

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

### 19° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 APRILE 1977

Presidenza del Presidente **SEGNANA**

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE DELIBERANTE

« Disposizioni per il collocamento delle esattorie vacanti » (632)  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . .	Pag. 241, 252, 253 e <i>passim</i>
ASSIRELLI (DC), relatore alla Commissione	253 254
LI VIGNI (PCI) . . . . .	252, 253
PANDOLFI, ministro delle finanze	242, 247, 254
RICCI (DC) . . . . .	247

*La seduta ha inizio alle ore 18.*

ASSIRELLI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

#### IN SEDE DELIBERANTE

« Disposizioni per il collocamento delle esattorie vacanti » (632)

*(Discussione e rinvio)*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge « Disposizioni per il collocamento delle esattorie vacanti ».

Onorevoli senatori, certamente ricorderete che nella seduta pomeridiana del 19 aprile è stato richiesto, in modo particolare dal senatore Li Vigni, che il Ministro delle finanze venisse in Commissione ad illustrare, in concomitanza della discussione dei due disegni di legge all'ordine del giorno (il n. 632 e il n. 478), i problemi connessi a quello della riscossione esattoriale.

L'onorevole ministro Pandolfi ha accolto l'invito che a nome della Commissione gli ho rivolto, e di ciò lo ringrazio vivamente. Cedo dunque la parola al signor Ministro per le comunicazioni ed informazioni che vorrà darci, le quali serviranno a farci meglio comprendere la *ratio* dei provvedimenti all'ordine del giorno.

PANDOLFI, *ministro delle finanze*. Onorevoli senatori, ho aderito di buon grado all'invito rivoltomi dal Presidente della 6ª Commissione del Senato di riferire in questa sede su questioni di carattere generale e di carattere specifico attinenti alla più ampia sfera del regime esattoriale in quanto sono convinto che i singoli provvedimenti che il Governo ha recentemente presentato al Parlamento, compresi quelli nn. 632 e 478 all'ordine del giorno della seduta odierna, troverebbero difficilmente una loro giustificazione e ragion d'essere se non fossero tutti ampiamente inquadrati in quella che si può definire la « strategia », uso ancora una volta questo termine del quale forse si abusa, che il Governo intende portare avanti per quanto concerne l'intero sistema esattoriale.

Vorrei dunque cogliere l'occasione che oggi mi viene offerta per dare, anzitutto, una più esatta nozione dei problemi e delle prospettive che il Governo ha presenti per quanto attiene il sistema esattoriale in se stesso, considerato cioè nella sua interezza, per scendere poi all'illustrazione e spiegazione di alcuni provvedimenti, compresi quelli all'esame della Commissione, i quali, per l'appunto, trovano la loro giusta collocazione solo se visti in un contesto più generale.

Desidero ricordare che discutendosi, ormai un anno fa, in Parlamento il disegno di legge diventato poi la legge Visentini del 2 dicembre 1975, n. 576 e discutendosi in particolare, nell'ambito di quella normativa, l'articolo che innova profondamente per quanto riguardava il sistema della riscossione con l'introduzione del principio dell'autotassazione per le imposte sul reddito delle persone fisiche, venne prepotentemente messo in evidenza, e non solo in termini di carattere tecnico, anche il problema della riscossione esattoriale.

Credo che tutti gli onorevoli senatori ricorderanno che la questione fu lungamente dibattuta e, soprattutto nell'altro ramo del Parlamento, vi furono interventi che sostenevano tesi più avanzate di una riforma definitiva del sistema esattoriale medesimo; comunque, il dibattito sulla legge n. 576 del 1975 rappresentò l'occasione in cui il Parlamento venne direttamente investito del problema del sistema esattoriale del nostro paese così come risultava definito oramai da tempo immemorabile nella nostra legislazione, così come era stato modificato dal testo unico del 1963 e così come, più recentemente, risultava in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 603 del 1973, contenente modifiche al testo unico del 1963.

Il Governo prese in quell'occasione impegno di presentare, entro la prima metà del 1976, anno seguente a quello in cui il Parlamento discuteva la legge Visentini, un libro bianco nel quale si desse conto al Parlamento stesso dell'attuale situazione del sistema esattoriale con un ampio corredo di dati, ad esempio sull'ammontare degli aggi percepiti dagli esattori, esattoria per esattoria, gruppo di esattorie per gruppo di esattorie, banche, casse di Risparmio, enti di diritto pubblico, eccetera, in modo che il Parlamento potesse essere messo in condizioni di esaminare l'eventualità di una riforma del sistema.

Il ministro Stammati, mio immediato predecessore, aveva per la verità predisposto (e come Sottosegretario mi occupai io stesso della redazione materiale del testo) una nota, cioè un libro bianco, che venne stampata in bozze dal Poligrafico dello Stato con il titolo « Nota sul sistema esattoriale di riscossione delle imposte sul reddito », corredata da voluminosi allegati.

Intervenire però la crisi di Governo e ciò non consentì al ministro Stammati di adempiere al suo desiderio; subentrato io al suo posto alla fine di luglio, primi giorni di agosto 1976, mi si pose il problema di quale decisione prendere, di che cosa fare in merito a questa materia. Alla fine, ho optato per una soluzione che, apparentemente, implica una proroga nell'adempimento di un impegno assunto dal Governo davanti al Parlamento ma

che, nella sostanza, avvicina (piuttosto che allontanare) i tempi della riforma del servizio esattoriale.

In altre parole, io preferisco che un libro bianco su questa materia non rappresenti una semplice documentazione generica ma, ricordando anche che cosa significa il termine *white paper* nella tradizione legislativa inglese, preferisco che questo libro bianco rappresenti il supporto documentale e dimostrativo rispetto ad un testo di legge. Orbene, poichè questo disegno di legge (del quale parlerò in seguito diffusamente) non è niente altro che il testo fondamentale di riforma del sistema esattoriale, la sua predisposizione ha comportato un tempo di preparazione piuttosto lungo e la ibernazione della nota predisposta dal ministro Stammati la quale, tuttavia, vedrà la luce entro il prossimo giugno ma non più come nota a sè stante, bensì come supporto ad un disegno di legge di riforma globale del sistema esattoriale.

Pertanto, vi è stata una proroga nell'adempimento di un impegno da parte del Governo ma vi è stata, simultaneamente, un'esaltazione di quest'impegno medesimo in quanto verrà presentata al Parlamento una proposta che contempla la definitiva riforma ed il superamento del sistema esattoriale vigente.

Ho voluto dire tutto questo per sottolineare che il problema non è rimasto « a dormire »; al contrario, esso è stato oggetto di un'intensissima elaborazione e proprio nella giornata di oggi io ho avuto modo di prendere in esame un'ulteriore nota che avvicina oramai i tempi della stesura materiale del disegno di legge di riforma esattoriale e, pertanto, mi sento abbastanza tranquillo non solo nel confermare l'impegno assunto dal Governo ma tranquillo anche nel senso che a questa scadenza ci stiamo avvicinando avendo in mano proposte che, per lo meno, avranno il pregio della razionalità.

Vorrei, tuttavia cogliere l'occasione odierna per fornire alla Commissione finanze e tesoro del Senato una prima anticipazione sulle linee della riforma, in modo che da questa esposizione possa farsi discendere anche una migliore interpretazione dei disegni di legge oggi in esame

Dico subito che, raggiunto ormai un certo assetto del nostro ordinamento tributario per quanto concerne il settore delle imposte dirette ed arrivati dunque a quella tregua legislativa della quale si è tanto parlato senza averne peraltro potuto dare fino ad ora pratica dimostrazione, arrivati dunque in una fase in cui non è facile immaginare un altro travaglio legislativo di grande portata come quello che ha contraddistinto l'ultimo periodo della nostra attività legislativa i tempi sono maturi per affrontare i problemi dell'amministrazione dell'ordinamento tributario. Tra tali problemi emerge con singolare risalto, per quanto riguarda il fondamentale settore dell'imposizione sul reddito, il problema dei servizi della riscossione.

Come sono attualmente disciplinati tali servizi per quanto concerne le imposte sul reddito? A parte la grande novità introdotta un anno e mezzo fa, cioè l'autotassazione, principio che racchiude in sè la virtualità di un chiaro proponimento delle linee di sviluppo dei servizi della riscossione, il sistema della riscossione delle imposte sul reddito e quello che risulta disciplinato dal testo unico del 1963 e dalle innovazioni contenute nei due decreti del Presidente della Repubblica del 1973, il primo dei quali completa in termini di aggiustamento temporale il testo del 1963 sui servizi della riscossione ed il secondo, che reca il n. 602, sempre del 1973, che stabilisce la classica attuale tripartizione dei metodi di riscossione. Attualmente, infatti, la riscossione avviene o per ruoli, o per versamento diretto in esattoria, o per ritenuta diretta da parte dello Stato.

Prescindo dalla fondamentale innovazione che riguarda il principio dell'autotassazione da parte del contribuente e del contestuale versamento attraverso il sistema bancario, e mi riferisco al metodo classico che, dopo la riforma tributaria, risulta così articolato: ruoli, versamenti diretti in esattoria, ritenuta diretta da parte dello Stato. Il terzo di questi tre sistemi di riscossione — la ritenuta diretta da parte dello Stato — si applica soltanto alle ritenute alla fonte che lo Stato impone nei confronti dei propri dipendenti. Poichè si tratta in questo caso di una palese partita di giro, in quanto è lo Stato che trattie-

ne e versa poi a se stesso, abbiamo una formula elementare anche dal punto di vista delle regole della contabilità generale dello Stato, ossia la formula del cosiddetto mandato di pagamento commutabile in quietanza di entrata, che non è altro che un unico pezzo di carta che vale sia come documento di entrata, sia come documento di spesa. Documento di spesa in quanto è lo Stato che eroga a se stesso le somme ritenute ai propri dipendenti, documento di entrata in quanto la tesoreria dello Stato acquisisce queste somme.

Questo, ripeto, è il terzo dei metodi di riscossione. Poi abbiamo il primo, che è quello canonico della riscossione per ruoli (di cui dirò adesso perchè è il perno del vecchio sistema di riscossione delle imposte sul reddito) al quale si è aggiunto il secondo metodo di riscossione, che è quello del versamento diretto in esattoria.

Il versamento diretto in esattoria rappresenta la grande novità della riscossione dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento tributario, in quanto è il metodo di riscossione che si è visto accreditato della somma di gran lunga la maggiore di tributi riscossi. Basti pensare alle ritenute dei datori di lavoro per i propri dipendenti nel settore privato — diciamo 4.750 miliardi nel 1976 — e alle ritenute che le banche operano sugli interessi corrisposti ai correntisti — diciamo 2.100 miliardi nel 1976, che saranno 2.650 nel 1977 —, quindi a somme imponenti, nettamente più imponenti di quelle riscosse per ruoli, che tendenzialmente si ridurranno ad un'entità tutto sommato marginale, anche se molto significativa dal punto di vista tributario, mano mano che procederà l'autotassazione e si svilupperanno questi metodi di riscossione. In pratica, a regime, noi avremo riscosso per ruoli soltanto le somme derivanti dalle rettifiche e dagli accertamenti degli uffici, oltre alle somme non versate direttamente per autotassazione e di cui l'ufficio accerti che alla dichiarazione non ha corrisposto il contestuale versamento per il tramite bancario.

Questo è l'attuale regime della riscossione delle imposte sul reddito. Quindi, ripeto, abbiamo tre sistemi previsti dal decreto n. 602

sulla riscossione ed un quarto sistema molto significativo introdotto dalla legge n. 576, qual è quello dell'autotassazione. Al di fuori di questi sistemi non abbiamo altro.

Ed allora, detto questo sullo stato attuale della legislazione in materia di riscossione delle imposte sul reddito, vorrei aggiungere che il sistema esattoriale, oggi, di questi quattro canali della riscossione ne amministra due: quello classico della riscossione per ruoli e quello della riscossione per versamenti diretti; mentre sfuggono al sistema esattoriale la ritenuta diretta da parte dello Stato e la riscossione per autotassazione.

Vogliamo confrontare questa realtà odierna con la struttura legislativa, logica e concettuale del sistema esattoriale così come ci è stato tramandato addirittura dalle legislazioni preunitarie del nostro paese? Cerchiamo allora di anticipare una delle cose scritte nel libro bianco che avrà diffusione tra non molto.

La norma fondamentale che disciplina il sistema esattoriale in Italia è la legge — presentata da Quintino Sella, se non erro — del 29 aprile 1871, n. 182, legge che operando una scelta tra i sistemi in essere prima dell'unificazione nazionale opta per la soluzione del cosiddetto appalto della riscossione dei tributi diretti ad agenti estranei alla Pubblica amministrazione, e stabilisce: che esiste tra lo Stato e i suoi agenti esterni della riscossione un rapporto di natura pubblicistica, che esiste poi un rapporto di natura privatistica tra l'agente della riscossione e il contribuente, che l'agente della riscossione ha l'obbligo del versamento allo Stato delle somme iscritte in un ruolo in base al principio del non riscosso per riscosso. La stessa legge stabilisce altresì che l'agente della riscossione diventa esattore titolare del potere di perseguire il contribuente moroso attraverso le procedure coattive (lo Stato si disinteressa di quello che avviene a valle, percepisce quello che è scritto nel ruolo), salva la dimostrazione della inesigibilità *ex post*, dopo avere esperito tutte le procedure coattive, nel qual caso il principio del non riscosso per riscosso trova un temperamento nel riconoscimento della inesigibilità di alcune somme, già versate, e quindi nel rimborso.

Questo sistema nasce appunto nel 1871 e praticamente, di decennio in decennio, viene confermato, (la durata del contratto di appalto esattoriale è normalmente decennale nell'arco di questo secolo) finchè non si arriva all'ultimo testo unico (Disciplina e servizi della riscossione) che è esattamente del 1963.

Che cosa balza evidente dalla delineazione del 1871, che è poi la stessa del 1963? Balza evidente che il cardine fondamentale del sistema esattoriale è il seguente: 1) emissione di un ruolo nel quale sono iscritte le imposte che ciascun contribuente deve pagare, 2) classificazione del ruolo come titolo per l'esattore a riscuotere dal contribuente, versando peraltro l'esattore, in base al principio del non riscosso per riscosso, la somma iscritta a ruolo direttamente all'erario dello Stato, sia pure attraverso la figura del ricevitore provinciale che è anch'essa parte del nostro sistema esattoriale; 3) il carattere pubblicistico da una parte, e privatistico, dall'altra, del rapporto.

Ma se noi confrontiamo il sistema, come delineato dal 1871 al 1963, col sistema, che ho sinteticamente descritto, quale risulta di fatto dopo l'entrata in vigore della riforma tributaria, notiamo che il principale supporto del sistema esattoriale, cioè il ruolo, assume nell'attuale ordinamento, per ragioni di ciamo fattuali più che per ragioni concettuali — soprattutto dopo l'introduzione dell'autotassazione —, un significato sempre più marginale. Intanto comincio ad osservare che nel 1976 parliamo di 1.100 miliardi riscossi per i vecchi tributi, di 600 miliardi riscossi per il 1974, quindi di un totale di 1.700 miliardi, contro quasi 7.000 miliardi riscossi per versamento diretto.

Il versamento diretto viene ancora effettuato all'esattore, ma questi per il versamento diretto non ha alcuno obbligo: ciò che riceve dal datore di lavoro per ritenute sul lavoro dipendente non fa altro che contabilizzarlo e versarlo. Quindi, l'esattore diventa soltanto un veicolo contabile di riscossione, ma non ha più la classica figura di colui che è tenuto ad assicurare allo Stato un gettito, qualunque sia il comportamento del contribuente nei confronti del debito tributario.

Pertanto, l'attuale sistema esattoriale, con l'entrata in vigore della riforma tributaria, perde gran parte della sua giustificazione. Ed allora qual è l'opinione del Governo? L'opinione è che in presenza di una situazione di questo tipo sarebbe un errore sfuggire ad un minimo di dovere, di coraggio e limitarsi a rivedere qua e là alcuni aspetti secondari del sistema, lasciando sussistere il sistema stesso nel suo principio germinale e ispiratore. Il Governo, cioè, ritiene che siano maturi i tempi perchè si possa immaginare una riforma integrale dei servizi della riscossione delle imposte dirette, con il superamento del sistema esattoriale.

Questa è l'esplicita dichiarazione che ho fatto anche altrove, ma che adesso corrodo di qualche elemento per rendere più credibile un proposito che, enunciato in termini piuttosto brutali e rozzi, potrebbe essere considerato abbastanza velleitario. Certo non è facile arrivare al superamento del sistema esattoriale, ma voglio fornire alcuni elementi perchè la Commissione si possa rendere almeno conto che questo proposito del Governo è ancorato tutto sommato ad alcuni presupposti di carattere razionale.

Intanto vorrei cominciare a chiarire che cosa prevediamo in sostituzione del sistema esattoriale, cioè come soluzione permanente, definitiva del servizio della riscossione. L'orientamento del Governo è che tutti i tributi (quindi non solo le imposte dirette attualmente riscosse per il tramite esattoriale, ma anche altri tributi, come quelli riscossi direttamente dal Ministero delle finanze attraverso i suoi uffici periferici, per esempio attraverso il servizio autonomo di cassa collegato agli uffici del registro e agli uffici IVA, o come i tributi doganali riscossi direttamente dagli uffici doganali) vengano in prospettiva, in una soluzione diciamo a regime, riscossi attraverso il sistema bancario con una remunerazione del servizio della riscossione al costo, con l'obbligo per il sistema bancario di documentare le avvenute riscossioni e i correlativi versamenti in tesoreria non più sul supporto cartaceo ma esclusivamente sul supporto magnetico, in modo da consentire, attraverso questa radicale riforma delle procedure della riscossione, anche

la continua, regolare alimentazione del sistema informativo del Ministero delle finanze (ex anagrafe tributaria).

Che questa sia l'intenzione del Governo, è dimostrato dal fatto (un primo fatto importante) che quest'anno noi abbiamo già sperimentato con risultati sorprendentemente positivi i vantaggi della riscossione dell'IVA attraverso il sistema bancario, riscossione che ci è già documentata su supporto magnetico, riscossione che ha una contabilizzazione estremamente rapida — 5 giorni di tempo per il versamento in tesoreria —, riscossione che ha dato enormi vantaggi di cassa in un anno difficile come il 1976.

Quindi, questo proposito finale è già stato anticipato significativamente dalla determinazione legislativa, per la quale il Governo è grato al Parlamento che, avendo intuito questa direzione di movimento, ha assecondato la relativa iniziativa legislativa. La soluzione riformatrice di cui ho parlato è la più avanzata ed è adottata nella maggior parte degli altri paesi, sia pure con qualche variante.

Vorrei anche dire che rifiuto di associarmi alle ricorrenti critiche dotate tra l'altro di uno strano narcisismo masochistico, per cui guardiamo sempre i nostri guai predicando sventure su noi stessi: si dice che siamo l'unico paese con gli stessi esattori che esistevano ai tempi di Erode Antipa nel Medio Oriente, tanto per restare in un argomento di attualità televisiva. Il primo fondamentale dovere del Governo non è quello di fare critiche; l'Esecutivo deve invece muoversi affinché il sistema cambi. Il sistema cambierà a partire da un'ora x, parleremo anche di questo, in cui dopo una fase tutt'altro che semplice avremo riscosso tutti i tributi tramite le banche, con un afflusso diretto in tesoreria, con quelle determinate caratteristiche per quanto riguarda la documentazione.

Vorrei sgombrare il campo dalla principale obiezione che può essere fatta da coloro che considerano velleitario questo sistema e che dicono anche che siamo il paese più arretrato del mondo. L'obiezione più fondata è la seguente: come fa lo Stato ad inseguire i contribuenti morosi? Si pongono interrogativi sulla fine che potranno fare le famose

procedure coattive affidate oggi agli esattori nel settore delle imposte dirette e su quale garanzia avrà lo Stato di riscuotere effettivamente (ma ci accorgeremo che essa non è attualmente assoluta quando parleremo del disegno di legge sulla liquidazione delle quote inesigibili). Che cosa accadrà domani, in un sistema in cui saranno le banche ad essere puro e semplice veicolo di riscossione? Non esisterà più, infatti, un organo estraneo alla Pubblica amministrazione competente per la procedura coattiva. Che accadrà dell'interesse dell'erario a riscuotere le somme anche dai contribuenti che non hanno corrisposto le imposte dovute?

L'obiezione è fondata, ma vorrei far osservare che già oggi lo Stato provvede in modo non soddisfacente alle procedure coattive per una quantità estremamente importante di tributi. Lo Stato provvede alle procedure coattive nel settore del registro e in quello doganale; confermo però che tutto questo non funziona. Il proposito del Governo è quello di istituire un servizio unico per tutti i tributi su base provinciale, con un adeguato organico di funzionari esperti in procedure legali e di messi notificatori e, è questa la riforma più importante, con la source calata sulle procedure ottocentesche che ancora oggi esistono in questa materia. Gli esattori giustamente si lamentano perchè devono amministrare procedure esecutive che andavano bene ai tempi di Quintino Sella, un secolo fa, ed è ovvio che non sono più adatte all'attuale situazione.

Quindi, la risposta da parte del Governo all'obiezione fondata che viene mossa a questo progetto è la seguente: poichè lo Stato già provvede malamente alle procedure coattive per una parte cospicua di tributi, certamente non inferiore a quella che riguarda l'imposizione diretta oggi affidata al sistema esattoriale, attraverso l'istituzione di un servizio provinciale unico, un'adeguata dotazione di organico e soprattutto la riforma delle procedure riteniamo di poter fronteggiare anche questa evenienza. Occorre poi tener conto che l'indice di morosità è in netta diminuzione: lo si deduce statisticamente dal fatto che, essendo enormemente aumentate le procedure automatiche di riscossione,

6<sup>a</sup> COMMISSIONE

19° RESOCONTO STEN. (26 aprile 1977)

ovviamente diminuisce la parte che è affidata alla libera volontà del contribuente. Una parte consistente del reddito nazionale netto — costituita dal lavoro dipendente (70,4 per cento); se tutte queste somme vengono riscosse dal sostituto d'imposta, è chiaro che si riduce la morosità. La morosità è pertanto confinata in ambiti sempre più ristretti: per questa ragione riteniamo che sia del tutto naturale che lo Stato pensi ad un servizio per le procedure coattive. Naturalmente tutto ciò non può essere fatto immediatamente: abbiamo bisogno di tempo.

Vorrei intanto informare il Presidente e gli onorevoli senatori che, entro la prima settimana di maggio, sarà insediata la Commissione per la riforma delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione finanziaria, la quale avrà il compito di presentare proposte. Metà dei componenti saranno designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori del Ministero e l'altra metà sarà nominata dal Ministro. Questa Commissione ha sei mesi di tempo, ma le idee sono già abbastanza chiare. Uno dei punti che dovrà affrontare nell'organigramma futuro delle direzioni regionali e provinciali di finanza — si supererà la vecchia dicotomia tra intendenze e compartimenti e tutto quello che oggi intralcia l'ordinato svolgersi della funzione tributaria — sarà quello dell'istituzione a livello provinciale di un servizio per la riscossione. Se poi prevarrà una certa idea, che io condivido, troverà posto una direzione generale che potrà occuparsi di questi servizi unificati per le procedure coattive di riscossione.

Quindi, l'obiezione di cui ho detto ha un fondamento ma dovrebbe valere anche per i servizi che lo Stato tradizionalmente ha sempre esercitato per proprio conto; non vedo la ragione per la quale non si possa pensare ad una riforma generale, che consenta di superare la difficoltà indubbia che deriva dall'abolizione dell'attuale sistema esattoriale.

Per quanto riguarda il passaggio al sistema postesattoriale, vi sono tre punti delicati. C'è una prima questione di carattere giuridico: il contratto esattoriale, attualmente disciplinato dal decreto presidenziale del

1973, n. 603, scade il 31 dicembre 1983. È possibile renderlo inefficace, sia pure per legge, con un'anticipata scadenza del medesimo? Poiché l'articolo 31 del citato decreto prevede la possibilità di risoluzione anticipata da parte dell'esattore e dell'intendenza di finanza in relazione all'andamento dei primi anni del nuovo ordinamento tributario, il Governo pensa che sia possibile in base a questa clausola ottenere una risoluzione generalizzata, in modo da anticipare il termine del 1983.

R I C C I . Bisognerà dare un indennizzo

P A N D O L F I , *ministro delle finanze*. Non è necessario l'indennizzo; basta firmare un decreto unico perchè la legge lo consente. Non è previsto alcun indennizzo: si disse allora che non si sapeva cosa sarebbe accaduto col nuovo ordinamento tributario, e gli esattori chiesero la facoltà di disdetta. Non esiste pertanto alcun problema. Sentiremo comunque il Consiglio di Stato; la questione è delicata ma c'è, indubbiamente, la possibilità di risoluzione anticipata per entrambe le parti, che si doveva esercitare entro il 1976 e che il Parlamento prorogò alla fine del 1977.

Il secondo problema attiene alla data di cessazione del sistema esattoriale. Il Governo si è trovato di fronte ad un dilemma: il mantenimento del sistema esattoriale fino al 1983 comporterebbe una ristrutturazione degli aggi esattoriali. La riforma tributaria in fatti come la pioggia biblica, la quale cadendo sopra i buoni e i cattivi ha recato vantaggio agli uni e svantaggio agli altri, ha provocato una fortissima divaricazione nei profitti esattoriali, portandone alcuni a livelli inimmaginabili e deprimendone altri al di sotto dell'economicità della gestione. È noto il caso del Monte dei Paschi, per il quale però c'è una riduzione consensuale di aggio già conclusa: dal 3,30 al 2,30 per cento, con una rinuncia ad una ventina di miliardi annui di aggio. Basta pensare alle maggiori esattorie, dove c'è la riscossione delle ritenute sugli interessi bancari e dove con una quarantina di quietanze si possono avere 20 miliardi di profitti: abbiamo in questo caso l'e-

saltazione estrema del profitto esattoriale. Vi sono invece esattorie, dove non esistono o sono pochissimi i sostituti d'imposta e dove c'è la riscossione per ruolo che è diventata marginale. Cosa rimane in questi altri casi per salvare un minimo di economicità di gestione, soprattutto nell'Italia centrale e meridionale? Il Governo avrebbe dovuto rivedere il sistema degli aggi in modo da renderlo meno sperequato. Quando porterò in Parlamento i volumi relativi alle esattorie con l'ammontare degli aggi, ognuno si potrà rendere conto di quanto disarmonica sia la distribuzione della remunerazione del servizio esattoriale. Devo confessare, onorevoli senatori, che l'impresa della revisione del sistema degli aggi è impossibile, perchè è impensabile mettere in ordine aggi che hanno un significato storico preunitario. Perchè Bergamo ha un aggio che è la metà dell'aggio di un capoluogo analogo? Cito Bergamo perchè ha l'aggio più basso d'Italia. Al tempo di Maria Teresa le cose andavano così ed in seguito, anche con la legge n. 182 del 1871, è rimasta questa situazione. Come mai Palermo ha un aggio estremamente elevato? C'è una giustificazione storica: l'indice di morosità in quella città era particolarmente alto. Si giustifica ancora oggi una differenza di aggi di questo tipo tra Palermo e Torino?

E allora amministrare aggi e rivederli per 3.648 esattorie mi pare una impresa del tutto irrealistica — posto che non sia impossibile — ed è tanto più disperante in quanto siamo nella fase conclusiva del sistema. Quindi, il primo corno del dilemma dimostra chiaramente di non essere praticabile.

Penso allora che non potendo rivedere le strutture degli aggi esattoriali, l'unica soluzione pragmatica, empirica e forse anche un po' grossolana, ne convengo, sia quella di abbreviare la durata del sistema esattoriale. Quel tanto di profitti eccedenti che potrà rimanere nel sistema esattoriale risulterà come una specie di indennità per premio di avviamento, ma l'anticipata fine del sistema vigente consentirà di raggiungere un traguardo di importanza storica, la riforma del sistema della riscossione che non è cosa da poco, in quanto potremmo associare questa riforma con una riforma generale del Ministero

delle finanze. Quindi, piuttosto che imbarcarci in una interminabile impresa di estrema difficoltà, l'opinione che ci siamo fatti è che convenga ridurre la durata rispetto al 1983. Stiamo elaborando una serie di ipotesi per vedere di quanto dovremmo ridurla.

Per non nascondere nulla delle conclusioni provvisorie a cui è giunto il Governo, direi che ci si sta orientando verso la fine del 1980, con una anticipazione di tre anni rispetto alla durata prevista. Sentiremo l'opinione del Parlamento in proposito; il Parlamento avrà documenti conoscitivi abbastanza importanti e il Governo verrà con la massima disponibilità ad accogliere i punti di vista che il Parlamento vorrà esprimere.

Abbiamo, dunque, detto che il secondo problema, dopo quello giuridico-legale della scadenza del contratto esattoriale, è quello della data di cessazione del sistema. Il terzo problema, che è il meno appariscente ma che più ci sta tormentando, è quello delle cosiddette gestioni-stralcio. La gestione-stralcio è la coda del sistema esattoriale per il periodo in cui non essendo più l'esattore titolare della riscossione è tuttavia titolare delle procedure coattive per i tributi per cui era legittimamente esattore durante il periodo esattoriale; se, scaduto il sistema esattoriale, un contribuente, con l'ultima cartella, non ha pagato vi è però l'esattore che ha già versato e deve poter recuperare questi esborsi. La gestione-stralcio è la più difficile da immaginare, tuttavia abbiamo in mente alcune soluzioni e il disegno di legge di riforma tratterà anche di queste soluzioni, che non vorrei peraltro ora anticipare.

Credo che loro si saranno domandati come mai tra i problemi emergenti non si sia inserito il problema del personale. Lo spiego subito: perchè per i 3.000 esattoriali non bancari — tanti sono gli esattoriali che non appartengono a banche titolari di esattorie — il Governo si è preoccupato *ante litteram*, prima ancora di imbarcarsi nei pensieri che sono venuto qui a esporre, ed ha avuto ragionevoli assicurazioni dall'Associazione bancaria, salvo i dettagli che bisogna concordare, nel senso di un loro assorbimento nel sistema bancario.

Teniamo presente che le banche diventeranno il veicolo per una riscossione importante. L'anno scorso lo Stato ha incassato 27 mila miliardi di tributi, e quando pensiamo che tutti i tributi passeranno attraverso il sistema bancario, vediamo quale differenza vi è tra la situazione attuale e quella futura. Il sistema bancario trarrà grande giovamento dalla nuova situazione che contribuirà indubbiamente alla cosiddetta « bancarizzazione ». Con queste parole intendo dire che gli italiani si abitueranno sempre più ad accedere alla banca, ed il nostro sistema bancario tenderà ad avere un maggiore vantaggio perchè avrà la possibilità di accensione di nuovi conti correnti. È chiaro che di fronte a questo vantaggio indiretto, ma sostanziale, il sistema bancario può anche, in prospettiva nell'arco di anni, prevedere l'assorbimento del personale esattoriale, tenuto conto anche del fatto che il *turn over* verrà ridotto negli ultimi periodi. Quindi ci saranno accorgimenti, credo sufficientemente validi, per evitare un sovradimensionamento del problema, perchè se diventasse di dimensioni poco ragionevoli, allora anche la soluzione prospettata dell'assorbimento diverrebbe meno praticabile. Abbiamo, tuttavia, tutti gli elementi per dire che la situazione sarà tenuta sotto controllo. Vorrei anche aggiungere che del progetto il Ministro delle finanze ha anche interessato, sia pure in maniera informale, la Banca centrale. Mi è anche caro ricordare un'idea alla quale sono particolarmente affezionato: noi in Italia abbiamo già un sistema bancario protagonista di una importante funzione per la Pubblica amministrazione. A partire dal settembre del 1893, cioè dalla prima convenzione tra il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia, allora appena istituita (crisi della Banca romana del 1893), il sistema bancario, nella figura della Banca centrale, è già titolare dei servizi di tesoreria dello Stato.

In Italia il servizio di tesoreria provinciale è oggi disimpegnato dalla Banca d'Italia, cioè dal sistema bancario, sia pure nella figura della Banca centrale, e domani il servizio della riscossione sarà disimpegnato dallo stesso sistema bancario ma da parte delle banche ordinarie e, voglio subito aggiungere,

con l'estensione della vigilanza della Banca centrale anche a questo servizio, quindi senza che vi siano smagliature. Questo è il disegno strategico di cui alcuni prodromi abbiamo già messo in atto con l'autotassazione, con la riscossione IVA attraverso le banche; ed è in questa direzione che ci stiamo muovendo.

Devo dire che ci siamo preparati a livello governativo anche venendo a contatto con i sindacati bancari, con i sindacati degli esattoriali. Quindi, la soluzione è già stata preparata; l'elaborazione della materia non è allo stato grossolano e credo di poter affacciare l'ipotesi fiduciosa che il provvedimento che sancisce l'ultima fase del sistema esattoriale, e che disciplina la sua riforma, possa essere approvato dalle Camere entro il 1977.

Detto questo, credo che prendano ormai, così spero che sia, una luce un po' meno incongrua anche i due provvedimenti (nn. 478 e 632 atti Senato) che sono ora all'esame della Commissione. In realtà si tratta del terzo e del quarto di una serie di quattro provvedimenti che, in coincidenza con questa più ampia progettazione, il Governo aveva pre-disposto. I due primi sono stati già approvati: il primo riguardava lo spostamento di un anno della facoltà di disdetta del contratto esattoriale, perchè sembrava irragionevole che il termine della disdetta cadesse quando il Governo si apprestava a presentare una riforma radicale del sistema; il secondo provvedimento concerneva la nuova procedura per la corresponsione dell'integrazione degli aggi.

Anche a tale riguardo abbiamo usato la scure, eliminando una vecchia procedura che prevedeva varie domande, eccetera; abbiamo stabilito che basta un certificato che stabilisca l'ammontare degli aggi, fatti gli opportuni accertamenti, così come stabilisce la legge. In tal modo siamo in grado di dare l'integrazione.

Gli altri due provvedimenti sono quelli oggi all'esame della Commissione.

Comincio dal provvedimento che può sembrare più « stravagante » (se mi è consentito dirlo, è stravagante tanto quanto è stravagante il sistema esattoriale; è una specie di

conseguenza necessaria che deriva dalla stessa natura della riscossione esattoriale). Questo disegno di legge, che ha il n. 478, si intitola: « Norme sulla liquidazione a stralcio delle quote inesigibili e sulla concessione di tolleranza agli agenti della riscossione ».

Credo di aver già detto con abbastanza enfasi che il principio fondamentale su cui si basa il sistema esattoriale, a partire dal 1871 (ma vigeva anche prima perchè il sistema del 1871 non è altro che il risultato di una scelta avvenuto tra i tanti sistemi che vigevano nella legislazione preunitaria ed in quella della prima unità), è quello dell'obbligo per l'esattore di versare il non riscosso per il riscosso. Ho anche aggiunto che questo principio, apparentemente inderogabile, ha sempre trovato delle mitigazioni. Se per avventura, infatti, un esattore avesse soltanto un contribuente a cui applicare il suo meccanismo di riscossione e questo contribuente si trovasse in condizioni di insolvenza perchè dichiarato fallito, fallirebbe a sua volta. Ed allora una serie di provvedimenti adottati nel 1945, nel 1958, eccetera hanno introdotto un temperamento consistente nella liquidazione della quota residua di somme riconosciute inesigibili a vantaggio degli esattori.

Mi spiego meglio, il testo unico del 1973 stabilisce che quando un esattore ha esperito tutte le procedure coattive (ci vuole, quindi, un certo numero di anni) e quanto non è riuscito materialmente a reincassare le somme già versate all'Erario, a quel punto chiede il rimborso. In questo interessante volume di documentazione, curato dagli uffici del Senato e che è stato molto utile anche al Ministero per avere un quadro meglio coordinato delle disposizioni in vigore, troviamo il testo unico del 1963, riprodotto mi pare nella sua integralità, il quale all'articolo 82, che si intitola « Diritto al rimborso », recita: « L'esattore ha diritto al rimborso senza interessi delle somme versate ai sensi dell'articolo 64 per le quali è tenuto all'obbligo del non riscosso come riscosso, quando dimostri nei modi e termini previsti dagli articoli seguenti, di non averle potute riscuotere ». In tal modo si chiarisce che la domanda può essere presentata soltanto dopo che sono state esperite infruttuosamente tutte le pro-

cedure coattive. Vi è poi l'articolo 84 che stabilisce quali documenti devono essere allegati alla domanda di rimborso e vi è, inoltre (e questo è un punto fondamentale), l'articolo 93 che, se ben letto, consente di ridimensionare vistosamente la portata del disegno di legge in discussione in questa Commissione, in quanto indica chiaramente che cosa si intende per « sgravio provvisorio ». Esso recita: « Decorsi due mesi dalla presentazione della domanda di rimborso senza che l'ufficio distrettuale delle imposte dirette o l'ente impositore, nel caso di un Comune) abbia provveduto agli adempimenti di sua competenza, l'esattore, sempre che la domanda sia stata presentata in termine e non sia priva di documentazione, ha diritto allo sgravio provvisorio in misura pari al 70 per cento dell'ammontare richiesto. Se ricorrono particolari circostanze, il Ministro per le finanze su richiesta dell'esattore può autorizzare lo sgravio in misura superiore ». E lo sgravio avviene nella maniera più semplice: siccome l'esattore è sempre debitore di somme, se le trattiene e non le versa.

Sino ad ora è accaduto che, nel corso degli anni che si sono succeduti, a partire dall'ultimo provvedimento che è addirittura del 1958, si sono accumulate una montagna di domande per ottenere la liquidazione finale non della parte più cospicua delle quote inesigibili, perchè lo sgravio provvisorio è già maturato, ma per ottenere il saldo, che è mediamente del 10 per cento secondo le nostre statistiche.

Ho il quadro completo di quel che si è verificato in questa materia a partire dal 1944: fino al 1975 siamo al livello di 343 miliardi di quote di carattere inesigibile. Al riguardo abbiamo uno sgravio che mediamente è calcolato come già ottenuto per il 90 per cento.

Si tratta adesso desidero precisare questo elemento, come prodromo della riforma (perchè non si fanno riforme, soprattutto importanti, delicate e difficili come quella del sistema esattoriale, se non si comincia a sgomberare il campo dalle questioni minori), di togliere dagli uffici distrettuali delle imposte dirette, dai compartimenti e dal Ministero delle finanze montagne di carta, che, tra l'altro, si riferiscono a circa 28 miliardi.

questa è la cifra, infatti, che secondo i nostri calcoli dovremmo liquidare in modo da riconoscere la inesigibilità per il 100 per cento delle somme che gli esattori richiedono e in modo da sgomberare il campo da uno degli ostacoli che si frappone, oggi, alla definizione di un ordinato rapporto tra uffici distrettuali ed esattori; premessa, quest'ultima, per arrivare con minori ostacoli e con maggiore tempestività e celerità alla riforma. Questo è il senso del provvedimento.

Teniamo presente, quindi, che dei 343 miliardi una gran parte è già stata riconosciuta come inesigibile e, pertanto, già non versata perchè l'esattore se l'è trattenuta ed il ricevitore non l'ha versata all'Erario. Ancora oggi ho rifatto i calcoli e posso dire che la cifra di 34 miliardi, che è il 10 per cento residuo delle suddette quote inesigibili — considerato lo sgravio già concesso — in base ad un sistema di liquidazione a stralcio in passato sempre praticato, che fa risparmiare un 2-3 per cento, si riduce a 28 miliardi.

E questo è il modo per eliminare uno degli aspetti meno logici meno razionali e meno coerenti di un sistema che ci proponiamo di sopprimere, non soltanto di riformare, perchè per quanto concerne il sistema esattoriale si tratta di abolizione piuttosto che di riforma; la riforma riguarda il sistema della riscossione.

Questo provvedimento, che ha precedenti in assicurazioni governative, in disegni di legge presentati e non tradotti in legge (vi risparmio le minute questioni; del resto, ho constatato che qui vi sono conoscitori della materia che ne sanno probabilmente, anzi certamente più del Ministro su questo punto), è indubbiamente d'avanguardia. E se fosse possibile che il Parlamento non si impigliasse in una questione di retroguardia per guardare, invece, alla battaglia che noi stiamo per combattere gliene sarei grato, a cominciare dalla 6<sup>a</sup> Commissione del Senato.

Passo ora rapidamente all'altro provvedimento, n. 632. Esso riguarda un fenomeno preoccupante, che dà il segno del deterioramento del sistema esattoriale, soprattutto dopo che abbiamo introdotto il nuovo ordinamento tributario: cioè quello delle esattorie vacanti. Il disegno di legge si intitola, infatti

« Disposizioni per il collocamento delle esattorie vacanti ».

È accaduto che alcune esattorie, con modesti carichi di ruolo, non hanno più offerto margini di guadagno per cui sono state lasciate vacanti. A questo punto si sono verificati i fenomeni più strani: qualche esattoria, secondo le procedure del testo unico, è stata regolarmente sistemata con il delegato governativo nominato dal prefetto; ma in qualche caso o non c'è stata la nomina del delegato governativo o il delegato governativo nominato non si è neppure presentato: situazione drammatica per l'Erario ma ancor più drammatica per i dipendenti.

Vorrei ricordare, inoltre, un fatto socialmente molto increscioso. Gli esattori, pur troppo, riscuotono anche contribuzioni sociali relative a lavoratori autonomi, di coltivatori diretti, eccetera; e vi sono stati dei coltivatori diretti che si sono visti privati dell'assistenza mutualistica soltanto per il fatto che non c'era più l'esattore.

Di fronte a questa situazione, perciò, abbiamo studiato tutte le soluzioni possibili, compresa quella che aveva studiato la direzione generale delle imposte dirette nell'estate del 1976 (che è stata regolarmente tradotta in una norma di legge, ma che ha avuto la più colossale inefficacia), cioè quella di imporre all'esattoria del capoluogo di provincia di assumere tutte le esattorie vacanti. E questo non è stato possibile, soprattutto, nelle zone della Calabria; per cui la legge si è rivelata — come già avevano ritenuto le stesse confederazioni sindacali — impraticabile. Abbiamo pensato, quindi, di far ricorso alla collaborazione del Consorzio nazionale degli esattori in carica, costituito con decreto del Presidente della Repubblica 2 agosto 1952 n. 1141, il quale, poi, ha avuto l'attribuzione di nuovi compiti con l'anagrafe tributaria. Per ragioni di semplicità organizzativa è sembrato conveniente autorizzare il Consorzio a promuovere una società per azioni, avente lo scopo esclusivo di gestire le esattorie rimaste vacanti.

Ci si potrebbe domandare come mai si affida al Consorzio degli esattori un servizio che, logicamente, dovrebbe cessare il giorno in cui cessa il sistema esattoriale. Ma l'idea

6ª COMMISSIONE

19° RESOCONTO STEN. (26 aprile 1977)

del Governo è che tale Consorzio muterà fisionomia; sarà un Consorzio fra banche che dovrà provvedere all'espletamento di compiti di meccanografia, di rilevazione su supporto magnetico dei dati, che saranno sempre compiti essenziali per la Pubblica amministrazione. Ritengo che tale concetto sia, oggi, abbastanza penetrato nella logica anche dell'informatica applicata alla Pubblica amministrazione.

Diverso è il caso del sistema informativo. Io sono tra coloro che sostengono che esso dovrebbe gestire tra cinque anni tutto il materiale informativo; tuttavia, ritengo che lavori di pura e semplice messa su supporto magnetico di dati possano e debbano essere prevalentemente affidati ad organismi esterni. Ebbene, questo Consorzio, che non farà altro che mutare fisionomia e denominazione ma continuerà nella sua attività, mi sembra che sia l'organismo migliore per gestire questa fase finale del sistema esattoriale.

È naturale, inoltre, che vi sia la piena salvaguardia del posto di lavoro per i dipendenti.

I sindacati mi hanno fatto sapere che forse desiderano migliorare in qualche cosa il testo. Per quel che mi riguarda non ho alcun problema a questo proposito. Noi stessi lo stiamo ancora esaminando a fondo per vedere se non vi sia qualche disarmonia o difficoltà per qualcuno.

Il senso del disegno di legge n. 632, pertanto, è molto semplice: dobbiamo apprestare uno strumento che serva ad assorbire le esattorie che per ragioni patologiche o per ragioni fisiologiche risulteranno praticamente vacanti.

L'uno e l'altro provvedimento si iscrivono esclusivamente nella logica della riforma dei servizi della riscossione. Per questo motivo ho voluto illustrare prima la riforma e poi questi disegni di legge e chiedo scusa se la mia esposizione che voleva essere sintetica è risultata, invece, alquanto prolissa.

**PRESIDENTE.** Ringrazio vivamente l'onorevole Ministro per la sua esposizione, che è stata molto ampia e che ci ha dato una panoramica precisa dei vari problemi.

Mi congratulo, quindi, con il ministro Pandolfi per la sua chiarezza e per la sua disponibilità nel dare in anticipo queste comunicazioni, in maniera tale che si possa avere un quadro nel quale inserire, poi, i vari provvedimenti che devono essere adottati.

Ritengo quindi che l'esposizione fatta oggi dal Ministro delle finanze sia stata di grandissimo interesse; aggiungo anzi che ho molto apprezzato le nuove idee che sono state enunciate, i nuovi indirizzi che il Governo intende perseguire, che si muovono in un'ottica certamente non statica.

Indubbiamente, con l'inizio della riforma tributaria, e con gli ulteriori perfezionamenti ad essa apportati nel tempo, abbiamo dato vita ad un sistema fiscale moderno ed aggiornato, rispondente alle nuove esigenze della nostra epoca e, ripeto, con viva soddisfazione abbiamo sentito dal ministro Pandolfi che su questa linea il Governo intende continuare a muoversi.

Mi complimento dunque ancora con il Ministro delle finanze per l'ampia panoramica fornitaci in merito ai progetti di riforma che intende proporre, i quali, senza dubbio, formeranno oggetto di attento esame e dibattito da parte nostra.

**LI VIGNI.** Signor Presidente, riprendendo proprio questa sua ultima considerazione sull'utilità di un nostro dibattito sulle comunicazioni del Ministro delle finanze, a nome del mio Gruppo politico prospetto l'opportunità che a tali comunicazioni segua immediatamente un dibattito, rinviando invece a brevissima scadenza l'esame dei due disegni di legge concernenti le esattorie oggi al nostro ordine del giorno.

Dopo un esauriente dibattito su quanto esposto in questa materia dal signor Ministro, noi riteniamo infatti che la nostra Commissione potrebbe più proficuamente affrontare la discussione di questi due provvedimenti.

Aggiungo poi che il mio Gruppo nutre talune perplessità che, per essere dissipate, necessitano di una pausa di riflessione.

**PRESIDENTE.** A mio avviso, senatore Li Vigni, noi potremmo seguire anche

6ª COMMISSIONE

19° RESOCONTO STEN. (26 aprile 1977)

un'altra strada: quella di iniziare subito la discussione di uno almeno dei due disegni di legge all'ordine del giorno, il n. 632, (ascoltando la relazione del senatore Assirelli e decidendo magari di rinviare il seguito ad altra seduta), per passare poi al dibattito sulle comunicazioni del Ministro.

Mi pare che, in questo modo, terremmo conto delle esigenze che ella ha prospettato a nome del suo Gruppo, rispettando, almeno in parte, il nostro calendario dei lavori.

**A S S I R E L L I**, *relatore alla Commissione*. Desidero informare la Commissione, ed in modo particolare il senatore Li Vigni, che nella mia relazione sul disegno di legge n. 632 mi riferirò all'esposizione di carattere generale testè fattaci dal ministro Pandolfi sul tema della riscossione esattoriale.

Seguendo la proposta dell'onorevole Presidente, sarei dunque dell'avviso di iniziare subito la discussione del suddetto disegno di legge, della quale potremmo poi rinviare la conclusione, per aprire successivamente un dibattito sulle comunicazioni del Ministro.

**L I V I G N I**. Mi pare che questa proposta sia accettabile: iniziamo pure l'esame del disegno di legge n. 632, senza tuttavia arrivare alla sua definizione. In tal modo avremo possibilità di riflettere su taluni aspetti per noi poco convincenti del problema, anche alla luce di quanto emergerà dal dibattito sulle comunicazioni del Ministro delle finanze che potremmo proseguire a parte.

**P R E S I D E N T E**. Mi pare di poter concludere che l'orientamento espresso dalla Commissione sia dunque quello di dare subito inizio alla discussione del disegno di legge n. 632, rinviando invece la discussione del disegno di legge n. 478.

Non facendosi osservazioni, rimane così stabilito.

Prego pertanto il senatore Assirelli di riferire alla Commissione sul disegno di legge n. 632.

**A S S I R E L L I**, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole Ministro,

onorevoli senatori, devo dire che il testo del disegno di legge n. 632, ad un suo primo esame, aveva suscitato in me non poche perplessità; non potevo infatti fare a meno di ricordare i tanti discorsi fatti in seno alla « Commissione dei trenta » (soprattutto con gli allora commissari onorevole Pandolfi e senatore Segnana) circa le degenerazioni manifestatesi nel vigente sistema esattoriale.

Con viva soddisfazione, pertanto, ho sentito dire oggi dal Ministro delle finanze che tale sistema è oramai da considerare superato dai nuovi orientamenti che il Governo intende portare avanti in questo settore e che, di conseguenza, il disegno di legge in esame va valutato positivamente in quanto si inserisce nel contesto della radicale riforma del sistema di riscossione dei tributi.

Le odierne dichiarazioni del ministro Pandolfi, ripeto, mi hanno tranquillizzato in quanto dalla lettura della normativa in esame avevo tratto l'impressione che si tendesse, piuttosto, al consolidamento, ad una radicalizzazione dell'attuale sistema esattoriale, assumendo qualche provvedimento soltanto per tamponare le falle più vistose di un sistema che faceva acqua da tutte le parti.

L'introduzione di principi come quello dell'autotassazione, ad esempio, ha portato veri sconvolgimenti in tale sistema « sgonfiando » il lavoro di talune esattorie per recare benefici ad altre in quanto mentre prima vi era un anticipo da parte dell'esattoria all'Erario del riscosso per il non riscosso ora, con la nuova normativa, gli introiti arrivano in gran parte all'esattore in forma diretta e quindi senza rischio alcuno.

Orbene, l'istituzione prevista da questo provvedimento di una società per azioni appositamente costituita dal Consorzio nazionale obbligatorio tra gli esattori delle imposte dirette in carica mi aveva indotto a credere che si trattasse, per l'appunto, di un consolidamento del vigente sistema esattoriale che avrebbe interessato non soltanto la gestione delle esattorie rimaste vacanti, ma anche quella delle esattorie che rimarranno vacanti in futuro, facendo perdurare all'infinito tutti gli attuali inconvenienti. Anche il sistema relativo alla misura dell'aggio

6<sup>a</sup> COMMISSIONE19<sup>o</sup> RESOCONTO STEN. (26 aprile 1977)

di conferimento mi lasciava perplesso poiché, conoscendo la « bravura » degli italiani in questo genere di operazioni, ciò poteva comportare l'abbandono di esattorie piccole ma attive, il cui aggio poteva però giocare a favore se considerato unitamente a quello di altre gestioni.

Quindi quello che è stato detto dal Ministro mi conforta nel ritenere che in fin dei conti si tratta di un provvedimento tampone, provvisorio perchè non avrà lunga vita. Forse, però, accanto alla costituzione di questa società per azioni, bisognerebbe precisare che non vi è alcun impegno da parte dello Stato a mantenere il contratto esattoriale fino al 1983 se si prevede che la scadenza del sistema esattoriale possa venire anche prima.

Il disegno di legge prevede poi delle norme per l'assorbimento del personale delle esattorie resesi vacanti che indubbiamente sono interessanti, ma che potrebbero portare a favorire, all'ultimo momento, alcuni elementi che si vogliono sistemare in maniera definitiva; così com'è successo per il provvedimento sui dazi, a proposito del quale sappiamo di alcuni direttori del dazio dimessisi all'ultimo momento e sostituiti da figli giovanissimi, che sono poi entrati nella Pubblica amministrazione con il grado del padre. Anche in questo provvedimento vi è un comma che prevede che i piccoli esattori possano reinserirsi nella costituenda società come singoli; ma dopo quello che ha detto il Ministro essi diventerebbero funzionari di banca attraverso il passaggio del sistema esattoriale alle banche.

In questo senso — e mi riferisco all'articolo 2 — il relatore esprime delle perplessità. Tutto il resto, se inserito nel contesto della radicale riforma del sistema di riscossione dei tributi, credo che effettivamente possa reggere. Vi è la questione dell'aggio, che potrebbe prestarsi a qualche marchin-

gegno da parte di alcuni esattori, anche se oggi mi si dice che il Consorzio degli esattori, con i rapporti che intercorrono col Ministero, non dovrebbe scendere a certe piccinerie.

Vorrei conoscere, in particolare, dei dati in ordine alle condizioni delle esattorie vacanti in Sicilia, dove mi pare che prevalga il sistema dei rapporti privatistici con le imprese esattoriali.

P A N D O L F I , *ministro delle finanze.*  
In Sicilia non vi sono esattorie vacanti.

A S S I R E L L I , *relatore alla Commissione.* Questo era quello che volevo sapere, per vedere se il provvedimento potesse avere attinenza con esattorie vacanti anche in Sicilia, dove il sistema è piuttosto settoriale e vorrei dire anche molto privatistico, a differenza del resto dell'Italia dove in gran parte e in mano agli istituti bancari, che indubbiamente offrono maggiori garanzie.

Concludo ribadendo la necessità di approvare il provvedimento per permettere di affrontare poi con più calma il problema generale della riscossione, in modo da consentire quel salto di qualità di cui il Ministro ha prima parlato.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Assirelli per la puntuale e precisa relazione.

Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 18,50.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
Dott. GIULIO GRAZIANI