COMMISSIONE VI

FINANZE E TESORO

43.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 FEBBRAIO 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **LA LOGGIA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **RAFFAELLI**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Discussione e approvazione*):

Disposizioni sulla decorrenza dell'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale (*Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (3456) 487

PRESIDENTE 487, 492, 500
BUZZONI 493
CESARONI 501
CIAMPAGLIA 497
COCCO MARIA, *Relatore* 493, 500
MACCHIAVELLI 495
SANTAGATI 497
SERRENTINO 499, 501
VISENTINI, *Ministro delle finanze* . . 487, 500, 501, 502

Votazione segreta:

PRESIDENTE 502

La seduta comincia alle 11.

CESARONI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione del disegno di legge: Disposizioni sulla decorrenza dell'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale (*Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (3456).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Disposizioni sulla decorrenza dell'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale, già approvato dalla VI Commissione permanente del Senato nella seduta del 5 febbraio 1975.

Ringrazio vivamente il Ministro delle finanze del suo intervento in Commissione per le preannunciate dichiarazioni in tema di disposizioni sull'obbligo dell'indicazione del numero di codice fiscale.

VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Onorevole presidente, onorevoli colleghi, ho avuto occasione di prospettare l'eventualità di intervenire anche sul problema del cosiddetto « cumulo » e delle proposte di legge recanti modificazioni alle disposizioni relative all'imposta sul reddito delle persone fisiche per dare un'indicazione dell'orientamento del Governo. Se questa mattina non sono intervenuto

alla seduta in sede referente è perché ho avuto l'impressione che la Commissione preferisce, in questa fase, fare una certa delibazione, un esame preliminare del problema.

Non ho parlato prima dei vari problemi per non apparire petulante, perché mi sarei trovato nella stessa mattinata a dover parlare (non brevemente data l'importanza dell'argomento) su due argomenti diversi: sul cumulo dei redditi e sull'anagrafe tributaria.

Vorrei, per ora, restare al problema dell'anagrafe tributaria riservandomi alla fine, se la Commissione lo crederà, di fare qualche accenno, molto sinteticamente, al cosiddetto problema nel « cumulo » in attesa di più ampie dichiarazioni in una successiva occasione.

Questo debbo dire soprattutto per non abusare della vostra pazienza, data l'importanza dell'argomento.

L'anagrafe tributaria rappresenta un argomento estremamente impegnativo. A questo proposito debbo subito dire che quando ho assunto la carica di ministro mi sono trovato in una situazione incresciosa. Ieri con molta cortesia e garbo un senatore, durante il dibattito al Senato, faceva notare che è stupefacente che il ministero (e quindi il ministro che ne risponde) non abbia a disposizione determinate rilevazioni statistiche. Non è il caso di riprendere un argomento che ho già avuto occasione di illustrare in altra sede, debbo però dire che ci sono cose ancora più stupefacenti della mancanza di dati statistici previsionali; il Ministro delle finanze si trova addirittura sguarnito di un ufficio studi di rilevazioni economiche.

La questione dell'anagrafe tributaria mi ha preoccupato fin dall'inizio perché ho immediatamente capito che i termini indicati dalla legge per l'entrata in funzione della anagrafe stessa non sarebbero stati rispettati e quindi ci sarebbe stata l'impossibilità di controllare l'adempimento dell'obbligo della denuncia del numero di codice fiscale.

Mi è sembrato quindi corretto far presente subito questo problema all'opinione pubblica e al Parlamento in modo da non arrivare a chiedere una proroga all'ultimo momento come qualche volta avviene. Ho quindi chiesto una proroga di una certa ampiezza, pur sapendo che essa era il frutto di un primo e sommario esame. L'approfondimento tecnico della materia (fatto con notevole sforzo perché non sono un tecnico) mi ha portato a constatare che la situazione era molto più grave di quanto il primo esame mi avesse fatto rilevare. La gravità consisteva non soltanto nel mancato rispetto di certi termini circa il materiale funzionamento dell'anagrafe tributaria, ma nella mancanza gravissima degli elementi per far funzionare queste macchine, cioè le persone. Ma la mancanza più grave e sostanziale è quella relativa ad alcuni criteri metodologici, al modo con cui questo nuovo sistema deve funzionare ed essere applicato. Pertanto, io mi limitai, nel decreto delegato che presentai all'esame della « Commissione dei trenta », a spostare il termine entro il quale alcuni enti, ai sensi dell'articolo 16 del decreto sull'anagrafe tributaria, avrebbero dovuto trasmettere elementi all'anagrafe centrale; e tenni in sospeso l'altra parte del cosidetto 605-*bis*, cioè del decreto rettificativo del primo, che conteneva alcuni elementi che presupponevano il mantenimento di un certo sistema di anagrafe tributaria. Le conclusioni alle quali sono pervenuto sono riprodotte nel disegno di legge approvato dal Senato ed ora all'esame di questa Commissione. Questo provvedimento, sostanzialmente dilaziona al 1° gennaio 1977 l'entrata in vigore del nuovo sistema. Al fine di non congestionare le apparecchiature, la prima applicazione avverrà con la dichiarazione dei redditi, non con la dodicesima dichiarazione IVA del gennaio 1977 né con la tredicesima dichiarazione IVA del febbraio 1977, che avrebbero presupposto, qualora non avessimo avuto questo accorgimento, la completa assegnazione del numero di codice fiscale ai contribuenti, o per lo meno a quelli soggetti ad IVA, perché alla tredicesima dichiarazione IVA va allegato, ai sensi dell'articolo 29 della legge relativa, l'elenco dei clienti. Come ripeto, se non avessimo adottato queste misure, che in pratica costituiscono un ulteriore rinvio di un paio di mesi dell'entrata in vigore del sistema, i contribuenti dell'IVA avrebbero dovuto avere tutti il numero di codice fiscale fin dal gennaio 1976, per comunicarlo ai loro fornitori, in modo che questi lo potessero poi indicare nell'elenco dei clienti.

Il disegno di legge dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio 1977, ma il primo documento sul quale deve avvenire l'indicazione del numero di codice fiscale è la dichiarazione dei redditi del 31 marzo.

Altri elementi importanti della struttura sono i termini per l'IVA dal 1° luglio 1977 e per l'imposta di registro, e successivamente, dal 1° gennaio 1978, i termini per l'indicazione del numero di codice fiscale sulle fatture (su questo punto in seguito potrò dare

ulteriori chiarimenti, perché in merito sono sorti alcuni equivoci).

In effetti, il problema dell'anagrafe tributaria è molto serio; questa struttura costituisce una strumentazione importante per un sistema basato, in sede di imposte dirette, sull'imposta personale sui redditi; in sede di imprese, sull'imposta personale sul reddito e sull'imposta sulle persone giuridiche, per le imprese aventi questa forma (e quindi con la necessità di determinare il reddito di impresa); e infine, in sede di imposizione indiretta, sull'IVA e quindi su un sistema completamente diverso da quelle dell'IGE, che era un'imposta di autoapplicazione da parte del contribuente, sulla quale la finanza aveva semplicemente compiti di controllo.

L'IVA è un'imposta periodica, che attiene al complesso delle vendite e delle cessioni di beni e servizi avvenute in un periodo determinato e quindi con le stesse esigenze di riscontro e di accertamento proprie del sistema delle imposte dirette.

Alla importanza reale di questa struttura si è talvolta accompagnato una specie di mito: cioè, da qualche parte, si è ritenuto che la creazione dell'anagrafe tributaria risolvesse tutti i problemi e si è fatto ricorso alla terminologia di « controllo incrociato »; forse bisognerà sforzarsi per indicare cosa precisamente si intende per « controllo incrociato » perché l'espressione può assumere anche un semplice valore figurativo. Non si sa bene che cosa si incroci, quali sono gli strumenti reali ed i dati reali che vengono a incrociarsi o possono incrociarsi.

La situazione che ho ravvisato è una situazione pesante sul piano strutturale soprattutto per le vicende del decreto-legge che, come tutti sanno, non venne convertito in legge e che concerneva l'assunzione di personale. Queste sono misure che camminano insieme in quanto ci deve essere personale specializzato per far funzionare e per utilizzare i dati in questa grande struttura.

I necessari criteri metodologici si riassumono in alcune considerazioni. La prima è quella della gradualità.

L'anagrafe tributaria è stata concepita sinora (almeno ho avuto l'impressione) come un congegno che si applica nel suo complesso a decorrere da una data stabilita. Devo dire per inciso che questo congegno è il più grosso ed il più importante che esisterà in Europa il giorno che sarà applicato.

Gli Stati Uniti sono un grande paese con un giro d'affari che non ha, ovviamente, alcun rapporto con il nostro. In questo paese vi sono alcuni centri intermedi e stazioni che oggi assumono carattere nazionale. Gli Stati Uniti hanno impiegato molti anni prima di avere delle infrastrutture così ampie; noi non possiamo da un giorno all'altro mettere in moto questo congegno. Questa sarebbe una linea puramente illusoria; bisogna, perciò, necessariamente che si assuma il carattere della gradualità, bisogna, cioè, individuare quali sono i settori nei quali occorre camminare ed applicare questo apparato e le integrazioni da apportare ad esso.

Devo dire che questo è già abbastanza compromesso.

Una volta mi occupai dell'anagrafe tributaria (mi pare nel lontano 1970 o 1971) e mi fu chiesto un parere, che devo riscontrare essere stato esatto. Dissi allora, e ne sono ancor più convinto oggi, che era opportuno attribuire la competenza di questa materia alla direzione generale delle imposte dirette che era più interessata ad impegnare la strumentazione relativa al suo settore; nello stesso tempo si poteva fare camminare il settore delle imposte indirette, le tasse e, quindi, in particolare, l'IVA con le sue esigenze di meccanizzazione attribuendo a tutti e due settori il numero necessario di personale per farli camminare separatamente e con sufficiente efficienza. Si poteva successivamente pensare ad una unificazione perché ad un certo momento le due direzioni devono essere integrate in forma molto maggiore che non oggi. Nel contempo bisogna far camminare gli altri settori che sono il catasto e le dogane che hanno le loro esigenze peculiari.

Oggi tornare alla gradualità diventa più difficile perché il congegno è stato concepito, fin dalla sua nascita, in modo assolutamente unitario. L'entrata in vigore è stata spostata di sei mesi in sei mesi in modo tale da non trovare applicazione immediata. Occorre invece procedere in modo graduale.

Il secondo elemento importante di ordine metodologico è quello della organicità e spiego subito cosa intendo dire con ciò.

Questo enorme congegno è stato un po' concepito e visto come un qualche cosa che si sovrappone alle strutture esistenti. Esiste il ministero con la sua forza, con la sua debolezza, con le sue strutture, con le sue procedure. Il nuovo strumento della meccanizzazione globale, cioè l'anagrafe tributaria, si verrebbe a sovrapporre alle strutture esistenti. Ora tale sovrapposizione è un grave e fondamentale errore perché l'introduzione di congegni così fortemente e modernamente

organizzati deve avvenire con due cautele ed in funzione di qualcosa di nuovo.

Una cautela è che bisogna vedere nella procedura giuridico-amministrativa, nello svolgimento di fatti del lavoro amministrativo, quali sono le possibilità di recepire la strumentazione meccanizzata: quale sia cioè la capacità delle strutture esistenti di sopportare la nuova e complessa struttura.

Una seconda cautela riguarda l'inserzione di strutture meccanizzate nuove in modo da procedere celermente alla soluzione dei problemi amministrativi. È chiaro che se le procedure erano di un certo tipo (diciamo manuali o artigianali) l'introduzione del nuovo sistema implica che siano affrontati alcuni problemi sostanziali, implica cioè la revisione, ufficio per ufficio, procedura per procedura, atto per atto.

Questo è un lavoro immane che richiede anni di tempo ed un complesso di strutture adeguato.

Questo risultato noi dobbiamo e possiamo raggiungere. Ogni azienda si basa su un determinato flusso di informazioni per trarre certi elementi e nel passaggio da un sistema di informatica ad un altro (da un sistema meno meccanizzato ad uno più meccanizzato) l'azienda soffre un periodo di crisi. Ma dopo questo periodo il congegno nuovo comincia a funzionare. La stessa Banca d'Italia (organismo per altro molto efficiente) ha attraversato questa crisi negli anni scorsi per l'introduzione di un nuovo sistema di meccanizzazione; adesso però dispone di un meccanismo efficiente grazie anche all'impegno dei funzionari addetti al servizio ed alla consulenza esterna di alcuni specialisti del settore.

Tenute in debito conto queste considerazioni si può valutare quali siano i tempi e le difficoltà che emergeranno. In particolare sul problema dei tempi sto indirizzando tutto il mio impegno in modo che questi siano rispettati.

Il terzo elemento importante che va sottolineato (dopo quelli della gradualità e della revisione delle procedure amministrative) si riferisce al momento unitario e razionale di tutto questo lavoro che deve rappresentare la guida conduttrice di tutto il complesso di operazioni.

A questo fine vorrei sottolineare l'esigenza che ha il Ministero delle finanze (e tutte le amministrazioni pubbliche) di acquisire una conoscenza autonoma in questa materia, indipendentemente da quella dei fornitori; anche perché i fornitori non sono in grado di conoscere compiutamente le necessità di chi deve usare gli strumenti meccanografici. Tutta la impostazione logica del sistema di meccanizzazione è stata affidata alla più grande ditta del mondo in questo settore, la IBM, con la parziale collaborazione della Olivetti e della SIP. La IBM ha fatto tutto quello che era possibile, ma ritengo che l'amministrazione debba avere una sua valutazione autonoma; è chiaro che in partenza questa valutazione non esiste. Si potrebbe quindi, in partenza, affidare la consulenza a collaboratori esterni che siano però indipendenti dai fornitori; a questo proposito direi di utilizzare la collaborazione di consulenti italiani evitando quella di americani o tedeschi che pure svolgono la loro professione con responsabilità; dal momento che anche in Italia abbiamo organismi e persone che lavorano con coscienza, quindi vanno utilizzati anche per valutare le proposte dei fornitori, in un primo tempo, ed in un secondo tempo per aiutare la preparazione del personale che fornirà la necessaria autonomia all'amministrazione nel settore dell'informatica.

A questo punto occorre ricordare il problema relativo all'assunzione di personale che era stato previsto nel decreto-legge di agosto, decreto che è stato bocciato dall'Assemblea. Non si può non rilevare che l'introduzione di un sistema fortemente meccanizzato come quello dell'anagrafe tributaria richiede non soltanto la revisione di tutte le procedure, ma una profonda innovazione anche per quanto riguarda le caratteristiche del personale. Fino ad oggi questo lavoro è stato svolto da personale con mansioni esecutive e di concetto. I ruoli del personale accertatore dell'amministrazione tributaria prevedevano quattro anni fa 5 mila e 47 unità, attualmente il numero è inferiore alla metà. In questa situazione è intuitivo rendersi conto delle difficoltà che si debbono risolvere. Del resto, è chiaro che quando si introduce un sistema fortemente meccanizzato il personale esecutivo e una parte notevole di quello di concetto addetto all'acquisizione degli elementi non può essere utilizzato, ma si ha invece l'esigenza di avere un personale altamente specializzato, in grado appunto di compiere operazioni meccanizzate. Vengono meno cioè le esigenze di personale intermedio e si accentua l'esigenza di personale con una forte specializzazione meccanografica, capace di acquisire elementi, e l'esigenza di un corpo relativamente ristretto di personale specializzato della carriera direttiva che utilizzi tali elementi. Una cosa del genere è accaduta, per esempio, nelle banche anche se il raffronto non può an-

dare oltre un certo punto perché i nostri problemi sono molto diversi e non è pensabile riprodurre lo stesso sistema.

Le assunzioni del personale e l'eventuale ripristino dei ruoli, che in parte erano previsti nel decreto-legge, dovranno avvenire, ma non a macchia d'olio. Essi dovranno avvenire con un notevole carattere di selettività, tenendo conto delle nuove esigenze dell'amministrazione. Invece è assolutamente indispensabile sin d'ora predisporre il personale direttivo e quello meccanografico, quest'ultimo per far funzionare i congegni e il primo perché sia preparato all'utilizzazione dei congegni stessi.

Ripeto che i termini indicati dal disegno di legge sono realistici e possono essere rispettati, sia pure con un grande impegno, a condizione però che vi sia la possibilità di assumere il personale necessario, che poi deve essere preparato. Il lavoro finora svolto dalla scuola tributaria dovrà essere completamente rivisto, perché questo personale deve essere preparato sulle nuove leggi, sulle nuove procedure, cosa che richiede uno sforzo veramente notevole. Credo che a questo riguardo un impegno, un programma di lavoro triennale possa portarci a fare qualche notevole passo avanti. Penso che la cosa sia fattibile a quelle condizioni che ho esposto e purché vi siano l'impegno e la volontà di attuazione.

Spesso sui giornali appare la domanda se vi sia o no un impegno politico nei confronti dell'anagrafe tributaria. È chiaro che tale impegno vi è, ma mi sia consentito ripetere quello che dicevo all'inizio: non impegno sul mito, ma sulla realtà, non una declamazione, ma un programma di lavoro da condurre avanti tutti insieme per un periodo di almeno tre anni. Farà sorridere che un ministro occasionale e transuente parli di un programma triennale: non è il caso di parlare di affari personali, ma è chiaro che chi si assume, quale che sia la sua presunta durata, un ministero come quello delle finanze non può che fare programmi ed assumere impegni della durata di anni; non può pensare in base all'ipotesi di restare in carica poco tempo, perché un ministro ci sarà sempre; non deve parlare a proprio nome, ma concependo una continuità delle funzioni. Vi è un programma triennale da attuare, e lo porterà avanti altrettanto ed anche più degnamente chi verrà dopo. Non mi sono mai chiesto, e mi vergognerei a farlo, se resterò a capo del ministero un mese o tre anni. Quello che concepisco è un programma che il ministro delle finanze deve condurre avanti per un periodo di almeno cinque anni, dei quali tre, essenziali e di grande impegno, devono portare a dare un primo assetto all'anagrafe tributaria. Ciò è indispensabile, anche perché vi sono due aspetti di questo programma triennale. In primo luogo, che cosa facciamo nel frattempo in relazione all'accertamento ed alla gestione dell'amministrazione? Come dicevo prima, per le imposte dirette sono stati abbandonati i vecchi mezzi senza che vi fossero quelli nuovi. Con l'assistenza dell'onorevole Pandolfi, la cui collaborazione mi consente di continuare questo lavoro, sto cercando di attuare un certo programma. Acquisiamo elementi e dichiarazioni su basi assolutamente manuali, predisponendo degli « schedoni » con il numero del codice non tributario ma di partita esattoriale, da trasmettere in questi giorni agli uffici; ordinando le dichiarazioni manualmente, in ordine alfabetico, l'impiegato o il funzionario potrà scrivere tutti gli elementi, nome e cognome, ecc., su questa scheda, da trasmettere poi all'esattore perché avvenga l'iscrizione in ruolo.

Non credo sia possibile mantenere il termine di un anno, come prescritto, a pena di decadenza, dal decreto-delegato, in quanto non è possibile pensare che questo sistema possa mantenere i termini che erano stati previsti in rapporto ad un complesso ed efficiente sistema meccanografico ed elettronico.

L'anno prossimo avremo più tempo per prepararci. Ho assunto questo incarico all'inizio di dicembre, ed alcune cose mi hanno tormentato. Ancora oggi, come sapete, non esiste il modulo per le dichiarazioni delle persone giuridiche, che doveva essere preparato entro il 1973.

Soltanto in questi giorni ho potuto portarlo avanti. Il modulo per le dichiarazioni delle persone fisiche a dicembre non esisteva ancora. Si è dovuto fare in fretta, con inevitabili errori e con i ritardi dovuti all'Istituto poligrafico di Stato, che richiede certi tempi per stampare queste cose.

Non voglio tormentarvi con questi problemi, ma questo è un aspetto essenziale del programma triennale, quello cioè che riguarda i modi in cui tenteremo di far funzionare il sistema nei prossimi due anni.

Il secondo aspetto del programma triennale prevede l'acquisizione dei nuovi mezzi materiali, che in gran parte ci sono, e dei mezzi umani necessari a farli funzionare, che, invece, mancano quasi interamente, anche perché la preparazione del personale specializza-

to occorrente richiede molto tempo ed anche l'impiego di un notevole numero di docenti che non è con facilità reperibile, in quanto appare evidente che, in una tale situazione, le 240 unità direttive, sulle quali il ministero può contare, non possono impiegare il loro tempo per istruire il nuovo personale.

Vorrei ora fare alcune osservazioni in merito al problema del controllo sulle fatture, per le quali l'indicazione del numero di codice fiscale è stata rinviata al 1° gennaio 1978, in attesa che tutti i soggetti siano in possesso del proprio codice fiscale. Sarà necessario esaminare se l'indicazione del codice fiscale debba veramente riguardare tutti i settori o se, invece, convenga fare eccezione per quanto riguarda quei beni di consumo sicuramente diretti al consumatore finale. Mentre, infatti, l'indicazione del codice fiscale è importante quando l'acquirente di un bene è un'impresa, quando si tratta di beni destinati al consumatore finale, l'indicazione dei soggetti acquirenti mediante il numero di codice fiscale diventa così estesa da sconsigliarne l'effettuazione.

Il rinvio dell'applicazione dei cosidetti controlli incrociati non mi preoccupa. Non è infatti pensabile che tutte le fatture possano essere trasmesse al centro dal terminale; il numero elevatissimo delle fatture, 20 miliardi circa, rende evidente come sia inconcepibile un'operazione di tal genere.

Nel parlare di controllo incrociato, si è forse pensato che il sistema meccanico a disposizione avrebbe permesso, attraverso le fatture, di risalire a tutti i fornitori, ma un elenco dei fornitori (commercianti, negozianti, ecc.) risulterebbe così esteso da renderne impensabile la concreta attuazione. È sufficiente invece l'elenco dei clienti, con l'indicazione del numero di codice fiscale.

Il fatto tributario è dunque un grosso, importante, ingentissimo fatto amministrativo. Il fatto legislativo è anche importante, perché detta gli indirizzi a cui attenersi, ma, fatta la legge, non dico che si sia fatto il meno, si è soltanto espressa una volontà che rischia di rimanere una velleità e non si è fatto nulla dal punto di vista esecutivo.

Non occorre, in questo senso, che io ricordi i gravi problemi generali della legge sulla riforma tributaria pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale* il 16 ottobre del 1971, che dava al legislatore delegato il tempo troppo breve di 180 giorni per approntare i 4 o 5 mila articoli che la regolamentazione della complessa materia richiedeva.

Non bisogna dimenticare che nella relazione che accompagnava il disegno di legge era detto chiaramente che occorrevano almeno tre anni dall'emanazione della legge di delega per l'entrata in vigore della riforma, tre anni indispensabili per predisporre con calma la normativa riguardante la materia tributaria e per preparare l'amministrazione pubblica al nuovo sistema.

La riforma è divenuta dunque operante senza poter contare su un'amministrazione idonea ad attuarla, devastata com'è dagli esodi, che hanno colpito soprattutto le direzioni delle imposte e delle tasse, divenute carenti di unità direttive; con un aggravio occulto, cioè la legge sui combattenti che scagliona i congedi (che riprenderanno il 1° luglio di quest'anno) fino al 1980.

Giorni fa, ho invitato il direttore generale ad assumere provvedimenti nei confronti di un funzionario che aveva pubblicato una guida per la dichiarazione dei redditi mentre, ad una mia precisa richiesta in proposito, era stato risposto in precedenza che era impossibile redigere tale documento. Il direttore generale mi ha reso noto che si trovava nella impossibilità di agire nei riguardi di quel funzionario, poiché quest'ultimo prestava servizio essendo trattenuto dalla legge: il 1° luglio di quest'anno andrà in congedo ed, in ogni caso, non vi sarebbe la possibilità tecnica di intervenire in quanto la legge ha eliminato il divieto, per i funzionari, di pubblicare su materie di competenza dell'amministrazione senza l'autorizzazione del direttore generale.

Prego la Commissione di voler esprimere la propria solidarietà. I compiti che dobbiamo assolvere non sono di natura politica. Essi superano le parti e coinvolgono lo Stato nel suo complesso. Se desideriamo realizzare un qualunque tipo di società, di economia, di Costituzione, dobbiamo predisporre un sistema amministrativo e tributario efficiente. Io non accetterei di portare avanti questo lavoro se il Parlamento e la Commissione si manifestassero ad esso contrari, né accetterei di continuare su questa strada se non avessi la sensazione precisa e calda dell'appoggio da parte di tutti i gruppi.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la sua esposizione coraggiosa, anche se cruda e triste: sono del parere che la Commissione debba prendere esatta conoscenza della realtà, per poter fornire eventualmente un giudizio più preciso ed orientare meglio i propri comportamenti.

COCCO MARIA, *Relatore*. Dopo la esauriente esposizione del ministro ritengo superfluo svolgere la relazione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

BUZZONI. Credo si possa affermare che è la prima volta che ci troviamo di fronte ad un esame delle condizioni dell'anagrafe tributaria così responsabile e chiaro. Il ministro si è espresso, a mio avviso, con precisione e ci ha fornito una rappresentazione della situazione delle cose che non può essere definita che cruda e tale da sollevare preoccupazioni anche nei confronti del piano triennale che l'onorevole Visentini ci esponeva.

Debbo altresì rendere noto che molti dei concetti esposti dal ministro sono stati ripetuti da rappresentanti del gruppo comunista per molto tempo, cioè da quando abbiamo cominciato ad occuparci dell'anagrafe tributaria in questa Commissione e nella « Commissione dei trenta ».

Il gruppo comunista si è sempre battuto contro il mito dell'anagrafe tributaria per un complesso di ragioni. Innanzitutto, per non cadere in equivoci che potrebbero veramente risultare pregiudizievoli; questo sistema è una struttura molto importante, essenziale, ma non è l'unica: abbiamo affermato, usando le stesse parole del ministro, che dobbiamo guardarci dal pericolo di calare questa realizzazione così grandiosa, complessa e suggestiva (anche nei suoi aspetti tecnici) in un ambiente che non sia assolutamente in grado di recepirla. Noi dicemmo che questa struttura potrebbe schiacciare l'ambiente oppure che, al contrario, quest'ultimo potrebbe prevaricarla, ponendola nella condizione di non poter dare i frutti che invece è idonea a produrre e che sono assolutamente determinanti.

Abbiamo anche avanzato una critica di fondo: non ripeterò ora l'articolazione del sistema, dal punto di vista delle apparecchiature, però vorrei fare un breve richiamo.

Esistono due elaboratori elettronici di grandi dimensioni; sorge quindi spontanea una domanda: perché impiegare due elaboratori anziché uno? Si potrebbe rispondere che la presenza di due apparecchi è necessaria, in quanto uno potrebbe cessare di funzionare. Ma questa esigenza non nasce tanto e solo da questa constatazione, bensì dalla natura, dalla concezione stessa della struttura: l'esasperazione della centralizzazione comporta la necessità di due elaboratori proprio allo scopo di evitare eventuali soste.

Se invece la concezione di base fosse stata diversa, cioè di decentralizzazione, così come previsto dalla legge tuttora vigente che il decreto n. 605-*bis* avrebbe dovuto modificare, non sarebbero stati necessari due elaboratori, bensì uno solo: e agli elaboratori di dimensioni infinitamente minori delle regioni sarebbero stati affidati tutti i compiti relativi al territorio regionale.

Non si tratta di una critica di scarso peso e non è soltanto per ragioni politiche (sulle quali mi soffermerò) che abbiamo sostenuto e sosteniamo ancora oggi che vi è stato un errore di partenza che, a nostro avviso, può essere corretto avendo il ministro avvertito la necessità assoluta di un momento di seria riflessione per rivedere attentamente tutto quanto era stato affermato, non sempre dopo profonda meditazione, in tempi anteriori.

Dicevo che in futuro accadrà che tutti i dati giungeranno agli elaboratori centrali: ci sarà bisogno di due archivi, perché ce ne deve essere uno di riserva, da tenersi anche esso aggiornato. Se ci fossero archivi regionali che riunissero tutti i dati relativi alla regione, l'elaboratore centrale sarebbe uno solo, che poi manderebbe agli elaboratori regionali tutti i dati relativi a quei contribuenti che lavorano al di fuori del territorio regionale. Noi ribadiamo ancora l'opportunità di rivedere questa struttura estremamente accentrata che è stata data al sistema, perché non vorremmo che, poi, fra due o tre anni, ci si trovi a discutere della concezione stessa del sistema.

Credo anche che un eventuale mutamento di rotta non comporti, o non dovrebbe comportare, dei costi, perché gli elaboratori sono presi a nolo e non acquistati e i terminali sarebbero comunque utilizzati. D'altra parte ci sono stati dei costi pagati dall'amministrazione, che non erano propriamente necessari, come quelli per l'archivio degli esattori (che non serviva a nulla) che sono stati di un paio di miliardi. Qualora ci fosse qualche costo aggiuntivo per aggiornare la struttura dell'anagrafe, riteniamo valga la pena sopportarlo. È necessario dare all'anagrafe una struttura più moderna ed efficiente, anche perché questa potrebbe consentire un notevole risparmio.

Ora i collegamenti delle « forbici » sono mastodontici, quando ci fossero degli elaboratori regionali, il materiale potrebbe essere trasferito al centro con un motociclista.

Il punto che richiamiamo all'attenzione è quello della struttura dell'anagrafe, del suo modo di funzionare, anche perché il ministro

si è fatto carico della necessità di guardare ben dentra a quegli aspetti particolari che si potrebbe pensare siano di competenza della direzione generale da cui dipende l'anagrafe tributaria.

Il buon funzionamento interno ed il coordinamento dell'anagrafe con le altre amministrazioni non può essere assicurato dal metodo di lavoro di questo o quel ministro. Occorre che qualcuno assuma istituzionalmente la responsabilità del coordinamento interno della gestione, e dell'indirizzo da dare alle macchine. È necessario il coordinamento tra l'anagrafe tributaria propriamente detta e le altre direzioni generali. A questo proposito vorrei raccontare un aneddoto: un altissimo funzionario ha incontrato un collega e gli ha posto alcuni quesiti circa l'anagrafe tributaria, questi, anziché rispondere nel merito, gli ha chiesto se voleva una risposta da amico, una risposta ufficiosa, oppure, ancora, una risposta ufficiale. Ciò è indicativo del grado di organicità dei rapporti fra i vari settori dell'amministrazione.

Il coordinamento tra le direzioni generali esiste nella misura in cui c'è buona volontà o amicizia tra i direttori generali: ora è possibile non affidarsi a questi elementi del tutto occasionali, occorre istituzionalizzare la gestione. Si pone pertanto la necessità di prevedere un organismo che gestisca l'anagrafe tributaria, non solo per un funzionamento migliore, ma anche perché bisogna assicurarsi che i dati che essa produce, siano effettivamente utilizzati.

Il discorso ritorna al metodo dell'anagrafe tributaria che raccoglie e poi dirama i dati. Cosa farà? Quale possibilità di lavoro ha? Abbiamo votato contro l'assunzione di nuovo personale perché non ci era stato chiarito come sarebbe stato utilizzato, come sarebbe stato qualificato, quale funzione avrebbe ricoperto. È chiaro che l'anagrafe tributaria coinvolge tutte le procedure, tutto il funzionamento degli uffici, occorre, quindi, che il personale acquisisca una mentalità professionale adeguata a quei nuovi strumenti sui quali deve reggersi l'applicazione delle leggi e l'accertamento del reddito. La nostra opposizione, quindi, non era di principio, ma rivolta ad una immissione indiscriminata di personale, perché eravamo e siamo convinti che se così si procedesse, si avrebbe del personale iutile.

Un'altra questione sulla quale abbiamo pensato di dover richiamare l'attenzione del Governo è quella del codice fiscale. Voglio subito dire, e se sbaglio il ministro mi corregga, che la concezione dell'anagrafe tributaria deve trovare la sua ragion d'essere proprio nella natura del codice fiscale che il contribuente può compilare anche da solo.

Egli ha i suoi dati anagrafici: nome, cognome, data di nascita, quindi può costruirsi il suo codice fiscale. Forse è stato un errore quando si sono scelte varie vie per arrivare all'assegnazione d'ufficio del codice fiscale.

Tutto questo rende difficile la constatazione, da parte dell'amministrazione, di chi abbia uno o più codici fiscali; in altre parole la legge non vieta di fare domanda di avere il codice fiscale. Il contribuente ha due codici e li utilizza come crede opportuno; sarebbe stato più opportuno e più produttivo percorrere un'altra via.

L'anagrafe è partita configurandosi come la perfezione: i due cervelli elettronici al centro, tutto il personale specializzato intorno alle macchine, tutti in possesso del codice fiscale; solo quando tutti fossero stati in possesso del codice fiscale questo stupendo meccanismo avrebbe dato i suoi frutti.

Questo mito bisogna cominciare ad abbandonarlo, si proceda per gradi. Non c'è nessuno Stato, nemmeno gli Stati Uniti, che abbia cominciato all'insegna di questa perfezione. Sono stati assegnati, fino ad ora, solo 9 milioni di codici fiscali mentre ne dovrebbero essere assegnati 14 o 15 milioni. Se aspettiamo che tutti i contribuenti abbiano il loro codice rischiamo di non finire mai.

Non è possibile iniziare, intanto, con le persone alle quali il codice è stato già assegnato? Probabilmente una risposta negativa è stata data a questo quesito. Noi non intendiamo aspettare che tutti abbiano il loro codice, bisogna incominciare a farlo funzionare fin d'ora anche perché è da ritenere che, inevitabilmente, vi saranno molti errori che sarà difficile eliminare con il meccanismo fermo.

Vorrei porre un'altra questione per i dati IVA che pervengono regolarmente.

Per quale motivo non si può cominciare a fare funzionare l'anagrafe tributaria per quei contribuenti che pur non avendo il codice fiscale siano assoggettati al numero della partita IVA? Si potrebbe utilizzare questo numero in sostituzione di quello del codice. Mi sembra questo, anche se non ho sufficiente competenza in questo campo, abbastanza facile da attuare.

Apprezziamo il fatto che il ministro abbia detto, con molta chiarezza, che dobbiamo procedere per programmi e che occorre un programma di lavoro intenso e quotidiano per

non meno di tre anni per poter riuscire a decollare in modo serio.

Auspichiamo, inoltre, che questo periodo di tre anni non vada perduto: auguriamoci che il ministro, e gli eventuali successori, non debbano mutare mai questo indirizzo.

Noi incalzeremo perché questi programmi siano attuati, perché gli impegni che il Governo assume siano finalmente realizzati, al di fuori di ogni mito, tenendo sempre presente che le macchine sono una cosa fondamentale, ma che senza gli uomini le macchine non funzionano. Quindi, correlativamente, occorrerà curare nel modo più minuzioso ed adeguato possibile la trasformazione degli uffici, delle procedure, la qualificazione del personale.

MACCHIAVELLI. Anche il gruppo socialista esprime il suo ringraziamento ed apprezzamento per l'ampia relazione che il ministro ha voluto fare partendo dall'illustrazione di un provvedimento che riguarda le disposizioni sulla decorrenza dell'obbligo di indicazione del numero di codive fiscale, che a prima vista può sembrare esclusivamente o prevalentemente tecnico, ma che in realtà coinvolge tutta la politica del Ministero delle finanze.

Il nostro rammarico è che il ministro abbia dovuto esprimere quello che egli ha chiamato il suo dramma e che noi comprendiamo perfettamente, perché è un dramma che è stato vissuto anche da altri, anche se in misura inferiore, come credo sappia l'onorevole Visentini.

Noi siamo favorevoli al provvedimento. Credo che nessuno pensasse che l'anagrafe tributaria nel suo complesso potesse cominciare a funzionare nel 1977-1978. Era infatti a tutti noto che, di fronte agli impianti predisposti in modo sodisfacente, mancavano alcuni altri elementi non solo di supporto, ma di integrazione indispensabile per farli funzionare. Il primo elemento, il più importante, è quello che si riferisce all'utenza.

Il ministro ricorderà le lunghe discussioni che si fecero a proposito dell'utenza, perché vi era chi sosteneva che l'utente primo dell'anagrafe tributaria doveva essere la direzione generale delle imposte dirette. Si parlava allora di utenza con un termine improprio, ma è evidentemente che l'anagrafe tributaria non può essere che lo strumento operativo che deve ricevere le indicazioni, e la direzione generale delle imposte dirette non può essere surrogata dai tecnici di questa o quella società o ditta, perché sono la direzione generale delle imposte dirette ed il ministro nella sua massima responsabilità che devono dire all'anagrafe tributaria quello che deve fare. Gli elementi che si riesce ad elaborare sono elementi che vanno in molte direzioni, che al limite possono anche essere in contrasto con quelle che sono le esigenze e le necessità espresse dalla direzione delle imposte dirette.

Con molto garbo il ministro ha richiamato alla nostra attenzione la grande importanza della direzione delle imposte indirette, che ha il compito, sì, di raccogliere una parte dei tributi, ma anche quello di fornire alla direzione generale delle imposte dirette quegli elementi necessari per ricostruire il reddito sia delle persone fisiche sia delle persone giuridiche.

Di qui la necessità di uno stretto rapporto, che per altro non può essere limitato soltanto a questo. Si dovrebbe arrivare ad un certo momento all'unificazione delle due direzioni generali delle imposte dirette e delle tasse, e ad uno stretto rapporto con tutte le altre direzioni.

Si è parlato di coordinamento e di armonizzazione. Io ricordo che da anni si parla dell'istituzione di un segretariato generale; al Ministero delle finanze vi è il Gabinetto del ministro, che coordina e gestisce, ma credo che un elemento all'interno dell'amministrazione come quello indicato non sia da scartare.

Premesso quanto sopra e sottolineata la enorme importanza che ha la direzione generale delle imposte dirette nell'essere l'utente di questo importante servizio, credo che qualche cosa si debba ancora dire per quanto riguarda l'esodo del personale, il controllo incrociato, la gradualità ed anche l'elemento psicologico, che ha una sua notevole importanza.

Quanto ai controlli incrociati, credo che abbia ragione il ministro quando afferma che non bisogna farne un mito e lasciare che le parole rimangano senza un contenuto. Tuttavia è altrettanto evidente che con la corretta funzione dell'anagrafe tributaria e con i controlli incrociati – sia pure dove è possibile effettuarli – noi potremo dare veramente un grosso contributo contro il grave fenomeno delle evasioni fiscali, nel campo impositivo diretto ed indiretto.

Quanto al personale, si tratta di un problema che la nostra Commissione avrebbe già potuto risolvere l'estate scorsa, almeno per quanto attiene agli operatori meccanografici, in quanto si era espressa in modo favorevole. Vi fu un voto in aula che annullò anche quel-

lo che era l'indirizzo cosciente e responsabile della Commissione, che non credo si debba lasciare cadere. I tempi corrono e anche se l'entrata in vigore del codice fiscale slitta dal 1977 al 1978 il problema di far funzionare le macchine, specialmente quelle che sono oggi inutilizzate, si impone. Il problema dei concorsi da bandire non può essere ulteriormente differito, anche se si tratterà di concorsi su scala regionale con l'obbligo di residenza per dieci anni per i vincitori in modo da ovviare alle difficoltà di trasferimento del personale specialmente dal Mezzogiorno al settentrione.

Insieme con la necessità di approntare al più presto questi concorsi occorre tenere presente che non basta assumere specialisti meccanografici in senso generale perché occorre che costoro siano qualificati. Dal momento in cui si bandisce il concorso al momento in cui il personale entra in funzione, per bene che vadano le cose, passano dieci mesi o un anno, il che significa che ci avviciniamo al termine di cui al provvedimento odierno, già slittato diverse volte; per altro l'anagrafe tributaria può cominciare a funzionare in materia di imposta sul valore aggiunto indipendentemente dall'obbligo dell'indicazione del numero di codice fiscale.

Non si può, però, fermare il discorso del personale all'assunzione di meccanografi in quanto esiste anche l'esigenza di personale direttivo; sono quindi d'accordo con quanto ha affermato il ministro circa la minore necessità di personale intermedio. Anche se si dovrà puntare sugli operatori meccanografici per le operazioni manuali, vi è necessità di un personale dirigente che possa dare indicazioni per lo studio e la utilizzazione degli elementi raccolti dai cervelli elettronici e dai terminali.

Si tratta di problemi sui quali, a mio giudizio, esiste la massima disponibilità della Commissione e certamente del gruppo socialista, per aiutare il Governo in questa difficile operazione in quanto non credo siano sufficienti i provvedimenti parziali relativi alla soppressione degli enti inutiti e al trasferimento dei funzionari da un ministero all'altro per avere disponibilità di personale tale da colmare le deficienze di organico dell'amministrazione delle finanze; il personale di questa amministrazione deve inoltre avere caratteristiche del tutto particolari, non credo quindi sia possibile prendere dei funzionari, magari di 45 o 50 anni di età, e far seguire loro un corso di riqualificazione in un settore del tutto particolare come quello della materia fiscale.

Circa il concetto di gradualità siamo perfettamente d'accordo con quanto ha detto il ministro poco fa; per altro mi permetto di aggiungere anche il concetto delle scelte prioritarie. Si tratta di scelte di carattere politico sulle quali mi permetto di richiamare l'attenzione del ministro. Parlando di scelte « prioritarie » non intendo dare indicazioni poiché il mio gruppo è disposto a dare il suo contributo, se il ministro ce lo vorrà chiedere al momento opportuno, tuttavia credo che il primo settore verso il quale sia il Governo che il Parlamento debbono rivolgere l'attenzione sia quello delle società, delle imprese e quello di alcune categorie ben delimitate. È inutile effettuare i controlli in particolare nei confronti dei lavoratori dipendenti. Anche se vi può essere una minima percentuale di evasori credo che si tratterebbe di una perdita di tempo. A tal fine è più opportuno, e il ministro sicuramente lo saprà, rivolgere l'attenzione verso quelle categorie che hanno sempre dimostrato mancanza di coscienza fiscale.

Un altro elemento che vorrei sottolineare è quello di carattere psicologico. Apprezziamo la franchezza con la quale il ministro affronta e affronterà, ne siamo convinti, tutti i problemi e da parte nostra avrà tutto l'appoggio necessario, tuttavia le denunciate carenze circa il mancato funzionamento dell'anagrafe tributaria potrebbero dare la sensazione all'opinione pubblica che nulla si stia facendo con la conseguente tendenza per molti di continuare a frodare il fisco. Continuerebbe inoltre ad esistere la sensazione per i lavoratori a reddito fisso di essere i soli a pagare; questa categoria di persone, per quanto mi risulta, non è che si sia lamentata di pagare, si è lamentata di essere la sola a pagare; questo è il problema di fondo che occorre affrontare. Su questo argomento non chiedo al ministro di rispondere in questo momento perché ritengo che si tratti di questione da esaminare meglio in un secondo tempo. A questo proposito, però, vorrei porre il problema dei controlli per campione.

Vi sono perplessità e resistenze, anche da parte nostra, alla questione del controllo per campione che, del resto, è stata oggetto di un'attenta valutazione sia per quanto riguarda gli aspetti positivi che negativi; tuttavia credo che in questo campo occorra trovare qualcosa che funzioni da deterrente contro le tentazioni di evasione specialmente di fronte alle denunciate carenze di funzionamento dell'amministrazione finanziaria. Occorre, in sostanza, individuare strumenti idonei di accertamento per campione sui redditi diversi da quelli da lavoro dipendente, anche per il raggiungimento di fini di giustizia sociale.

Per le considerazioni che ho svolto il gruppo socialista dichiara che voterà a favore del disegno di legge in discussione.

CIAMPAGLIA. In considerazione delle dichiarazioni rese dal ministro in questa sede, il gruppo socialdemocratico annuncia che voterà a favore del disegno di legge in discussione.

Desideriamo inoltre dare atto al ministro della sincerità con la quale ha posto in evidenza alcune lacune degli strumenti che erano stati predisposti per dare attuazione alla riforma tributaria.

I problemi che il ministro ci ha prospettato, i colleghi che hanno partecipato ai lavori preparatori della riforma tributaria lo sanno, sono gli stessi che suscitarono vive preoccupazioni in seno alla commissione a cui era affidato il compito di predisporre la riforma stessa. Alla base di essi sta una certa confusione, da parte delle forze politiche, tra gli indirizzi politici in base ai quali impostare la riforma e gli strumenti tecnici di cui servirsi per attuarla. Basti ricordare, ad esempio, le difficoltà che incontrarono in seno alla Commissione per la riforma tributaria i problemi dei nuovi mezzi di cui dotare il Ministero delle finanze per i corsi di preparazione per il personale del ministero stesso e per i contribuenti.

Un primo momento di disaccordo si verificò quando fu proposto un allargamento degli organici del Ministero delle finanze; già nel 1971, infatti, risultavano evidenti le gravi difficoltà amministrative derivanti al ministero dalla mancanza di personale numericamente adeguato alle funzioni da compiere.

Un altro problema era quello rappresentato dalla necessità di snellire le strutture ministeriali attraverso l'unificazione dei ruoli e delle direzioni generali; tuttora questo problema rimane irrisolto, anzi, alcune direzioni generali sembrano quasi essere diventate delle organizzazioni autonome e sono in concorrenza con le altre nel rivendicare la gestione della riforma tributaria.

Per quanto riguarda il disegno di legge in discussione, noi riteniamo, come del resto ha affermato il ministro, che non bisogna fare un mito dell'anagrafe tributaria e comprendiamo anche che vi sono delle difficoltà notevoli da superare per assicurare il funzionamento dell'anagrafe tributaria stessa.

Noi non consideriamo, inoltre, l'anagrafe tributaria come lo strumento sul quale possa incentrarsi l'intero meccanismo della lotta all'evasione fiscale, nonostante ciò riteniamo che l'aver rinviato l'applicazione del numero di codice fiscale, potrebbe essere interpretato come il rinvio di un momento importante della lotta all'evasione fiscale.

L'anagrafe tributaria, poi, dovrebbe assolvere ad una funzione unificatrice del meccanismo fiscale. Noi ci troviamo infatti di fronte, in questo periodo, ad una accentuazione della pressione fiscale nei riguardi di determinate fasce di redditi ed è questo un problema che va affrontato rapidamente.

Un altro problema è rappresentato dal cumulo dei redditi, che, anche se non potrà essere risolto con l'abolizione del cumulo, dovrà in qualche modo essere meglio regolamentato.

La discussione sul disegno di legge all'ordine del giorno, infine, è certamente una valida occasione per portare avanti un discorso diversò in materia fiscale e fare in modo che la riforma tributaria possa dare, nella sua pratica attuazione, dei risultati positivi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELLI

SANTAGATI. In occasione di un viaggio da me intrapreso insieme ai colleghi di questa Commissione negli Stati Uniti d'America, allo scopo di studiare il sistema anagrafico tributario funzionante in quel paese, mi ero già reso conto del fatto che l'anagrafe tributaria non può rappresentare un rimedio definitivo all'evasione fiscale. In quell'occasione, infatti, ci fu detto dai tecnici americani che per far funzionare la loro anagrafe erano occorsi più di venti anni, malgrado l'alto grado di specializzazione raggiunto dal personale, e che ancora alcuni difetti continuavano a perdurare.

In occasione, poi, di un altro viaggio di studio, compiuto con gli stessi intenti, in Germania, ci fu detto dai tecnici tributari di quel paese che essi non avevano a disposizione alcuna anagrafe tributaria.

Ed aggiunsero con compiacimento che la evasione fiscale in Germania era sconosciuta in quanto il sistema tributario è basato sulla coscienza fiscale del cittadino e sul deterrente che l'amministrazione deve mettere in moto per dare al contribuente la sensazione che il fisco non può essere facilmente frodato.

Questi due esempi dimostrano che il primo errore compiuto nel nostro paese (generalizzo le responsabilità) è stato quello di aver voluto considerare l'anagrafe, oltre che un mito, addirittura una meta, e di aver voluto

ritenere che, con la creazione di questo strumento altissimamente perfettibile (o perfetto) nella enunciazione astratta, l'evasione fiscale avrebbe potuto essere vinta. Ora ci stiamo rendendo conto, dopo le dichiarazioni amare ma realistiche del ministro e dopo le considerazioni dei colleghi di tutti i gruppi, che non si può considerare l'anagrafe tributaria l'unico elemento indispensabile per pervenire all'individuazione degli evasori fiscali. Ed allora, in linea di massima, possiamo essere d'accordo su un rinvio dell'applicazione del provvedimento relativo al codice fiscale, allo scopo di correggere l'impostazione dell'intero sistema dell'anagrafe tributaria in quanto, evidentemente, quella struttura, così come è congegnata, non potrebbe funzionare.

A questo punto, vorrei ricordare brevemente che non è esatto affermare che la mancata approvazione del decreto-legge presentato la scorsa estate in materia di assunzione del personale abbia costituito un evento negativo. Potrei addirittura sostenere l'opposto, in quanto oggi abbiamo appreso da un ministro esperto che, per poter rendere operante la struttura dell'anagrafe tributaria, è necessario assumere personale in possesso di un certo tipo di specializzazione. Questo problema è stato, a nostro avviso, impostato in maniera irrazionale fin dall'inizio. Noi, infatti, abbiamo sempre sostenuto che, prima di assumere nuovo personale, sarebbe stato opportuno studiare le attrezzature di cui il nuovo sistema avrebbe dovuto usufruire: alla nostra osservazione, invece, non fu dato alcun rilievo. Se non erro, il primo decreto delegato concerneva proprio l'assunzione di personale meccanografico ed allora ci fu comunicato, da parte dei responsabili del settore, che quelle norme avrebbero già potuto dare avvio alla riforma tributaria. In seguito all'emanazione di questo decreto, furono espletati dei concorsi e fu stabilito di assumere il personale che quel decreto prevedeva. Le successive lacune e contraddizioni sono venute poi dall'amministrazione, non dai gruppi politici i quali, anziché ricevere lumi dalla prima, si sono venuti a trovare in una situazione di confusione a causa delle dilazioni da essa stabilite.

Un'altra prova del modo irrazionale in cui si è proceduto in materia di codice fiscale è data dal decreto delegato del 29 settembre 1973, n. 605, contenente disposizioni incomplete ed inesatte, tanto che venne emanato in seguito lo stralcio del decreto delegato numero 605-*bis*, inapplicato ed ora sostituito da uno strumento legislativo più corretto, cioè dal disegno di legge, già approvato dall'altro ramo del Parlamento, che ora noi ci accingiamo ad approvare.

Gli errori in materia sono stati compiuti da precedenti amministrazioni, ed ora essi si ripercuotono sullo stato di attuazione della riforma tributaria e, indubbiamente, se non venissero corretti con tempestività e realismo, potrebbero dar luogo ad ulteriori inconvenienti.

A noi sembra ragionevole l'impostazione che il ministro delle finanze ha voluto dare al problema, sfrondandolo da una serie di fabulazioni tendenti a creare il mito dell'anagrafe tributaria, e facendoci invece toccare con mano l'amara e cruda realtà in cui oggi operiamo.

Diceva Esopo: *Quanta species cerebrum non habet*: ebbene, noi oggi possiamo dire di avere a disposizione gli elaboratori elettronici, ma non disponiamo di personale adeguatamente addestrato per mettere in opera quei macchinari troppo complessi.

Noi ci auguriamo di poter riprendere con maggiore compiutezza i discorsi connessi al problema della riforma tributaria che, per entrare in funzione, dovrà senza dubbio essere riveduta con una operazione di vera e propria « controiforma ».

Onorevole Pandolfi, io ho parlato di controriforma usando il termine nel senso migliore: ella dovrebbe sapere che la controriforma cercò di correggere gli errori della riforma, ed è questo lo spirito con cui faccio quel riferimento: a mio avviso dobbiamo eliminare le lacune, le storture di un sistema cercando di pervenire a dei risultati concreti, scendendo, cioè, su un terreno più reale. Credo sia questa la forma migliore per difendere una riforma, per salvaguardare i criteri essenziali sui quali essa si basa: la perequazione tributaria, che oggi non esiste, la persecuzione degli evasori che potrebbe divenire realtà, a prescindere dall'attuazione del nuovo sistema, se al cittadino si desse la sensazione che il fisco è in grado di perseguirlo. È inutile dare la sensazione all'opinione pubblica che il codice fiscale è operante se ciò non risponde a verità; è inutile del pari dare la sensazione che il sistema dell'anagrafe tributaria è già entrato in funzione se ciò non corrisponde alla realtà: è invece necessario svolgere un'opera divulgativa in questo campo. Ad esempio, esistono alcune norme della legge di delega che autorizzano spese cospicue a tal fine: è opportuno che i cittadini vengano messi a conoscenza dei criteri che sono alla base della riforma. A noi non risulta che tali spese siano state effettuate: sono stati pubblicati centi-

naia di migliaia di volumi, ma non ci risulta che siano stati scritti dei manuali che spieghino al contribuente, ad esempio, il *Modello 740* che presuppone la conoscenza dei problemi fiscali e che non tutti sono quindi in grado di compilare.

Concludendo, con questa raccomandazione e con i modesti suggerimenti che mi sono permesso di dare a nome del gruppo del MSI-destra nazionale, sulla base di esperienze e nozioni acquisite studiando il problema, esprimo parere favorevole all'approvazione del provvedimento.

SERRENTINO. Sono d'accordo, anche a nome del gruppo liberale, sul progetto di legge in discussione.

Ho seguito, purtroppo, saltuariamente per altri impegni parlamentari, la relazione del ministro Visentini, ma dal taglio delle parole ho avuto la netta sensazione che finalmente si parlasse con chiarezza di problemi che ci riguardano in una prospettiva, non solo a breve, ma anche a lungo termine.

Rientra in una prospettiva a lungo termine l'impostazione seria dell'anagrafe tributaria, con quella discriminazione nelle date cui ha accennato il ministro, perché riempirsi di dati che non potranno essere utilizzati significherebbe gravare l'amministrazione, non fornire dati agli uffici e distorcere lo scopo fondamentale dell'anagrafe.

Ho sentito parlare da parte di qualche collega di decentramento. Credo che per combattere l'evasione occorra puntare l'attenzione sui redditi da interesse, sui redditi professionali e su quelli da lavoro autonomo, forse anche sui redditi da capitale. Sugli ultimi abbiamo una certezza, la ritenuta all'origine. Se si parla per i redditi da patrimonio immobiliare di evasioni fiscali, è perché non abbiamo un catasto aggiornato, serio che possa dare certezza sui redditi e le rendite patrimoniali.

Il discorso sul decentramento potrebbe essere vasto e per quanto riguarda i redditi da impresa bisogna accennare ai dati più significativi. Soprattutto bisogna tenere conto che parlare di decentramento significa far sfuggire dei dati essenziali ai fini della rilevazione dei redditi da impresa.

Esiste pure un'altra preoccupazione, percepita anche dal paese. Con l'imposizione indiretta, con l'obbligo della tenuta di una data contabilità, ci si è messi su una certa strada, in direzione della documentazione dei fatti economici, e quindi della rilevazione dei relativi redditi. Ora, ci sono delle fasce di potenziali evasori e bisogna prendere dei provvedimenti, se è necessario, di una certa gravità. Chi vuole, ai fini dell'imposizione sul reddito delle persone fisiche, una documentazione sulla spesa di una certa rilevanza per una prestazione professionale di un certo tipo, oggi non può averla perché c'è il ricatto della maggiorazione del costo e del rifiuto della fatturazione. Questo è il nocciolo della questione.

Quando si parla invece di lavoratori autonomi, si parla di persone che vogliono certezza, che vogliono stare in regola con il fisco. Basta leggere le circolari interne delle loro associazioni, sono un continuo invito a mantenersi sulla retta esposizione dei dati contabili.

Anche in questo caso ci sono delle evasioni, ma allora perché non utilizziamo l'organizzazione degli uffici IVA ? Sapete che hanno tantissimo personale reclutato pure tra gli ex dazieri; ora, si vedono delle denuncie IVA, che provengono dai centri dove il personale delle abolite imposte di consumo svolge la sua attività, ammontanti a 10, quando le denuncie al dazio erano 20 o 30. Non si possono colpire in tempi brevi questi evasori ? Mi pare che ci siano gli strumenti e che essi non siano sfuggiti al ministro.

Certo occorre una certa collaborazione, ed anche noi abbiamo la colpa di non aver fatto passare quel provvedimento con cui il Ministero delle finanze ci chiedeva il rafforzamento del personale. Certo non possiamo tenere l'amministrazione finanziaria in questo stato di cose.

Qui si inserisce il problema di aumentare i quadri del personale dirigente, per le necessità più urgent, tenuto conto che non ha un supporto di meccanografici, come si voleva, e che c'è la necessità da parte degli uffici stessi di preparare il personale ai nuovi compiti.

E qui, onorevole ministro c'è una voce da tutto il paese, uno stato di necessità esterno. È l'indicazione che viene da tutte le categorie più serie, che chiedono tempo per meditare su alcuni determinati adempimenti, che vogliono andare alla determinazione di tutti i dati, cioè far collimare il reddito fiscale con quello reale. Anche questo rappresenta un grande sforzo, ma segna certamente un grosso passo in avanti. Vi è questa volontà che marcia ed i tempi sono brevi; il recentissimo decreto n. 688, emanato il 23 dicembre, pubblicato il 28 dicembre 1974, non sconvolge, anche per le imprese contabilmente più ferrate, questa materia ? Tutto ciò rende opportuno uno scorrimento del termine per le dichiarazioni.

Sono, questi, problemi che lascio alla sua meditazione. Devo dire che mi compiaccio per la chiarezza e la sicurezza con cui ci ha parlato di un aspetto molto importante.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

COCCO MARIA, *Relatore*. Ringrazio lo onorevole ministro, anche a nome del gruppo della democrazia cristiana, per aver avuto l'amabilità di aver introdotto la discussione. Ringrazio anche il ministro per aver sollevato alcuni punti come quelli della validità del valore tecnico del servizio dell'anagrafe tributaria, della gradualità che occorre usare affinché questo servizio possa ben operare, delle gestioni e dei problemi inerenti al personale.

Il mio compito di relatore è facilitato dalla completa, direi unanime, adesione che la Commissione ha manifestato nei confronti di una proposta che riveste un carattere tutt'altro che semplice come può a prima vista apparire.

Vorrei tornare a sottolineare alcuni spunti che sono stati sollevati qui, specialmente quelli riguardanti i possibili ritocchi alla riforma.

Occorre molta cautela nei ritocchi e nelle correzioni applicabili alla riforma fiscale perché potremmo trovarci di fronte a sorprese non molto piacevoli in sede di esecuzione.

Bisogna finire di parlare dell'anagrafe tributaria come di un mito, bisogna vederla come un servizio che ha il suo peso ed il suo valore. Bisogna essere, inoltre, cauti nel pensare che possiamo apportare delle modifiche nelle strutture dei tributi fino a quando non ci sarà la verifica della prima denuncia dei redditi.

A questo proposito ho avuto modo di apprezzare ancora di più le parole dette dal ministro, con molta chiarezza e senso di responsabilità.

VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Ho il dovere di rispondere ad alcune precise domande che mi sono state poste. Cercherò, quindi, di prescindere da considerazioni o impostazioni di ordine generale e comincerò a considerare quello che ha rilevato l'onorevole Buzzoni.

Anche altri colleghi hanno posto l'accento sul carattere essenziale dell'elemento umano con particolare riguardo alla preparazione selettiva e professionale. Ciò comporta, ovviamente, delle difficoltà anche di carattere legislativo. Lo strumento tributario è diventato più complesso sia in sede legislativa sia nelle sue procedure amministrative e organizzative. Occorrono quindi uomini più preparati. Quando si doveva applicare l'imposta sulle porte e sulle finestre, nel medioevo, tutto era più semplice, ma non più giusto.

Non mi soffermerò sul problema del decentramento sul quale non ho alcuna pregiudiziale da avanzare; se sarà efficace un sistema decentrato non vedo perché ci debbano essere questioni pregiudiziali.

Vi è anche la necessità di un coordinamento tra i vari comparti dell'amministrazione finanziaria. Esiste oggi un comitato composto da tre direttori generali e precisamente il direttore generale delle tasse, quello delle imposte dirette e quello dell'organizzazione dei servizi tributari, con la collaborazione esterna di consulenti.

Il comitato dovrà esaminare anche le proposte fatte dagli esperti: tutto questo sotto la responsabilità di un sottosegretario, con la speranza che questi possa rappresentare la continuità in questo lavoro anche in eventuali mutamenti di Governo.

Quanto ai numeri di codice fiscale che sono stati assegnati, sono 7 milioni e mezzo. Ne sono tornati indietro 800 mila con indicazioni di errori. Le risposte sono rimaste lì, perché gli uffici non erano in grado di rispondere. Qualcuno ha offerto le rettifiche, altri hanno scritto solo dei vituperi. Non si sa quanti non abbiano scritto affatto per segnalare gli errori.

Il numero di codici assegnati è piuttosto basso rispetto al numero di quelli da assegnare, ed occorre stare attenti a non congestionare il sistema nell'imminenza di quella scadenza: per questo motivo si è pensato di effettuare degli scaglionamenti.

Mi sono state rivolte giustamente domande in relazione al problema del personale. Noi avremmo intenzione di preparare un documento sullo stato del personale (non lo chiamo un « libro bianco » perché l'espressione è troppo solenne), in modo che l'amministrazione vi rifletta sopra; in tale documento saranno scritte le cifre accompagnate da memorie, oltre che da tabelle, in modo che i parlamentari nel deliberare siano informati. Possiamo assumere l'impegno di portare avanti in questi giorni, pur tra tante scadenze ed impegni, questo documento.

L'onorevole Buzzoni ha parlato di testi unici in relazione alle varie norme che si sono succedute. Anche io ritengo che sia indispensabile elaborarli. Finora ciò non è stato

possibile e per farlo dovrò chiedere una modificazione legislativa, perché l'articolo 17 della legge di delega in materia tributaria prevede i testi unici delle disposizioni emanate « in base alla presente legge » vale a dire i decreti delegati. Sono sopravvenute per altro, anche disposizioni di leggi formali e decreti-legge convertiti in legge, quindi occorre una piccola deroga, in modo che il testo unico comprenda anche le disposizioni di legge successive. Mi riservo di presentare questa proposta di modifica nei prossimi giorni.

Quanto ai controlli occorre essere in grado di farli, a molti fini. Per esempio per evitare le frodi che sono esposte in un libro, *L'industria della frode fiscale*, uscito in Francia e tradotto anche in italiano. Vi sono delle ditte o società, i cui amministratori sono un Bianchi, un Rossi o un Verdi (tutti inesistenti), che rilasciano fatture con l'IVA, utili ai fini delle detrazioni. Questo è un tipo di controllo importante, perché vi è il rischio di richieste fraudolente di rimborsi all'esportazione.

Vorrei poi dire all'onorevole Serrentino che nel settore degli uffici IVA esiste il primo reparto, che raccoglie gli elementi, ma in molti casi non esistono ancora i secondi reparti; mancano strutture umane ed organizzative per l'utilizzazione degli elementi. Abbiamo dato alla guardia di finanza facoltà di intervenire in materia di imposte dirette; raccoglie elementi in materia di IVA e li trasmette agli uffici. Tuttavia non esiste un secondo reparto che dovrebbe utilizzare tali elementi e compiere accertamenti. Ciò dà la misura di quanto sia grave la situazione dell'amministrazione per quanto riguarda uomini e strutture. L'ufficio IVA che raccoglie gli elementi dichiarati dal contribuente...

SERRENTINO. ...abbondantemente mutilati !

VISENTINI, *Ministro delle finanze*. In qualche caso sì, in altri no. Un « mostro » come l'ufficio di Milano non può funzionare, bisogna spezzarlo, occorre crearne altri a Monza, a Lodi, a Gallarate, a Busto. Probabilmente nella stessa Milano occorre dividere questo ufficio in due o tre uffici. L'amministrazione non ha molte possibilità, e ciò, psicologicamente, dà al contribuente la sensazione di poter evadere perché non vi sono controlli.

Questo è un problema su cui ho molto meditato. D'altra parte qual è la scelta ? L'alternativa è forse quella di non dire la verità al Parlamento, ai colleghi, alla stessa amministrazione, quando poi i contribuenti sanno meglio di noi come stanno le cose ? Penso invece che sia meglio affrontare i problemi sapendo tutti qual è la situazione. Vi è uno scopo nel tentare di attuare un programma triennale, che ho dichiarato, e che è bene tutti colgano l'occasione per dichiararlo. Il termine di prescrizione è di cinque anni; se riusciamo a mettere a posto la situazione in tre anni, come è possibile fare con una buona approssimazione, le persone che oggi tenteranno di evadere saranno individuate retroattivamente ed acquisiremo materiale imponibile importante. Sarebbe bene che qualcuno, magari il sottosegretario Pandolfi, andasse alla televisione e sottolineasse questo aspetto.

Giustamente si è rilevato che alcune cose importanti sono cominciate con la riforma tributaria.

Sottolineava l'onorevole Serrentino che l'acquisizione dei redditi da capitale ha rappresentato un grosso passo avanti. Abbiamo senz'altro introdotto un forte elemento di ordine in un settore dove si registravano grosse evasioni. Del resto il Governo ha aumentato sensibilmente, con una nota di variazione, le previsioni di entrata per le ritenute sulle obbligazioni e sugli interessi bancari passando da una previsione di 170 miliardi ad una di 800 miliardi. Inoltre, come ripeto, abbiamo anticipato di molto l'obbligo del versamento di queste somme.

In materia di imposte dirette, le evasioni avvenute per il passato non possono essere perseguite se, come nella maggior parte dei casi, sono colpite dal condono. Per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente, va tenuto presente che essi rappresentano oggi il 64 per cento del reddito nazionale, è logico quindi che ci debba essere un carico fiscale adeguato, non dico corrispondente perché su questi redditi l'ILOR non viene applicata. Prima della riforma in pratica su questi redditi veniva pagata solo l'imposta di ricchezza mobile C-2 mentre la complementare era largamente evasa.

Anche se non abbiamo disponibili i dati nominativi (che saranno noti entro il 31 marzo di quest'anno) ho ricavato alcuni dati da un significativo campione di otto grandi imprese. Nel 1971 si è avuta una bassissima percentuale di dichiarazioni di redditi superiori a 10 milioni.

CESARONI. Esistevano più automobili che costavano 10 milioni che redditi superiori a questa cifra.

VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Una volta, nel 1938 o nel 1939, il senatore del regno Ricci disse che in Italia risultavano solo 111 redditi superiori alle 100 mila lire e quindi i senatori, dato che erano più di 111, sicuramente erano evasori.

Tornando al campione di dati che ho rilevato, mi sono fatto dare da 8 grandi imprese i dati per fasce di redditi: su 330 mila dipendenti ce ne sono oltre 7 mila che hanno un reddito superiore ai 10 milioni. Questo è un fatto molto importante che ci permetterà di fare confronti con aziende degli stessi settori. Risulta inoltre che la progressività opera in modo sensibile e che l'incremento del gettito deriva principalmente da questo fatto.

Prendo atto dei ritardi che sono stati denunciati in particolar modo dall'onorevole Macchiavelli (che certamente conosce le difficoltà dell'amministrazione per averle sofferte prima di me) e dichiaro che sono disposto a cercare di porre qualche rimedio agli inconvenienti che derivano dai ritardi sulla mobilità dei funzionari e a tutti gli altri ritardi che si sono verificati nel settore.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli, che, non essendo stati presentati emendamenti, porrò direttamente in votazione dopo averne dato lettura:

ART. 1.

Le disposizioni relative all'obbligo dell'indicazione del numero di codice fiscale, previste nel decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, hanno effetto:

a) dal 1° gennaio 1977 per gli atti di cui alle lettere *c*), *d*), *e*) *f*), *g*) ed *i*) dell'articolo 6 del predetto decreto con esclusione di quelli indicati dagli articoli 27, 28, 29, 31 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni;

b) dal 1° luglio 1977 per gli atti di cui alla lettera *b*) del detto articolo 6, per gli atti di cui all'ultimo comma dello stesso articolo nonché per le dichiarazioni e allegati di cui agli articoli 27, 28, 29, 31 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni;

c) dal 1° gennaio 1978 per gli atti di cui alle lettere *a*) ed *h*) del medesimo articolo.

(*È approvato*).

ART. 2.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica.

(*È approvato*).

Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto del disegno di legge esaminato nella seduta odierna.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Disegno di legge: « Disposizioni sulla decorrenza dell'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale » (*Approvato dalla VI Commissione permanente del Senato*) (3456):

Presenti e votanti	25
Maggioranza	13
Voti favorevoli	17
Voti contrari	8

(*La Commissione approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Azzaro, Belussi Ernesta, Buzzoni, Cesaroni, Ciampaglia, Cirillo, Cocco Maria, Dal Sasso, Frau, Giovannini, Grassi Bertazzi, La Loggia, Macchiavelli, Mancinelli, Pavone, Pellicani Giovanni, Postal, Raffaelli, Rende, Santagati, Sanza, Serrentino, Spinelli, Terraroli, Vincenzi.

La seduta termina alle 14.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO