

Infine, i provvedimenti ministeriali che disciplinano le vendite coattive di beni mobili ed immobili.

Il settore della riscossione dei tributi degli enti locali vede coinvolti oltre 100 operatori, alcuni in attività almeno dal 1972 ed iscritti all'Albo di cui all'articolo 53 del citato decreto legislativo n. 446, che svolgono i propri servizi in favore di oltre 4.000 Comuni italiani ed occupano almeno 6.000 dipendenti.

Le società del settore operano in attivo, e di recente hanno dovuto quadruplicare il proprio capitale interamente versato per adeguarsi ai nuovi criteri tecnici e finanziari previsti dal decreto del Ministero delle finanze n. 289 del 2000.

Passando ad esaminare il decreto legislativo n. 112 del 1999, esso ha provveduto al riordino complessivo del servizio nazionale della riscossione, prevedendo, tra l'altro, all'articolo 57, come modificato dal decreto-legge n. 138 del 2002, che il servizio della riscossione rimanga affidato fino al 31 dicembre 2004 ai soggetti che alla data dell'11 agosto 2002 (data di entrata in vigore della legge n. 178 del 2002, di conversione del decreto-legge n. 138 del 2002), lo gestiscono a titolo di commissari governativi.

In particolare, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999 dispone che i compensi ai concessionari della riscossione debbano essere determinati in base ad una percentuale (aggio) applicabile alle somme iscritte a ruolo ed effettivamente riscosse. La definizione della misura dell'aggio è demandata ad un decreto da adottare con cadenza biennale dal Ministro dell'economia e delle finanze. Secondo quanto disposto dal successivo comma 4, le modalità di erogazione dell'aggio vengono stabilite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze per i ruoli emessi da uffici statali, mentre per gli altri ruoli l'aggio viene trattenuto dal concessionario all'atto del versamento all'ente impositore delle somme riscosse. Il comma 5, infine, prevede l'attribuzione, a titolo di anticipazione della remunerazione, a ciascun concessionario, di una somma da determinare in percentuale al

costo normalizzato. Infine, il successivo comma 6 stabilisce che al concessionario spetta il rimborso delle spese derivanti dalle procedure esecutive, in base a determinati criteri.

Nella legge finanziaria per il 2004, tuttavia, è stato previsto un sistema di forfetizzazione della remunerazione dei concessionari e dei commissari della riscossione per ovviare ai problemi relativi alle anticipazioni. In particolare, l'articolo 4, comma 118, prevede, per l'anno 2004, che ai concessionari e ai commissari governativi del servizio nazionale della riscossione è corrisposto, quale remunerazione per il servizio svolto, un importo pari a 470 milioni di euro, che tiene luogo, per i ruoli emessi da uffici statali, dell'aggio di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e dell'aggio di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Significative innovazioni sono state introdotte allo stesso titolo esecutivo, il ruolo.

Mentre, fino al 30 settembre 1999, per ogni singola somma dovuta dal debitore veniva formato un ruolo ed il concessionario era tenuto, all'atto della presentazione della domanda di rimborso o di discarico, a rendicontare il proprio operato in relazione ad ogni singolo ruolo, con la modifica introdotta all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 46 del 1999, in ciascun ruolo « sono iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in Comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce ». Ciò evita la frammentazione delle situazioni debitorie riferibili ad ogni contribuente e determina lo spostamento dell'attenzione del concessionario al debito complessivamente riferibile ad ogni soggetto iscritto a ruolo.

L'azione del concessionario deve essere, pertanto, incentrata non sul singolo debito ma sull'analisi della posizione patrimoniale e reddituale del debitore su cui dovrà essere calibrata la procedura da porre in essere. In tale ottica, si ascrive il venir meno dell'obbligo della preventiva esecu-

zione mobiliare, la cui attivazione rientra fra le scelte di proficuità dell'azione esecutiva.

L'accesso diretto del concessionario al sistema dell'anagrafe tributaria costituisce, senza dubbio, uno dei dubbi qualificanti la riforma del sistema della riscossione. La tempestività e la disponibilità di informazioni, unitamente alla razionalizzazione e modulazione delle procedure di esazione, consentono ai concessionari di operare secondo canoni di efficienza indispensabili per contenere i costi ed aumentare il volume degli aggi, nonché per ridurre l'evasione da riscossione e, quindi, ottenere, in funzione del conseguente effetto di deterrenza, un forte impulso all'adempimento spontaneo.

Va, tuttavia, evidenziato che il ritardo nella messa a disposizione della procedura di accesso all'anagrafe tributaria ha, di fatto, sospeso i termini per l'espletamento delle procedure esecutive sulla base dei dati dell'anagrafe (ma non, comunque, la possibilità di acquisire i dati in possesso di uffici pubblici). Ed invero, solo dopo l'emanazione del decreto ministeriale 16 novembre 2000 ed il superamento delle difficoltà di utilizzo delle procedure si è sbloccata la fase di stallo.

D'altra parte, alcuni interventi normativi successivi hanno concorso a sanare difficoltà procedurali. Basti ricordare la riconosciuta possibilità, senza che ciò abbia comportato la perdita del diritto al discarico, della notifica delle cartelle di pagamento per tutti i ruoli consegnati fino al 31 luglio 2002, entro il 31 dicembre 2002 (ai sensi dell'articolo 59-*bis* del decreto legislativo n. 112 del 1999, come sostituito dal decreto-legge n. 209 del 2002).

La riforma appena descritta ha dunque modificato in modo radicale il sistema della riscossione, specializzando, in particolare, l'attività dei concessionari nel recupero dei crediti insoluti.

Tuttavia, come hanno osservato i rappresentanti dell'Ascotributi, le società di riscossione, le quali devono riscuotere in via coattiva le imposte e i contributi previdenziali non pagati spontaneamente dai

contribuenti, si trovano ad operare nella gran parte dei casi nei confronti di soggetti falliti e, conseguentemente, si trovano di fronte a crediti non esigibili.

L'Ascotributi ha segnalato come nel 2002 siano stati approvati due provvedimenti legislativi (il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 e il decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282) che hanno cambiato drasticamente e radicalmente il quadro normativo delineato dalla riforma e, soprattutto, hanno modificato l'equilibrio economico del sistema raggiunto nei due anni precedenti.

Con il decreto-legge n. 138 è stato modificato il criterio di remunerazione del servizio per l'esercizio 2002-2003, ed è stato fissato un obiettivo di incasso sulle riscossioni coattive molto alto, con forti penalizzazioni in caso di mancato raggiungimento dei risultati previsti: in questo caso i concessionari dovevano anticipare la differenza tra l'obiettivo eventualmente non raggiunto e le minori riscossioni conseguite nell'esercizio. Alla fine del 2002, nonostante il fortissimo incremento delle attività esecutive poste in essere, i concessionari hanno dovuto anticipare alle casse dello Stato un importo di circa 1.000 milioni di euro perché, rispetto all'obiettivo di 2.300 milioni di euro, le somme effettivamente incassate ammontavano a circa il 55 per cento di tale cifra.

Il decreto-legge n. 282 ha invece comportato un aumento considerevole (dal 23 al 32 per cento) degli oneri di anticipazione a carico del sistema. I concessionari hanno anticipato 4.500 milioni di euro, ai quali vanno sommati i 1.000 milioni di euro che hanno dovuto versare a titolo di differenza tra il riscosso e l'obiettivo, per una cifra totale pari a circa 11.000 miliardi di vecchie lire. Si tratta di somme anticipate dai concessionari senza interessi e senza nessuna remunerazione finanziaria, il cui recupero avverrà in tempi lunghi e sarà accompagnato dalle riscossioni, aggravando pertanto di forti interessi passivi la gestione dei concessionari stessi.

Nel corso dell'indagine è stato segnalato come tali criticità abbiano determinato effetti sull'equilibrio economico delle so-

cietà di riscossione, le quali sono controllate all'80 per cento da quattro grandi istituti bancari: BancaIntesa, Monte dei Paschi, Unicredito e San Paolo Imi. Trattandosi di società quotate in Borsa, che non consentono che le loro partecipate presentino bilanci in rosso, queste ultime hanno provveduto ad operazioni di ristrutturazione e riduzione delle spese, che hanno inciso particolarmente sul personale.

L'Ascotributi ha poi evidenziato l'effetto determinato sui concessionari dall'introduzione, operata dalla legge finanziaria per il 2003, dei condoni tributari, che determineranno per i concessionari della riscossione uno svuotamento pressoché totale del fatturato lavorabile, rendendo impossibile il raggiungimento delle *performance* prefissate e paralizzando il lavoro che avrebbero dovuto compiere.

Tali conseguenze si registreranno nell'esercizio 2003-2004, durante il quale, se i contribuenti avranno fatto ampio ricorso al condono, i concessionari potranno trovarsi con un minor lavoro, a fronte di oneri già assunti, e correranno pertanto il rischio di dover ulteriormente ridurre il personale.

4.2. *Le ulteriori prospettive di riforma del settore della riscossione.*

I rappresentanti del settore hanno indicato la necessità di apportare alcune modifiche alla disciplina della riscossione, quali l'eliminazione della previsione di obiettivi di riscossione assolutamente non perseguibili; la conseguente eliminazione di ogni forma di penalizzazione per il mancato raggiungimento dei predetti obiettivi (che sono costati al sistema un miliardo di euro); la fissazione di nuovi criteri di remunerazione atti ad assicurare l'equilibrio economico del settore; definizione delle condizioni di vivibilità per il periodo 2003-2004, nonché l'indicazione, da parte del Governo e del Parlamento, delle prospettive per il 2005, anno nel quale terminerà la concessione attualmente in corso.

Il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha sottolineato come, prima della riforma tracciata con i decreti n. 46 e n. 112 del 1999, i concessionari (allora denominati esattori) godessero di rendite di posizione, in quanto, oltre a curare la riscossione coattiva dei ruoli, ottenevano anche delle remunerazioni legate ai versamenti spontanei. Il versamento spontaneo veniva effettuato attraverso i concessionari, i quali per tale attività ottenevano delle remunerazioni che assicuravano loro dei gettiti reddituali che consentivano agli stessi concessionari di disinteressarsi, o comunque di dare minore rilievo, all'attività di recupero coattivo dei ruoli medesimi.

A partire dal decreto legislativo n. 241 del 1997 si è invece avviato un profondo processo di evoluzione del sistema, attraverso l'introduzione di forme di compensazione, ed è stato agevolato il versamento spontaneo da parte dei contribuenti attraverso il sistema dei modelli F24 (versamenti unitari per più imposte e per più entrate, anche di natura erariale, enti previdenziali ed assistenziali). Ciò ha comportato un notevole snellimento delle procedure, consentendo ai cittadini di essere più pronti ad adempiere alle proprie incombenze e indirizzando, di fatto, i concessionari verso la loro vera missione istituzionale: il recupero coattivo dei crediti, anche attraverso i nuovi strumenti messi a disposizione, quali il fermo amministrativo, le ipoteche, la possibilità di accedere all'Anagrafe tributaria, la possibilità di intervenire direttamente sulle vendite in caso di espropriazioni forzate.

Il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha peraltro sottolineato come i risultati non siano stati assolutamente soddisfacenti, in quanto il gettito da riscossione coattiva non è minimamente cresciuto.

Durante l'indagine conoscitiva è inoltre emerso come il sistema di riscossione sulla base del ruolo con conseguente notifica della cartella di pagamento, attualmente disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, abbia subito numerosissime modifiche, operate

da oltre 100 provvedimenti d'urgenza o da singole disposizioni dettate nelle leggi finanziarie susseguitesi nel tempo.

La complessiva disciplina è pertanto frammentaria e spesso risulta estremamente difficile individuare l'esatta disposizione applicabile, in quanto le frequenti modifiche del testo delle disposizioni procedurali operate mediante decreto-legge (circa 35 solo dal 1999 ad oggi) nonché le frammentarie disposizioni contenute in altri provvedimenti o nelle leggi finanziarie costringe gli operatori e gli interpreti ad una difficoltosa opera di ricostruzione della disciplina. La situazione è ulteriormente complicata dalla vigenza di numerosi decreti ministeriali attuativi (almeno 30 emanati da parte del Ministero delle Finanze solo dal 1999 ad oggi) oltre ad una miriade di circolari e risoluzioni. Al fine di tutelare gli enti impositori ed i contribuenti è improcrastinabile una revisione generale del procedimento di riscossione attraverso l'adozione di un Testo unico che possa in modo chiaro e trasparente disciplinare una così delicata procedura che incide sulla efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione e sulla sfera patrimoniale dei cittadini-contribuenti.

In relazione ai risultati del sistema di riscossione è da evidenziare come la vigilanza sui concessionari della riscossione al fine di assicurare la regolarità, la tempestività, l'efficienza e l'efficacia del servizio della riscossione sia attribuita dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 1999 al Ministero dell'economia e delle finanze, al quale sono attribuiti poteri di impartire istruzioni e di effettuare controlli, anche mediante ispezioni.

L'Agenzia delle entrate, che aveva impartito l'istruzioni necessarie per poter svolgere l'attività di vigilanza e controllo sui concessionari con la Circolare n. 198 del 31 ottobre 2000, ha dovuto emanare, da ultimo, a seguito dell'analisi svolta da parte della Direzione Centrale *audit* e sicurezza, la Circolare n. 17/E del 22 aprile 2004, per definire le linee programmatiche e metodologiche utili a consentire

una più incisiva azione di controllo sull'attività svolta da parte dei concessionari della riscossione.

L'obiettivo che si propone tale Circolare è quello di individuare delle metodologie più efficaci per correggere le disfunzioni del sistema, evitare il fenomeno della cosiddetta « evasione da riscossione » ed ad evidenziare, oltre alle irregolarità nella riscossione nelle attività di verifica e controllo, anche le irregolarità derivanti dalla mancata osservazione dei principi contenuti nel cosiddetto « Statuto del contribuente » (legge n. 212 del 2000) che possano manifestare « una scarsa attenzione » da parte del concessionario nei confronti dei contribuenti.

Al riguardo, si ritiene, in conclusione, che — in considerazione dell'esiguità dei risultati di riscossione che emergono dai dati comunicati dall'Agenzia delle entrate e dell'approssimarsi della scadenza delle vigenti concessioni del servizio — debba essere attentamente vagliato l'assetto futuro da dare al servizio della riscossione.

La vigente normativa (articoli 3 e 4 del decreto legislativo n. 112 del 1999) prevede, per il periodo successivo al 2004, l'affidamento in concessione di ambiti territoriali non inferiori al territorio di una provincia, da determinarsi con decreto ministeriale, da assegnare mediante procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie, per un periodo non superiore a dieci anni.

Peraltro, l'affidamento in concessione a soggetti privati della funzione di riscossione dei crediti pubblici costituisce un *unicum* in ambito europeo e la Commissione ha rilevato una scarsa propensione delle aziende concessionarie ad accettare l'istituzione di un collegamento tra le loro *performances* in termini di volumi di riscossi così come previsti dalle citate disposizioni di legge e la misura della remunerazione.

Circa l'assetto da dare al servizio della riscossione, l'Agenzia delle entrate ha sottolineato che si deve procedere ad un'incisiva riforma del sistema che veda l'Amministrazione finanziaria in una posizione

di centralità, con la previsione delle necessarie garanzie per la salvaguardia dei livelli occupazionali.

In ogni caso, l'individuazione della soluzione più idonea ad assicurare un assetto ottimale del sistema di riscossione non può prescindere dalla non trascurabile riduzione del « magazzino » dei ruoli, che deriverà dal progressivo consolidamento delle strategie di *compliance* tributaria. Evidentemente, tale circostanza non potrà che comportare una significativa erosione dei potenziali ricavi dell'attività di riscossione coattiva, diminuendo l'« appetibilità » di tale attività per aziende private, a meno di ipotizzare un sempre più consistente intervento di sussidio finanziario da parte dello Stato.

Inoltre, gli interventi di riforma dovranno farsi carico di porre in essere assetti normativi ed organizzativi atti ad eliminare, o almeno a ridurre entro limiti fisiologici, il ripetersi dei fenomeni, già segnalati in precedenza, delle cosiddette « cartelle pazze », onde contribuire, anche sotto questo profilo, a ricondurre i rapporti tra fisco e contribuente entro ambiti di trasparenza, correttezza, e maggiore fiducia.

Appare altresì appare indispensabile, allo stato attuale e tenuto conto della necessità di dare, per il futuro, un assetto funzionale ed economico al servizio della riscossione, è che le varie soluzioni di riforma ipotizzate siano sottoposte ad un rigoroso e preventivo vaglio — possibilmente da parte di *advisor* professionalmente specializzati — che consenta di avere certezza circa i costi effettivi che lo Stato sarebbe tenuto a sopportare per ciascuna soluzione di riforma ipotizzata.

Nel contempo, tenuto conto dell'imminente scadenza delle attuali concessioni, occorre assicurare la continuità del servizio, ed eventualmente valutare l'opportunità di un differimento dell'attuale periodo concessorio, la cui durata va correlata alla complessità della soluzione ed ai tempi tecnici di studio e di successiva attuazione della soluzione prescelta.

Inoltre, durante l'indagine conoscitiva è emerso, in base ad un rilievo dell'Agenzia

delle entrate, peraltro non condiviso dai rappresentanti delle aziende concessionarie, che l'utilizzo degli strumenti per il recupero del credito non sempre è « oculato » ovvero « mirato » al fine di dirigere l'azione esecutiva verso quei beni e quei rapporti patrimoniali del debitore che possono garantire la riscossione dei tributi dovuti. Ciò comporta che l'attività del concessionario non può prescindere da un attento esame della situazione patrimoniale del contribuente. Questo tipo di analisi deve essere svolta secondo criteri e modalità diversi e comunque deve essere oggetto di controllo al fine di garantire i contribuenti e gli enti impositori.

4.3. *L'informazione al Parlamento sull'andamento delle entrate tributarie.*

Durante l'indagine conoscitiva è stato sollevato da alcuni commissari il problema relativo alla conoscenza da parte del Parlamento delle informazioni relative ai flussi contabili dello Stato.

Per quanto riguarda il quadro normativo in materia si ricorda che le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato possono ottenere dati, ai sensi dell'articolo 32 della legge 30 marzo 1981 n. 119, attraverso il collegamento con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, che permette l'interrogazione in merito alla gestione dei capitoli di spesa.

Per quanto riguarda, invece, il settore delle entrate, l'articolo 12-*bis* del decreto legge n. 70 del 1988, convertito dalla legge n. 154 del 1988, prevede il collegamento degli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, in modo da consentire l'accesso tramite terminale alle informazioni di carattere statistico contenute negli archivi del sistema stesso, nel pieno rispetto dell'anonimato dei singoli contribuenti e del segreto fiscale. Tale collegamento, attivato per un certo periodo presso le strutture di segreteria della Commissione Finanze, non è da tempo più in funzione.

In merito a tale questione nel corso dell'indagine i commissari hanno rilevato come il flusso delle informazioni circa l'andamento delle entrate sia negli ultimi tempi migliorato, attraverso il regolare invio dei Bollettini mensili delle entrate tributarie, contenenti i dati disaggregati di competenza aggiornati ai tre mesi precedenti, nonché per mezzo della pubblicazione, sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, di comunicati stampa con dati macro-aggregati relativi al mese precedente, sia in termini di competenza che di cassa.

Tuttavia, si ritiene necessario ripristinare un collegamento informatico tra le Commissioni Finanze e il Ministero nelle sue diverse strutture (Dipartimento per le politiche fiscali, Agenzia delle entrate, SOGEI), che consenta, tra l'altro, al Parlamento di accedere anche alle informazioni sull'andamento delle singole entrate, senza dover apprendere tali dati dagli organi di stampa o dover ricorrere ai tipici strumenti di sindacato ispettivo a disposizione dei parlamentari.

A questo riguardo si ricorda che un ulteriore strumento di informazione del Parlamento è costituito dalla relazione dettagliata circa lo stato del servizio di riscossione dei tributi che il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare annualmente al Parlamento ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 337 del 1998.

5. L'ATTUAZIONE DELLO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

L'indagine conoscitiva, oltre ad analizzare gli effetti della nuova organizzazione dell'Amministrazione finanziaria, è servita anche per svolgere una riflessione sulla applicazione della legge n. 212 del 2000, recante lo Statuto dei diritti del contribuente.

Diversi soggetti auditi hanno sottolineato come le norme di principio contenute nello Statuto del contribuente non siano state spesso rispettate. Ad esempio, i rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti hanno segnalato come negli ultimi anni si siano registrati

numerosi casi di lesione dei principi sanciti dallo statuto, soprattutto in termini di *dies a quo*, quindi di termine iniziale di entrata in vigore delle leggi.

Inoltre sono state approvate leggi entrate in vigore immediatamente, senza dare neppure il tempo necessario per conoscerne la portata e approfondirne le conseguenze ai professionisti di settore, i quali si trovano ad operare applicando leggi assai complesse ed articolate, che richiedono spesso l'adozione di ulteriori strumenti normativi, quali regolamenti, decreti di attuazione e circolari esplicative.

Per quanto riguarda la fiscalità locale, dalle risultanze dell'indagine emerge che il termine di cui al comma 4 dell'articolo 1 dello Statuto del contribuente, entro il quale gli enti locali devono adeguare il proprio Statuto ed i propri atti normativi ai principi contenuti nella legge n. 212 del 2000, non è stato rispettato da molti Comuni e da molte Province.

È evidente che lo Statuto dei contribuenti potrà essere pienamente operativo solo se gli enti locali sapranno rendersi efficienti ed incisivi e migliorare così il rapporto che intercorre tra gli strumenti che lo Stato riserva loro per assicurare le entrate tributarie ed il dovere di « lealtà tributaria » posto a carico dei contribuenti.

Il diffuso uso della potestà regolamentare in materia di entrate, l'incidenza di agevolazioni, riduzioni o detrazioni sul concreto ammontare dell'obbligazione tributaria, largamente contenute in atti deliberativi degli enti locali, rendono, infatti, sempre più necessario il recepimento di istituti contemplati nello Statuto, quale l'interpello per la preventiva risoluzione di dubbi interpretativi del contribuente.

L'attuale situazione è, invece, preoccupante, anche perché la mancata attuazione da parte di molti Enti locali di quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 1 potrebbe creare delle difficoltà nella riscossione dei tributi da parte degli Enti stessi. Ciò in quanto, ai sensi dello Statuto, nel caso in cui i Comuni abbiano ingenerato

nel contribuente incertezze sulla normativa tributaria applicabile ovvero qualora il loro comportamento abbia inciso sull'operato del contribuente (ad esempio mancata attuazione dello Statuto), a quest'ultimo non possono essere irrogate sanzioni né possono essere richiesti interessi moratori se l'inadempimento è diretta conseguenza di ritardi, omissioni od errori dell'ente impositore.

In tale contesto si rileva come la Commissione abbia già evidenziato, mediante l'approvazione della risoluzione n. 8-00072, la necessità di rafforzare i poteri dei Garanti del contribuente istituiti nelle regioni, in particolare assicurando l'effettivo esercizio dei poteri loro attribuiti dallo Statuto e rendendo i medesimi più vincolanti per l'Amministrazione finanziaria.