per fare l'esempio di quelli di Matera o di Treviso.

Non voglio fare delle polemiche, ma dovrei meravigliarmi che la questione della distribuzione delle sedi venga posta proprio da chi ha proposto di deferire le competenze delle commissioni tributarie ai tribunali ordinari chiedendo quindi che tutto vada ad un solo tribunale per provincia. Se volessimo far convergere tutto il lavoro su un tribunale (ad esempio, quello di Milano), ci sarebbe un sovraccarico gravissimo, mentre, per la stessa provincia di Milano, esistono le commissioni tributarie di Milano e di Monza. Stiamo attenti, dunque, a non contraddirci troppo nell'ambito delle proposte che vengono avanzate. Concentrando tutto su un tribunale per provincia, non si otterrebbe certo l'obiettivo di frazionare il lavoro in relazione alla sua entità.

Con riferimento ai problemi procedurali, ringrazio l'onorevole Visco che ha colto esattamente il nodo della questione. Io non credo alle riforme di carattere generale che si realizzano tutte e subito: piuttosto, bisogna cercare di mettere ordine pezzo per pezzo, e a questo obiettivo risponde — nella sua estrema modestia, e senza voler passare alla storia — il disegno di legge in discussione. Il problema, infatti, è quello di far funzionare al meglio le commissioni tributarie.

Ho ascoltato poi una proposta di molto buon senso, fatta insieme a considerazioni di carattere più generale.

Dice l'onorevole Bellocchio che nel provvedimento che riguarda puramente e semplicemente le segreterie delle commissioni occorre inserire quanto meno la modifica dei criteri per la nomina dei giudici e per la composizione delle commissioni. Questo è un passo importante, che credo meriti di essere considerato in questa sede.

Prendo atto pertanto della proposta di rinvio e la accetto, dichiarandomi disposto fin d'ora ad esaminare anche il problema della composizione delle commissioni tributarie, anche in relazione a in-

convenienti sottolineati e denunciati in qualche caso davanti alla stessa autorità giudiziaria.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole ministro per aver accolto la proposta di rinvio che ci consentirà di riprendere l'esame del disegno di legge dopo una opportuna pausa di riflessione.

La seduta termina alle 11.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO