CAMERA DEI DEPUTATI N. 1141-A

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE **LONGONI**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 29 aprile 1959 (*Stampato n. 388*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(ANDREOTTI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
(MEDICI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 2 maggio 1959

—

Stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960

Presentata alla Presidenza il 14 maggio 1959

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960 giunge a noi già approvato dal Senato della Repubblica.

Per non ripetere gli argomenti suddivisi per capitoli, egregiamente illustrati nella relazione del Senato che accompagna questo disegno di legge, il vostro relatore si è sforzato di sviluppare i *presupposti economico-finanziari che presiedono all'amministrazione italiana delle Finanze.*

STATO DI PREVISIONE

Lo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio 1959-60 è così sintetizzabile:

Spese effettive:		
ordinarie	Milioni	352.926
straordinarie	»	4.855
		357.781
Spese per movimenti di capitale:		
straordinarie	»	670
Totale . . .	Milioni	358.451

Rispetto all'esercizio precedente si nota un incremento globale pari a 14.978 milioni quale risultante di un aumento di 34.045 milioni sulle uscite effettive ordinarie e di decrementi per 13.218 milioni sulle uscite straordinarie effettive e per 5.850 milioni sulle uscite straordinarie per movimento di capitali.

GRADO DI SOCIALITÀ NELL'IMPOSIZIONE FISCALE

Per quanto il bilancio dello Stato italiano, contro separati e specifici stati di previsione della spesa dei vari Dicasteri, presenti nella approvazione delle assemblee legislative un unico stato di previsione delle entrate; pur – tuttavia è possibile – proprio dall'esame delle previsioni riferibili al Ministero delle finanze – trarre delle indicazioni e degli elementi di giudizio estremamente utili per la valutazione dell'attività finanziaria dello Stato.

Uno dei problemi più dibattuti sia nelle aule politiche che in quelle economiche è connesso al maggior grado possibile di socialità da introdurre nell'imposizione fiscale. Cioè: è oramai, e da secoli, acquisito e pacifico il principio nell'obbligo insito nel cittadino di contribuire con il suo al buon funzionamento dello Stato, inteso come Amministrazione collettiva di interessi non riferibili strettamente ad un individuo o ad un gruppo di individui vale a dire dello Stato come origine di aliquote di utilità indivisibile e riferibile indiscriminatamente a tutti i soggetti di diritto di cui quello Stato è espressione.

Il passare del tempo ha indotto mutazioni profonde nella concezione dello Stato e, conseguentemente, delle tecniche e delle forme con cui lo stesso persegue tanto il raggiungimento dei fini assunti come propri, quanto la « copertura » finanziaria dei mezzi occorrenti allo scopo.

Il graduale disgiungersi, nella mente dei cittadini, di una persona fisica dalla essenza stessa dello Stato ha comportato inevitabilmente il sorgere di problemi sulla redistribuzione del carico impositivo sui componenti della collettività.

Problema gravissimo che è andato articolandosi ed evolvendosi su due elementi fondamentali: anzitutto sulla ricerca di un grado quanto più possibilmente elevato di produttività passiva, subordinatamente all'aumento costante del fabbisogno finanziario pubblico.

PRODUTTIVITÀ PASSIVA E CAPACITÀ CONTRIBUTIVA

Per « produttività passiva » si intende abitualmente la concreta possibilità di prelevare dai singoli il massimo con il minimo sforzo per i soggetti dell'imposizione. Ecco dunque che, dalla primitiva e meno perfetta forma di contribuzione connessa alla consistenza patrimoniale del soggetto, si giunge

gradualmente alla valutazione (sempre ai fini contributivi) dei redditi che da quella consistenza patrimoniale hanno origine.

Non ha, cioè, rilevanza – secondo le moderne tecniche di prelievo fiscale – il valore delle proprietà patrimoniali del cittadino, quanto piuttosto il flusso di ricchezza con cui – nell'unità di tempo – quel patrimonio è in grado di partecipare alla formazione del reddito nazionale.

Noti ed intuibili gli aspetti positivi e negativi dell'uno e dell'altro: può verificarsi l'ipotesi di un fondo patrimoniale a basso reddito soggetto ad una imposizione di prelievo tale da assorbire una quota di ricchezza superiore al reddito prodotto. L'importo in questione avrebbe cioè in tal caso un effetto « distruttivo » del cespite. Effetto che, se diffuso e prolungato, può pervenire a conseguenze negative e paralizzanti nei confronti dell'attività economico-produttiva dell'area soggetta ad imposizione.

Queste verità indiscutibili hanno influito sulla ricordata graduale adesione dei sistemi fiscali alle esigenze del mercato. Ecco dunque che si è venuta sviluppando sempre di più l'imposta sui redditi, mentre in proporzionale e relativo regresso sono andate le imposte sul patrimonio.

Alla base di tutto ciò è sempre stata la ferma intenzione di approntare e predisporre strumenti di prelievo atti a rispettare quanto più possibile la reale « capacità contributiva » del soggetto.

Concetto molto arduo questo poiché sottintendente la possibilità di calcolare il grado di utilizzo effettuato dal singolo dei servizi erogati dallo Stato e – contemporaneamente – identificare il momento ed il metodo con cui perfezionare il prelievo con il minimo *choc* economico per il contribuente.

È indiscutibile – oggi – che lo Stato eserciti nei confronti di tutti i cittadini e degli imprenditori in modo particolare, la funzione di fornitore di uno dei fattori produttivi: quello pubblico. Allo Stato cioè – attraverso la sua complessa e poliforme attività – viene ormai riconosciuta la veste di elemento dal quale non si può prescindere nella valutazione di quelle circostanze che precedono la scelta imprenditoriale.

Ovviamente il grado di contribuzione del soggetto di diritto al fabbisogno finanziario dello Stato dovrebbe essere in diretta corrispondenza con il grado con cui lo stesso soggetto ha utilizzato questo quarto fattore della produzione.

PUBBLICO INTERESSE — PUBBLICI SERVIZI.

L'altro ordine di considerazioni e di circostanze che hanno ispirato questa rivalutazione dei problemi relativi alla distribuzione del carico impositivo tra i componenti della collettività è riferibile al graduale allargamento dei compiti e delle finalità assunti dallo Stato come propri. Siamo ormai ben lontani dall'epoca in cui gli oggetti della condotta pubblica erano la giustizia, il mantenimento dell'ordine interno, la difesa dei confini, la istruzione dei giovani e pochi altri.

Al progredire ed all'ampliarsi dei bisogni dei singoli ha fatto riscontro l'accertamento di zone di « pubblico interesse » nello svolgimento dell'attività individuale.

Ogni qualvolta, cioè, che la collettività ha manifestato la universalità di un bisogno lo Stato ne ha assunto la relativa titolarità, sottraendone la sodisfazione alle alee ed alle incertezze proprie della lotta concorrenziale nella quale le imprese private affinano le loro armi economiche.

La pubblicazione di un desiderio fa sorgere cioè automaticamente l'incompatibilità strumentale dello stesso, con le forme e le tecniche dei privati e quindi legittima il sorgere di nuove competenze e nuove funzioni in seno alla pubblica amministrazione.

Sono pochi i *pubblici servizi* o le « pubbliche funzioni » nelle quali l'utilità prodotta risulti frazionabile tra gli utenti del servizio o della funzione. Anche nei casi in cui ciò appare possibile, sorgono degli altri motivi e delle altre preoccupazioni, quasi sempre di natura extra-economica, che costringono la adozione di tassazioni (la « tariffazione del servizio ») discriminatorie in un senso o nell'altro, così da far incidere finanziariamente la realizzazione del servizio sul Bilancio generale dello Stato (*a*).

(*a*) Si prenda esempio dal caso della Azienda delle ferrovie dello Stato.

La stessa è un'impresa industriale produttrice di un servizio ad utilità frazionabile, nella quale però è impossibile applicare dei prezzi di utenza o di vendita del servizio in base all'utilizzo che dello stesso si è fatto.

È cioè impossibile ricorrere ad una tariffazione che allinei i prezzi con i costi di produzione.

Il perché è facilmente intuibile.

L'azienda ferroviaria è la tipica produttrice a costi rigidi, nel cui processo produttivo economicamente valutato poca o nessuna influenza riveste il fatto che del servizio prodotto ci siano 1.000 od 1 milione di utenti.

È evidente che una tariffa basata su fondamenti solo economici avrebbe portato a prezzi di vettura esosi nella Basilicata, ove si registrano le punte minime di utilizzo delle linee ferroviarie, ed a prezzi minimi in Lombardia, ove si detiene il *record* inverso. Siccome tutto ciò

TRASLAZIONE DELL'IMPOSTA.

Ecco dunque che il fabbisogno finanziario dello Stato aumenta con un ritmo logicamente simmetrico a quello delle utilità rese ai cittadini.

Questo problema di quantità globale di prelievo ha sottoposto all'attenzione degli studiosi un altro difficile quesito intimamente legato a quel massimo di socialità nell'imposizione di cui si è già fatto cenno.

Si vuole qui parlare della « *traslazione dell'imposta.*

Una equità nel prelievo si raggiunge solamente a patto di poter accertare e verificare che lo stesso sia stato realmente effettuato nella misura voluta e sul soggetto precedentemente identificato. Ammettere la possibilità che lo stesso trasferisca su altri soggetti l'onere contributivo equivale ad affermare che, nei confronti del primo, la norma fiscale si è rivelata inoperante e sorge subordinatamente il problema di determinare l'esistenza di una categoria di soggetti ai quali – per le loro caratteristiche operative – sia precluso ogni ulteriore trasferimento. Categoria di soggetti quindi che oltre alla contribuzione propria sarebbe indirettamente assoggettata agli oneri da altri settori ad essa trasferiti.

Inutile sottolineare l'estrema importanza di un tale aspetto: la categoria così descritta esiste realmente ed è costituita da tutti i beneficiari di redditi monetariamente fissi e da tutti i prestatori d'opera.

Esaminando i vari tipi di imposta sotto questa particolare ottica si accerta come la « traslazione » totale esiste ed opera con tutte le imposizioni sulle produzioni, sugli scambi e sui consumi, mentre agisce in misura molto ridotta nelle imposte sul patrimonio e sui redditi.

Dire che una imposta è trasferibile dal soggetto primariamente colpito ad altri equivale inoltre ad affermare che una nuova imposizione provocherà immediatamente ed automaticamente un aumento nel prezzo di scambio dei beni e dei servizi da quello prodotti: sarà appunto questo aumento che fornirà la prova e la misura dell'avvenuto trasferimento.

È indubitabile – dopo quanto premesso – che i migliori requisiti economici sono identificabili nell'imposta sul reddito (degli effetti « distributivi » dell'imposta sul patrimonio si è già detto): sarà pertanto opportuno e conveniente esaminare brevemente la rispondenza della struttura impositiva italiana sotto questo specifico profilo.

GRADI DI INCIDENZA.

Un semplice conteggio permette di accertare il grado di incidenza delle imposte dirette sul totale degli introiti dello Stato:

	Incidenza %
	—
1930-31	25
1937-38	24
1947-48	20
1956-57	19

Sarà anche interessante appurare i gradi di influenza dell'imposizione sui redditi sul totale dei proventi per imposte dirette e sul totale delle entrate statali.

Incidenza imposta sui redditi.

	Sulle imposte dirette %	Sul totale entrate statali %
	—	—
1930-31	88	24
1937-38	82	19
1947-48	54	11
1956-57	76	15

La sintesi evidentemente non è delle più incoraggianti sia in senso assoluto che in relazione alle realizzazioni compiute in questo campo da altri Stati esteri.

La velocità di incremento delle entrate dello Stato in complesso è stata evidentemente molto superiore a quella con cui si sono accresciute le imposte dirette ed in particolare quelle sui redditi.

PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 99 DEL TRATTATO ISTITUTIVO DELLA COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA

L'interesse dell'economia italiana di giungere ad un bilancio di prelievo pubblico nel quale le imposte dirette rivestano un ruolo di maggiore importanza è oggi duplice: anzitutto per la rimozione di quegli elementi di anti-socialità cui è stato già fatto cenno, in secondo luogo per l'attuazione – in un futuro non molto lontano – dell'articolo 99

---

non sarebbe stato socialmente equo, ecco allora fissare dei prezzi unici approssimati, ma tali comunque da originare avanzi o disavanzi.

Queste differenze economico-finanziarie di gestione in un senso o nell'altro – influiscono sul bilancio dello Stato e concorrono quindi ad una modifica del livello generale di imposizione.

del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

Detto articolo stabilisce difatti l'obbligo per le alte Parti contraenti di procedere ad una efficace e feconda armonizzazione (da completare entro la fine della seconda tappa del periodo transitorio) delle imposte sulla cifra di affari, delle imposte di consumo e delle altre imposte indirette. Non sono invece assoggettate all'obbligo dell'armonizzazione le imposte dirette.

Lo spirito del trattato è cioè pienamente in armonia con le considerazioni che si sono andate fin qui esponendo e che rispondono a criteri di stretta economicità della gestione pubblica.

Non poteva essere diversamente ove si pensi che – nonostante i necessari compromessi di cui è stato oggetto – il Trattato della C. E. E. è ispirato prevalentemente a concetti di produttività che trovano poi la loro attuazione e la loro estrinsecazione concreta nei vari elementi programmatici e normativi dello stesso testo.

Questa ispirazione produttivistica, tradotta – come detto – in concrete obbligazioni per i Paesi membri mentre costringe fra l'altro, la nostra Pubblica Amministrazione agli adeguamenti necessari e di cui si è detto, induce a considerazioni di merito sulla produttività specifica delle varie categorie di imposte.

In altre parole, ed in termini di strettissima convenienza economica, la progressiva attuazione dei Trattati di Roma offre l'opportunità (oltre che la necessità) di riconsiderare il mantenimento in essere di determinate categorie di imposte sulle quali è lecito avanzare il legittimo sospetto che le spese aventi relazioni con l'entrata superino – od al massimo pareggino – l'ammontare consuntivo degli introiti.

Non è infatti difficile identificare nel bilancio dello Stato delle imposte i cui ricavi lordi non superano le poche decine o centinaia di milioni: l'attribuzione a questi proventi delle necessariamente considerabili quote di spese generali; oltreché – logicamente – dei costi di accertamento, controllo ed esazione, porterà a risultati consuntivi ben modesti se non addirittura negativi.

La libera circolazione delle merci nel territorio comunitario costituisce uno dei fondamenti su cui poggia la Comunità europea; essa dovrà realizzarsi attraverso tre direttive: *Unione doganale, Politica fiscale, Ravvicinamento delle legislazioni.*

Unione doganale.

(articoli da 9 a 29).

L'unione doganale fra i 6 Paesi del M. E. C. sarà attuata integralmente attraverso due procedimenti regolatori dei traffici internazionali: l'abolizione dei dazi doganali fra gli Stati membri e la fissazione di una tariffa doganale comune nei confronti dei Paesi terzi.

Fin dall'entrata in vigore del Trattato di Roma, si sta lavorando attivamente per realizzare tale programma, le cui fasi di sviluppo sono graduate nel tempo, ai sensi del Trattato stesso.

Per la eliminazione dei dazi si è fatto ricorso ad un metodo graduale di riduzione, da completare nel termine di tre tappe, ciascuna di quattro anni, prendendo per base di partenza i dazi vigenti, nei singoli Stati, al 1° gennaio 1957.

La prima riduzione effettuata è del 10 per cento; le successive saranno realizzate tenendo conto del gettito totale dei dazi – esclusi quelli fiscali – conseguito nel 1956, per giungere ad una riduzione di almeno il 25 per cento al termine della prima tappa e del 50 per cento al termine della seconda; con il ritmo che verrà poi fissato dal Consiglio, la eliminazione totale sarà infine conseguita durante la terza tappa.

Politica fiscale.

(articoli 92 e da 95 a 99).

Le disposizioni fiscali considerate dal Trattato, sono del più vivo interesse per gli operatori economici, i quali hanno avvertito la accentuata esigenza del più sollecito approntamento, da parte dello Stato, di quegli strumenti atti a porre l'economia nazionale in condizione di affrontare, con adeguata capacità competitiva, la leale concorrenza nell'ambito della Comunità.

Il contenuto di dette disposizioni, le quali segnano le linee generali di un programma di vastissimo sviluppo, dà origine per l'Amministrazione finanziaria a tre ordini di problemi di grande rilievo:

Aiuti concessi dagli Stati. — In tale materia, l'Italia partecipa attivamente alle numerose riunioni che si svolgono presso gli Organi comunitari, per definire, in linea preliminare, la portata degli aiuti concessi, a qualsiasi titolo, nei vari Paesi membri.

I vari Gruppi di lavoro all'uopo costituiti e che svolgono la loro azione sia in campo

interno che in campo internazionale, hanno già convenuto sulla opportunità di procedere alla redazione di un primo inventario generale di tutti gli aiuti così detti « a carattere finanziario », in vigore negli Stati membri, stabilendo principî di massima.

In ottemperanza a tale intesa, l'Amministrazione finanziaria ha in corso la rilevazione dei dati e la raccolta degli elementi richiesti dalla Commissione europea.

Concessione di ristorni, esoneri e rimborsi all'esportazione, e imposizione di diritti compensativi alla importazione.

I gravosi problemi sorti in questo campo in conseguenza della applicazione del Trattato, hanno imposto innanzitutto la necessità di distinguere i tributi restituibili in due diversi gruppi: un primo gruppo comprendente le imposte del tipo di quelle sulla cifra d'affari (corrispondente in Italia all'imposta generale sulla entrata ed un secondo gruppo comprendente tutte le altre tasse ed imposte indirette.

Tale distinzione, desunta dalle regole del Trattato, ha lo scopo precipuo di realizzare al massimo il criterio di giustizia fiscale nei confronti di imposizioni di natura diversa.

L'Amministrazione finanziaria, per attuare i principî anzidetti, sta provvedendo alla rielaborazione dei dati necessari per determinare la misura con cui i singoli elementi della imposizione indiretta vengono ad incidere sui costi di produzione.

Queste rilevazioni tecniche, assai laboriose in quanto estese a tutti i settori produttivi, sono indispensabili per poter adottare in futuro quei provvedimenti intesi ad applicare scrupolosamente e con lealtà i principî fiscali posti dal Trattato.

Armonizzazione delle legislazioni fiscali. — Non tutti i Paesi della Comunità adottano, attualmente, sistemi analoghi in materia di imposte sulla cifra di affari, imposte di consumo ed altre imposte indirette.

In particolare è da porre in rilievo che uno degli Stati membri applica il sistema della tassazione sul valore aggiunto, che si differenzia profondamente dagli altri similari sistemi di imposizione vigenti negli altri Paesi.

Di conseguenza, la capacità competitiva dei prodotti dei Paesi che non seguono tale sistema di tassazione, viene ad essere nettamente pregiudicata. Da ciò risulta, quindi, la necessità di armonizzare le relative legislazioni del M. E. C.

Lo studio di tali problemi è stato già intrapreso ed è seguito con vivo interesse dalla Amministrazione finanziaria, la quale sta procedendo anche all'analisi dei sistemi fiscali in vigore negli altri Paesi comunitari.

Tale lavoro costituisce indispensabile premessa per ogni ulteriore iniziativa nel delicato settore che, fra gli altri, interessa un tributo, come quello dell'imposta generale sull'entrata, che assicura oggi al nostro erario il gettito annuo di oltre 600 miliardi di lire.

Ravvicinamento delle legislazioni
(articolo 100).

Il Trattato prevede il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, che abbiano una incidenza diretta sulla instaurazione o il funzionamento del M. E. C.

Sebbene il Trattato stesso non preveda scadenza al riguardo, tale ravvicinamento presenta aspetti che ne fanno auspicare una sollecita realizzazione.

RAPPORTI TRA STATO E CONTRIBUENTE

A queste considerazioni se ne aggiunge un altra non meno importante e relativa ai riflessi burocratici che le varie fasi dell'imposizione provocano sull'amministrazione delle aziende soggette alla norma.

Si potrà cioè anche giungere a convincere pienamente gli imprenditori della necessità sociale di una contribuzione completa ed effettivamente onesta, ma sarà molto difficile riuscire a costruire delle argomentazioni solidamente convincenti per quegli intralci alla vita aziendale che i controlli, le richieste, gli accertamenti della autorità finanziaria impongono all'operatore economico.

Si dirà che questo è un circolo chiuso; che fintantoché la tanto auspicata onestà fiscale non avrà veramente permeato i rapporti tra Stato e contribuente tutte quelle anti-economiche vessazioni dovranno essere mantenute: esse fanno parte della coattività della legge, né più né meno che l'arresto per il colpevole di un reato comune.

Un notevole miglioramento potrebbe aversi pertanto se si riuscisse ad operare un graduale e ben congegnato slittamento dal campo delle indirette a quello delle dirette sul reddito. Una tendenza di tal fatta potrebbe agevolare quella semplificazione del nostro sistema tributario da tutti così ansiosamente auspicata.

Si giungerebbe così alla eliminazione di tutte le forme impositive meno remunerative

e più complesse tecnicamente, raggiungendo il duplice risultato di conferire una maggiore funzionalità all'apparato fiscale e di contribuire ai predetti rapporti tra impositore e contribuente, dando a quest'ultimo la « *certezza* » della misura delle proprie obbligazioni; e questo non sarebbe davvero un cattivo risultato.

1. — Presenti solamente nelle spese effettive ordinarie sono sia le « *Spese generali* » che il « *Debito vitalizio e trattamenti similari* ».

Ambedue queste « voci » rivestono scarsa importanza sul totale degli stanziamenti: complessivamente toccano a malapena il 7 per cento delle spese ordinarie ed il 6,85 per cento delle spese totali.

Le variazioni rispetto al precedente esercizio finanziario sono:

per le spese generali	— L.	14.300.000
per il debito vitalizio e trattamenti similari.	+ »	2.330.000.000

2. — In aumento di 6.151 milioni appaiono le spese per la amministrazione dei servizi per le finanze locali passate da 101.079 milioni a 107.230.

A parte alcune spese relative a retribuzioni di personale e gestione di servizi, la aliquota maggiore delle somme previste è relativa a devoluzione di quote di imposte in favore di Amministrazioni Comunali e Provinciali.

I « capitoli » interessati sono:

n. 46: quota di un terzo delle tasse di circolazione spettante alle provincie	16 miliardi
n. 47: quota tre quinti delle addizionali sui tributi erariali, comunali e provinciali spettanti alle Provincie . . .	31 »
n. 48: spettanze a comuni e provincie sul provento complessivo dell'imposta generale sull'entrata	60 »
Totale . . .	107 miliardi

(pari alla quasi totalità degli stanziamenti).

3. — « *Amministrazione dei Monopoli* » è un titolo di spesa comprendente i capitoli dal 50 al 55 e concernente pressoché esclusivamente rimborsi:

all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per il rimborso imposta sul sale impiegato nelle salagioni delle carni;

ai comuni che hanno dovuto abrogare l'imposta di consumo sul sale (in forza della legge 13 dicembre 1928, n. 3475).

4. — Sotto il raggruppamento dei capitoli di spesa dal n. 56 al n. 66 sono tutte le previsioni di uscita per « *servizi del lotto, lotterie ed attività di giuoco* » per un complessivo previsto di 21.055 milioni (*a*).

Gli elementi maggiori di spesa sono riferibili agli aggi e competenze ai gestori del lotto per 4,6 miliardi e l'erogazione per vincite al gioco del lotto per 16,4 miliardi (1,8 miliardi in più dello scorso esercizio).

5. — 33.406 milioni sono stati previsti per il mantenimento in essere del *Corpo della guardia di finanza*. Di tale cifra il 65 per cento fa capo a stipendi, paghe ed altri assegni fissi al personale militare.

È da ritenere – come sostenuto anche nelle relazioni accompagnatorie degli stati di previsione degli esercizi scorsi – che tale cifra non sia sufficiente a premiare l'onestà e lo spirito di abnegazione con cui i componenti di questo Corpo di polizia finanziaria adempiono agli obblighi derivanti dalla applicazione della legge.

Se si pone mente che l'ammontare globale di tale gruppo di spese non arriva a toccare l'1 per cento degli introiti totali dello Stato e se si valuta, per converso, il fattivo apporto di questi all'accertamento dei patrimoni, dei redditi e delle cifre di affari, bisogna concludere riconoscendo l'elevatissima produttività netta dello scopo di queste erogazioni.

Attualmente l'organico del Corpo prevede:

ufficiali	N.	1.036
sottufficiali	»	8.400
militari	»	25.933

Agli stessi competono:

a) impedire, reprimere e denunciare il contrabbando e qualsiasi trasgressione o violazione delle leggi fiscali (*b*).

(*a*) Negli scorsi esercizi finanziari il gettito lordo del servizio fu circa doppio (tra i 40 ed i 50 miliardi).

(*b*) In particolare i servizi a tutela di interessi fiscali di Stato concernono.

le dogane;
i monopoli;
le imposte di fabbricazione,
le tasse;
le imposte indirette sugli affari,
le imposte dirette;
i servizi informativi
e quelli a tutela di interessi statali politico-economici:
la valuta;
il commercio con l'estero,
gli stupefacenti;

b) tutelare gli uffici esecutivi finanziari

c) concorrere alla difesa dell'ordine e della sicurezza collettiva.

6. — 14.028 milioni (12.417 di spese ordinarie e 1.611 di straordinarie) sono stati preventivati per il funzionamento *dell'Amministrazione del catasto e dei Servizi tecnici erariali.*

Molte delle spese – terminato quasi completamente il nuovo catasto terreni – sono oggi destinate ad una revisione generale del classamento dei terreni ai fini reddituali.

7. — *Amministrazione delle tasse e delle imposte indirette sugli affari.*

La corrispondente « voce » di introito ha fornito negli esercizi decorsi risorse pari al 30-35 per cento circa delle entrate dello Stato; questo gruppo di capitoli di uscita rappresenta invece il 28 per cento delle spese totali che il Ministero delle Finanze sosterrà nel prossimo esercizio.

Il parametro appare ben bilanciato e testimonia – nel complesso – un buon grado di efficienza.

Ecco i dati riassuntivi:

spese effettive ordinarie	Milioni	105.412
spese effettive straordinarie	»	960
Totale	Milioni	106.372
variazione rispetto al 1958-59 . . . . . +	Milioni	14.895

8. — Per la « *Amministrazione del demanio* » sono stati iscritti in bilancio 1.733 milioni (+ 256 rispetto al 1958-59). Tale cifra ha subìto un incremento ad effetto dell'aumento nel saggio delle contribuzioni fondiarie dovute per imposizioni fiscali o per contributi sociali e previdenziali. In realtà le vere e proprie spese di amministrazione hanno subìto una riduzione (ed altre ancora ne subiranno in avvenire) ad opera del trasferimento di attività, personale e competenze al Ministero delle partecipazioni statali.

Vedansi ad esempio le attribuzioni delle divisioni I (Terme dello Stato) e VI (Partecipazione dello Stato in società italiane) trasferite con decreto ministeriale a detto Dicastero in adempimento delle disposizioni contenute nella relativa norma istitutiva.

9. — Non è davvero una sorpresa – dopo aver fatto un'ampia premessa sull'argomento – rilevare come le spese per *l'Amministrazione delle imposte dirette* assorbano il 3,5-4 per cento delle spese totali del Dicastero:

Spese ordinarie .	Milioni	18.624	+ 521
Spese straordinarie	»	445	+ 231
Totale . . .	Milioni	19.069	+ 752

È questo il gruppo di spese che consente di rilevare il più elevato grado di produttività, in quanto (come già ampiamente ricordato), le imposte dirette hanno concorso negli ultimi esercizi finanziari alla copertura del fabbisogno globale di Stato per il 20-22 per cento.

Si trova cioè in questa sede la conferma della tesi già sostenuta in via teorica che siano questi gli strumenti tecnici di imposizione più perfetti economicamente, rendendo minimo il disagio psicologico dell'operatore economico, annullando pressoché la « traslazione » dell'onere e realizzando costi molto bassi per lo Stato organizzatore.

10. — Per 27.166 milioni è iscritto l'onere globale connesso all'*Amministrazione delle dogane e dell'imposta di fabbricazione.* Di questa massa finanziaria stanno però a far parte ben 14 miliardi di restituzione di diritti alla esportazione e di diritti all'importazione cui è stato assoggettato il carbon fossile naturale importato dall'estero per la produzione di acciai e ghise speciali nonché di ghise ottenute dall'utilizzazione del minerale di ferro.

SERVIZIO DOGANALE

Il relatore, per conoscenza diretta, ritiene doveroso denunciare la difficile situazione di ambiente e di organizzazione nella quale si svolge – in non pochi valichi e zone di confine, anche di primaria importanza – il servizio doganale.

L'efficienza tecnica di questo Servizio lascia molto a desiderare, scarsi e manchevoli i binari ferroviari per gli scali, scadenti gli impianti, poco decorosi gli uffici.

L'affollamento del traffico, le relative richieste di compensi per il prolungamento di orario costituiscono un aggravio per gli operatori.

---

le violazioni delle leggi di polizia;
le imposte di consumo;
la privativa postale;
tutela del patrimonio artistico;
controllo delle sostanze di uso agrario;
derivazione di acque pubbliche;
controllo della caccia e della pesca.

È necessario l'intervento del Ministro perchè studi un piano di sistemazione, anche in considerazione del continuo aumento del traffico in proposito.

PROBLEMI TRIBUTARI DELL'ARTIGIANATO

A questo punto il relatore fa presente che ha ricevuto molte segnalazioni di varie categorie ed organizzazioni che qui per evidenti ragioni non trovano posto ma di due non può non farne cenno e precisamente: *Artigianato* e *Cooperazione*. Riteniamo sia oramai giunto il momento di sciogliere le riserve dell'articolo 20 della legge n. 860 del 1956 e riaffermare che la qualifica di artigiano è e deve essere solo ed unicamente quella prevista dall'articolo 1 della medesima legge respingendo perciò ogni altra definizione stabilita su basi diverse in altre sedi compresa quella del Ministero delle Finanze.

Considerato che l'artigiano deve direttamente partecipare al lavoro con la sua attività manuale e professionale nonchè dirigere e guidare personalmente la sua azienda, considerato ancora e di conseguenza che il reddito delle imprese artigiane è di prevalente lavoro e che l'eventuale capitale impiegato non è che integrazione alla attività e che trattasi sempre di piccole imprese ai sensi dell'articolo 2083 del Codice Civile, si chiede che in coerenza con l'articolo 45 della Costituzione che prevede tutela e sviluppo dell'artigianato, tutte le aziende artigiane regolarmente iscritte negli Albi Provinciali siano assoggettate all'imposta di ricchezza mobile in categoria C1 eventualmente predisponendo delle aliquote speciali, secondo scaglioni di reddito che sono state prospettate in questi termini:

a) fino a lire 240.000 annue, esenzione;

b) da lire 241.000 a lire 1.000.000, aliquota 4 per cento;

c) da lire 1.000.000 a lire 2.000.000, aliquota 6 per cento;

d) oltre lire 2.000.000, aliquota 8 per cento;

e che l'esenzione del tributo sino a lire 240.000 di reddito annuo sia riconosciuta in ogni caso ed in ogni sede impositiva.

Col 1° gennaio 1960 entra in vigore il testo unico della legge sulle imposte dirette, che pone in riesame tutto l'attuale incasellamento di una parte dei redditi artigianali in categoria *C*-1, agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile, e, sebbene una precisazione da parte del Ministro delle finanze abbia dato assicurazione nel senso che riferendosi alle circolari degli anni 1946 e 1945 e cioè: con un numero di operai non superiori a quattro e con un numero di apprendisti non superiore a due e con la diretta partecipazione manuale del titolare all'attività lavorativa, le aziende artigiane manterranno la classificazione del reddito di ricchezza mobile in categoria *C*-1, si rende indispensabile una migliore sistemazione che può venire dalla emanazione di quei provvedimenti legislativi come prima richiesti, che darebbero maggior sviluppo all'artigianato ed eliminerebbero molte sperequazioni.

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA IN ABBONAMENTO

L'artigianato chiede la esclusione totale del pagamento dell'Imposta generale sull'entrata in abbonamento a favore delle imprese artigiane che svolgono attività di servizio, in considerazione che per tale attività è assolutamente prevalente la prestazione di mano d'opera, in quanto non vi è assoluto impiego di materia prima, considerando inoltre le limitate possibilità di carattere finanziario dei titolari di tali imprese artigiane.

IMPOSTA DI CONSUMO SUI MATERIALI EDILI DA COSTRUZIONE

La categoria artigianale chiede la possibilità di escludere gli artigiani dal pagamento della imposta di consumo sul materiale edile impiegato nella costruzione di laboratori artigiani, considerando che l'articolo 40 del regolamento n. 1138 dell'anno 1936, fa, esplicito riferimento della esclusione dal pagamento dell'imposta di consumo quando il laboratorio debba considerarsi, nella sua prevalente attività, opificio industriale esercitato per mezzo di meccanismi o apparecchi immovibili per necessaria infissione allo scopo di modificare, trasformare ed adattare materie prime. Poiché le imprese artigiane, per lo svolgimento della loro attività non sempre hanno macchine, che per necessità devono essere infisse, che d'altronde con le moderne macchine a motorizzazione diretta e non più a trasmissione centrale, sono ridotte ad ancor più basso numero, auspicano che siano considerati esenti tutti i laboratori artigiani solo ed in quanto si tratti di locale per lo svolgimento della attività aziendale.

SITUAZIONE FISCALE DELLA COOPERAZIONE

Premessa. — Contrariamente a quanto dai più ritenuto, forse in buona fede, che gli Enti cooperativi godano di particolari agevolazioni fiscali, possiamo affermare, e la nostra diuturna esperienza ce lo insegna, che le cooperative in confronto alle ordinarie imprese similari, sopportano oneri tributari assai maggiori.

Riteniamo opportuno aggiungere che i dirigenti di cooperative con i quali siamo in continuo contatto non nascondono, in proposito, la loro amarezza ed affermano che il contenuto e lo spirito dell'articolo 45 della Costituzione è naufragato nei labirinti della burocrazia e nella assoluta incomprensione.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e conseguente istituzione della revisione biennale obbligatoria, ci si attendeva, come logica contropartita un riconoscimento delle funzioni economiche sociali della Cooperazione e, conseguentemente, una maggiore comprensione in campo fiscale.

Speranze vane ! É rimasta l'obbligatorietà della revisione con gli oneri relativi e la cooperazione è diventata praticamente, una vigilata speciale.

Nel merito per quanto riguarda la cooperazione di consumo.

Per quanto si sia fatto, scritto, detto, e dimostrato sulla inutilità della istituzione del Libro magazzeno reso obbligatorio dall'articolo 7 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, a nulla si è approdato.

La istituzione di tale libro, che, ricordiamolo, è per *quantità*, non può dare nessuna precisa indicazione in campo tributario, poiché, per la disparità dei valori merceologici, diviene indispensabile procedere a raggruppamenti (cosa ammessa dalla stessa legge) e, quindi, alla applicazione di valori medi.

Siamo perciò sempre nel campo dell'approssimazione, e, pertanto, gli Uffici tributari preferiscono attingere ad altre fonti i loro dati (imposta di consumo, numero del personale, spese generali, ecc.) per accertare in via induttiva i redditi di categoria *B* che vengono desunti applicando percentuali del 5, 6 ed in alcuni casi anche del 7 per cento sull'ammontare complessivo delle vendite come sopra determinato.

Così stando le cose noi chiediamo l'abolizione dell'obbligo di tenuta del libro magazzeno.

Cooperative edificatrici.

Due sono i tributi che riguardano da vicino questo settore della cooperazione: la ricchezza mobile di categoria *A* e la imposta sulle Società.

Per quanto riguarda il primo tributo la tesi da noi sostenuta è in netto contrasto con quella degli Uffici fiscali e si rende pertanto necessaria una delucidazione ministeriale che chiarisca, una volta per sempre, la situazione.

É noto che tutte le cooperative edificatrici sono state costituite – e gli statuti sociali ne fanno inequivocabilmente riferimento – sotto l'egida della legislazione sull'edilizia popolare ed economica e quindi del testo unico 28 aprile 1938, n. 1165.

Orbene, gli articoli 153, comma *b*) e 157 di questa legge dispongono che sono esenti dall'imposta di ricchezza mobile anche gli interessi dei mutui concessi da Società e privati per la costruzione di case popolari ed economiche.

Non dovrebbe quindi sussistere alcun dubbio sull'esenzione dall'imposta dei versamenti effettuati dai soci in conto costruzione degli alloggi ad essi assegnati. Successivamente, però, l'articolo 15 della legge 2 luglio 1949, n. 408 (legge Tupini) disponeva testualmente: « è concessa l'esenzione dalla imposta di ricchezza mobile sulle anticipazioni fatte per l'acquisto delle aree e per l'inizio delle costruzioni dai soci delle cooperative edilizie delle quali facciano parte ».

E da questo disposto è nata la confusione interpretativa in quanto gli uffici intendono esonerare dal tributo soltanto quella parte che a bilancio figura anticipata per l'acquisto dell'area fabbricabile.

Da notare che nel predetto articolo 15 non si fa cenno degli interessi derivanti da tale anticipazione mentre presupposto dell'assoggettamento all'imposta di ricchezza mobile è che le sovvenzioni, i mutui, i prestiti siano produttivi di interessi.

Quest'ultima norma perciò deve essere intesa nel senso che l'esenzione riguarda non le anticipazioni per se stesse ma le anticipazioni che diano luogo alla corresponsione da parte della cooperativa di veri e propri interessi mancando i quali non si può far luogo alla imposizione del tributo.

Per quanto riguarda infine l'imposta sulla società dobbiamo rilevare che essa rappresenta una vera e propria ingiustizia fiscale e ci si chiede perché le cooperative edificatrici, costituite a norma della legislazione

sull'edilizia popolare ed economica, rette con i principî e la disciplina della previdenza e mutualità, debitamente controllate con revisione obbligatoria di cui alla legge 14 dicembre 1947, n. 1577, non debbano rientrare fra quelle ritenute esenti a norma dell'articolo 3 della legge 6 agosto 1954, n. 603.

È ben vero che con circolare ministeriale n. 351610 del 3 settembre 1956, e successiva risoluzione n. 370494 del 25 maggio 1957, è stato chiarito il concetto che debbano ritenersi esenti dall'imposta per quanto concerne la componente reddito, i valori locativi attribuiti agli appartamenti assegnati dalle cooperative ai soci con patto di futura vendita, ma è altrettanto vero che uguale trattamento deve essere riservato alle cooperative edificatrici a proprietà indivisa perché uguale è lo spirito per cui sono state costituite.

Per quanto riguarda la situazione fiscale negli altri settori cooperativistici ricordo il progetto di Codice della cooperazione.

RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

1. — Motivi e precedenti della riforma del contenzioso tributario.

Il problema della riforma del contenzioso tributario ha tratto origine dalla duplice esigenza di riordinare, modificandola, la complessa ed eterogenea disciplina vigente in materia di controversie tributarie e di ottemperare, al tempo stesso, al disposto della *VI disposizione transitoria della Costituzione*, per la quale si sarebbe già dovuto procedere – entro il termine, peraltro ordinatorio, del 31 dicembre 1952 – alla « revisione » degli organi speciali di giurisdizione, (salvo che per le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari).

In relazione a tale precetto, venne elaborato, fin dal 1950, da una Commissione di giuristi all'uopo incaricata dal Ministro delle finanze, un primo progetto di riforma che, nel rispetto della disposizione di cui all'*articolo 102 della Costituzione* (che vieta di istituire giudici speciali e soltanto consente l'istituzione di « sezioni specializzate » per determinate materie in seno agli organi giudiziari ordinari), prevedeva una tutela amministrativa (da affidarsi a Commissioni provinciali e ad una Commissione centrale) ed una tutela giurisdizionale (da attribuirsi a sezioni specializzate presso le preture, i tribunali e le corti d'appello), con possibilità di ricorso in Cassazione.

Senonché motivi teorici e, soprattutto, considerazioni d'ordine pratico circa le difficoltà cui in concreto avrebbe dato luogo una riforma così concepita (specie per l'insostenibile aggravio che ne sarebbe derivata ai tribunali ed alle corti di appello), consigliarono di ripiegare su di una impostazione del problema più aderente alla tradizione. Venne perciò elaborato, da altra Commissione, di giuristi e funzionari, un secondo progetto, inteso ad affidare la tutela giurisdizionale delle controversie tributarie a Commissioni distrettuali e provinciali ed alla Corte di appello, con possibilità del ricorso alla Cassazione, prevedendo, altresì, quale mezzo alternativo, rispetto al ricorso giurisdizionale, una tutela amministrativa per le sole questioni di diritto mediante ricorso gerarchico improprio ad una Commissione centrale.

Questa nuova impostazione rese necessario un preliminare disegno di legge costituzionale, onde consentire, in deroga al divieto stabilito dalla prima parte del 2° comma dell'articolo 102 della Costituzione, la possibilità di istituire, con legge ordinaria, giudici speciali in materia tributaria. Tale disegno di legge venne presentato, isolatamente, al Senato il 25 febbraio 1953 (Atto Senato, I legislatura, n. 1824), ma decadde, per il sopravvenuto scioglimento delle Camere, prima ancora che venisse definito e presentato il disegno di legge per la riforma del contenzioso tributario.

Gli studi per l'attuazione di tale riforma furono ripresi all'inizio della seconda legislatura, nel corso della quale il Sottosegretario *pro tempore* Bozzi, predispose un organico di disegno di legge – basato sul secondo dei progetti già elaborati e la cui soluzione aveva ricevuto maggiori consensi – che il Ministro *pro tempore* Andreotti presentò alla Camera dei deputati il 13 dicembre 1955 (Atto Camera, II legislatura, n. 1944), unitamente al disegno di legge costituzionale concernente la facoltà di istituire con legge ordinaria giudici speciali in materia tributaria (Atto Camera, II legislatura, n. 1942).

Senonché entrambi questi disegni di legge decaddero per il sopraggiungere dello scioglimento delle Camere. Essi sono stati, però, nuovamente proposti alla Camera dei deputati nella presente legislatura, nell'integrale testo a suo tempo presentato dal Governo, ad iniziativa degli onorevoli Bozzi, Alpino, Malagodi, Marzotto e Trombetta (Atti Camera, III legislatura, n. 223 e n. 238).

2. — LINEE DEL PROGETTO DI RIFORMA.

Il disegno di legge, già d'iniziativa del Governo ed ora riassunto ad iniziativa dei predetti deputati, per la riforma del contenzioso tributario prevede (nel presupposto che venga correlativamente ad esso approvato il disegno di legge costituzionale che consenta di istituire organi di giurisdizione speciale in materia tributaria, con legge ordinaria):

a) *in sede amministrativa:* il ricorso, per soli motivi di legittimità, ad una *Commissione tributaria centrale* (da nominarsi dal Ministro delle finanze e di composizione analoga a quella dell'attuale omonima Commissione) avverso tutti gli atti di imposizione emessi dallo Stato o da altro Ente in sede di applicazione di tributi e di sanzioni tributarie non penali: con esclusione di ogni altro gravame amministrativo previsto dalle leggi tributarie (di cui viene sancita la abolizione), e del ricorso davanti alle Commissioni giurisdizionali;

b) *in sede giurisdizionale speciale:* un ricorso ad una *Commissione tributaria distrettuale*, in primo grado, ed altro ricorso ad una *Commissione tributaria provinciale*, in appello, avverso tutti gli atti di imposizione sopraccennati;

c) *in sede giurisdizionale ordinaria:* il ricorso alla *Corte d'appello* avverso le decisioni emesse in sede amministrativa dalla Commissione centrale e quelle emesse, in sede giurisdizionale speciale, dalla Commissione provinciale: con possibilità, in ogni caso, del ricorso alla *Corte di cassazione*, ai sensi dell'articolo 360 del Codice di procedura civile ed in ottemperanza al precetto dell'articolo 111 della Costituzione.

Il *carattere giurisdizionale* delle Commissioni – in passato assai discusso – viene accentuato, sia per quanto attiene al procedimento per la formazione di dette Commissioni ed alla composizione di esse – escludendosi, al riguardo, ogni possibile ingerenza dell'Amministrazione finanziaria – sia per quanto concerne le norme processuali per lo svolgimento delle controversie tributarie.

Infine, in ossequio al principio secondo cui le parti in controversia debbono essere poste su di un piano di assoluta parità e aderendo al prevalente indirizzo della dottrina, è sancita la *soppressione del principio del « solve et repete »*, in ogni fase del processo tributario, dichiarando abrogata ogni disposizione generale o particolare, che faccia dipendere dal pagamento del tributo l'ammissibilità o la procedibilità del giudizio avanti le Commissioni tributarie o avanti il giudice ordinario.

3. — CONSIDERAZIONI E PROSPETTIVE IN ORDINE ALLA RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO.

A) Per quanto attiene alla cennata *proposta di legge costituzionale*, deve rilevarsi che i motivi d'ordine pratico, in relazione ai quali dottrina e governo hanno dovuto convenire sulla necessità di derogare, in sede di riforma del contenzioso tributario, al divieto posto dall'articolo 102 della Costituzione di istituire giudici speciali, sono di tale gravità ed importanza da giustificare il ricorso ad una legge costituzionale che ammetta tale deroga, limitatamente al campo tributario.

Ove, infatti, la riforma dovesse attuarsi affidandosi la definizione delle controversie tributarie, fin dal primo grado, a sezioni specializzate da costituirsi in seno agli organi di giurisdizione ordinaria (come previsto dal citato articolo 102), si verrebbe ad aggravare enormemente la già critica situazione di lavoro di tali organi, compromettendosi, così, anche le possibilità di normale funzionamento della giustizia tributaria e rendendosi, oltretutto, poco accessibile ai meno abbienti il ricorso alla tutela giurisdizionale, che sarebbe per il contribuente assai più dispendiosa di quanto non lo sia attualmente nei primi gradi.

B) Per quanto concerne il *progetto di riforma* deve quanto meno riconoscersi:

che detto progetto, pur ricollegandosi direttamente alla struttura attuale dell'ordinamento processuale tributario, con il mantenimento delle commissioni, rappresenta, tuttavia, un considerevole progresso, rispetto a tale ordinamento, sia per avere eliminato ogni possibile ingerenza dell'Amministrazione nella composizione di dette commissioni, ponendo l'Amministrazione stessa, quale parte interessata in ciascuna controversia, in situazione di parità con il contribuente, sia per avere accentuato il carattere di organi di giurisdizione delle commissioni medesime, attraverso particolari modificazioni della procedura davanti ad esse;

che, in particolare, la situazione d'inferiorità, in cui attualmente viene a trovarsi il contribuente, nei confronti dell'Amministrazione, dopo la decisione di 1° grado, a causa dell'obbligo del pagamento del tributo, posto quale condizione di procedibilità negli ulteriori gradi di giudizio, verrebbe del tutto eli-

minata, in forza del superamento della regola del *solve et repete*.

C) Nonostante le notevoli innovazioni che, con il proposto progetto, verrebbero apportate all'ordinamento in vigore, non potrebbero, tuttavia, verosimilmente verificarsi, neppure in sede di prima attuazione di esso, disfunzioni di grande rilievo nell'amministrazione della giustizia tributaria, in quanto tali innovazioni non toccano alla radice la struttura di tale ordinamento.

D) Pur con i pregi sopra indicati, il progetto di riforma non è, peraltro, indenne da critiche meritevoli di considerazione, potendosi, in particolare rilevare:

che la prevista attribuzione della tutela amministrativa ad un organo collegiale centrale – sostanzialmente estraneo all'amministrazione stessa – con esclusione di ogni altro gravame amministrativo (e, quindi, anche del normale ricorso gerarchico), oltre a costituire una ingiustificata menomazione delle attuali attribuzioni degli organi amministrativi cui è demandata l'applicazione delle leggi tributarie, è in netto contrasto con le esigenze del decentramento amministrativo. Inoltre, così come è stata disciplinata, tale forma di tutela varrebbe ad offrire al contribuente un valido mezzo di carattere defatigatorio, per la prevista sospensione dell'esecutività dell'imposizione in pendenza del ricorso. Infine, per quanto possa presumersi che il numero dei ricorsi amministrativi sarebbe relativamente limitato, appare assai dubbio che l'organo suddetto possa da solo decidere con la necessaria tempestività le questioni ad esso demandate, sicché è da prevedere che ne deriverebbe grave intralcio alla correntezza dell'azione amministrativa;

che, per quel che concerne la tutela giurisdizionale, ben difficilmente le commissioni distrettuali e provinciali potrebbero assumersi, oltre al normale carico di ricorso cui attualmente attendono, anche il carico del contenzioso penale tributario relativo agli illeciti civili, attualmente trattato dalle Intendenze di finanza ed ammontate a circa mezzo milione di verbali annui;

che il procedimento proposto, in sede di tutela giurisdizionale ordinaria, sarebbe reso oltremodo lento e gravoso dalla prevista possibilità del ricorso di merito alla Corte di appello, dopo il giudizio della Commissione provinciale;

che la composizione ed il sistema di scelta dei membri delle commissioni non danno affidamento circa le possibilità funzionali di detti organi, non essendosi in alcun modo ovviato alla lacuna che in seno ad essi verrebbe a determinarsi per l'esclusione – peraltro necessaria – dei funzionari dell'amministrazione finanziaria, i quali costituiscono, attualmente, gli elementi tecnici delle commissioni medesime;

che la nuova procedura sarebbe notevolmente più complessa di quella attuale ed altresì assai più onerosa per lo Stato;

che, nonostante i fondatissimi motivi che hanno consigliato di sopprimere la regola del « *solve et repete* », tale innovazione varrebbe a favorire il moltiplicarsi delle liti tributarie a scopo puramente defatigatorio, sicchè anche sotto questo riguardo la situazione generale verrebbe ad aggravarsi nel campo del contenzioso.

Le suesposte considerazioni dovrebbero indurre a riesaminare il problema della riforma del contenzioso tributario, al fine di perfezionare e rendere quanto più possibile aderente alle esigenze dell'azione amministrativa il progetto di recente riesumato dall'onorevole Bozzi.

Ferma restando, pertanto, l'impostazione di tale progetto – e, per esso, l'esigenza di una legge costituzionale che consenta di istituire, con legge ordinaria, giudici speciali in materia tributaria – tale riesame potrebbe basarsi sui seguenti criteri di massima:

1°) eliminazione dal progetto della prevista attribuzione della tutela amministrativa alla Commissione centrale, lasciando immutate le competenze riconosciute ai singoli organi amministrativi dalle particolari vigenti disposizioni ai fini di detta tutela;

2°) mantenimento delle tre attuali commissioni giurisdizionali, con le stesse competenze riconosciute dal progetto, per quanto concerne le commissioni distrettuali e provinciali, e con l'attuale competenza (limitata alle sole questioni di diritto), per quanto concerne la commissione centrale;

3°) ammissibilità, dopo il giudizio della Commissione centrale, del solo gravame alla Corte di Cassazione per violazione di legge, in ottemperanza al disposto del 2° comma dell'articolo 111 della Costituzione, con conseguente esclusione di ogni altro gravame di merito davanti alla magistratura ordinaria;

4°) revisione dei criteri adottati nel progetto per la scelta dei membri delle commissioni, nel senso di rendere detti organi funzionalmente più efficienti, mediante l'inclusione di elementi che diano maggiore affidamento per competenza tecnico-giuridica e che possano sopperire alla prevista esclusione

dei funzionari dell'Amministrazione finanziaria dalle stesse commissioni;

5°) mantenimento della competenza delle Intendenze di finanza in sede di contenzioso, quale è attualmente, anche per quel che concerne gli illeciti civili;

6°) temperamento della prevista abrogazione del principio del « *solve et repete* », onde evitare che il contribuente possa trarre, senza giustificato motivo, profitto da tale abrogazione a scopo puramente defatigatorio (in ordine a ciò, si potrebbe, ad esempio, limitare l'obbligo del pagamento del tributo ad un'aliquota di esso, ove si tratti di questioni di mera valutazione o che comunque attengano al « *quantum debeatur* », ovvero si potrebbe stabilire una disciplina del procedimento la quale, muovendo dal presupposto della esecutività dell'atto di accertamento tributario, quanto meno dopo la decisione giurisdizionale di primo grado, consenta al contribuente di chiedere che venga sospesa la riscossione del tributo controverso in pendenza di gravame e demandi all'organo giurisdizionale presso cui pende il ricorso di pronunciarsi in via preliminare e senza pregiudizio per il merito della questione, circa la sospensione richiesta).

* * *

Il riesame e la rielaborazione del progetto di riforma sulla base dei sopra esposti criteri di massima, pur se inefficiente ad ovviare a tutti i rilevati inconvenienti cui tale progetto non mancherebbe di dar luogo, in sede di concreta applicazione, varrebbe quanto meno ad attenuare tali mende ed a rendere meno scabroso il passaggio dal vecchio al nuovo auspicato sistema.

NOTE AGGIUNTE DOPO LA EMANAZIONE DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI DI CARATTERE FISCALE

Particolare interesse hanno destato in questo ultimi giorni i provvedimenti proposti dal Governo per la copertura dei maggiori oneri derivanti al bilancio dello Stato dalla concessione di aumenti al personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche.

Le proposte che il Governo ha elaborate in una serie di disegni di legge e di decreti presidenziali vanno ad alterare il già varato stato di previsione dello Stato, sia per quanto attiene la spesa che per quanto afferisce gli introiti.

A) *La spesa.*

Secondo le prime valutazioni di massima il maggior carico finanziario dovrebbe aggirarsi sui 104-105 miliardi di lire. La stessa spendita è articolata in un doppio gruppo di capitoli interessati:

con decorrenza immediata si è avuto un adeguamento delle « quote di famiglia » nella misura di:

1°) 1.500 per tutti i congiunti a carico;

2°) 2.000 per i figli studenti di età compresa fra i 14 ed i 21 anni (esclusi i figli di personale in trattamento di quiescenza).

Negli ambienti interessati si è fatto rilevare come tale adeguamento appaia largamente superiore a quanti ottenuti in questi ultimi anni da altre categorie di prestatori d'opera sulla stessa « voce retributiva ». Tali miglioramenti dovrebbero comportare una spesa pari a 12-14 miliardi per il periodo residuo dell'esercizio attualmente in corso.

con decorrenza dal 1° luglio prossimo venturo avrà luogo l'inserimento nel sistema retributivo di un congegno di « agganciamento» della base stipendiale all'andamento del potere di acquisto interno della moneta. Tale agganciamento avrà luogo con un incremento iniziale del 6 per cento sulle basi stipendiali prese a soggetto di calcolo che saranno pari a:

40.000 per i dipendenti in servizio

32.000 per i dipendenti in trattamento di quiescenza.

Il meccanismo funzionerà con revisioni tecniche ad intervalli annuali e si avvarrà – come « termometro finanziario » – dell'indice elaborato dall'Istituto centrale di statistica e relativo al « costo della vita » in Italia.

Di rilievo notare come alla formazione di detto strumento segnaletico continuerà a pervenirsi con immutati criteri di analisi del mercato.

B) *Gli introiti.*

La novità maggiore delle decisioni adottate dal Consiglio dei Ministri, consiste nell'occasione colta dai responsabili della vita amministrativa italiana per una revisione di alcune norme fiscali che da tempo attendevano un provvedimento chiarificatore.

Ecco dunque che – sotto questo aspetto – i disegni di legge ed i decreti « varati » non si limitano a ricercare la prescritta copertura per le maggiori spese deliberate; ma, costituiscono un sensibile progresso su alcuni settori della nostra struttura impositiva.

Ecco dunque in breve il contenuto delle misure di cui trattasi:

1°) *Imposte indirette:*

a) *Prezzi di vendita dei tabacchi.* — Lo schema di decreto presidenziale pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* in data 19 aprile 1959, prevede aumenti nella misura di lire 0,5 a sigaretta per la maggioranza dei tipi di fabbricazione italiana.

Fanno eccezione – con lire 1 a pezzo – le « Esportazioni », le « Macedonia », le « Sport » e le « Africa ».

Contenuto appare dunque l'incremento della tariffa di vendita per i tipi popolari e per quelli di lusso già gravati da abbondanti imposte di consumo.

Tali aumenti – riferiti ai quantitativi venduti nello scorso esercizio finanziario – – conseguiranno i risultati previsti dal Governo.

b) *Imposte di registro.* — È stata decisa una riduzione dal 5 al 4 per cento dell'aliquota relativa ai trasferimenti immobiliari. Viene contemporaneamente abolita la aliquota ridotta del 2 per cento sul primo milione. Si provoca così una semplificazione nel meccanismo impositivo e la eliminazione delle evasioni largamente praticate attraverso fittizi frazionamenti delle vendite.

Viene introdotta una norma relativa alla valutazione fiscale automatica della proprietà immobiliare rustica sui trasferimenti tra vivi *mortis causa.*

c) *Tasse di circolazione.* — La modifica introdotta nelle norme applicative di questa tassa ha contribuito a rendere maggiormente progressiva la sostanza.

Difatti sono state diminuite del 13 per cento le tasse sulle vetture con cilindrata pari a 500 centimetri cubi, mantenute invariate quelle da 600 a 1300 centimetri cubi e maggiorate del 10 per cento circa le tasse relative a cilindrate maggiori.

d) *Imposta generale sull'entrata* — Sono state aumentate le aliquote delle entrate relative a:

esercizi di lusso;
ristoranti, caffè e bar;
sale da the, sale da ballo;
clubs di 1ª categoria;
barbieri e parrucchieri di lusso.

Sono esclusi dai nuovi oneri tutti i soggetti svolgenti la loro attività nell'area soggetta alla competenza della « Cassa per il Mezzogiorno » ed in località dalla legge riconosciute come « depresse » e che non siano qualificate come stazioni di cura, soggiorno o turismo.

e) *Imposta unica sui giuochi.* — Ferma rimanendo l'aliquota spettante agli Enti organizzatori, vengono ritoccate le aliquote erariali sugli introiti del Totocalcio, Enalotto e Totip.

Tali maggiori oneri si riverseranno pertanto sui « monti premi ».

f) *Tasse radiofoniche.* — Mentre rimangono inalterati i canoni di abbonamento alle utenze radiofoniche e televisive, l'aliquota di questi destinata all'Erario viene aumentata.

g) *Imposta di fabbricazione.* — Ne viene istituita una – pari a lire 150 al chilogrammo – decurtata peraltro del rimborso dell'imposta di fabbricazione sugli olii di seme.

Tale nuova imposta tende anche a consentire una tonificazione del mercato interno del burro.

Viene introdotta (a partire dal 1° gennaio 1960) una nuova imposta di lire 60 a chilogrammo sui gas liquidi destinati a trazione.

2°) *Le imposte dirette.*

a) *Ricchezza mobile.* — Viene elevata dal 18 al 20 per cento per i redditi di categoria *B* eccedenti i 3 milioni; vengono inoltre elevate le aliquote relative alla categoria *A*;

Viene ridotta dal 22 all'11 per cento l'imposta sugli interessi delle obbligazioni emesse dalle società per azioni.

b) *Imposta complementare.* — Il minimo imponibile viene elevato da 540 a 720 mila lire.

* * *

Vorrei, da ultimo, auspicare la riforma del contenzioso tributario, già discussa da parecchi Ministri e che ancora non è arrivata all'esame del Parlamento. Ed ancora – *la riforma della Finanza Locale* – i cui studi sono di imminente conclusione – onde risolvere l'ormai annoso problema delle autonomie degli Enti Locali, non senza considerare la necessità di una più stretta collaborazione tra *« ente impositore locale ed ente impositore statale »*.

Ecco, onorevoli colleghi, le risultanze e le deduzioni sommarie sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960 che il relatore vi rassegna, confidando nella vostra approvazione.

LONGONI. *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

ART. 1.

È autorizzato il pagamento delle spese ordinarie e straordinarie del Ministero delle finanze, per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità dello stato di previsione annesso alla presente legge.

ART. 2.

L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate ed a provvedere allo smaltimento dei generi dei monopoli medesimi secondo le tariffe vigenti, nonché a far pagare le spese per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960 ai termini del regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258, convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 3474, in conformità degli stati di previsione allegati alla presente legge. (Appendice n. 1).

ART. 3.

L'Amministrazione dell'Azienda monopolio banane è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate ed a far pagare le spese riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 2).

ART. 4.

L'Amministrazione del Fondo di massa del Corpo della Guardia di finanza è autorizzata ad accertare e riscuotere le entrate ed a far pagare le spese riguardanti l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1959 al 30 giugno 1960, in conformità degli stati di previsione annessi alla presente legge. (Appendice n. 3).

Per gli effetti di cui all'articolo 40 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, sono considerate spese obbligatorie e d'ordine dell'Amministrazione del Fondo di massa del Corpo della Guardia di finanza, quelle descritte nell'elenco n. 1 annesso allo stato di previsione della spesa dell'Amministrazione stessa.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

Identico.

I capitoli di spesa di detta Amministrazione, a favore dei quali è data facoltà al Governo di iscrivere somme con decreti da emanare in applicazione del disposto dell'articolo 41, secondo comma, del predetto regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sono quelli descritti nell'elenco n. 2 annesso allo stato di previsione della spesa dell'Amministrazione stessa.

ART. 5.

La composizione della razione viveri per gli allievi del Corpo della Guardia di finanza e le integrazioni di vitto e i generi di conforto per i militari del Corpo medesimo in speciali condizioni di servizio, sono stabiliti, per l'esercizio finanziario 1959-60, in conformità delle tabelle allegate alla legge di approvazione dello stato di previsione della spesa del Ministero della difesa per lo stesso esercizio.

ART. 5.

Identico.