CAMERA DEI DEPUTATI N. 4297-A

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE **LA LOGGIA**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISENTINI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)

E COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ANDREOTTI)

alla Presidenza il 2 febbraio 1976

Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria

Presentata alla Presidenza il 4 febbraio 1976

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. — Va innanzitutto rilevato che il decreto-legge recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria, della cui conversione in legge siamo chiamati ad occuparci, ci pone, ancora una volta, di fronte alla esigenza di un esame affrettato, sia per la brevità in sé dei termini fissati dalle norme costituzionali per la conversione dei decreti legge, sia per il periodo particolare in cui è stato emanato (da un Governo dimissionario nell'*iter* della formazione di un nuovo Governo). E va subito detto che, seppur non possa contestarsi che esistano obiettive ragioni di urgenza ricollegabili alla esigenza di una rapida attuazione dell'anagrafe tributaria, tuttavia deve sottolinearsi che il Parlamento non può darsi carico di ritardi della pubblica ammi-

nistrazione, vuoi che essi siano stati causati da una non tempestiva predisposizione di razionali ed organici programmi dei nuovi compiti ad essa demandati in attuazione della riforma tributaria, vuoi che derivino obiettivamente da negativi risultati di esperienze compiute e da conseguenti modifiche di obiettivi e di indirizzi.

Il sottolineare, come si fa nella relazione al disegno di legge di conversione, i motivi di estrema urgenza in rapporto ai quali si chiede la sollecita conversione del decreto, prospettando addirittura che un ritardo di qualche settimana possa determinare una remora di un anno nell'attuazione dell'anagrafe tributaria, quando l'Amministrazione finanziaria ha avuto sufficienti margini di tempo per valutare se fossero da assumere decisioni correttive o radicalmente modificatrici delle originarie impostazioni, appare non del tutto riguardoso della opportunità (pur riconosciuta nell'ampia relazione) che un argomento di tanta importanza debba formare oggetto di approfondito esame da parte del Parlamento, posto « in condizioni di discutere su basi concrete ».

La complessità delle questioni che il provvedimento in esame involge per gli aspetti giuridici, anche costituzionali, posti dalla non contestabile esigenza, sottolineata dal Governo, di qualificati apporti esterni, nasce, anzitutto, dai problemi che scaturiscono dalla conseguente pluralità di partecipanti, con rapporti e gradi di responsabilità sostanzialmente diversi nei confronti della pubblica amministrazione (pubblici dipendenti gli uni, dipendenti da una società privata altri), alla formazione di determinazioni nelle quali si concreta la volontà della pubblica amministrazione diretta a formulare (tenute presenti le strutture e le procedure in atto, le relative esperienze, i nuovi obiettivi da conseguire) procedure amministrative e tecniche, di fatto inscindibilmente interconnesse, in attuazione di compiti istituzionalmente propri della pubblica amministrazione nell'esercizio delle funzioni ad essa demandate. E nasce altresì dalla evidente connessione della normativa in esame con tutta la problematica relativa alla riforma della pubblica amministrazione e, nel settore che ci riguarda, alla riorganizzazione conseguente al nuovo sistema tributario, cui faceva specifico riferimento la legge delegante in una parte della quale il Governo non ha ritenuto di avvalersi nei tempi, pur non brevi, che erano segnati per l'esercizio della funzione legislativa delegata.

Ed è per questo che sembra debba dal Parlamento essere chiaramente posta, per l'avvenire, l'esigenza che il Governo provveda tempestivamente a sottoporgli materia di tanta delicatezza ed importanza consentendogli effettiva ampiezza e profondità di esame.

2. — Non è certo questa la sede per addentrarsi, salve talune considerazioni che più oltre si faranno, nell'esame di merito di tutta la problematica posta dalla relazione in ordine alla idoneità o meno dei programmi originariamente formulati per la attuazione dell'anagrafe tributaria, a conseguire gli obiettivi prefissati, né per approfondire confronti tra il sistema che oggi il Governo propone radicalmente di modificare e quello che, in sostituzione del medesimo, si propone venga adottato. La relativa materia, con le connesse valutazioni e i conseguenti giudizi, spetta al potere esecutivo e non si può chiedere certo in questa sede, con l'urgenza posta dai termini costituzionali di conversione del decreto, che il Parlamento convalidi scelte amministrative, in un senso o nell'altro, di cui la responsabilità è e deve restare del potere esecutivo, salvi i controlli che al Parlamento spettano. In ordine ai quali va ricordato che la Commissione ha deciso, su proposta dei suoi componenti di parte socialdemocratica e socialista, di attuare le procedure previste dall'articolo 143 del regolamento.

Anche su questo punto appare opportuno che debba assumersi una precisa posizione nel senso che non debba farsi luogo. in nessun caso, a confusioni tra la funzione amministrativa, che spetta al Governo, e quella legislativa e di controllo che spetta al Parlamento e che sia sottolineata l'esigenza di non indulgere a tendenze, che sono venute via via facendosi strada da qualche tempo a questa parte, di chiamare il Parlamento a funzioni di coamministrazione, vanificando in questo modo al contempo sia i poteri di controllo in sede parlamentare, con una sorta di delibazione *ex ante*, che finisce col precludere le valutazioni *ex post*, sia l'ampiezza delle responsabilità del potere esecutivo, che vengono parzialmente coperte da una sorta di autorizzazione preventiva.

Va tuttavia ricordato che l'amministrazione finanziaria avrebbe dovuto provvedere tempestivamente, a norma della legisla-

zione vigente « al riordinamento dei servizi centrali e periferici dell'anagrafe tributaria, con particolare riguardo ai compiti di raccolta e di elaborazione dei dati e delle notizie direttamente o indirettamente indicativi della capacità contributiva dei singoli soggetti e di smistamento agli uffici preposti all'accertamento ed al controllo (articolo 11, n. 10 della legge 9 ottobre 1971, n. 825) ». Norma questa da porre in relazione con altre specificamente significative ai fini della valutazione dei comportamenti e delle decisioni della amministrazione finanziaria: articolo 10 – premessa – della citata legge 9 ottobre 1971, n. 825 (che prescrive di adeguare « la disciplina vigente alle riforme previste », mediante norme dirette « a facilitare la individuazione dei contribuenti e la rilevazione della materia imponibile, ad assicurare la prevenzione e repressione dell'evasione e la tutela dei contribuenti, a semplificare i rapporti tributari nelle varie fasi »); articolo 10 nn.: 1 (disciplina nel contenuto della dichiarazione annuale, con inclusione di dati e notizie indicativi della capacità contributiva); 2 (coordinamento tra le dichiarazioni tributarie generali e speciali, cioè a fini di singoli tributi); 6 (semplificazione del procedimento di formazione dei ruoli); 16 (attribuzione ai contribuenti di un numero di codice fiscale e obbligo della indicazione del numero del codice fiscale in atti dai quali risultino fatti o rapporti giuridici indicativi di capacità contributiva); articolo 11 nn.: 1 (riorganizzazione dell'amministrazione centrale secondo competenze omogenee), 4-*bis* (autorizzazione all'ampliamento dei ruoli con specifico riferimento al personale meccanografico), 9 (meccanizzazione dei servizi), 11 (determinazione degli obblighi di segnalazione e di comunicazione dei dati e delle notizie occorrenti per il migliore funzionamento dell'anagrafe tributaria; articolo 17, commi quarto (autorizzazione alla stipula di convenzioni e contratti per acquisto o affitto di locali, macchine elettrocontabili, apparecchiature elettroniche ed altri mezzi tecnici, nonché per le forniture di beni e servizi), sesto (organizzazione di corsi di aggiornamento tecnico-professionali).

E ne risulta che l'amministrazione finanziaria era in possesso di elementi bastevoli per una tempestiva analisi dei sistemi da adottare, per le conseguenti determinazioni in ordine alle procedure tecniche ed amministrative ed alle normative occorrenti; ed era, inoltre, munita, con sufficiente ampiezza anche temporale, dei necessari poteri. Valutazione questa che un esame della normativa in cui si concreta il nuovo sistema tributario pienamente convalida, nella impostazione delle soluzioni adottate in sede di disciplina dell'accertamento e di anagrafe tributaria.

In realtà si provvide sin dagli inizi del 1970 (decreto ministeriale 23 gennaio) ad istituire un « Comitato di coordinamento per la riforma tributaria », il quale tenne alcune riunioni tra il febbraio ed il maggio del medesimo anno, mentre successivamente la materia fu trattata da uno dei sottogruppi in cui il Comitato medesimo venne articolato (sottogruppo 2-A). E si pervenne, dopo una apposita riunione, tenutasi il 2 dicembre 1970, dalla « Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della pubblica amministrazione », ad una sorta di gara informale, a seguito della quale, dopo alterne vicende, di cui oltre si dirà, venne stipulato con la Società I.B.M. Italia, in data 25 novembre 1971, a trattativa privata (in rapporto a quanto consentito dai commi quarto ed ultimo dell'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, intanto entrata in vigore) un contratto per la fornitura di macchine ed assistenza tecnica, registrato alla Corte dei conti il 28 marzo 1972. Come si legge nella relazione al disegno di legge di conversione, tanto il Consiglio di Stato (nel parere in data 12 maggio 1971 e, con maggior rigore, in quello successivo del 29 settembre 1971), tanto la « Commissione per la meccanizzazione e l'ammodernamento dei servizi della pubblica amministrazione » (riunione del 18 gennaio 1971) avevano espresso pareri non favorevoli su uno schema di contratto sostanzialmente identico a quello poi stipulato in data 25 novembre 1971, in quanto avevano ritenuto che l'Amministrazione non fosse pervenuta ad una « chiara determinazione della configurazione dell'Anagrafe tributaria e non risultasse ancora individuato quali esigenze essa dovesse soddisfare », cosicché « i risultati che ne dovevano concretamente derivare venivano in realtà affidati a successive determinazioni ».

Le fonti dalle quali avrebbe dovuto essere costituito l'archivio base dell'anagrafe tributaria erano state individuate nelle seguenti (allegato alla lettera di indizione della gara informale del Provveditorato generale dello Stato – 4 dicembre 1970, n. 2060/6):

« *a*) elenco dei contribuenti iscritti nei ruoli di riscossione delle imposte erariali e degli enti locali: circa 11 milioni di soggetti;

b) elenco dei contribuenti in carico agli uffici distrettuali delle imposte dirette: circa 5 milioni di soggetti;

c) elenco dei contribuenti IVA: circa 3 milioni di soggetti (18 milioni di denunce);

d) elenco dei percettori di utili da titoli azionari: circa 0,5 milioni di soggetti (2 milioni di comunicazioni) ».

Sulla scorta dei predetti elenchi era previsto che si pervenisse « ad un archivio anagrafico contabile costituito da circa 10 milioni di soggetti con lunghezza media dei singoli *records* di 300 caratteri » e si riteneva, nel corso di un quinquennio, di poter « disporre di un archivio costituito da circa 15 milioni di soggetti con lunghezza media dei singoli *records* di 600 caratteri ».

Senonché alla fine del 1974 « meno di 5 milioni di soggetti persone fisiche avevano ricevuto la comunicazione del numero di codice fiscale. Alla stessa data nessun soggetto diverso dalle persone fisiche era stato ancora codificato ».

A giudizio della « Commissione di coordinamento per lo studio e la rideterminazione degli obiettivi finali ed intermedi di automazione delle procedure riguardanti l'Anagrafe tributaria ed i servizi connessi », costituita con decreto del Ministro delle finanze in data 5 aprile 1975, l'esito decisamente deludente delle procedure per l'attribuzione del codice fiscale avviate in relazione alle originarie impostazioni date ai problemi relativi (a parte le considerazioni di ordine più strettamente tecnico concernenti la scelta delle apparecchiature, il sistema dei loro collegamenti, le loro capacità operative) si è determinato: *a*) per i dati da fornirsi dalle amministrazioni e dagli enti pubblici, in quanto mancanti di normalizzazione, con la conseguente esigenza di « spunte e correzioni manuali » e di « informazioni suppletive che si sarebbero dovute richiedere successivamente al primo invio di dati ». In effetti entro il luglio 1975, all'Anagrafe tributaria erano state comunicate le informazioni per poco più della metà dei dipendenti degli enti anzidetti e cioè circa milioni 2,6 su un totale approssimativo di 5 milioni; *b*) per la procedura avviata attraverso i dati richiesti al Consorzio nazionale esattori (relativi al periodo 1966-1968), senza la necessaria indicazione del dovuto livello di normalizzazione, in quanto, mentre non poté essere utilizzata la parte contabile di essi (pur prevista nella originaria impostazione), l'elaborazione dei dati da parte del CNEDAT, per circa 9,3 milioni di contribuenti e la successiva consegna al Consorzio per la stampa e la distribuzione dei certificati di codice fiscale, al 31 luglio 1975, aveva dato luogo alla consegna solo di 5,5 milioni di certificati in confronto di 1,4 milioni inutilizzabili perché riferiti a soggetti deceduti o irreperibili e di 2,4 milioni relativamente ai quali non si era ancora ricevuta comunicazione della consegna. Cosicché prudenziali valutazioni legittimavano la previsione che ultimate tutte le operazioni previste si sarebbe ottenuto un risultato non superiore a 6,5 milioni di attribuzioni valide; *c*) per il secondo contingente di dati richiesti al Consorzio (relativi al periodo 1969-1973), fonte ritenuta capace di condurre all'acquisizione di circa 1,7 milioni di nuovi soggetti, in quanto i dati erano stati richiesti al Consorzio esclusivamente come sottoprodotto delle sue attività di istituto, anche questa volta senza quel livello di normalizzazione che avrebbe consentito una loro facile utilizzazione ai fini dell'attribuzione rapida del numero di codice fiscale.

La Commissione di coordinamento, dopo accurata valutazione dell'intera situazione, quale era venuta a determinarsi al luglio 1975, pervenne alla conclusione che l'impostazione data al problema avrebbe potuto al massimo consentire (ad una epoca difficile da prevedere) l'attribuzione del codice fiscale e la relativa comunicazione a meno di 9 milioni di contribuenti, di fronte ad « un universo di contribuenti da tempo stimato in 20 milioni ».

Né migliore situazione, a giudizio della Commissione di coordinamento, era risultata dall'esame delle altre procedure adottate dall'amministrazione sia per quanto riguarda l'IVA, sia per quanto riguarda l'imposta di registro, sia per quanto riguarda la meccanizzazione degli uffici distrettuali delle imposte dirette, sia per quanto riguarda le procedure per il Contenzioso.

Si rese, pertanto, necessaria una approfondita analisi della impostazione metodologica del progetto comunemente denominato Atena, che venne condotta dalla Commissione di coordinamento più volte citata. E ne risultò:

a) che la concezione posta a base del progetto appariva finalizzata alla costruzione di un sistema accentrato e totalmente integrato, concettualmente ed operativamente autonomo, senza i necessari vincoli di con-

nessione con le strutture organizzative funzionali dell'Amministrazione finanziaria, cosicché l'anagrafe tributaria, continuava, nella sostanza, ad essere concepita come mera raccolta di dati e non, cosa ritenuta assolutamente necessaria, quale elemento delle procedure degli uffici, con la conseguenza di un inopportuno parallelismo tra il sistema amministrativo ed il sistema delle apparecchiature e delle relative applicazioni. Come si esprime la relazione del disegno di legge in esame: « Non si sono utilizzate le grandi opportunità che i fatti amministrativi avrebbero potuto offrire se l'alimentazione dell'archivio del sistema fosse stata vista come sottoprodotto o risultato collaterale della normale attività dell'Amministrazione conseguibile con l'introduzione di procedure automatizzate ». In altri termini, secondo la Commissione di coordinamento, avrebbe dovuto essere considerato prioritario l'indirizzo che le informazioni da acquisire e memorizzare dovessero risultare un sottoprodotto della ordinaria attività degli uffici; il che avrebbe di conseguenza posto l'esigenza di considerare allo stesso grado di priorità il problema della revisione delle procedure amministrative in modo che ne risultasse la massa ritenuta necessaria delle informazioni da archiviare. Ciò che avrebbe importato un lavoro di notevole complessità il quale avrebbe dovuto essere impostato preliminarmente, al contempo affrontando i problemi di coordinamento tra le Direzioni generali interessate, al fine di adottare procedure automatizzate idonee alle esigenze del sistema informativo.

Dopo un lungo lavoro la Commissione di coordinamento, in particolare nelle sedute del 10 e 14 novembre 1975, pervenne ad alcune conclusioni, che hanno segnato un nuovo indirizzo, di cui i tratti essenziali possono individuarsi nei seguenti, rimandando, per il maggiore dettaglio, a quanto esposto nei numeri 13 e seguenti della relazione al disegno di legge di conversione:

1) riconfermare gli obiettivi del sistema informativo, quali erano contenuti nell'articolo 10, n. 16, e nell'articolo 11, n. 10, della legge di delega del 9 ottobre 1971, n. 825;

2) individuare nell'automazione delle procedure amministrative lo strumento essenziale per il conseguimento degli obiettivi predetti;

3) adottare procedure atte ad assicurare, come risultato collaterale, « la memorizzazione, per ogni contribuente, dei dati storici relativi alle attività che abbiano rilevanza fiscale per i settori delle imposte dirette, dell'IVA e del registro »;

4) adottare un sistema articolato in sottosistemi con specifica sistemazione funzionale (imposte dirette, IVA, registro, archivio anagrafico), interconnessi fra di loro al fine di consentire lo scambio di informazioni;

5) « utilizzare come fonte primaria per la distribuzione del numero del codice fiscale le informazioni anagrafiche contenute nei documenti periodici attraverso i quali si esprimono i rapporti dei contribuenti con il fisco » ed, in particolare, le dichiarazioni dei redditi e le denunce periodiche IVA;

6) rinviare, temporaneamente (al 1976), la elaborazione dei dati contenuti nei modelli 101 sostitutivi della dichiarazione dei redditi, tenuto conto del fatto che essi « data la struttura dei modelli, non apparivano sufficientemente normalizzati ».

Si ritornava, come si vede, con le ultime due direttive agli indirizzi segnati dalle norme della legge delegante ed in particolare dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, dai quali, in sostanza, i sistemi adottati si erano discostati.

3. — In relazione ai risultati delle indagini e degli studi compiuti, il decreto-legge, della cui conversione la Camera è chiamata ad occuparsi, prevede che il Ministro delle finanze si avvalga di un sistema informativo basato sull'impiego di apparecchiature elettroniche, centrali e periferiche, e di trasmissione di dati, articolato in centri informativi, da istituire nell'ambito delle Direzioni generali, in collegamento coi rispettivi uffici periferici ed interconnessi in modo da consentire lo scambio delle informazioni. La conduzione tecnica del sistema, sarebbe poi affidata, con apposita convenzione, ad una società a prevalente partecipazione statale, sotto la vigilanza delle Direzioni generali interessate.

Nella relazione si precisa, inizialmente, come sia necessario: « stabilire una disciplina che definisca gli aspetti strutturali e funzionali del sistema informativo » ...in modo che risulti: « più coerentemente fissato l'indirizzo a cui si dovranno attenere le determinazioni che, in gran numero e con la continuità che la materia per sua

natura richiede, saranno via via prese in sede amministrativa ».

Il sistema informativo cui si riferisce l'articolo 1 del decreto in esame si articola in « sottosistemi con specifica destinazione funzionale ». Il che, secondo quanto si afferma nella relazione, determina la necessità di creare « degli organismi nell'ambito delle direzioni generali interessate..., intesi come unità tecniche amministrative, aventi come compito primario l'automazione dei servizi e delle procedure nei settori di propria competenza ». Si precisa che tali centri « rappresentano l'aspetto più innovativo che l'amministrazione si dovrà dare per far fronte all'impegno richiesto. In particolare essi, avvalendosi, per la parte tecnica, della società dei servizi affidataria, dovranno sviluppare le soluzioni di automazione delle procedure della propria direzione generale ». Si aggiunge ancora che, « i centri informativi seguiranno costantemente i lavori svolti dalla società affidataria e inoltre avranno il compito di mantenere i contatti con gli altri uffici centrali e periferici del Ministero e con altri organismi esterni, di pianificare l'inserimento e l'addestramento del personale dell'amministrazione interessata al sistema informativo, di assistere gli uffici periferici nell'attivazione delle procedure e nella loro applicazione. Particolare rilevanza assume infine il ruolo che dovranno svolgere i centri informativi nello studio e nella messa a punto della nuova normativa necessaria per consentire il passaggio delle attuali procedure manuali a quelle automatiche ». Più oltre si precisa che: « I centri costituiscono degli organismi di carattere amministrativo oltre che tecnico e che le funzioni pubbliche che essi svolgono sono in ogni caso espressione dell'attività dell'amministrazione finanziaria la quale la esercita attraverso i propri dipendenti » i quali svolgono funzioni rientranti « in quelle caratteristiche della pubblica amministrazione ».

Ma vale la pena di sottolineare anche un'altra parte della relazione, proprio per porre in luce la connessione della materia in esame con i temi relativi alla riorganizzazione della pubblica amministrazione. Si legge a pagina 35 della relazione, *sub*. 17, che va tenuta presente « l'esigenza di ristrutturare la direzione generale per l'organizzazione dei servizi tributari, affidando ad essa, oltre evidentemente alla responsabilità di realizzare l'archivio anagrafico dei contribuenti, anche il compito di garantire l'unicità del rapporto amministrativo con la società affidataria responsabile della realizzazione e della conduzione tecnica del sistema informativo, nonché di organizzare, in collaborazione con le altre direzioni generali, i corsi di addestramento del personale periferico e centrale dell'amministrazione che avrà contatti con il sistema informativo ».

« La direzione gnerale per la organizzazione dei servizi tributari dovrà coordinare inoltre lo sviluppo di quelle procedure di automazione delle diverse direzioni generali che avranno necessità di utilizzare l'archivio anagrafico come strumento di collegamento ».

4. — La Commissione ha preliminarmente preso in esame se ricorressero o meno le ipotesi di straordinaria necessità ed urgenza alle quali il secondo comma dell'articolo 67 della Costituzione subordina il ricorso a provvedimenti provvisori aventi forza di legge.

Pur se da talune parti sono stati mossi rilievi nel senso che la materia in esame, per la sua complessità e delicatezza, in quanto in parte attinente alla organizzazione del Ministero delle finanze e dei pubblici uffici che ne dipendono, avrebbe potuto più opportunamente formare oggetto di un disegno di legge, che avrebbe consentito la auspicabile maggiore ampiezza di esame e di discussione (come per altro si è rilevato al n. 1 della presente relazione), ha ritenuto che non fossero da sollevare al riguardo pregiudiziali questioni di costituzionalità, avendo preso atto delle obbiettive ragioni di urgenza legate alla entrata in funzione dell'anagrafe tributaria, largamente esposte dal Governo, ed avendo, soprattutto voluto sottolineare, con una chiara affermazione di volontà politica, l'esigenza di eliminare ogni possibile causa di remora alla piena attuazione del nuovo sistema tributario.

5. — Passando ad esaminare specificamente nel merito la normativa del decreto, la Commissione ha ritenuto, tenuta presente la configurazione che secondo la relazione governativa verrebbero ad assumere, in seno alla struttura dell'Amministrazione finanziaria, il sistema informativo ed i centri in cui esso si articola (si richiama in proposito quanto detto sopra al n. 3), si rendesse necessaria una precisa individuazione dei compiti specificatamente tecnici costituenti l'oggetto dei « qualificati ap-

porti esterni » di cui la relazione governativa sottolinea l'esigenza. Come si è rilevato in altra parte della presente relazione, la inserzione nella struttura amministrativa della pubblica amministrazione di un sistema informativo, implica, necessariamente, problemi di interconnessione, quanto all'attività, quanto ai metodi di lavoro, quanto all'organizzazione degli uffici; e ne consegue che l'attività della pubblica amministrazione costituisce il risultato di apporti, differenziati sul piano della qualificazione del rapporto con l'Amministrazione pubblica, della natura e del grado delle funzioni, delle conoscenze e della preparazione tecnica, confluenti, in misura di fatto non dosabile ed in modo non facilmente scin dibile, a determinare decisioni che possono essere vuoi amministrative vuoi semplicemente operative e che possono dar luogo alla formazione di documentazioni alle quali la firma, secondo le varie competenze. di pubblici funzionari, può conferire natura ed effetti di certificazioni od atti pubblici.

Da ciò la necessità di una normativa che, nella chiarezza delle sue formulazioni, non dia adito a dubitare, per esprimerci con le parole stesse della relazione « che l'Amministrazione finanziaria demandi ad altri lo svolgimento di un'attività così rilevante e delicata » qual è quella relativa all'applicazione dei tributi, « spogliandosi delle funzioni e dei poteri relativi: ciò anche tenuto conto dell'incidenza che tale attività può avere su taluni diritti pubblici soggettivi e su talune libertà garantite costituzionalmente ».

Ai fini anzidetti è parso opportuno chiarire, anzitutto, che al funzionamento dell'anagrafe tributaria provvede il Ministero delle finanze mediante un sistema informativo, sottolineando in tal modo che questo si inserisce nella struttura amministrativa del Ministero, di cui viene a far parte integrante, quale organo tecnico-amministrativo, ai fini dell'attuazione dei compiti dell'anagrafe tributaria. Correlativamente si è precisato che l'attività amministrativa e la conduzione tecnica del sistema informativo sono demandate a centri informativi istituiti nell'ambito delle direzioni generali, distinguendo con ciò funzioni amministrative e compiti specificamente tecnici, ed attribuendo delle une e delle altre la titolarità, nell'ambito delle direzioni generali, ad articolazioni tecnico-amministrative ad esse facenti capo e perciò soggette ai poteri direttivi delle medesime.

Le funzioni dei centri sono state specificamente precisate avendo cura di richiamare, a riguardo dell'automazione dei servizi e delle procedure amministrative, che essi operano in modo coordinato secondo criteri (da formularsi, come è ovvio, nelle competenti sedi dell'Amministrazione finanziaria) diretti a rendere più sollecita ed efficace l'attività amministrativa ai fini della rilevazione della materia imponibile e dell'accertamento dei tributi.

Tenendo, poi, conto di suggerimenti formulati dalla Commissione affari costituzionali, ed in rapporto alla esigenza di prevedere che, in relazione allo sviluppo del processo di automazione dei servizi e delle procedure amministrative, potesse rivelarsi necessaria la istituzione di altri centri, si è stabilito che al riguardo debba provvedersi con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro delle finanze sentito il Consiglio dei ministri.

Con decreto del Presidente della Repubblica, sempre su proposta del Ministro delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri, può essere altresì data l'autorizzazione a collegare il sistema informativo del Ministero delle finanze con quelli di altre Amministrazioni dello Stato, secondo le esigenze, che possono via via maturarsi, di ampliamento delle fonti di acquisizione di dati e notizie utili all'anagrafe tributaria.

6. — Particolari perplessità, in rapporto a quanto si è detto in precedenza ai numeri 1 e 5 della presente relazione, aveva suscitato la formulazione dell'articolo 3 del testo del decreto, nel quale la espressione « conduzione tecnica », quale oggetto di affidamento ad apporti ed attività esterne, era apparsa suscettibile di determinare dubbi circa l'ampiezza delle funzioni che in tal modo venivano ad essere assegnate ad elementi estranei all'Amministrazione. La formula che la Commissione ha poi adottato, in quanto tassativamente specifica il contenuto della ricordata espressione, appare idonea ad eliminare ogni possibile incertezza di interpretazione, caratterizzando come esclusivamente tecnici gli apporti esterni che saranno forniti dalla società a cui il Ministero potrà affidarli.

In adesione ai suggerimenti espressi dalla Commissione affari costituzionali, il ricorso agli apporti esterni, attraverso una società affidataria, viene limitato nel tempo per un periodo non superiore ad un quinquennio il che implica che possa ipotizzar-

si una minore durata, ove prima si conseguisse la completa funzionalità del sistema informativo con adeguata organizzazione diretta della pubblica amministrazione.

Per lo stesso periodo il decreto autorizza il Ministero delle finanze ad affidare la realizzazione del sistema informativo, compresa l'acquisizione delle apparecchiature e degli impianti, nonché delle strutture immobiliari per la installazione delle apparecchiature centrali, ad una società affidataria. Come si legge nella relazione, è al riguardo da considerare che, « il successo o l'insuccesso del sistema informativo dipendono bensì dalla impostazione degli obiettivi e della scelta della metodologia di attuazione, ma, in misura non minore, dalla disponibilità di tutte le risorse atte a costituire un veicolo realizzativo, efficiente, rapido e sicuro », specie « quando si debbano mettere in opera sistemi informativi molto complessi e di grandi dimensioni, per i quali non si può, senza gravi rischi, pensare di sviluppare, lungo l'arco della realizzazione, le conoscenze tecniche necessarie, ma occorre avere la sicurezza di potersi avvalere, almeno nella fase iniziale, di tutti gli apporti professionali indispensabili ».

È prescritto che la società affidataria deve essere costituita con prevalente partecipazione statale, anche indiretta. La Commissione ha ritenuto, a maggior garanzia della indipendenza e della obiettività nello svolgimento delle attività che potranno essere commesse alla società affidataria, che gli amministratori della medesima ed i sindaci non possono essere soci di società esercenti imprese produttrici di apparecchiature elettroniche, né avere con queste rapporti di lavoro anche autonomo. Va per altro, sottolineato che l'attività della società affidataria dovrà svolgersi secondo i criteri ed in conformità degli obiettivi fissati dall'Amministrazione finanziaria e sotto la vigilanza delle direzioni generali, nel cui ambito sono istituiti i centri informativi.

La convenzione con la società affidataria può essere stipulata a norma dell'articolo 17, commi quarto e decimo, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni, il che implica che le spese che ne conseguono possono essere effettuate anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, ma con esclusione di ogni forma di gestione fuori bilancio.

È tuttavia ovvio, che pur avvalendosi della facoltà anzidetta, spetterà alla pubblica amministrazione determinare, attraverso un suo prudente apprezzamento comparativo delle varie possibilità che la moderna tecnologia offre sul mercato, le caratteristiche tecniche del sistema informativo da adottare che meglio rispondano alle prescelte impostazioni metodologiche coerenti con i bisogni propri dell'amministrazione medesima (come a suo tempo ebbe a suggerire nel suo parere del 12 maggio 1971 il Consiglio di Stato) così da evitare che possano ripetersi rilievi come quelli formulati dal Consiglio di Stato nel suo parere del 29 settembre 1971, di mancanza di una chiara visione delle esigenze da soddisfare.

Al riguardo è da ricordare che la relazione governativa precisa, con dovizia di argomentazioni tecniche, le direttive di carattere generale per il nuovo piano di attuazione del sistema informativo attraverso il quale dovrà funzionare l'anagrafe tributaria, nonché il programma a medio termine e le condizioni essenziali di realizzabilità dell'insieme. Come si rileva in altra parte della presente relazione, non è certo questa la sede per una valutazione dei nuovi indirizzi metodologici, strutturali ed organizzativi che l'amministrazione finanziaria ha ritenuto di adottare. Sarà l'esperienza, che la Commissione si augura positiva, ad indicare se si sia finalmente scelta la via giusta per realizzare l'obiettivo della più rapida attuazione del sistema informativo ai fini del funzionamento dell'anagrafe tributaria.

7. — Quanto alle misure necessarie per garantire la sicurezza degli archivi contro manomissioni o interventi non autorizzati e per impedire l'illegittima utilizzazione di dati o notizie, la Commissione ha ritenuto che, così come previsto dall'ultimo comma dell'articolo 1 del decreto, la regolamentazione della materia, attraverso opportune prescrizioni, potesse aver luogo con decreto del Ministro delle finanze, mentre l'attribuzione dell'obbligo del segreto d'ufficio ai dipendenti della società affidataria comunque addetti alla conduzione tecnica del sistema informativo, rendendo applicabili ai medesimi le disposizioni dell'articolo 326 del codice penale raggiunge validamente lo scopo di assicurare, in materia così delicata, l'osservanza della necessaria segretezza.

8. — La facoltà del Ministro delle finanze, fatta salva dal quinto comma dell'articolo 3 del decreto, di affidare al Con-

sorzio nazionale degli esattori delle imposte dirette il servizio di meccanizzazione dei ruoli, nonché i compiti di cui all'ultimo comma dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, è da porre in relazione con l'esigenza, segnalata dalla relazione governativa, di evitare che il personale dell'amministrazione sia adibito a mansioni puramente ripetitive, quali quelle della rilevazione di dati risultanti dalle dichiarazioni presentate dai contribuenti.

Alla stessa finalità risponde l'ultimo comma dell'articolo 3, al quale la Commissione ha ritenuto fosse da aggiungere una norma di richiamo alle disposizioni del secondo comma dell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, aggiunto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1975, n. 433.

9. — Aderendo ad un emendamento proposto dal Governo, la Commissione ha ritenuto che fosse da aggiungere al disegno di legge di conversione un articolo relativo alla unificazione dei ruoli delle carriere di concetto ed esecutiva di cui alla legge 15 giugno 1965, n. 703, al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1972, n. 593, ed alle tabelle *A* e *C* allegate alla legge 4 agosto 1975, n. 397, concedendosi all'uopo al Governo opportuna delega in modo che possa essere assicurato che gli impiegati dei predetti ruoli e quelli dei ruoli della carriera direttiva ed ausiliaria indicati, rispettivamente, nei quadri n. 1 e n. 4 annessi alla legge 15 giugno 1965, n. 703 (con le successive modifiche) possano essere addetti a svolgere servizi di meccanografia presso qualsiasi ufficio dell'amministrazione finanziaria.

A proposito dei problemi relativi al personale la Commissione ritiene di dover sottolineare l'esigenza, non procrastinabile, di mettere in grado l'amministrazione finanziaria di disporre, oltre che di quello già in servizio il quale ha dato prova non contestabile di competenza e di capacità operativa ai vari livelli, di altro personale specializzato, in modo che possa via via diminuire l'apporto di qualificate competenze esterne, così che l'Amministrazione possa fronteggiare, con l'alta qualificazione e la specializzazione del proprio personale, la compartecipazione di personale esterno all'attività amministrativa eliminando il pericolo di un'eccessiva influenza del medesimo (che potrebbe in tali casi risultare deviante) sull'andamento dell'attività amministrativa pubblica.

In relazione a tale esigenza la Commissione ha espresso unanime voto che il Governo presenti, in sede di discussione in Assemblea, un emendamento aggiuntivo al disegno di legge di conversione che renda in concreto operante, anche affrontando, ove occorra, i connessi problemi di copertura finanziaria, quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 e successive modificazioni. Ha auspicato, altresì, che i concorsi previsti dalla legge 4 agosto 1975, n. 397, siano al più presto banditi ed espletati, così che possa farsi luogo, per i vincitori, ai corsi previsti dall'articolo 11 della citata legge.

10. — Restano aperti numerosi problemi. Taluni di rilevanza fondamentale, quali: *a*) quello della riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria con particolare riguardo al necessario coordinamento tra la direzione generale per l'organizzazione dei servizi tributari e le altre direzioni interessate; coordinamento che non può essere affidato, in via definitiva, alla speciale Commissione in atto esistente, ma deve essere attribuito istituzionalmente ad un organo del Ministero facente parte della sua struttura amministrativa. Al riguardo è tuttavia da apprezzare il proposito espresso dal Ministro delle finanze di conferire alla detta Commissione un maggior grado di rappresentatività, con altre qualificate presenze; *b*) quelli di una migliore utilizzazione degli ispettorati compartimentali, dell'adeguamento delle strutture della pubblica amministrazione, anche nel settore tributario, al nuovo assetto su base regionale dello Stato, della posizione dei comuni in rapporto alle funzioni loro assegnate in materia di accertamenti.

Altri problemi, anch'essi di non trascurabile portata, attengono agli ulteriori sviluppi del sistema informativo, quali: la possibilità di acquisizione attraverso il numero di codice fiscale dei dati risultanti da fonti interne (catasto, dogane, nuclei di polizia tributaria) ed esterne diverse da quelle di cui si prevede in un primo momento la utilizzazione (imposte dirette, IVA, registro); il ricorso ad altre sorgenti di informazioni, che nella relazione si prevede siano prese in esame in tempi successivi; le esigenze poste dall'evoluzione legislativa

(ad esempio pagamenti effettuati tramite il sistema bancario); la normalizzazione dei dati acquisibili attraverso il modello 101; la formulazione delle procedure occorrenti per l'attribuzione del codice fiscale ai soggetti diversi dalle persone fisiche, per la quale nella relazione si prevede il termine del dicembre 1977.

11. — L'importanza che riveste l'entrata in funzione, in tutti i suoi aspetti, dell'anagrafe tributaria ha suggerito la istituzione di una Commissione parlamentare di vigilanza, in modo che un costante flusso di informazioni, assicurato attraverso periodiche relazioni del Governo e visite ispettive della Commissione, consenta alla medesima, ed ove occorra al Parlamento, gli opportuni controlli ed ampiezza di valutazione al fine di formulare giudizi ed indicare direttive, consentendo così, nell'ambito delle competenze rispettive l'assunzione di ogni opportuna iniziativa.

Con le considerazioni sopra esposte e gli emendamenti formulati, la Commissione propone alla Camera l'approvazione del disegno di legge in esame.

LA LOGGIA, *Relatore*.

PARERI

In data 19 febbraio 1976 la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso il seguente parere:

« Esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) che le misure previste dall'ultimo comma dell'articolo 1 siano adottate con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;

2) che i centri informativi, previsti dal secondo comma dell'articolo 1 con le funzioni di cui al terzo comma del medesimo articolo, vanno istituiti con decreto del Presidente della Repubblica nel numero massimo che la Commissione di merito determinerà. Il decreto del Presidente della Repubblica stabilirà i compiti specifici di ciascun centro, attuandone la costituzione nell'ambito delle diverse direzioni generali secondo un programma di sviluppo del processo di automazione dei servizi, delle procedure amministrative e dei collegamenti con sistemi informativi di altre amministrazioni dello Stato;

3) che all'articolo 3 sia sottolineato il carattere eccezionale e transitorio della disciplina ivi prevista quanto al ricorso a convenzioni con soggetti estranei alla pubblica amministrazione, specificando che tale sistema può essere adottato per il periodo strettamente necessario a rendere funzionale l'anagrafe tributaria e, comunque, per una durata non superiore a 5 anni.

Si raccomanda, altresì, la istituzione di una Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria e si sottolinea la necessità di provvedere alla unificazione dei ruoli dei meccanografi anche al fine di assicurare la indispensabile mobilità del personale ».

In data 11 febbraio 1976 la IV Commissione (Giustizia) ha espresso il seguente parere:

« La Commissione giustizia esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1) occorre valutare se non convenga strutturare in modo più preciso l'ultimo comma dell'articolo 1 del decreto-legge, chiarendo, fra l'altro, se esso attribuisca al ministro per le finanze anche la competenza ad emanare norme regolamentari;

2) conviene altresì considerare se non sia opportuno (anche per evitare il rischio di dare nuovamente vita a norme destinate a non avere integrale applicazione) specificare, all'articolo 4 del decreto-legge, che l'obbligo in esame sussiste soltanto per le dichiarazioni presentate dal contribuente dopo che gli sia stato comunicato dall'amministrazione finanziaria il numero di codice fiscale ».

In data 11 febbraio 1976 la V Commissione (Bilancio) ha espresso il seguente parere:

« Parere favorevole con il voto contrario del gruppo comunista sull'articolo 3 del decreto-legge ».

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria.

ARTICOLO UNICO.

È convertito in legge il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, adottato ai sensi dell'articolo 77, comma secondo, della Costituzione, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria.

ART. 1.

È convertito in legge il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, adottato ai sensi dell'articolo 77, comma secondo, della Costituzione, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria, con le seguenti modificazioni:

« *All'articolo 1, i primi tre commi sono sostituiti dai seguenti:*

« Al funzionamento dell'anagrafe tributaria il Ministero delle finanze provvede mediante un sistema informativo basato sull'impiego di apparecchiature elettroniche centrali, periferiche e di trasmissione dei dati.

L'attività amministrativa e la conduzione tecnica del sistema informativo sono demandate a centri informativi istituiti nell'ambito delle Direzioni generali, operanti in collegamento con gli uffici periferici ed interconnessi in modo da consentire lo scambio delle informazioni.

I centri assolvono i compiti dell'anagrafe tributaria nei settori di competenza delle rispettive Direzioni generali, provvedendo alla raccolta, elaborazione e archiviazione dei dati e delle notizie necessarie. A tal fine curano l'automazione dei servizi e delle procedure amministrative, da realizzare in modo coordinato e secondo criteri intesi a rendere più sollecita ed efficace l'attività dell'amministrazione finanziaria con particolare riguardo alla rilevazione della materia imponibile ed all'accertamento dei tributi. I centri collaborano altresì all'addestramento e all'aggiornamento del personale per le esigenze del sistema informativo ».

All'articolo 2, il secondo ed il terzo comma sono sostituiti dai seguenti:

« Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri, possono essere istituiti nell'ambito di direzioni generali, diverse da quelle indicate nel primo comma, altri centri informativi per un numero non superiore a 4. L'istituzione di tali centri è attuata in relazione allo sviluppo del processo di automazione dei servizi e delle procedure amministrative.

Per esigenze di semplificazione delle procedure e di ampliamento delle fonti di acquisizione dei dati e delle notizie utili all'anagrafe tributaria, con decreto del Presidente della Repubblica può essere autorizzato il collegamento del sistema informativo del Ministero delle finanze con sistemi informativi di altre Amministrazioni dello Stato ».

All'articolo 3, i primi tre commi sono sostituiti dai seguenti:

« Con apposita convenzione, stipulata per il periodo di tempo occorrente alla completa funzionalità del sistema informativo di cui all'articolo 1 e comunque per una durata non superiore a cinque anni, possono essere affidate ad una società specializzata:

a) la realizzazione del sistema informativo, compresa l'acquisizione delle apparecchiature e degli impianti nonché delle strutture immobiliari per la installazione delle apparecchiature centrali;

b) la conduzione tecnica del sistema informativo e precisamente: le attività di ricerca e sviluppo necessarie alla schematizzazione delle procedure, come definite dai centri informativi, ed alla successiva trasformazione in insiemi di istruzioni formanti i programmi di macchina; la definizione della struttura degli archivi e delle norme operative per l'accesso alle informazioni in essi contenute in applicazione delle procedure eseguite dalle apparecchiature centrali; la pianificazione ed esecuzione di tutte le operazioni per il funzionamento delle apparecchiature centrali in relazione alle esigenze poste dagli uffici centrali e periferici; l'addestramento del personale in rapporto alle incombenze di controllo e uso del sistema informativo.

La società affidataria deve essere costituita con prevalente partecipazione statale,

anche indiretta. I suoi amministratori e sindaci non possono essere soci di società esercenti imprese produttrici di apparecchiature elettroniche né avere con queste rapporti di lavoro anche autonomo.

La convenzione è stipulata a norma dell'articolo 17, commi quarto e decimo, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e successive modificazioni.

L'attività della società affidataria deve essere svolta secondo i criteri ed in conformità degli obiettivi fissati dall'Amministrazione finanziaria sotto la vigilanza delle Direzioni generali nel cui ambito sono istituiti i centri informativi »;

nell'ultimo comma è aggiunto il seguente periodo:

« Si applicano in tal caso le disposizioni del secondo comma dell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, aggiunto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1975, n. 483 ».

ART. 2.

È istituita una Commissione di parlamentari avente il compito della vigilanza sull'anagrafe tributaria.

La Commissione è composta di undici membri designati dai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

ART. 3.

Con decreto del Presidente della Repubblica da emanare ai sensi del quarto comma dell'articolo 25 della legge 18 marzo 1968, n. 249. modificato dall'articolo 17 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, si provvederà alla unificazione dei ruoli delle carriere di concetto ed esecutiva di cui alla legge 15 giugno 1965, n. 703, al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1972, n. 593, ed alle tabelle *A* e *C* allegate alla legge 4 agosto 1975, n. 397, disponendosi che gli impiegati dei predetti ruoli unici e quelli dei ruoli delle carriere direttiva ed ausiliaria indicati, rispettivamente, nei quadri n. 1 e n. 4 annessi alla legge 15 giugno 1965, n. 703, come modificati dalla legge 4 agosto 1975, n. 397, nonché agli operai del ruolo indicato nella tabella *C* allegata alla stessa legge 4 agosto 1975, n. 397, possono essere addetti a svol-

gere servizi di meccanografia presso qualsiasi ufficio dell'Amministrazione finanziaria.

Fino a quando non sarà entrato in vigore il decreto previsto dal precedente comma, gli impiegati dei ruoli indicati nello stesso comma possono essere destinati, anche in deroga all'ultimo comma dell'articolo 56 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, a prestare servizio presso uffici dell'Amministrazione finanziaria diversi da quelli per i quali i ruoli predetti sono stati istituiti, per l'esercizio di mansioni e di compiti di meccanografia propri della carriera e della qualifica di appartenenza.