

MINISTERO DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLE ENTRATE
DIREZIONE CENTRALE PER LA RISCOSSIONE

**Relazione sullo stato della riscossione dei tributi, che il Sig. Ministro deve rendere al
Parlamento ai sensi dell' articolo 1, comma 4, della Legge 28.9.1998, n° 337.**

PREMESSA

Il quarto comma dell'articolo 1 della Legge 28 settembre 1998, n°337 (Delega al Governo per il riordino della disciplina relativa alla riscossione), stabilisce che il Ministro delle Finanze presenta annualmente al Parlamento una relazione dettagliata circa lo stato del servizio di riscossione dei tributi.

A tal fine si è ritenuto opportuno adottare una impostazione che, per un verso illustri puntualmente l'attività posta in essere per dare attuazione alla delega parlamentare e, per l'altro verso, fornisca approfonditi elementi di conoscenza dell'andamento e degli esiti della fase di riscossione dei tributi, elementi questi che consentano la formulazione di ponderati giudizi e, conseguentemente, suggeriscano l'adozione di ulteriori iniziative utili per il miglioramento del sistema.

RISCOSSIONE MEDIANTE RUOLO AI SENSI DELLA LEGGE 28.9.1997, N° 337

La legge 28 settembre 1998, n. 337, recante delega al Governo per il riordino del sistema di riscossione chiude, dal punto di vista normativo il processo di semplificazione e razionalizzazione del sistema fiscale avviato con le numerose deleghe contenute nella legge 23 dicembre 1996, n. 662.

In effetti, benchè il sistema di riscossione fosse stato oggetto, in tempi relativamente recenti (DPR 28 gennaio 1988, n. 43) di rilevanti modifiche (soppressione delle oltre 3.500 esattorie facenti capo a circa 1000 titolari - di cui molti persone fisiche - e previsione di un sistema articolato su concessioni (n. 103) operanti su base provinciale e gestite direttamente da banche o da società per azioni; revisione del sistema di remunerazione fondato, in luogo dell'aggio, su un sistema di compensi predeterminati per tipologie di operazioni; considerevole ampliamento delle tipologie di tributi da riscuotere coattivamente a mezzo ruolo) i risultati non particolarmente positivi dallo stesso prodotti e la necessità di assicurare il coordinamento con le innovazioni introdotte dai

provvedimenti attuativi della citata legge n. 662, hanno reso indispensabile procedere ad una nuova incisiva riforma dell'intero settore.

In proposito è opportuno accennare brevemente ai principali problemi che limitavano l'efficacia del precedente sistema:

- il sistema dei concessionari, sin dall'entrata in vigore del DPR n. 43/88, ha presentato una situazione di squilibrio economico dovuta al criterio utilizzato per la determinazione dei compensi; da un lato, infatti, la riscossione mediante ruolo ha presentato una costante perdita, dall'altro la riscossione dei versamenti spontanei (autoliquidazione) ha presentato un margine positivo elevato atto a compensare, ma solo parzialmente, la perdita nella riscossione coattiva. Se a questo si aggiunge l'onere finanziario derivante dal c.d. "obbligo del non riscosso come riscosso" si può comprendere come il sistema dei concessionari sia stato proteso ad operare nell'ambito dei versamenti spontanei, a ridurre i costi della riscossione coattiva ed a rientrare al più presto dalla anticipazione finanziaria dovuta all' "obbligo". Di fatto l'obiettivo dello Stato (massimizzare la riscossione mediante ruolo) e quello dei concessionari (massimizzare il profitto) non erano coordinati tra loro;
- le procedure esecutive, pur essendo privilegiate rispetto alle procedure ordinarie di recupero crediti, risultavano appesantite da una serie di obblighi burocratici, volti a garantire, solo formalmente, il corretto rapporto con il contribuente e con il concessionario. Tali obblighi hanno prodotto, di fatto, la deresponsabilizzazione degli uffici dell'Amministrazione finanziaria, sommersi da innumerevoli documenti presentati per dimostrare il corretto espletamento delle procedure, da parte del concessionario della riscossione, al fine di ottenere il rimborso dell'anticipazione per le partite non incassate.
- l'obbligo del non riscosso come riscosso era fonte di difficoltà amministrative a fronte di scarsi guadagni di cassa per l'erario. Infatti le somme oggetto di anticipazione da parte dei concessionari dovevano essere ridotte sia degli importi da rimborsare, a vario titolo agli stessi concessionari, sia di quelli la cui riscossione andava sospesa o differita nei confronti dei contribuenti. Ciò dava luogo a difficoltà amministrative, alla determinazione di residui attivi di non trascurabile entità ed, infine, ad una significativa situazione debitoria dello Stato nei confronti dei concessionari.

In tale contesto la legge delega n. 337 del 1998, nell'ottica del riordino funzionale della riscossione mediante ruolo, si pone una serie di importanti obiettivi quali, il rafforzamento della specializzazione delle attuali strutture, una maggiore efficienza del sistema, una maggiore snellezza nelle procedure esecutive, un effettivo coordinamento degli obiettivi dello Stato e dei concessionari anche attraverso la revisione del sistema dei compensi, un più efficace sistema di controllo; essa,

inoltre, si coordina con le norme sulla fiscalità locale, tende a migliorare la concorrenza nel mondo della riscossione e tiene conto delle moderne tecnologie informatiche.

L'attuazione della delega è avvenuta con l'emanazione dei tre decreti legislativi nn. 37, 46 e 112 datati, rispettivamente, 22 febbraio 1999, 26 febbraio 1999 e 13 aprile 1999. Molti dei numerosi provvedimenti di attuazione dei citati decreti legislativi ed indispensabili per la piena operatività del nuovo sistema sono, ad oggi, già stati emanati ed i restanti sono in corso di emanazione.

Passando ad un rapido esame degli aspetti caratterizzanti la riforma, si rileva preliminarmente che, in coerenza con le profonde innovazioni introdotte con il decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 al sistema dei versamenti diretti - che hanno radicalmente modificato le procedure di riscossione spontanea ed eliminato i rimborsi dei crediti d'imposta sostituendoli con la compensazione tra crediti e debiti d'imposta -, è venuta meno l'esigenza di far partecipare i concessionari a tale sistema di riscossione e si è quindi previsto che il compito principale, da demandare ai concessionari, sia quello della riscossione coattiva delle entrate dello Stato. Considerato, poi, il processo di unificazione del sistema di dichiarazione e versamento delle imposte e dei contributi si è prevista l'allargamento della riscossione coattiva a mezzo ruolo anche ai contributi previdenziali con conseguenti economie di scala derivanti dalla unitarietà dei procedimenti e dalla specializzazione delle risorse. Resta, comunque, in facoltà dei contribuenti l'utilizzazione dei concessionari per il versamento spontaneo delle imposte e contributi.

Nel rispetto dell'autonomia degli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato, purché legittimati a riscuotere le proprie entrate tramite ruolo, è stata lasciata a questi la facoltà di affidare ai concessionari la riscossione delle proprie entrate.

Si sono così create le premesse affinché i concessionari divengano le strutture specializzate nella riscossione coattiva dei crediti di tutti gli enti pubblici, siano essi centrali che locali, massimizzando l'efficacia e l'efficienza del sistema.

Nell'ambito del rapporto tra amministrazione e concessionari sono due le novità da segnalare:

- il servizio può essere affidato esclusivamente a società per azioni; si elimina così la gestione diretta da parte delle banche che ha determinato difficoltà di controllo da parte dell'amministrazione per la confusione delle due attività (bancaria e di riscossione) e che risulta parzialmente incoerente con il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (d.lgs n. 385/93);
- l'estensione territoriale degli ambiti delle concessioni non è più limitato alla provincia ma può essere ampliato in relazione alla situazione economiche del territorio stesso: tale previsione

rientra nell'obiettivo di assicurare efficienza e redditività alle aziende concessionarie a seguito della perdita dei ricavi derivanti dai versamenti diretti e della specializzazione della riscossione coattiva.

Un aspetto di rilievo cui si è accennato è costituito dall'eliminazione "dell'obbligo del non riscosso per riscosso", fonte solo di problemi contabili/amministrativi, e non più di alcuna utilità per lo Stato considerato l'esiguo ammontare dell'anticipazione.

In considerazione della necessità di incentivare i concessionari ad una più efficace azione di riscossione viene delineata una nuova disciplina dei compensi ad essi spettanti, collegandoli alle somme iscritte a ruolo effettivamente riscosse, alla tempestività della riscossione ed ai relativi costi standard tenendo conto della situazione socio-economica del territorio in cui i concessionari sono chiamati ad operare.

Una più efficace azione di riscossione richiede anche una razionalizzazione ed una semplificazione delle procedure esecutive e di quelle di formazione dei ruoli; si è previsto, quindi, ad esempio, l'accesso telematico dei concessionari ai dati presenti nell'Anagrafe Tributaria, la previsione di un limite al di sotto del quale non deve essere svolta l'espropriazione immobiliare (in luogo della quale è prevista l'iscrizione di ipoteca legale sull'immobile), la facoltà per il concessionario di non procedere, motivandolo, all'espropriazione mobiliare nella casa del debitore.

Ciò dovrebbe portare ad una significativa riduzione dei tempi d'esecuzione, ad un risparmio di energie lavorative degli uffici chiamati oggi a fornire, con scambio di documenti cartacei, informazioni e visti ai concessionari, ad una significativa riduzione di costi. Sulla stessa linea è l'unificazione della cartella esattoriale e dell'avviso di mora in un unico atto che cumula le funzioni di entrambi e la ridefinizione dei limiti minimi d'importo, attualmente vigenti, per procedere all'iscrizione a ruolo.

Sempre dal punto di vista di una riduzione dei costi e di una maggiore efficienza del sistema sono state previste:

- procedure informatiche uniformi e sistemi informatici dei concessionari collegabili tra di loro e con gli uffici dell'amministrazione, al fine di consentire controlli diretti ed in tempo reale da parte degli stessi;
- meccanismi di scarico amministrativo automatico nei casi di inesigibilità delle somme iscritte a ruolo con eliminazione delle attuali enormi produzioni di documenti cartacei che impediscono l'effettivo controllo dell'attività dei concessionari (presso gli uffici sono giacenti oltre 500.000 domande di rimborso o di scarico);
- l'attribuzione al Consorzio Nazionale tra i Concessionari di compiti di supporto al fine di rendere più efficiente la gestione del servizio di riscossione;

- la revisione delle attuali procedure di sgravio e di rimborso di iscrizioni a ruolo non dovute;
- la revisione dei criteri di contabilizzazione e quietanzamento delle somme riscosse dai concessionari fissati all'inizio di questo secolo.

Si è ritenuto, infine, di rivedere il sistema sanzionatorio, oggi eccessivo e formalista, al fine di renderlo più efficace ed aumentarne l'effetto di deterrenza.

La riforma della riscossione non può non avere un forte impatto sull'occupazione e sull'organizzazione delle attuali concessionarie. Per questo sono state previste apposite norme che prevedono misure di sostegno del reddito e dell'occupazione utilizzando il meccanismo previsto dall'art. 2, comma 28 della legge 662/96; l'attribuzione delle funzioni di ufficiale della riscossione al personale, prevalentemente amministrativo, che dovesse essere in esubero a seguito della razionalizzazione dei processi operativi; l'utilizzo dell'eventuale avanzo patrimoniale del fondo di previdenza del personale delle concessionarie. Per consentire l'adeguamento organizzativo delle aziende alle nuove regole è previsto, infine, un meccanismo di salvaguardia del risultato economico, per i primi due anni successivo all'entrata in vigore dei decreti legislativi, che dovrebbe consentire il traghettamento indolore dal vecchio al nuovo sistema.

Il riordino del sistema di riscossione presenta indubbi vantaggi sia per lo Stato che per le aziende operanti nel settore. La riforma agirà sia sul lato dei costi - riducendo quelli gestionali ed aumentando la produttività del lavoro - sia sul lato dei ricavi premiando l'efficacia. Le aziende del settore opportunamente supportate nel momento del cambiamento del sistema, dovranno fare un ulteriore sforzo per aumentare la propria capacità competitiva anche al fine di mantenere la gestione della riscossione per la fiscalità locale.

L'entrata in vigore del nuovo sistema di riscossione è avvenuta il 1° luglio u.s. e, pertanto, considerato il brevissimo periodo di tempo trascorso non è possibile al momento fornire elementi di valutazione circa l'efficacia dello stesso.

ANDAMENTO DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE DEI TRIBUTI

VERSAMENTI UNIFICATI (D.Lgs. 9.9.1997, N° 241)

Premessa

La Legge 23 dicembre 1996, n° 662 recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Collegato alla legge finanziaria per l'anno 1997) ed il decreto legislativo 9 luglio 1997, n° 241 recante norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti, costituiscono una pietra

miliare nella riforma del sistema di riscossione dei tributi, in quanto hanno introdotto l'istituto dei cosiddetti "versamenti unificati", che, non solo ha ridotto il numero dei pagamenti annuali da oltre 60 a 15, ma ha offerto ai contribuenti la possibilità di compensare i debiti ed i crediti nei confronti degli enti beneficiari (Stato, Regioni, enti previdenziali).

L'innovazione ha visto la luce il 1° maggio 1998 e, sino alla fine dello stesso anno, di essa hanno potuto fruire soltanto i contribuenti titolari di partita IVA. Dal 1° gennaio del corrente anno, invece, se ne possono avvalere anche tutti i rimanenti contribuenti, essendo stata attuata, in anticipo rispetto alle previsioni (1° gennaio 2000), la estensione di detta agevolazione alla generalità dei cittadini.

Inoltre dalla medesima data del 1° gennaio 1999 è stata allargata la platea degli enti serviti, aggiungendo allo Stato, alle Regioni ed all'INPS, anche l'INAIL, l'ENPALS e l'INPDAI.

I versamenti sono effettuati presso le banche delegate (circa 900 istituti), i concessionari della riscossione (103) e le agenzie postali abilitate, tutti connessi in rete con la Banca d'Italia e l'Anagrafe Tributaria.

Gli intermediari della riscossione riversano le somme incassate agli sportelli, in un'apposita contabilità speciale presso la Banca d'Italia e contestualmente forniscono i flussi informativi.

Il cuore del sistema è costituito da uno specifico organismo, denominato "Struttura di gestione", al quale la legge ha attribuito la responsabilità di ripartire le somme di competenza tra gli enti destinatari, tenendo conto delle compensazioni fruite dai contribuenti.

L'applicazione generalizzata delle nuove modalità di versamento a tutte le categorie di contribuenti ha, inevitabilmente, determinato alcuni problemi.

In particolare sono state segnalate difficoltà di compilazione del modello F24, specie per quanto riguarda la comprensione delle istruzioni di compilazione e l'individuazione dei codici tributo da utilizzare per le varie tipologie di tributi o contributi.

Al riguardo si fa presente che è allo studio sia la revisione della struttura del citato modello F24 sia delle relative istruzioni al fine di renderle, sotto il profilo grafico e linguistico, di più semplice ed immediata comprensione. E', inoltre, già al lavoro un'apposita commissione cui è stato attribuito il compito di rivedere e razionalizzare i codici tributo esistenti.

In ogni caso, al fine di venire incontro alle specifiche esigenze dei contribuenti si provvederà affinché, ferma restando l'unicità di impostazione della procedura di versamento unificato, il modello F24 venga differenziato in relazione sia alle categorie di contribuenti (ad es. creando un modello semplificato per i non titolari di partita IVA), sia ai diversi tipi di tributi da versare.

Saranno, inoltre, ampliate sia le modalità di presentazione del modello F24 che potrà essere presentato anche via Internet o Remote Banking, sia quelle di pagamento mediante utilizzazione di

carte di credito via Internet o disposizioni di pagamento tramite remote Banking, o, sistemi di Telepay.

Gli allegati 1 e 2 riportano i dati rilevanti delle riscossioni conseguite, rispettivamente, nel 1998 e nel 1999 tramite l'istituto dei cosiddetti "versamenti unificati".

RISCOSSIONI AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO 9.7.1997, N° 237, GIA' CURATE DAGLI UFFICI DEL REGISTRO ED IVA

Premessa

La legge 23 dicembre 1996, n° 662 recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica ed il decreto legislativo 9 luglio 1997, n° 237 hanno disposto la cessazione della funzione di riscossione già esercitata da parte degli Uffici del Registro e degli Uffici IVA, attribuendola ai Concessionari, alle banche ed alle poste. Ciò ha consentito di agevolare i contribuenti nell'assolvimento degli obblighi di versamento, risultando di molto incrementati i soggetti presso i quali possono essere effettuati i pagamenti. Nel contempo è stata sviluppata debitamente l'attività di monitoraggio dei flussi informativi inerenti alle operazioni di riscossione curate dagli intermediari di cui sopra.

Per i flussi informativi, forniti dalle banche, inerenti alle operazioni di riscossioni eseguite presso gli sportelli, per il periodo 6 marzo 1998 – 23 agosto 1999, il trend di positività, significativo della correttezza e leggibilità dei dati, è andato aumentando dall'iniziale 62,8% al 98,8%.

Per i flussi informativi inerenti alle operazioni di riscossioni eseguite presso gli sportelli dei Concessionari, per il periodo 6 marzo 1998 – 23 agosto 1999 il trend di positività, significativo della correttezza e leggibilità dei dati è andato aumentando fino a raggiungere il 94%.

Riscossioni anno 1998

Il tabulato allegato n° 3 (aggiornato al 5.8.99) riporta l'ammontare delle riscossioni conseguite nell'anno 1998.

Il totale nazionale conseguito ammonta a circa 30.000 miliardi.

Il prospetto allegato n° 4 (aggiornato al 5.8.99) riporta il numero delle operazioni di riscossione eseguite presso i concessionari e presso le banche, correlato a fasce di valore.

Il prospetto allegato n° 5 (aggiornato al 5.8.99) indica, per ciascun intermediario, il numero di modelli F 23 presentati, quindi, in sostanza, il numero degli accessi (10,3 milioni) effettuati dai contribuenti, ed il numero di operazioni di versamento.

Riscossioni 1° gennaio – 30 giugno 1999

Gli allegati prospetti n° 6, 7 e 8 (aggiornati al 6.8.99), analoghi a quelli appena descritti per il 1998, forniscono gli elementi di cui sopra per il periodo di riscossione 1° gennaio – 30 giugno 1999.

L'ammontare delle riscossioni è di oltre 15.000 miliardi, il numero dei relativi accessi è stato di 4,8 milioni.

RISCOSSIONI TRAMITE RUOLO**Premessa**

Il 1998 è stato un anno particolarmente significativo per il contesto delle riscossioni tramite iscrizioni a ruolo, in quanto si è riusciti dopo altri vani tentativi, ad acquisire i dati relativi alle riscossioni conseguite dal sistema dei concessionari negli anni 1995, 1996, 1997 e 1998 e, soprattutto a porre a regime la relativa procedura informatica di fornitura dei dati.

La conoscenza di tali elementi informativi ha consentito l'effettuazione di analisi approfondite circa la efficacia del sistema, con riferimento sia al carico generale delle somme iscritte a ruolo, sia ad alcune aggregazioni parziali di esse.

I prospetti allegati dal n° 9 al n° 12 (aggiornati al 20.7.99) riportano le riscossioni conseguite a fronte di quattro tipologie di carichi dei ruoli:

- ruoli emessi complessivi
- ruoli emessi al netto di quelli relativi a soggetti falliti
- ruoli posti in riscossione
- ruoli posti in riscossione al netto di quelli relativi a soggetti falliti

L'analisi può essere estesa anche alla rappresentazione percentuale degli esiti, che, per gli anni di emissione dei ruoli dal 1995 in poi è sufficientemente significativa.

I dati in parola sono disponibili per ambito di concessione e, unitamente ad altri parametri, possono costituire un valido elemento di valutazione delle attività poste in essere dalle aziende.

I prospetti allegati dal n° 13 al n° 16 (aggiornati al 31.5.99) illustrano le risultanze dell'attività di riscossione a livello nazionale, per i carichi iscritti a ruolo concernenti i maggiori settori impositivi: Imposte dirette, Iva, Registro, comparati con l'ammontare degli sgravi dei ruoli stessi, emessi dagli uffici impositori.

Anche tali dati sono disponibili per singolo ambito provinciale di riscossione, il che rende possibili analisi molto proficue nell'ottica di valutazione delle attività poste in essere dagli Uffici finanziari e dai Concessionari della riscossione, pur alla luce della variegata condizione socio economica nazionale.

I prospetti dal n° 17 al n° 20, infine, illustrano la ripartizione dei carichi posti in riscossione e delle conseguenti riscossioni per fascia d'importo. Come può notarsi, in detti prospetti, di contro agli articoli emessi, non si è fatto riferimento agli articoli riscossi, in quanto l'istituto della rateizzazione ed il fenomeno dei pagamenti parziali rendono disomogenee le due categorie, al punto che percentualmente, per alcune fasce d'importo, le riscossioni conseguite risulterebbero superiori al carico affidato. Ciò è dovuto appunto al moltiplicarsi di un certo numero di articoli in più numerose operazioni di riscossione, di importo inferiore, ed al conseguente passaggio da una fascia ad altra di importo minore.

RISCOSSIONE TASSE AUTOMOBILISTICHE

Il 1999 ha visto l'attuazione della nuova disciplina in materia di tasse automobilistiche, disposta dall'art. 17 della Legge 27 dicembre 1997, n° 449, ispirata al decentramento delle connesse attribuzioni, alle Regioni a statuto ordinario.

Contestualmente è stata realizzata la nuova modalità di pagamento che si poggia sulla rete dei tabaccai, in aggiunta a quella postale ed a quella dell'ACI, arrivando così a fornire ai contribuenti una capillare resa del servizio di riscossione.

L'allegato prospetto n° 21 illustra in termini di numero di versamenti e di ammontari di riscossione, il ricorso a ciascuno dei canali di pagamento, con l'avvertenza che i dati ACI non sono comprensivi delle riscossioni curate nelle Regioni convenzionate con l'Ente.

PAGINA BIANCA