

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1833

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISENTINI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(SCALFARO)

COL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(LONGO)

E COL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(DE MICHELIS)

Delega al Governo per la istituzione e la disciplina
del servizio di riscossione dei tributi

Presentato il 22 giugno 1984

ONOREVOLI DEPUTATI! — 1. — La legge 9 ottobre 1971, n. 825, di delegazione legislativa per la riforma tributaria si occupò solo marginalmente dei problemi relativi alla riscossione dei tributi e soprattutto si astenne dall'intervenire nella materia dei servizi di riscossione dimostrando anzi di voler preservare il sistema

esattoriale. Il legislatore delegante fu evidentemente mosso dalla preoccupazione che l'abbandono di tale sperimentato sistema o anche soltanto una sua radicale modificazione avrebbe potuto compromettere l'avvio del nuovo ordinamento tributario, creando difficoltà applicative nella delicata fase della riscossione dei nuo-

vi tributi. La legge conteneva tuttavia alcuni principi e criteri direttivi la cui attuazione non poteva non influire sulle tradizionali forme di esazione dei tributi diretti e non ripercuotersi quindi sul sistema esattoriale. In particolare, il principio della estensione del campo di applicazione della ritenuta alla fonte e quello del perfezionamento e ampliamento del sistema del versamento diretto non potevano non produrre effetti sul sistema esattoriale per la riduzione che ne sarebbe derivata all'ambito di applicazione dello strumento tipico della riscossione tramite esattoria e cioè della iscrizione a ruolo.

La rilevanza di queste innovazioni e la conseguente esigenza di un intervento legislativo sulla riscossione esattoriale vennero poste in luce dalla Commissione parlamentare per la riforma tributaria chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto delegato che apportava modifiche ed integrazioni al testo unico delle leggi sui servizi di riscossione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1963, n. 858. La Commissione, pur avvertendo la necessità di preservare inalterato il sistema esattoriale nel primo periodo di applicazione dei nuovi tributi, e dimostrando così di condividere la preoccupazione che aveva presieduto alla scelta del legislatore delegante, si dichiarò contraria alle norme che regolavano la conferma degli esattori al termine del periodo transitorio, giudicando opportuno che durante tale periodo si provvedesse sul definitivo assetto del sistema di riscossione delle imposte dirette. Il decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 603, si limitò conseguentemente a prevedere la conferma degli esattori per soli nove anni (dal 1975 al 1983).

L'occasione per un più ampio dibattito parlamentare sul tema della riscossione delle imposte dirette fu successivamente offerta dall'esame del disegno di legge n. 2170 (Atto Senato, IV legislatura), tradotto poi nella legge 2 dicembre 1975, n. 576, che, introducendo il principio dell'autoliquidazione dell'imposta da parte dei contribuenti IRPEF e del suo versa-

mento diretto alla Tesoreria dello Stato mediante delega ad un'azienda di credito, veniva a limitare in notevole misura lo spazio di operatività del sistema esattoriale. In quella circostanza il dibattito insorto intorno alle distorsioni manifestatesi all'interno del sistema esattoriale a seguito della riforma tributaria, specialmente in materia di remunerazione del servizio, finì con il coinvolgere il sistema stesso e le ragioni della sua sopravvivenza.

Ne trasse motivo il Governo per presentare al Parlamento il 19 dicembre 1977 un disegno di legge (Atto Camera 1945, VII legislatura) il cui obiettivo era di porre definitivamente termine, allo scadere del periodo transitorio, al sistema esattoriale e attribuire all'Amministrazione finanziaria la gestione diretta del servizio di riscossione delle imposte dirette.

Il disegno di legge decadde con lo scioglimento anticipato delle Camere e il Governo il 28 febbraio 1980 ne presentò un altro (Atto Camera n. 1447, VIII legislatura) che confermava la scelta operata dal precedente sulla « statalizzazione » del servizio di riscossione delle imposte.

Anche l'iter parlamentare di questo disegno di legge fu interrotto dall'anticipata fine della legislatura, non prima però che su di esso si manifestassero, in sede di esame da parte della Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, motivate riserve e perplessità tanto da indurre il Governo ad accogliere l'invito ad una riconsiderazione della materia ed a presentare nel gennaio 1982 una serie di emendamenti che, abbandonando la via originariamente seguita della « statalizzazione » del servizio, si proponevano di apportare al sistema esattoriale rilevanti modificazioni strutturali.

I problemi che in tema di riscossione delle imposte sul reddito sono stati sollevati dalla riforma tributaria e dalle innovazioni successivamente intervenute sono pertanto rimasti finora insoluti. Il tempo trascorso non può tuttavia considerarsi perduto: le iniziative legislative frattanto intraprese e le vicende che le hanno segnate hanno consentito un ap-

profondito esame degli aspetti essenziali della questione, una valutazione obiettiva e realistica delle esigenze da soddisfare e delle soluzioni praticabili, nella salvaguardia del preminente interesse dell'Amministrazione finanziaria. Gli elementi di giudizio emersi sono stati attentamente vagliati ed hanno condotto alla predisposizione dell'unito disegno di legge che il Governo sottopone all'approvazione del Parlamento dopo aver provveduto, nell'approrssimarsi della scadenza del periodo transitorio delle gestioni esattoriali, a prorogarne la durata fino al prossimo 31 dicembre, con il decreto-legge 18 ottobre 1983, n. 568, convertito nella legge 9 dicembre 1983, n. 681.

2. — La scelta operata con i due ricordati disegni di legge di porre fine al sistema esattoriale e di affidare all'Amministrazione finanziaria il compito di provvedere direttamente alla riscossione delle imposte dirette si basa su tre ordini di motivi, ampiamente esposti nelle rispettive relazioni illustrative e che sostanzialmente rispecchiano le critiche mosse al sistema stesso nel corso di questi anni.

Si adducono anzitutto ragioni per così dire di principio: il sistema esattoriale viene considerato come un'istituzione anacronistica, legata ad una concezione della potestà impositiva dello Stato e delle connesse funzioni amministrative che privilegiava il momento dell'imposizione tributaria e del concreto accertamento del relativo onere rispetto a quello meramente esecutivo della riscossione del tributo e giustificabile soltanto in base ad una diversa e ormai superata visione del rapporto tributario e più in generale dei rapporti tra il cittadino e lo Stato. A queste considerazioni si sono di recente aggiunte le preoccupazioni per talune manifestazioni di inquinamento di alcuni ambienti sociali provenienti da determinati settori del sistema esattoriale.

Si osserva poi che le accennate innovazioni introdotte nei modi di esazione dei tributi hanno fatto venir meno la necessità e la convenienza di tale sistema. L'ampio spazio che si è venuto assegnan-

do a modi di pagamento spontanei delle imposte da parte dei contribuenti attraverso le diverse ipotesi di versamento diretto e le dimensioni assunte dal volume di tale sistema di riscossione rispetto a quelle, di gran lunga più contenute, del volume delle riscossioni eseguite con il tradizionale strumento del ruolo hanno non solo ristretto notevolmente l'area di esclusiva operatività del sistema esattoriale, ma hanno finito anche con l'alterarne l'equilibrio economico. Ciò è dipeso soprattutto dal fatto che la parte quantitativamente più consistente dei versamenti diretti da eseguire in esattoria dai sostituti d'imposta si è concentrata in un ridotto numero di grandi esattorie.

Se ne deduce — ed è questo il terzo ordine di motivi — che il sistema esattoriale è divenuto nel suo complesso antieconomico. Ai sensibili profitti conseguiti da alcune esattorie, quelle appunto più favorite dalla concentrazione dei versamenti diretti, fanno riscontro i modesti introiti delle esattorie site in zone meno sviluppate e svantaggiate dalle regole di localizzazione di tali versamenti le quali si trovano sovente in una situazione di squilibrio dei conti di gestione fronteggiabile soltanto attraverso integrazioni dello aggio. Ne deriva che, date l'incomprimibilità dei costi di gestione e la non compensatività di essi nell'ambito del sistema a causa della sua rigidità strutturale e in dipendenza anche dei criteri di determinazione degli aggi, vengono a riversarsi sullo Stato (cui fa carico l'onere della remunerazione degli esattori) e quindi sulla collettività, tutti i maggiori costi del servizio aumentati dai profitti conseguiti dalle gestioni attive.

3. — I tre ordini di motivi suesposti non possono considerarsi determinanti ai fini della scelta operata dalle due precedenti iniziative legislative e soprattutto non sono preclusivi di soluzioni diverse da quelle della completa « statalizzazione » del servizio. Certamente non il secondo e il terzo che attengono specificamente ad aspetti peculiari del sistema esattoriale, al modo come esso è strutturato e alle di-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

storsioni che ne sono derivate, alla sua funzionalità ed economicità. Si tratta quindi di motivi che si basano su innegabili condizioni obiettive di inadeguatezza ed insufficienza del sistema la cui eliminazione non richiede necessariamente che la riscossione dei tributi sia effettuata direttamente dall'Amministrazione finanziaria. Quanto agli altri motivi essi vengono superati con le radicali modificazioni che il presente disegno di legge propone le quali portano ad un sostanziale superamento del sistema esattoriale, per lo meno nella sua tradizionale configurazione.

Nella scelta della soluzione più idonea non può d'altra parte non avere un ruolo decisivo una realistica valutazione delle possibilità dell'Amministrazione finanziaria di provvedere direttamente alla riscossione delle imposte dirette. Tale valutazione va evidentemente fatta non con riguardo al sistema di riscossione mediante versamento diretto da parte dei contribuiti, il cui campo di applicazione può essere anche ulteriormente ampliato senza che ne derivino particolari difficoltà di attuazione. Si devono invece considerare le capacità dell'Amministrazione di esperire le procedure della riscossione coattiva. Ed è sulla sua attitudine ad assolvere questo specifico compito che deve basarsi ogni decisione. A questo proposito va tenuto presente che la propensione dei contribuenti ad adempiere volontariamente il proprio obbligo tributario è largamente condizionata dalla efficacia dei mezzi di riscossione coattiva. Vi è quindi il pericolo che se l'attività dell'Amministrazione nell'esperimento delle azioni esecutive non risultasse adeguatamente efficiente potrebbero ridursi, in misura difficilmente prevedibile, gli adempimenti volontari dei contribuenti, con conseguente grave pregiudizio per la certezza del gettito tributario.

Un'obiettivo considerazione delle condizioni in cui versa l'Amministrazione finanziaria induce a ritenere che un tale pericolo sia concreto e reale. Va invero considerato che la riscossione coattiva, intesa come complesso di adempimenti ed insieme coordinato di attività organizzata, richiede un grado di professionalità certa-

mente non improvvisabile del quale non è dotata l'Amministrazione finanziaria, che per le più volte denunciate carenze di personale, non è neppure in grado di far fronte ai maggiori compiti di cui è già gravata.

Sono queste le ragioni che, come si è detto, hanno indotto prima la Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati a dubitare della bontà della soluzione proposta con il disegno di legge n. 1447, ed il Governo poi a presentare i ricordati emendamenti che di recente sono stati recepiti in una proposta di legge di iniziativa parlamentare (Atto Camera n. 956).

Sulla scorta di queste indicazioni è stato predisposto l'unito disegno di legge con il quale si intende apportare radicali innovazioni nel servizio della riscossione dei tributi, con sostanziale abbandono del sistema esattoriale come finora configurato.

4. — La complessità della materia da regolare e gli aspetti strettamente tecnici che essa presenta, i quali richiedono una appropriata formulazione delle norme, hanno consigliato la predisposizione di un provvedimento di delegazione legislativa.

Esso si ispira a tre criteri fondamentali: l'affermazione che il servizio di riscossione dei tributi costituisce manifestazione dell'attività propria dell'Amministrazione finanziaria che la esercita tramite concessionari dotati di peculiari caratteristiche soggettive e operanti in ambiti territoriali determinati in modo da assicurare unitarietà delle singole gestioni ed economicità e trasparenza di esse; l'abbandono del sistema di remunerazione ad aggio e la determinazione dei compensi con esclusivo riferimento alla obiettiva predeterminazione dei costi del servizio ed ai risultati conseguiti; la tutela del personale esattoriale e l'utilizzo della loro professionalità.

Coerentemente al primo criterio viene prevista la istituzione del servizio di riscossione dei tributi come ufficio centrale del Ministero delle finanze alle dipendenze del Ministro. È altresì prevista la costituzione di una Commissione quale organo collegiale tecnico con funzioni di amministrazione attiva, di controllo e consultiva.

L'attività affidata al servizio comprende non solo la esazione dei tributi attualmente riscossi tramite esattoria, ma si estende anche alla riscossione coattiva dell'imposta sul valore aggiunto, delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, delle imposte sulle successioni e donazioni, dell'INVIM, delle imposte di fabbricazione e di quelle erariali di consumo nonché dei diritti doganali. E sembrato infatti opportuno far convergere nell'ambito del servizio le procedure esecutive riguardanti i suddetti tributi al fine di sollevare i diversi uffici da onerose incombenze e nel contempo di utilizzare appieno le specifiche strutture del servizio con vantaggio di razionalità ed economicità.

A questi intendimenti risponde la facoltà attribuita al legislatore delegato di estendere l'attività del servizio anche alla riscossione dei canoni e proventi del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato nonché di ogni altra entrata dello Stato e degli altri Enti pubblici.

L'intento di agevolare i contribuenti, offrendo loro la possibilità di avvalersi delle strutture del servizio per la esecuzione dei versamenti diretti relativi all'IRPEF, all'ILOR e all'IVA, presiede all'attribuzione ad esso anche dell'esazione di tali versamenti. L'attuazione di questo criterio direttivo non comporterà, come espressamente previsto, l'eliminazione delle aziende di credito come soggetti delegabili ad effettuare i detti versamenti, ma implicherà soltanto che questi potranno essere eseguiti anche presso i concessionari del servizio, i quali li riceveranno come agenti della riscossione. Non ne deriverà alcun ulteriore onere per lo Stato essendo prevista nei confronti dei concessionari la medesima remunerazione stabilita per le aziende di credito delegatarie.

5. — La gestione del servizio, come si è detto, dovrà essere affidata a soggetti aventi particolari requisiti. È questo uno degli aspetti di particolare rilievo del provvedimento che varrà a dare al nuovo ordinamento connotati assolutamente diversi da quelli che caratterizzavano il sistema esattoriale.

La gestione del servizio potrà essere attribuita soltanto agli istituti ed aziende di credito sia pubblici che privati, comprese le Casse di risparmio e le Casse rurali e artigiane, queste ultime purché aventi un patrimonio non inferiore ad un miliardo di lire, a sezioni speciali autonome degli stessi istituti ed aziende e a società per azioni con un capitale versato non inferiore a un miliardo di lire. Tali società dovranno avere per oggetto esclusivo la gestione in concessione del servizio e potranno essere costituite unicamente dagli istituti e aziende di credito predetti o da persone fisiche. Ad evitare che le limitazioni imposte alla partecipazione alle dette società possano essere eluse attraverso successive modificazioni della composizione sociale è espressamente stabilito che il trasferimento delle azioni per atto tra vivi dovrà essere autorizzato dal Ministero delle finanze pena la inefficacia del trasferimento stesso nei confronti della società. L'eventuale inosservanza di questa prescrizione potrà condurre alla decadenza dalla concessione. L'espresso richiamo delle recenti disposizioni introdotte nella legge 31 maggio 1965, n. 575, dirette a combattere il fenomeno mafioso varrà ad impedire che la concessione possa essere conferita o mantenuta nei confronti di soggetti nel cui ambito siano presenti persone coinvolte nelle attività considerate dalle dette disposizioni.

Dalla esigenza di soddisfare concretamente il pubblico interesse non solo scaturisce la disciplina del conferimento della gestione con concessione amministrativa di durata decennale disposta con decreto ministeriale e la previsione di procedure che assicurino un ampio concorso e l'aggiudicazione al concorrente più idoneo all'espletamento del servizio con economicità della gestione; ma deriva altresì l'assunzione da parte del concessionario dell'obbligo di gestire secondo le direttive dell'Amministrazione anche per quanto attiene alla organizzazione degli uffici da porre a disposizione dei contribuenti.

All'esigenza di assicurare concretamente la economicità della gestione risponde il criterio di delimitazione delle zone di

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

operatività delle singole concessioni. Queste sono infatti individuate anzitutto con riferimento al territorio della provincia inteso come dimensione minima dell'ambito territoriale della concessione e con la possibilità di aggregazioni più ampie riguardanti il territorio di più province anche non contigue, in base a criteri che tengono conto del numero dei contribuenti e dell'ammontare globale dei tributi riscuotibili. Ciò al fine di assicurare che la gestione dell'intero servizio sia ripartita territorialmente per zone tra esse non disomogenee, che non presentino accentuati costi differenziali che possano creare situazioni di privilegio.

Si è inteso in tal modo evitare l'insorgere delle distorsioni che il sistema esattoriale, strutturato con riferimento al territorio comunale o di più comuni, in sede consortile, ha evidenziato e rendere concretamente operante una delle più significative indicazioni che l'esperienza acquisita in questi ultimi anni ha fornito. Si è infatti riscontrato che, secondo dati aggiornati al 31 dicembre 1983, su un totale di 3.308 esattorie — escluse quelle operanti in Sicilia — la maggior parte di esse, e cioè 2.236, avevano un carico complessivo di 2.320 miliardi circa rispetto ad un ammontare globale di tutte le esattorie di 45.231 miliardi circa, e che due terzi di tale carico globale faceva capo a 59 esattorie. Questa realtà non può essere ulteriormente ignorata e deve essere radicalmente modificata (anzitutto con una diversa delimitazione dell'ambito territoriale delle singole concessioni), se si intende conseguire una reale rispondenza del sistema di riscossione all'attuale situazione dei modi di esazione dei tributi e alle esigenze di razionalità ed economicità del sistema, ottenendo così una sensibile riduzione dei costi.

Al principio dell'economicità della gestione risponde inoltre uno specifico criterio direttivo: l'unitarietà delle singole gestioni, anche operanti nell'ambito di più province e anche nelle ipotesi di conferimenti, ancorché in tempi diversi, di concessioni territorialmente distinte. L'unicità delle gestioni consentirà infatti di as-

sicurare una maggiore perequazione dei costi e quindi un soddisfacente equilibrio dei conti economici.

6. — Il secondo criterio rispecchia l'esigenza di superare il sistema di remunerazione ad aggio che ha finito con il presentare l'inconveniente di forfezzare le differenze di costo e di rischio. È infatti previsto un più articolato sistema di remunerazione che ha riguardo alle diverse forme di riscossione; in particolare per quanto concerne i versamenti diretti è prevista una commissione pari a quella stabilita in favore delle aziende di credito per i versamenti effettuati per conto dei contribuenti; per quanto riguarda i pagamenti spontanei dei contribuenti effettuati a seguito di iscrizione a ruolo, ingiunzione o altro titolo prima che siano iniziate le procedure esecutive, è previsto un compenso in misura percentuale delle somme riscosse determinato tenendo conto oltre che dei costi specifici anche del prevedibile ammontare globale di tali riscossioni, in modo da evitare il crearsi di situazioni sperequate. Infine per tutte le riscossioni coattivamente effettuate è previsto il rimborso delle spese delle procedure esecutive, predeterminate con apposita tabella approvata dal Ministro delle finanze, ed un compenso anch'esso fissato in misura percentuale delle somme riscosse con riguardo all'ammontare medio delle esecuzioni fruttuose e all'incidenza di esse sull'importo complessivo delle altre somme riscosse.

È apparso opportuno ripartire tra lo Stato e i contribuenti l'onere delle spese e dei compensi di riscossione in modo da far gravare su questi ultimi gli effetti delle loro inadempienze. Sono pertanto poste a carico dello Stato la commissione relativa ai versamenti diretti ed il compenso per i pagamenti spontanei quando non sia prevista altra forma di adempimento prima della formazione del titolo esecutivo. Sono altresì a carico dello Stato le spese delle procedure esecutive rimaste interamente infruttuose. L'importo di esse è per altro ridotto al cinquanta per cento dell'ammontare stabilito nell'anzidetta ta-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

bella. Ciò costituirà un incentivo al conseguimento di risultati positivi delle riscossioni coattive perché soltanto la fruttuosità di esse consentirà al concessionario di recuperare l'intero ammontare delle spese sostenute e di percepire il compenso. Vengono invece poste a carico dei contribuenti il rimborso delle spese delle procedure esecutive e i relativi compensi, nonché il compenso per i pagamenti anche volontariamente effettuati quando l'obbligo tributario poteva essere adempiuto prima della formazione del titolo esecutivo.

La determinazione dei compensi è demandata alla Commissione di cui più sopra si è fatto cenno che — per le competenze tecniche che esprime — è in grado di effettuare rilevazioni ed analisi (anche per le revisioni biennali della misura dei compensi e dei rimborsi di spese) così come è in condizioni di provvedere all'espletamento delle procedure di conferimento e di vigilare sull'attività dei concessionari proponendo al Ministro i provvedimenti opportuni compresa la revoca o la decadenza.

I criteri prescelti per la determinazione dei compensi e i vantaggi che deriveranno dalla più razionale ripartizione territoriale delle gestioni autorizzano la previsione di una apprezzabile riduzione del costo del servizio rispetto agli oneri derivanti dalla corresponsione dell'aggio agli esattori.

7. — Al legislatore delegato è affidato anche il compito di regolare la cessazione del sistema esattoriale dettando, tra l'altro, le norme necessarie per la definizione delle posizioni debitorie degli esattori nei confronti dello Stato e degli altri enti impositori e per procedere alla liquidazione delle quote rimaste definitivamente inesigibili. A ciò si dovrà provvedere mediante assegnazione di speciali titoli di debito pubblico di durata decennale aventi un tasso di interesse non superiore a quello previsto per i buoni del tesoro poliennali.

Dovranno altresì essere emanate le disposizioni per disciplinare la successione

dei concessionari nelle procedure di riscossione già affidate agli esattori e non ancora definite all'atto della dismissione dell'esattoria. È per altro previsto che gli esattori potranno proseguire direttamente tali procedure qualora non intendano conseguire il recupero delle somme eventualmente anticipate per il principio del non riscosso come riscosso, attraverso l'attività del concessionario.

La cessazione del sistema esattoriale comporta la messa in liquidazione del Consorzio nazionale obbligatorio tra gli esattori costituito con decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1952, n. 1141. Al fine di conservare all'Amministrazione finanziaria il contributo di collaborazione di tale organismo, è previsto che le attività e il personale del consorzio vengano trasferite al costituendo consorzio obbligatorio tra i concessionari, provvedendosi soltanto a liquidare i diritti degli esattori come previsto dall'articolo 25 del predetto decreto.

8. — La tutela del personale delle cessate esattorie e ricevitorie è assicurata mediante la prevista successione dei concessionari nei rapporti di lavoro dei dipendenti in servizio alla data del 31 dicembre 1983 ed iscritti al Fondo di previdenza, e che alla data del conferimento non hanno maturato il diritto a pensione e comunque non hanno compiuto il sessantesimo anno o il cinquantacinquesimo anno di età rispettivamente per gli uomini e le donne. Al personale che passerà alle dipendenze dei concessionari viene assicurata la conservazione della posizione giuridica, economica e previdenziale acquisita e la preservazione del posto di lavoro nell'ambito della stessa regione nella quale prestava precedentemente servizio.

La salvaguardia dell'occupazione è estesa anche alle persone fisiche titolari di piccole esattorie, alle quali è data la possibilità di essere assunte come dipendenti dei concessionari.

Nell'intento di contenere i costi relativi al personale delle nuove gestioni in concessione, è sembrato opportuno favorire l'esodo volontario riconoscendo a

coloro che intendono recedere dal rapporto di lavoro una anzianità convenzionale agli effetti pensionistici di tre mesi per ogni anno di servizio prestato con un massimo di cinque anni. L'onere finanziario che ne potrà derivare a carico dello Stato, per altro non quantificabile, troverà compensazione nel previsto minor costo del servizio.

Nell'esercizio della delega dovranno infine essere emanate norme per la revisione delle vigenti disposizioni in tema di riscossione dei tributi e delle altre entrate oggetto del provvedimento in rassegna e quelle concernenti i servizi della riscossione contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 858 del 1963 al fine di coordinarle con le norme dei decreti delegati e per uniformare tutte le procedure esecutive secondo criteri di semplicità e funzionalità.

La delega dovrà essere esercitata nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge e sui provvedimenti delegati dovrà esprimere il parere la Commissione parlamentare per la riforma tributaria.

Separata menzione merita il disposto dell'articolo 4 che fissa (a partire dalla data di entrata in vigore della legge-delega) a lire 3.200 e a lire 100.000 rispettivamente gli importi minimo e massimo delle commissioni dovute alle aziende di credito delegate dai contribuenti ad eseguire i versamenti diretti in acconto o a saldo delle imposte dovute su dichiarazione.

Come è noto, l'articolo 17 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, stabilì che il pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (ad eccezione di quella dovuta sui redditi soggetti a tassazione separata) dovuta in base alla dichiarazione doveva effettuarsi alla tesoreria dello Stato mediante delega del contribuente ad aziende di credito in favore delle quali veniva prevista una commissione nella misura dello 0,25 per cento dell'importo del

pagamento effettuato alla tesoreria, con un minimo di lire cinquecento e fino a un massimo di lire trentamila. Con legge 12 novembre 1976, n. 751, il sistema del versamento mediante delega del contribuente ad aziende di credito venne esteso anche ai pagamenti di imposta sul valore aggiunto e l'importo minimo della commissione venne elevato a lire 1.000.

Dall'entrata in vigore della legge n. 751 del 1976 gli importi della commissione sono rimasti inalterati malgrado il mutato valore della moneta e l'aumentato costo del personale utilizzato dalle aziende delegatarie per l'espletamento del servizio di ricezione delle deleghe e successivo versamento alla tesoreria.

La disposizione in rassegna fissando i nuovi importi della commissione li eleva in misura tale da tener conto del diminuito valore della moneta, sì da ristabilire (quanto meno sotto questo aspetto) le condizioni che vennero tenute presenti dal legislatore nel prevedere lo strumento del versamento di imposta a mezzo delega e nel commisurarne il compenso.

È da considerare, per altro, che il compenso a commissione si è rivelato idoneo per un servizio così delicato e costituirà altresì termine di riferimento anche per la determinazione della commissione nell'ambito del nuovo sistema della riscossione.

L'onere derivante dall'elevazione della commissione può essere valutato in lire 20 miliardi per l'anno 1984 (nella ragionevole previsione che il disegno di legge venga approvato nel corso del presente anno), in lire 40 miliardi per l'anno 1985 ed in lire 40 miliardi per l'anno 1986. All'onere si fa fronte mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 1984-1986 al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, così come disposto dall'articolo 5 del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare le disposizioni occorrenti per l'istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

1) il servizio, da istituire nell'ambito del Ministero delle finanze come Ufficio centrale alle dipendenze del Ministro, dovrà provvedere alla riscossione dei tributi che secondo le leggi vigenti all'entrata in vigore della presente legge sono riscossi tramite esattorie e alla riscossione coattiva, in dipendenza di atto avente efficacia di titolo esecutivo, della imposta sul valore aggiunto, delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, delle imposte sulle successioni e donazioni, dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, delle imposte di fabbricazione, delle imposte erariali di consumo e dei diritti doganali nonché alla riscossione delle pene pecuniarie, delle soprattasse e di ogni altro accessorio relativi ai predetti tributi;

2) il servizio potrà anche provvedere alla riscossione dei versamenti diretti delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto che secondo le predette leggi sono effettuate presso le tesorerie dello Stato mediante delega alle aziende ed istituti di credito, fermo restando tale sistema di riscossione;

3) potrà inoltre attribuirsi al servizio la riscossione dei canoni e proventi del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato nonché di ogni altra entrata dello Stato e di altri enti pubblici;

4) sarà previsto l'affidamento in concessione amministrativa di durata decennale, disposta con decreto del Ministro delle finanze, della gestione del servizio in ambiti territoriali coincidenti con il territorio di una o più province, anche

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

non contigue, determinati con decreto del Ministro delle finanze secondo criteri di efficienza ed economicità, tenuto anche conto del numero dei contribuenti e dell'ammontare globale dei tributi riscuotibili, evitando in ogni caso delimitazioni territoriali che comportino accentuati costi differenziali anche per il non equilibrato rapporto tra i diversi sistemi di riscossione o per eccesso di contenzioso;

5) le concessioni potranno essere conferite esclusivamente:

a) alle aziende e istituti di credito di cui all'articolo 5, lettere a), b), d) ed e) del regio decreto-legge 12 marzo 1936, n. 375, e successive modificazioni, nonché alle casse rurali ed artigiane di cui alla lettera f) dello stesso articolo aventi un patrimonio non inferiore a lire un miliardo;

b) a speciali sezioni autonome delle predette aziende e istituti di credito;

c) a società per azioni con sede nel territorio dello Stato e con capitale interamente versato non inferiore a lire un miliardo aventi per oggetto esclusivo la gestione in concessione del servizio e costituite da soggetti indicati nella lettera a) o da persone fisiche e il cui statuto preveda l'inefficacia nei confronti della società del trasferimento di azioni per atto tra vivi non preventivamente autorizzato dal Ministero delle finanze;

6) la disciplina del rapporto di concessione dovrà in particolare prevedere:

a) le procedure di conferimento delle concessioni rispondenti all'esigenza di garantire il concorso dei soggetti interessati e l'aggiudicazione al concorrente che risulti più idoneo all'espletamento del servizio e ad assicurare l'economicità della gestione;

b) le condizioni per il rinnovo della concessione; le cause di revoca e di decadenza anche con riguardo alle disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni;

c) l'unificazione delle concessioni conferite al medesimo soggetto, anche nei ter-

mini di scadenza, con conseguente unicità di gestione del servizio;

d) l'imposizione di adeguata cauzione ai concessionari e l'attribuzione ai medesimi della qualità di agente della riscossione; nonché le norme concernenti i termini e le modalità di versamento delle somme dovute e la presentazione di rendiconti periodici della gestione;

e) l'applicazione del principio del non riscosso come riscosso relativamente ai tributi riscuotibili mediante ruoli e le procedure per il rimborso, senza interessi, delle quote inesigibili, ispirate a criteri di tempestività e speditezza;

f) l'obbligo del concessionario di gestire il servizio secondo le direttive dell'Amministrazione finanziaria, anche per quanto attiene alla ubicazione e organizzazione degli uffici destinati all'accesso dei contribuenti nonché di assumere, a richiesta, il servizio di tesoreria di enti locali a condizioni che assicurino adeguata remunerazione;

g) i compensi spettanti ai concessionari da determinare secondo criteri di trasparenza, di correlazione con l'attività richiesta e di congruità ai costi medi della gestione al fine di assicurarne l'equilibrio economico, prevedendosi in particolare:

I) una commissione per la riscossione dei versamenti diretti stabilita in misura percentuale della somma riscossa con la determinazione di un importo minimo e di un importo massimo;

II) un compenso stabilito in misura percentuale delle somme riscosse per i pagamenti spontanei dei contribuenti a seguito di iscrizione a ruolo, ingiunzione o altro titolo esecutivo, determinato tenendo conto, oltre che dei costi specifici, anche del prevedibile ammontare globale di tali riscossioni;

III) un compenso stabilito in misura percentuale delle somme riscosse coattivamente con riguardo anche all'ammontare medio delle esecuzioni fruttuose e all'incidenza di esso sull'ammontare complessivo delle altre forme di riscossione, oltre al rimborso delle spese delle proce-

dure esecutive, in misura determinata per i diversi adempimenti con tabella approvata dal Ministro delle finanze;

IV) l'assunzione a carico dello Stato e degli altri enti impositori dell'obbligo del pagamento della commissione di cui al numero I, dei compensi di cui al numero II nei casi in cui non è previsto il pagamento spontaneo prima della iscrizione a ruolo, nonché del rimborso, ridotto al cinquanta per cento, delle spese delle procedure infruttuose e di quelle relative a crediti per i quali è intervenuto provvedimento di sgravio, ed a carico dei contribuenti dell'obbligo del pagamento degli altri compensi, delle spese di esazione coattiva e degli interessi di mora per il ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo da determinare con riguardo alla media dei tassi bancari attivi;

V) la revisione biennale della misura delle commissioni, dei compensi e dei rimborsi di spese e degli interessi in base a decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, su conforme parere della Commissione di cui al successivo numero 8;

7) saranno emanate norme per regolare la prosecuzione della gestione da parte di un commissario governativo nei casi di revoca e di decadenza della concessione;

8) sarà prevista l'istituzione di una Commissione da nominare con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, presieduta da un magistrato della Corte dei conti, con qualifica non inferiore a consigliere, e con la partecipazione di tre dirigenti del Ministero delle finanze e di un dirigente di ciascuno dei Ministeri dell'interno e del tesoro, con qualifica non inferiore a dirigente superiore o equiparata, e di tre esperti in economia aziendale, con il compito, sulla base degli indirizzi di ordine generale impartiti dal Ministero delle finanze, di:

a) individuare secondo i criteri di cui al n. 4) gli ambiti territoriali delle

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

concessioni e proporre la determinazione e le eventuali modificazioni;

b) provvedere all'espletamento delle procedure di conferimento delle concessioni;

c) vigilare sull'attività dei concessionari, sull'efficienza ed economicità delle gestioni, proponendo gli opportuni provvedimenti compresa la revoca e la decadenza delle concessioni;

d) rilevare i costi delle diverse forme di riscossione e stabilire, anche ai fini della determinazione delle condizioni di conferimento delle concessioni, la misura delle commissioni, dei compensi e dei rimborsi di spese e degli interessi;

e) esprimere il parere previsto nel precedente numero 6, lettera g), numero V, e ogni altro parere richiesto dal Ministro delle finanze su questioni attinenti al servizio.

Ai componenti della Commissione, che resteranno in carica cinque anni e potranno essere confermati, saranno corrisposti emolumenti adeguati all'impegno qualitativamente e quantitativamente richiesto, da stabilire con decreto del Ministro delle finanze di concerto con il Ministro del tesoro.

ART. 2.

Nell'esercizio della delega di cui al precedente articolo saranno emanate norme per regolare la cessazione del sistema esattoriale, prevedendosi in particolare:

1) la definizione delle situazioni debitorie nei confronti dello Stato e degli altri enti impositori delle gestioni esattoriali e la sollecita liquidazione delle quote rimaste inesigibili anche mediante assegnazione di speciali titoli di debito pubblico di durata decennale e con un tasso di interesse non superiore a quello previsto per i buoni del Tesoro poliennali emessi nel medesimo anno;

2) la prosecuzione da parte dei concessionari delle riscossioni già affidate agli esattori qualora questi non intendano proseguirle direttamente e la facoltà dei con-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

cessionari di succedere nei rapporti di locazione di beni mobili e immobili inerenti alle gestioni esattoriali; nonché la sospensione per non oltre sei mesi dei termini anche processuali relativi alle procedure di riscossione;

3) la liquidazione del consorzio nazionale obbligatorio tra esattori costituito con decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1952, n. 1141, e la costituzione di un consorzio obbligatorio tra i concessionari, per il conseguimento delle medesime finalità, al quale saranno devolute le attività e trasferito il personale, preservandone i diritti quesiti, del consorzio nazionale degli esattori, provvedendosi alla definizione dei diritti degli esattori ai sensi dell'articolo 25 del predetto decreto.

Nell'esercizio della delega saranno rivedute le vigenti disposizioni sulla riscossione dei tributi e delle altre entrate indicati ai numeri 1), 2) e 3) del precedente articolo e quelle relative ai servizi della riscossione al fine di coordinarle con le norme emanate in attuazione della delega contenuta nello stesso articolo e assicurare uniformità di procedure esecutive ispirate a criteri di semplicità e funzionalità.

Nell'esercizio della delega saranno inoltre emanate norme in favore del personale delle esattorie garantendo la prosecuzione dell'attività lavorativa e agevolandone l'esodo volontario; in particolare sarà prevista:

a) la successione dei concessionari nei rapporti di lavoro subordinato del personale che alla data del 31 dicembre 1983 prestava servizio presso le esattorie e le ricevitorie provinciali e risultava iscritto al fondo di previdenza di cui alla legge 2 aprile 1958, n. 377, e successive modificazioni e che alla data del conferimento della concessione non ha compiuto il cinquantesimo o il sessantesimo anno di età, rispettivamente per le donne o per gli uomini, ovvero non ha conseguito il diritto alla pensione di anzianità; al detto personale saranno in ogni caso garantite la posizione giuridica, economica e previdenziale acquisita e la prestazione dell'attività

lavorativa presso uffici siti nella stessa regione nella quale prestava precedentemente servizio;

b) l'assunzione da parte dei concessionari, dei titolari di esattoria da data anteriore al 31 dicembre 1980, in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, che ne facciano richiesta, a condizione che alla data del conferimento della concessione non abbiano compiuto il cinquantacinquesimo o il sessantesimo anno di età, rispettivamente per le donne o per gli uomini, ovvero non abbiano conseguito il diritto alla pensione di anzianità, sempreché nell'anno 1983 non siano stati percepiti aggi complessivamente superiori a venticinque milioni di lire;

c) il riconoscimento al personale che non intenda avvalersi delle norme emanate in applicazione delle disposizioni della lettera a) di un'anzianità virtuale di tre mesi per ogni anno di servizio effettivo prestato fino ad un massimo di cinque anni validi agli effetti del raggiungimento del limite di età pensionabile o della maturazione del diritto a pensione, con divieto di assumere impieghi o incarichi presso pubbliche amministrazioni.

Saranno infine emanate norme per estendere l'iscrizione al Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette ai dipendenti dei concessionari del servizio di riscossione e per l'opportuno coordinamento delle disposizioni della legge 2 aprile 1958, n. 377, e successive modificazioni.

ART. 3.

Le disposizioni previste nei precedenti articoli saranno emanate entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del lavoro e della previdenza sociale, sentito il parere della Commissione prevista dall'articolo 17, primo comma, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, che lo esprime entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

ART. 4.

Gli importi minimo e massimo delle commissioni spettanti alle aziende di credito delegate a norma dell'articolo 17 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, e dell'articolo 12 della legge 12 novembre 1976, n. 751, sono elevati rispettivamente a lire tremiladuceto e a lire centomila.

Dopo l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo precedente la misura delle predette commissioni sarà stabilita con i criteri e le modalità previsti per la determinazione della commissione di cui all'articolo 1, lettera g) n. I.

La misura della penale prevista nell'ultimo comma dell'articolo 17 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, e successive modificazioni, e nel quinto comma dell'articolo 12 della legge 12 novembre 1976, n. 751, è ridotta allo 0,50 per cento se il mancato versamento è dovuto ad errori materiali.

ART. 5.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 20 miliardi nell'anno 1984, in lire 40 miliardi nell'anno 1985 e in lire 40 miliardi nell'anno 1986, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1984-1986, al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1984, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento « Nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore ».

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alle occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 6.

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