

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3156

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SOLAROLI, TURCI, PELLICANI, VIGNERI, CAMPATELLI, SILVIO
MANTOVANI, GIANNA SERRA, MONELLO, DI PIETRO, SITRA,
MARIA ANTONIETTA SARTORI**

*Norme in materia di conferimento dei servizi di riscossione
dei tributi da parte degli enti locali*

Presentata il 23 settembre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — La creazione di un corretto rapporto tra Stato e cittadino richiede un'urgente e radicale riorganizzazione della struttura amministrativa. Il disordine e i ritardi della macchina burocratica rendono infatti particolarmente gravoso l'adempimento degli obblighi contributivi e fiscali. Ad un prelievo sin troppo oneroso si aggiunge un sistema di riscossione spesso così inefficiente, velleitario e complicato da divenire irritante e vessatorio anche per il cittadino più corretto e volenteroso. Un esempio eclatante di questo stato di cose è il caos generato dall'ultima dichiarazione dei redditi, che ha messo a dura prova anche la fiducia residua dei cittadini.

Sul Ministero delle finanze pesano particolarmente alcune spese delegate all'e-

sterno. La riscossione costa mille miliardi a cui bisogna aggiungerne altri settecento a carico dei contribuenti. A beneficiare di questo fiume di denaro sono le concessionarie, le ex esattorie, tra cui alcune aziende di credito incaricate della riscossione. Lo Stato ed i cittadini dunque pagano molto, per avere un servizio tutt'altro che soddisfacente. Per migliorare l'efficienza del servizio della riscossione e ottenere consistenti economie di spesa, è stata avviata, nel 1989, una riforma dell'intero settore, che non ha tutt'oggi conseguito gli obiettivi auspicati. L'idea di sostituire una congerie di piccoli esattori, circa 3350, con poche aziende solide ed efficienti, che avrebbero garantito una riscossione con metodologie d'avanguardia e con piena trasparenza, non ha funzionato. Con l'abo-

lizzazione degli aggi e l'introduzione della remunerazione « a prestazioni » degli esattori non si è riusciti ad ottenere l'aumento degli incassi e l'auspicata riduzione dei costi.

I soggetti esattoriali sono diminuiti (oggi sono 96), le aziende di riscossione sono adeguatamente patrimonializzate e qualificate da una professionalità specifica nel settore. Il 46 per cento degli esattori sono banche, il 49 per cento società a controllo bancario e solo il 5 per cento aziende a prevalente partecipazione privata (peraltro le più qualificate del vecchio sistema).

Nonostante l'idonea capitalizzazione (200 miliardi, escluse le gestioni bancarie dirette), investimenti dell'ordine di 500 miliardi e i circa 14.000 dipendenti, l'intero settore soffre di un disequilibrio economico valutabile in circa 800 miliardi annui.

Dal 1989 (anno dell'avvio della riforma) ad oggi il comparto ha registrato non meno di 2.500 miliardi di *deficit* al lordo delle forme di ripianamento pubblico; secondo i rilievi effettuati dalla Corte dei conti, i ricavi coprono appena il 58 per cento dei costi effettivi. L'istruttoria effettuata dalla Corte dei conti per riferire sulla funzionalità globale del servizio ha rilevato anche che il 62,8 per cento dei costi totali (1.066 miliardi su un totale di 1.697) sono assorbiti da oneri per il personale. Il costo medio annuo per addetto risulta addirittura di 86 milioni, con valori unitari medi compresi fra i 50 milioni (per il personale ausiliario: 66 unità al 31 dicembre 1992) ed i 324 milioni (per i dirigenti: 59 unità al 31 dicembre 1992).

Alla fine, questo risulta essere pari a 2,5-3 volte il costo medio del dipendente del Ministero delle finanze che si occupa di accertamenti delle imposte.

Davvero troppo per un settore che registra un disequilibrio economico corrente molto elevato a un ampio *deficit* accumulato.

Per compensare l'inadeguatezza dei volumi di tributi riscossi a fronte di elevati costi per attrezzature tecniche, personale e dotazione informatica e l'aggravio finan-

ziario derivante dalla necessità di onorare « l'obbligo del riscosso per non riscosso » lo Stato ha introdotto il cosiddetto « ristoro ».

Con una contribuzione a favore dei concessionari parametrata per un terzo sugli abitanti, per un terzo sulle operazioni, per un terzo sui costi del personale e con l'aggiunta di quanto dispone l'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43 che prevede una sorta di rimborso per le spese « di struttura » delle aziende, si è cercato di sanare i bilanci dei concessionari con trasferimenti statali proporzionali alla spesa storica. Si è così reso operante l'ennesimo meccanismo « assistenziale » dello Stato nei confronti di privati concessionari di un pubblico servizio.

Anche il sistema di determinazione degli aggi, ora denominati compensi, è quanto mai irrazionale. Questi sono riferiti a « dati di redditività media e dei costi medi di gestione a livello nazionale rapportati a ogni concessione... » (articolo 61, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1988).

Un meccanismo molto delicato che, in assenza di efficienti controlli di gestione, può portare ad una progressiva lievitazione dei costi.

In vario modo, sono stati introdotti numerosi disincentivi all'efficienza, alla riduzione dei costi, all'innovazione e alla razionalità del servizio.

Molte difficoltà sono state create dalla riduzione degli ambiti esattoriali al territorio delle province, dove opera, con piena esclusiva, un concessionario, sia esso una banca o una società per azioni, controllata da altre banche o da privati. Per non dire del sistema di vincoli e della rigidità dell'organizzazione del servizio: l'individuazione da parte dello Stato, del numero e delle località dove insediare gli sportelli esattoriali, i rigidi orari di apertura, la minuziosa (ma non per questo ordinata) regolamentazione delle operazioni, il peso degli adempimenti burocratici richiesti nella tenuta della contabilità delineano il quadro di un sistema ingestibile e inefficiente.

Resta da chiedersi come massimizzare i ricavi netti (essenzialmente con la riduzione dei costi di esazione) contenendo, nel contempo il disagio del dovere contributivo per il cittadino (costretto a sostenere « costi-opportunità » anche molto elevati per pagare le imposte, dal momento che sottrae tempo prezioso ad altre utili attività).

Per conseguire entrambi gli obiettivi è essenziale procedere, con le dovute cautele, ad un adeguata deregolamentazione del sistema della riscossione dei tributi.

I soggetti idonei a realizzare questo sono regioni ed enti locali, cioè proprio quei soggetti istituzionali che hanno piena conoscenza delle caratteristiche e delle necessità del territorio. L'articolo 1 della presente proposta di legge affida proprio alle regioni, alle province ed ai comuni nonché alle comunità montane, e, ove costituite, alle unioni di comuni la facoltà di individuare il soggetto della riscossione tra quelli indicati dall'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, che offra le condizioni più favorevoli e il servizio più efficiente. Il conferimento della concessione per il servizio della riscossione delle impo-

ste e delle tasse avviene con delibera della giunta regionale, provinciale o comunale (della comunità montana o della unione dei comuni), che indica la misura della commissione dovuta ed il periodo di durata della concessione, che non potrà, comunque, essere superiore ai tre anni.

Gli oneri della riscossione sono a carico della regione, della provincia o del comune (della comunità montana o della unione dei comuni) impositore. L'ente conferente può, in qualsiasi momento, e con decisione motivata, revocare la concessione.

Per ripristinare condizioni di piena concorrenzialità tra i concessionari, sono aboliti anche i livelli minimi dei compensi per i ruoli, delle commissioni per i versamenti diretti, dei diritti e dei rimborsi per le azioni esecutive, oggi stabiliti per legge. Rimangono invece in vigore i limiti massimi, almeno fino a quando un provvedimento dell'ente concedente non provveda a rideterminarli; in ogni caso le nuove misure dovranno essere nuovamente definite entro il 31 marzo 1994.

Da quel momento, ogni anno, entro tale data, gli enti impositori provvederanno ad aggiornare la misura massima dei compensi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Autonomia del conferimento).

1. In deroga agli articoli 2 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, le regioni, i comuni, le province, le comunità montane, ivi comprese le forme associative e di cooperazione e le aziende speciali di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, possono affidare, con trattativa privata, la concessione per il servizio di riscossione dei tributi e delle tasse comunali al soggetto, scelto tra quelli indicati all'articolo 31 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 1988, che garantisce le condizioni più favorevoli.

2. Il conferimento avviene con delibera dell'ente impositore ove sono indicati le condizioni della concessione, la misura della commissione dovuta ed il periodo di durata della concessione stessa, che non può comunque essere superiore a tre anni. Gli oneri della riscossione sono a carico dell'ente impositore.

3. Il concedente ha facoltà di revocare la concessione senza alcun indennizzo, anche prima della scadenza, con decisione motivata. Entro quindici giorni dall'adozione, la revoca è notificata al concessionario nei modi previsti dalle disposizioni del codice di procedura civile.

ART. 2.

(Compensi del concessionario).

1. Al concessionario di regioni, comuni, province, comunità montane, ivi comprese le forme associative e di cooperazione e le aziende speciali di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni, non si applica la disposizione concernente

l'importo minimo di cui all'articolo 61, comma 3, lettere *a)* e *b)*, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43. Sono soppressi tutti gli importi minimi previsti dalla legislazione vigente per imposte, tasse e tariffe degli enti citati.

2. Entro il 31 marzo 1994 sono stabilite con legge regionale, sentite l'Associazione nazionale dei comuni italiani, l'Unione delle comunità montane e l'Unione delle province italiane, le misure percentuali e gli importi massimi delle commissioni spettanti per la riscossione di tributi e tasse locali. L'importo massimo della commissione non può essere superiore al livello medio vigente nella regione per il medesimo tributo, maggiorato fino al dieci per cento.

3. Ove ricorrano particolari circostanze, in deroga alle disposizioni di cui al comma 2, la regione può introdurre, con legge, una maggiorazione dei compensi per i ruoli, delle commissioni per i versamenti diretti, dei diritti e dei rimborsi per le azioni esecutive, superiore al dieci per cento del limite massimo stabilito, indicando le motivazioni nella delibera di approvazione della legge stessa. Copia della delibera è inviata, per conoscenza, ai Ministri dell'interno e delle finanze, alla Corte dei conti ed al Parlamento.

