



Soppressione della società Equitalia Spa A.C. 2299

Dossier n° 74 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
26 giugno 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2299
Titolo:	Soppressione della società Equitalia Spa e trasferimento delle funzioni in materia di riscossione all'Agenzia delle entrate, nonché determinazione del limite massimo degli oneri a carico dei contribuenti nei procedimenti di riscossione
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	4
Commissione competente :	VI Finanze
Sede:	referente

Contenuto

La proposta di legge in esame prevede la **soppressione della società Equitalia Spa** a decorrere dal **1 gennaio 2015** e il **passaggio delle relative funzioni all'Agenzia delle entrate**, esercitate, concretamente, dalla **Direzione centrale per la riscossione**, appositamente istituita, la quale subentra integralmente nei diritti e negli oneri relativi all'esercizio delle funzioni di riscossione della società Equitalia S.p.A. e delle società pubbliche ad essa collegate (**articolo 1**).

L'**articolo 2** stabilisce che **gli interessi, le more, gli aggi e le sanzioni per il ritardato o mancato pagamento** delle cartelle esattoriali **maturati fino alla data di entrata in vigore della legge**, fatta **eccezione** per le cartelle esattoriali in relazione alle quali è stata pronunciata una **sentenza passata in giudicato** avente ad oggetto i reati di natura fiscale, **sono estinti** e sono **sostituiti dal pagamento di un interesse** pari alla misura del **tasso Euribor a dodici mesi** da applicare sulla base delle modalità e dei criteri da stabilire con **provvedimento** del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

I reati tributari per i quali, qualora sia stata pronunciata una sentenza passata in giudicato, non si applica il meccanismo di esenzione previsto dall'articolo in esame sono tutti i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto previsti dal [D.Lgs. n. 74 del 2000](#), ovvero:

- dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti;
- dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici;
- dichiarazione infedele; omessa dichiarazione;
- emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti;
- occultamento o distruzione di documenti contabili;
- omesso versamento di ritenute certificate;
- omesso versamento di IVA;
- indebita compensazione;
- sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, comunque, detti importi **non possono superare il limite del tasso usurario**, secondo quanto disposto dall'articolo 2, comma 4, della **legge sull'usura**.

Si ricorda che il **reato di usura** è disciplinato dall'[articolo 644 del codice penale](#), il cui terzo comma **affida alla legge la determinazione del limite** oltre il quale gli interessi sono considerati sempre usurari e danno luogo alla fattispecie penalmente rilevante. Si ricorda inoltre che l'articolo 1815 (secondo comma) c.c. in materia di mutui prevede che, se gli interessi pattuiti sono usurari, la relativa clausola è nulla e non sono dovuti interessi.

La [legge 7 marzo 1996, n. 108](#) disciplina la **definizione del tasso di usura**. Ai sensi dell'articolo 2, comma 4, il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari, è stabilito nel tasso medio risultante dall'ultima rilevazione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* relativamente alle diverse categorie di crediti, **umentato di un quarto**, cui si aggiunge **un margine di ulteriori quattro punti percentuali**. La differenza tra il limite e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali.

In proposito, va considerato che la legge in questione si riferisce al solo calcolo dei tassi di interesse sulle somme dovute, mentre la norma in esame sembra introdurre, ai fini della definizione del limite oltre il quale

gli importi dovuti sono assimilati al tasso usurario, anche gli importi riguardanti interessi mora, sanzioni e aggio.

L'importo coattivamente riscosso al contribuente è infatti la somma di una serie di elementi, ivi compresi gli interessi sulle somme dovute; tali elementi variano quantitativamente e qualitativamente, secondo la tempestività del pagamento.

Trascorso il termine di 60 giorni dalla notifica dell'atto esecutivo, gli Agenti della riscossione possono avviare le **azioni cautelari e conservative** e le procedure per la **riscossione coattiva** su tutti i beni del creditore e dei suoi coobbligati (ad esempio, il fermo amministrativo di beni mobili registrati e il pignoramento dei beni). Nel caso di pagamento intempestivo, sulle somme iscritte a ruolo sono dovuti:

- gli **interessi per ritardata iscrizione a ruolo**, che si computano dal giorno successivo a quello di scadenza del pagamento fino alla data di consegna al concessionario dei ruoli nei quali tali imposte sono iscritte; gli **interessi di mora**, applicati nel caso di **mancato pagamento tempestivo** entro 60 giorni, decorrenti a partire dalla data della notifica della cartella e fino alla data del pagamento;
- l'**aggio** dovuto agli Agenti della riscossione. Per i pagamenti effettuati entro i 60 giorni dalla notifica, l'aggio è ripartito tra il contribuente e l'ente creditore. Per i ruoli emessi a partire dal 1° gennaio 2013 l'aggio di riscossione è stato ridotto dal 9 all'8% (per effetto delle norme contenute nel [decreto legge n. 95 del 2012](#)). Trascorsi inutilmente i 60 giorni, l'aggio è interamente posto a carico del debitore;
- le **eventuali ulteriori spese** derivanti dal mancato (o ritardato) pagamento della cartella (ad esempio per le procedure cautelari ed esecutive: fermi, ipoteche, pignoramenti);
- per i **debiti previdenziali**, sono dovute anche le sanzioni civili o cosiddette "somme aggiuntive", che Equitalia riversa sempre interamente agli enti creditori.

Si rammenta che per alcuni enti creditori la legge ha introdotto nuovi atti che sostituiscono la cartella: l'avviso di addebito dell'Inps, che dal 1° gennaio 2011 ha preso il posto della cartella di pagamento per i crediti di natura previdenziale, e l'**accertamento esecutivo**, che dal 1° ottobre 2011 ha sostituito in parte la cartella per i crediti erariali (e si applica anche per i crediti doganali). Tale atto concentra l'accertamento e riscossione, per alcune tipologie di atti emessi a partire dal 1° ottobre 2011 e relativi ai periodi d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2007 e successivi.

Per evitare incertezze in sede applicativa, andrebbe chiarito se l'estinzione di cui alla norma in esame comporta la complessiva estinzione dell'obbligazione pregressa, con conseguente novazione oggettiva e, in tal caso, stante quanto già esposto in merito alle somme coattivamente riscalate da Equitalia, sarebbe opportuna una adeguata copertura finanziaria della norma in esame.

Circa i tassi di interesse applicati da Equitalia in sede di riscossione coattiva dei tributi, rispondendo all'interrogazione in Commissione finanze n. [5-00241](#), il 5 giugno 2013, il Governo ha affermato che le condotte poste in essere da Equitalia non possono nemmeno astrattamente essere sussunte sotto il reato di usura. Il reato di usura, infatti, presuppone un contratto commutativo sottostante, un rapporto sinallagmatico in base al quale il creditore fornisce «una prestazione di denaro o di altra utilità» e il debitore è tenuto, per estinguere l'obbligazione, a versare tassi usurari. L'interesse è quindi, per espresso dettato normativo, il corrispettivo per la prestazione resa dal creditore. Posto, dunque, che per potersi parlare del reato di usura è necessario che gli interessi (usurari) siano il corrispettivo di una prestazione di denaro, è evidente che nell'ipotesi di riscossione coattiva a mezzo ruolo non vi è alcun sinallagma. L'agente della riscossione non effettua alcuna prestazione in favore del contribuente, né, tantomeno, il contribuente esegue una controprestazione in favore di Equitalia.

La condizione di debitore nella quale si trova il contribuente non deriva infatti dall'adempimento di una controprestazione, ma dall'obbligo di versamento all'Erario (o ad altro ente impositore, a seconda dei casi), eventualmente maggiorato in virtù del ritardo nei pagamenti. A fondamento dell'obbligazione non vi è un contratto, bensì un obbligo di legge collegato al mancato pagamento di tributi o contributi. Queste osservazioni sono state confermate – tra gli altri – dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura con chiarimento del 13 febbraio 2012 (prot. 167/8E) trasmesso a tutti i prefetti. Dal momento che Equitalia è stata oggetto di una serie di denunce per usura e che la presentazione di tali denunce era il necessario presupposto per chiedere l'accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e per domandare, di conseguenza, la sospensione dei termini di cui all'[articolo 20 della legge 23 febbraio 1999, n. 44](#) (come modificato dalla [legge 27 gennaio 2012, n. 3](#)), il Commissario ha evidenziato il pericolo di «un uso strumentale dell'istituto della sospensione dei termini, a fronte di una assoluta infondatezza della domanda di accesso al Fondo, che potrebbe giustappunto essere presentata a tale esclusivo scopo». Ad avviso del Commissario, infatti, «non vi è nell'ambito dell'attività di Equitalia, peraltro interamente regolata dalla legge, alcuna dazione di denaro o alcuna prestazione di utilità ma, viceversa, la pretesa di somme dovute all'Erario per tributi non pagati». Chiarita l'impossibilità, sotto il profilo giuridico di configurare il reato di usura a carico di Equitalia, il governo ha altresì riferito che l'ente concessionario della riscossione ha precisato che, in ogni caso, gli interessi lamentati dai denunciati non superano i tassi soglia. Per arrivare a dimostrare tale superamento i denunciati sommano in modo improprio, surrettizio e illegittimo l'aggio (che è il compenso spettante all'agente della riscossione determinato dalla legge in misura fissa) con gli interessi e le eventuali sanzioni (che sono di spettanza dell'Ente impositore e anch'essi di importo predeterminato per legge). L'applicazione dell'aggio è prevista dall'[articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112](#) e la richiesta del pagamento degli interessi per conto degli Enti impositori costituisce l'adempimento di un dovere imposto dagli articoli 20 e 55 [decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602](#). È pertanto evidente che l'aggio non può essere accomunato agli interessi in quanto: per sua natura giuridica l'aggio non è

riferibile ad un arco temporale; gli interessi sono di pertinenza dell'Ente impositore, mentre l'aggio, come anzidetto, è remunerazione/rimborso spettante dell'agente della riscossione per il servizio prestato.

L'**articolo 3** reca disposizioni in materia di **assunzioni presso l'Agenzia delle entrate** – Direzione centrale per la riscossione, prevedendo una **riserva pari al 50 per cento delle assunzioni per il personale impiegato presso la società Equitalia S.p.A.** e delle società ad essa collegate.

Si ricorda che anche nel passaggio del sistema della riscossione dai concessionari privati al pubblico si ebbe un assorbimento nell'Agenzia delle Entrate dei dipendenti dei concessionari.

L'**articolo 4** reca le disposizioni finali. Il **capitale sociale** della società Equitalia S.p.A. e delle società ad essa collegate è versato al **Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato**.

Entro il 31 dicembre 2014 la società Equitalia S.p.A. è tenuta a trasmettere agli enti creditori le **comunicazioni di inesigibilità al fine del disarcico per inesigibilità e della reiscrizione nei ruoli**.

Si ricorda che l'[art. 19 del D.Lgs. n. 112 del 1999](#) disciplina il **sistema del disarcico automatico** delle quote inesigibili decorsi **tre anni** dalla comunicazione del concessionario, ora agente della riscossione. Il medesimo art. 19 stabilisce, inoltre, le cause di perdita del diritto al disarcico, nonché i **termini ordinari per l'invio della comunicazione (diciotto mesi)** e del conseguente controllo da parte degli Uffici. Il successivo art. 20, invece, individua la procedura di disarcico per inesigibilità e reiscrizione nei ruoli che, per le entrate tributarie dello Stato avviene a cura dell'ufficio, qualora questo venga a conoscenza di nuovi elementi reddituali o patrimoniali riferibili allo stesso soggetto, purché non sia decorso il termine di prescrizione decennale. Per le altre entrate, ciascun ente creditore, nel rispetto dei propri ambiti di competenza interna, determina i criteri sulla base dei quali i propri uffici provvedono alla reiscrizione delle quote disarcicate.

Entro i successivi quattro anni, per i ruoli dichiarati inesigibili in via definitiva e contenenti crediti tributari erariali, l'Agenzia delle entrate provvede a comunicare al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze la **percentuale di abbattimento dei crediti tributari** ai fini della **svalutazione dei residui attivi** da iscrivere nel bilancio di previsione dello Stato. Entro il medesimo termine, **gli enti creditori diversi dallo Stato** hanno l'**obbligo di rettificare l'ammontare dei residui attivi** nei rispettivi bilanci di previsione.

Tale prescrizione sembrerebbe volta, da una parte, ad accelerare - in deroga alla normativa vigente - le procedure per la definizione dei ruoli attualmente in carico ad Equitalia, stante la sua soppressione e, dall'altra, a regolare i conseguenti effetti sui bilanci degli enti creditori.

Si segnala, infatti, che il legislatore è più volte intervenuto sulla questione dei crediti inesigibili degli enti locali, prevedendo, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al [decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118](#), che a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un **Fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi** aventi anzianità **superiore a 5 anni**, al fine di compensare eventuali minori entrate degli enti locali e **salvaguardare**, di conseguenza, **gli equilibri dei bilanci** ([articolo 6, comma 17, del D.L. n. 95 del 2012](#)). Successivamente, l'[articolo 1, comma 17, del D.L. n. 35 del 2013](#) ha disposto che per gli enti locali che beneficiano delle anticipazioni di liquidità al fine di effettuare il pagamento di debiti pregressi previste dal comma 13 del medesimo articolo, l'ammontare del Fondo deve essere pari (nei cinque esercizi finanziari successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione) ad almeno al **30 per cento** dei citati residui (poi ridotto al 20 per cento dall'[articolo 3-bis del decreto-legge n. 16 del 2014](#)).

E' tuttora all'esame della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale lo **schema di decreto legislativo** recante disposizioni integrative e correttive della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali, contenuta nel [D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118](#) (Atto n. 92). In particolare la nuova formulazione dell'articolo 3 (Principi contabili generali e applicati) prevede, al comma 4, il **riaccertamento annuale dei residui attivi e passivi per verificare le ragioni del loro mantenimento** o la reimputazione all'esercizio nel quale sono esigibili. Possono essere conservati tra i residui attivi solo le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate e tra i residui passivi solo le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Il successivo comma 7, alla lettera e), prevede l'istituzione di un **Fondo crediti di dubbia esigibilità**, il cui importo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della contabilità finanziaria contenuto all'allegato n. 4.2 del medesimo decreto legislativo n. 118 come integrato dall'Atto n. 92. Conseguentemente, si dispone l'abrogazione – a decorrere dal 1° gennaio 2015 – del Fondo svalutazione crediti.

Con riguardo ai **carichi non riscossi**, si segnala, infine, che nel passaggio della riscossione dal sistema dei concessionari a quello pubblico furono adottate una serie di misure idonee a "neutralizzare" i problemi scaturenti dalla transizione tra i due diversi sistemi operativi. Oltre al problema della trasmissione dei carichi non riscossi (i cosiddetti "residui di gestione") dai passati concessionari alla società pubblica e quello delle fratture temporali nell'attività di riscossione coattiva che il passaggio avrebbe comportato. Il superamento di queste criticità si realizzò grazie a una serie di disposizioni che concedevano alla nuova entità pubblica la facoltà di acquisire le azioni delle società concessionarie, operando come holding incorporante. In tal modo si sarebbe evitata l'interruzione dell'attività:

le società preesistenti, divenute di proprietà di Riscossione S.p.A., avrebbero potuto proseguire nell'attività di riscossione senza passaggi di residui di gestione, anche dopo il mutamento di regime, in quanto si riconosceva alle società concessionarie partecipate la permanenza dell'iscrizione all'albo dei soggetti abilitati allo svolgimento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali.

Nel contempo Riscossione S.p.A. sarebbe stata legittimata a esercitare l'attività di riscossione, inclusa quella coattiva, anche attraverso i soggetti partecipati in misura non inferiore al 51% del capitale sociale, garantendo in tal modo la necessaria gradualità nella riconduzione in mano pubblica dell'attività di riscossione. In tal modo si realizzò l'operazione di appropriazione da parte pubblica dell'attività di riscossione, senza per questo interromperne il funzionamento ed eliminando l'eccezione italiana, che consisteva nell'affidamento ai privati di tale attività, all'interno del panorama europeo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge è riconducibile alle materie "**sistema tributario e contabile dello Stato**" e "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**", di cui al secondo comma, lettere e) e g), dell'articolo 117 Cost., di competenza legislativa esclusiva dello Stato.