

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 783-A)

## RELAZIONE DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE MARTINELLI)

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro delle Finanze**

di concerto col **Ministro del Tesoro**

e col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

NELLA SEDUTA DEL 23 GENNAIO 1973

Proroga dei contratti di appalto delle esattorie comunali  
e consorziali e delle ricevitorie delle imposte dirette e delle  
tesorerie comunali e provinciali

Comunicata alla Presidenza il 3 aprile 1973

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, la legge 9 ottobre 1971, n. 825, di delega per la riforma tributaria, detta disposizioni anche per quanto riguarda il settore delle riscossioni esattoriali, per le quali prevede tanto una migliore normativa, in particolare circa la semplificazione del procedimento di riscossione mediante ruoli, quanto il perfezionamento e, ove possibile, l'ampliamento della sfera di applicazione del sistema di versamento diretto dei tributi, provvedendosi alla perequazione tra i diversi sistemi mediante l'applicazione di abbuoni o di interessi (articolo 10, nn. 6 e 7 legge citata). Le norme delegate dovranno essere emanate (a mente dell'articolo 2 della legge 24 luglio 1972, n. 321, di conversione del decreto-legge 25 maggio 1972, n. 202), entro il 1° ottobre 1973, ed entreranno in vigore col 1° gennaio 1974.

È parimenti noto che alla riscossione delle entrate tributarie dello Stato, delle regioni, degli enti locali e di altri enti, esigibili con ruoli resi esecutivi dall'autorità finanziaria, provvedono in via ordinaria — purchè in possesso dei prescritti requisiti ed in virtù di aggiudicazione o di nomina secondo procedure legislative determinate — gli esattori comunali e consorziali ai quali le relative gestioni vengono conferite in appalto per un decennio, con facoltà di conferma.

Le norme che disciplinano la materia della riscossione sono contenute — oltre che nel titolo X del testo unico delle leggi sulle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 — in particolare, per quanto concerne le gestioni esattoriali, nel testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1963, n. 858.

Il decennio di appalto in corso scadrà col prossimo 31 dicembre. Orbene, quella che può sembrare una fortunata coincidenza (col 1° gennaio 1974, come si è detto, entrerà in vigore la riforma tributaria per la parte riguardante le imposte dirette), presenta anche, in realtà, un inconveniente oggettivo,

in quanto, per il rinnovo dell'appalto, è necessario espletare, con un certo anticipo rispetto alla scadenza, determinate procedure al fine soprattutto di evitare soluzioni di continuità nelle gestioni medesime. Il legislatore si è fatto carico di questo problema e nell'articolo 36 del citato testo unico n. 858 ha precisato che l'esattore può chiedere al Prefetto, entro il 31 dicembre del penultimo anno del decennio, di essere confermato nella gestione dell'esattoria per il decennio successivo.

Nella fattispecie che qui interessa, vale a dire il decennio in corso, il predetto termine è scaduto il 31 dicembre 1972, ma gli attuali esattori non si sono avvalsi della facoltà loro concessa di chiedere il rinnovo della gestione, in quanto non disponevano, nè potevano disporre, di sufficienti elementi conoscitivi circa gli effetti che la riforma, che andrà in vigore il 1° gennaio 1974 (anno di inizio, ripeto, del nuovo decennio) produrrà sul sistema esattoriale. Mi limito, a questo proposito, a ricordare che l'eventuale ampliamento della sfera di applicazione del sistema di versamento diretto potrebbe comportare per gli agenti della riscossione una diversa valutazione della economicità della gestione ed indurli quindi a non chiedere la conferma degli appalti in essere.

Appaiono perciò giustificate le incertezze degli attuali titolari degli appalti medesimi e l'opportunità di approvare il disegno di legge in esame (che trova un lontano precedente nella legge 13 giugno 1952, n. 693), al fine di operare la necessaria « saldatura » tra il vecchio ed il nuovo sistema tributario.

Per converso, appaiono eccessivi taluni rilievi critici formulati da colleghi dell'opposizione, che non sembrano tener conto, tra l'altro, della circostanza che interessati alla nuova disciplina non sono soltanto gli esattori, privati o pubblici che siano, bensì anche gli enti impositori, primo tra tutti lo Stato, che, con l'attuale sistema dei tributi riscuotibili mediante ruoli, si garantiscono bimestralmente introiti tempestivi e sicuri.

\* \* \*

La Commissione finanze e tesoro ha ampiamente dibattuto il disegno di legge nelle sedute del 21 febbraio, 7 e 14 marzo scorsi.

Prendendo spunto dall'argomento, in sè limitato, della concessione della proroga, i colleghi dell'opposizione hanno esteso il dibattito all'intera tematica relativa alle gestioni esattoriali ed alle stesse prospettive di ristrutturazione dei sistemi di esazione delle imposte.

Sono stati infatti sottolineati taluni eccessi registratisi — ad avviso degli oratori che li hanno denunciati — soprattutto nella determinazione degli aggi ed alimentati — sempre a loro giudizio — dal sistema privatistico di riscossione finora prevalso.

In riferimento poi alla legge-delega sulla riforma tributaria si è domandato al Governo di illustrare i criteri informativi della normativa delegata in materia di esazione, da varare entro il prossimo 1° ottobre, ponendo altresì l'accento sull'esigenza di pervenire ad una sostanziale « pubblicizzazione » dei meccanismi di riscossione, attraverso la diffusione delle forme di versamento diretto all'Erario e l'affidamento delle riscossioni esattoriali per ruoli, che ancora si rendessero necessarie, ad istituti di credito di diritto pubblico o, comunque, di interesse nazionale.

In risposta alle predette obiezioni va osservato che, a prescindere da qualsiasi considerazione di merito, esse pongono un problema di metodo legislativo oltrechè di corretta impostazione dei rapporti fra Parlamento ed Esecutivo.

Non appare infatti conforme ai principi di una normale legiferazione, il voler affrontare, mediante un provvedimento di portata essenzialmente tecnica, una problematica ben più vasta e delicata come quella concernente la ristrutturazione dei meccanismi di esazione; nè, d'altro canto, sembra fondata la sollecitazione rivolta al Governo di anticipare i criteri che informeranno la normativa delegata da emanarsi entro il 1° ottobre prossimo, in quanto la legge 9 ottobre 1971, n. 825, proprio per il suo carattere di legge-delega, ha già fissato siffatti criteri; d'altra parte, è doveroso lasciare al Governo, una volta investito della potestà

legislativa, la necessaria discrezionalità nell'elaborazione della normativa delegata. Non va poi dimenticata l'esistenza di una sede quanto mai idonea per esercitare in materia il legittimo sindacato sull'operato del Governo: quella della Commissione parlamentare consultiva « dei Trenta », in cui sono rappresentati tutti i Gruppi politici, in occasione dell'esame dei decreti delegati sottoposti al suo obbligatorio parere.

Per quanto attiene, in particolare, alla questione della determinazione degli aggi, va ricordato che l'attuale sistema esattoriale non contempla un aggio unico per tutte le esattorie d'Italia; tuttavia, i criteri per la sua determinazione ed il limite massimo sono rigorosamente stabiliti dalla legge. In particolare, poi, per gli esattori in carica, l'articolo 36 del testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1963, n. 858) e la circolare del Ministro delle finanze del 28 giugno 1963, n. 392, fissano, per la determinazione dell'aggio, un procedimento aritmetico basato sulla variabilità dei carichi di riscossione.

Non esistono, pertanto, situazioni anomale nè misure di aggio determinate in violazione di norme di legge.

È stato, infine, rilevato da qualche collega l'eccessivo ammontare degli aggi in talune zone del Mezzogiorno d'Italia, ed in particolare in Sicilia. Per quanto riguarda questa regione — a parte l'ovvia considerazione che la misura dell'aggio è inevitabilmente tanto maggiore quanto minore e più frazionato è il gettito medio per contribuente — va ricordato che la regione Sicilia, a norma dell'articolo 36 del relativo Statuto, gode di autonomia finanziaria, provvedendo al proprio fabbisogno, tra l'altro, con le entrate tributarie direttamente deliberate nonchè, salvo eccezioni espressamente previste, con le entrate tributarie erariali dirette o indirette, comunque denominate, riscosse nell'ambito del suo territorio (decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, numero 1074, contenente norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Parimenti, la normativa in materia di riscossione delle imposte dirette è contenuta nella legge regionale 11 gennaio 1963, numero 8 che, disciplinando la riconferma in carica degli esattori per il decennio 1964-1973 (con una normativa non del tutto corrispondente a quella contenuta nel citato testo unico n. 858 del 1963), specifica l'ammontare degli aggi, precisando le ipotesi in cui essi possono toccare la misura massima del 10 per cento.

Ho ritenuto doverose — per opportuna informazione dei colleghi — queste ultime precisazioni, che mi sembra peraltro superfluo ulteriormente approfondire, in quanto la potestà legislativa spettante in materia alla Regione siciliana rende evidentemente estraneo al tema trattato l'eventuale approfondimento.

\* \* \*

Per quanto concerne i singoli articoli del disegno di legge, un breve cenno basta ad illustrare gli articoli 1 e 2. Il primo prevede la mera proroga di un anno del decennio di appalto, che verrà a scadenza il prossimo 31 dicembre, mentre l'articolo 2 fissa le modalità per l'eventuale rinuncia, da parte degli esattori e ricevitori provinciali, alla proroga del contratto in corso.

Una più approfondita giustificazione merita invece l'articolo 3 che tende ad assicurare agli esattori, per il 1974, un ammontare complessivo degli aggi non inferiore a quello percepito per il 1972.

Va tenuto all'uopo presente che il carico di riscossione del 1972 per le entrate tributarie dello Stato, delle Province, dei Comuni, delle Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle Aziende autonome di soggiorno, cura e turismo, è stato di circa 3.600 miliardi di lire, con una entrata per aggi effettivamente riscossi di 116 miliardi, ai quali debbono aggiungersi gli aggi riscossi per l'esazione di altre entrate affidate per legge all'esattore (contributi assicurativi e previdenziali delle varie categorie autorizzate ad emettere ruoli esattoriali, contributi dei numerosi consorzi stra-

dali, di bonifica, viabilità, eccetera) entrate aventi un importo di circa 500 miliardi di lire, con un introito per aggi di altri 16 miliardi, cui si sono aggiunti i diritti per indennità di mora e compensi per atti esecutivi valutabili intorno ai 6-7 miliardi, con un complesso di entrate che si aggira intorno ai 140 miliardi di lire.

Si tenga conto che le sole spese del personale esattoriale ammontano, alla data attuale, a circa 115 miliardi a cui debbono aggiungersi gli aumenti della scala mobile intervenuti dall'agosto ad oggi (circa l'8 per cento) e i miglioramenti economici conseguenti all'accordo nazionale 2 marzo 1973, che comportano un ulteriore aumento valutabile dall'8 al 9 per cento.

Da siffatti dati emerge che la sola spesa del personale ha inciso per l'80 per cento sulle entrate globali delle esattorie nel 1972, mentre in percentuale, sulle riscossioni affidate agli esattori, l'aggio si può determinare nella misura del 3,23 per cento.

Poichè nell'anno 1974, primo anno di applicazione della riforma tributaria per quanto attiene alle imposte dirette, verrà meno la riscossione derivante da iscrizioni provvisorie e saranno altresì soppressi tributi attualmente affidati alla riscossione esattoriale (imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili e Ige professionisti) potrà verificarsi un vuoto d'imposta per la fase di saldatura tra il vecchio e il nuovo sistema impositivo, basato, il primo, sulla riscossione provvisoria ed il secondo sulla riscossione del reddito nell'anno successivo a quello della sua produzione.

Conseguentemente è da presumere una riduzione dei normali carichi affidati all'esattore, che, peraltro, potrebbe essere compensata dai conguagli delle imposte degli anni precedenti e dal gettito delle imposte arretrate provocato dall'auspicabile definizione di una buona parte del contenzioso. Ma potrebbe tuttavia verificarsi che, nel primo anno, si abbia una effettiva riduzione dei cespiti affidati alla riscossione degli esattori con conseguenti difficoltà economiche per gli stessi.

A siffatta eventualità, dannosa ai fini dell'importante lavoro che le esattorie saran-

no chiamate a compiere nell'avvio della riforma, intende porre rimedio l'articolo 3 che mira ad assicurare alle aziende interessate, laddove gli aggi riscossi siano nel 1974 inferiori a quelli del 1972, quanto meno un provento pari a quello ottenuto nell'anno 1972.

A proposito dello stesso articolo 3, e degli eventuali oneri da esso derivanti, va soggiunto che la Commissione Bilancio e Programmazione, nell'esprimere parere favorevole al disegno di legge, ha invitato la Commissione di merito a valutare l'opportunità di prevedere una espressa copertura attraverso i normali stanziamenti di bilancio dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Trattandosi di onere eventuale, da imputarsi agli ordinari stanziamenti di bilancio, comunque non prima dell'esercizio 1975, è sembrata superflua un'esplicita indicazione di copertura, che peraltro la stessa quinta Commissione non ha ritenuto indispensabile, affidandola invece al discrezionale apprezzamento della Commissione di merito.

Per quanto riguarda infine gli articoli 4 e 5, essi concernono, rispettivamente, le modalità di corresponsione delle integrazioni di cui al precedente articolo e la sollecita entrata in vigore della presente legge, data la sua urgenza.

\* \* \*

Onorevoli Senatori, nel concludere questa esposizione resa spesso ostica — me ne rendo conto — dal tecnicismo della materia trattata, vi esorto a voler confortare col vostro consenso il presente disegno di legge che, volto essenzialmente ad assicurare con la necessaria continuità dei sistemi di gestione esattoriale — in un delicato momento di trapasso — il normale gettito tributario derivante dalle imposte dirette, non pregiudica in nulla quelle istanze di più incisiva funzionalità dei meccanismi di esazione a cui lo stesso vostro relatore non è certo insensibile.

MARTINELLI, *relatore*

**PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE****(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)**

21 febbraio 1973

La Commissione Bilancio e Programmazione comunica il proprio parere favorevole al disegno di legge. Peraltro, invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di prevedere una espressa copertura attraverso i normali stanziamenti di bilancio dello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze per l'onere virtuale derivante dall'articolo 3.

*F.to* COLELLA

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

Il decennio di appalto 1964-1973 delle esattorie comunali e consorziali e delle ricevitorie provinciali delle imposte dirette nonché delle tesorerie comunali e provinciali è prorogato di un anno. Le cauzioni prestate a garanzia delle singole gestioni restano a garanzia dei contratti fino al 31 dicembre 1974.

**Art. 2.**

Gli esattori e i ricevitori provinciali che intendono rinunciare alla proroga del contratto in corso prevista dall'articolo 1 debbono darne comunicazione al Prefetto della provincia e all'Intendente di finanza a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento da spedire entro trenta giorni da quello della pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

Le esattorie e le ricevitorie per le quali il titolare si sia avvalso della facoltà prevista dal precedente comma sono conferite d'ufficio per l'anno 1974, con aggio non superiore a quello vigente al 31 dicembre 1973 e salvo quanto disposto dal successivo articolo 3.

**Art. 3.**

Qualora l'ammontare complessivo degli aggi per le riscossioni effettuate dagli esattori nel 1974 per le entrate tributarie dello Stato, delle Provincie, dei Comuni, delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle Aziende autonome di soggiorno, cura o turismo, risulti inferiore all'ammontare complessivo degli aggi per le riscossioni effettuate agli stessi titoli nell'anno 1972, gli esattori hanno diritto al pagamento della differenza a carico del bilancio dello Stato.

**Art. 4.**

Ai pagamenti di cui all'articolo precedente provvedono le Intendenze di finanza con ordinativi diretti.

A tal fine gli esattori interessati debbono dichiarare dopo il 31 dicembre 1974 gli ammontari degli aggi effettivamente riscossi negli anni 1972 e 1974.

**Art. 5.**

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