

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 208

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **PILI**

Modifiche all'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di accertamento e riscossione delle imposte e di aggio dovuto all'agente della riscossione, nonché disposizioni concernenti la sospensione temporanea dei procedimenti esecutivi di riscossione nel caso di richiesta di dilazione e sospensione del pagamento

*Presentata il 15 marzo 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — È giusto combattere l'evasione e l'elusione fiscali, come è altresì giusto rendere efficaci le attività di riscossione. Queste azioni non devono, però, in alcun modo vessare, perseguitare e danneggiare indebitamente e irragionevolmente il cittadino-debitore che, vivendo in un contesto economico-sociale ben più complesso, deve potersi tutelare e difendere con pari diritti rispetto al responsabile della riscossione.

Il cittadino contribuente non può e non deve essere aprioristicamente giudicato come un evasore incallito o, peggio, come un soggetto perennemente dedito al malcostume del non pagare.

È notizia quotidiana, del resto, quella di uffici di riscossione e fiscali che commettono macroscopici errori nella determinazione delle imposte da pagare, come l'esperienza delle cosiddette « cartelle pazze » ha reiteratamente rappresentato.

Il contribuente ha limitatissimi mezzi di tutela e di difesa. Basti pensare che nel processo tributario non si possono utilizzare testimoni o giuramenti e che la sospensiva è limitata al primo grado di giudizio, salvo per le sanzioni.

Sul tema è intervenuta la Corte costituzionale, che si è pronunciata in merito con la sentenza n. 217 del 17 giugno 2010, che ha riconosciuto, doverosamente, la

sospensiva dell'esecutività della sentenza nel processo tributario (articoli 283 e 373 del codice di procedura civile).

Per questa ragione oggi diventa indispensabile intervenire radicalmente per ridefinire gli indebiti e sovradimensionati compensi dalla società Equitalia Spa tagliando drasticamente gli aggi ed eliminando tutti gli oneri accessori che risultano dei veri e propri balzelli ai danni del cittadino contribuente.

Insieme alle difficoltà nell'ottemperare agli oneri elevati delle imposte il cittadino-debitore deve, infatti, sopportare l'indebito e ingiustificato peso di somme che non trovano alcuna logica e che si inquadrano nell'ambito della peggiore azione di riscossione che si possa perpetrare ai danni della stessa azione di recupero dei crediti.

È evidente che una gestione dissennata, invasiva e ingiustificata della riscossione in molti casi porta al fallimento del soggetto contribuente sia esso persona fisica che impresa, provocando all'erario un danno di fatto notevolmente superiore a quello della mancata riscossione del capitale.

Il legislatore dal 1999 ad oggi ha reiteratamente potenziato e accelerato la fase della riscossione, non tenendo in debito conto l'esigenza di equilibrare il diritto alla difesa del contribuente che, sempre di più, è chiamato a contrastare le invasive attività esecutive dalla società Equitalia Spa con mezzi processuali sempre più limitati.

Questa proposta di legge prende in esame la questione relativa ai compensi (aggio e altri) dalla società Equitalia Spa per l'esercizio della propria attività pubblica al fine di rideterminarli, considerato che gli stessi incidono in modo rilevante sul totale delle somme che i contribuenti devono pagare.

#### *Le tappe storiche dell'inasprimento o della riscossione.*

Dal 1° ottobre 2006, è stato eliminato il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione. Le funzioni relative alla riscossione nazionale

sono state attribuite all'Agenzia delle entrate che le esercita tramite la società Equitalia Spa.

#### *L'aggio, la vessazione irragionevole.*

L'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, stabiliva che l'attività dei concessionari (agenti della riscossione) era remunerata con un aggio, che ha natura tributaria.

Il sistema di affidamento in concessione è stato soppresso e le relative funzioni sono attribuite soltanto all'Agenzia delle entrate, la quale le esercita attraverso la società Equitalia Spa (prima società Riscossione Spa) al cui capitale partecipa, oltre alla suddetta Agenzia nella misura del 51 per cento anche l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) al 49 per cento.

L'entità dell'aggio ha subito negli anni rilevanti modifiche, la più recente delle quali ad opera del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (noto come « decreto salva Italia » o « Decreto Monti ») ha inciso sul procedimento di riscossione dei tributi a partire dalla fase dell'iscrizione a ruolo sino a quella della vendita dei beni espropriati al debitore.

Tra le innovazioni di maggiore rilievo vi è quella del sistema di determinazione degli aggi di riscossione: il citato decreto-legge n. 201 del 2011, all'articolo 10 comma 13-*quater*, mediante un emendamento apportato in sede di conversione, ha modificato la disciplina in tema di aggi di riscossione, mutando il testo dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999.

Prima delle modifiche apportate, tale norma prevedeva che gli aggi di riscossione erano pari al 9 per cento delle somme iscritte a ruolo, e che gravavano sul contribuente:

per il 4,65 per cento, in caso di versamento entro sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento;

per l'intero, in caso contrario.

Nei cosiddetti accertamenti « esecutivi » (operanti per imposte sui redditi, IVA e IRAP sugli atti emessi dal 1° ottobre 2011), invece, l'articolo 29 del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che l'aggio è interamente a carico del contribuente nel solo caso in cui le somme non vengano versate entro il termine per il ricorso. L'avvento degli accertamenti « esecutivi » ha quindi eliminato la pregressa anomalia del sistema, che non consentiva al contribuente notificatario di un accertamento l'immediato versamento delle somme. In precedenza, il contribuente, a meno che non avesse optato per l'acquiescenza ex articolo 15 del decreto legislativo n. 218 del 1997 rinunciando al ricorso, avrebbe dovuto necessariamente corrispondere il 4,65 per cento degli aggi, visto che prima della cartella di pagamento non poteva essere effettuato alcun versamento.

La modifica nella sostanza non cambia di molto il sistema, posto che l'aggio è sempre addossato al contribuente, per il solo coinvolgimento di Equitalia nella fase di riscossione.

Il legislatore sembra tuttavia aver ripensato radicalmente al tema della remunerazione dei costi necessari per la riscossione dei tributi, tanto da sostituire integralmente il comma 1 dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, rinunciando all'utilizzo del termine « aggio » e preferendo il più appropriato termine « rimborso ».

Infatti, l'aggio, nell'accezione di corrispettivo per il servizio reso dal concessionario, poteva trovare giustificazione nel sistema previgente, in cui la riscossione dei crediti pubblici era gestita da privati, che potevano anche subire un danno patrimoniale a causa dell'obbligo di anticipare all'Erario le somme dovute dai contribuenti, ma, a seguito della « restituzione » dell'attività di riscossione ad un ente strumentale del creditore pubblico, non aveva più senso una norma che attribuiva al creditore il diritto di affidare ad un terzo l'onere di incassare i propri crediti, imponendo indiscriminatamente al debitore il pagamento di una maggiorazione utile alla remunerazione dell'attività svolta dal

terzo stesso, a prescindere dall'effettivo servizio reso dall'agente della riscossione per il recupero delle somme dovute all'Erario.

L'entità dell'aggio sarà dunque parametrata ai costi sostenuti per la riscossione, come risultanti dal bilancio certificato delle società del gruppo Equitalia Spa e sarà quantificato da un decreto ministeriale di prossima emanazione.

Viene espressamente contemplato che l'onere per il contribuente non dovrà essere maggiore rispetto a quello attuale, ma ciò che muta è la terminologia e non la sostanza, visto che il contribuente non dovrà più corrispondere gli « aggi » ma i « costi fissi risultanti dal bilancio certificato ». Occorre rilevare che, per come appare scritta la norma, la determinazione dell'aggio non sarà individuata con riferimento all'effettiva attività posta in essere da Equitalia, siccome il Ministero dovrà tenere conto « dei carichi annui affidati, dell'andamento delle riscossioni coattive e del processo di ottimizzazione, efficientamento e riduzione dei costi del gruppo Equitalia Spa ».

A seguito del trasferimento allo Stato del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, come rilevato in dottrina, l'obiettivo della neo-costituita società a partecipazione pubblica è stato quello di massimizzare la percentuale delle imposte incassate, riducendo al minimo le quote inesigibili, diversamente, invece, i precedenti concessionari avevano l'obiettivo di massimizzare l'utile sociale.

Di conseguenza, considerata la mutata prospettiva della riscossione esattoriale, il legislatore sembra aver compreso la necessità di non dover configurare tale remunerazione in termini di corrispettivo, ma di refusione di costi effettivamente sostenuti per l'espletamento dell'attività di riscossione, disponendo che « gli agenti della riscossione hanno diritto al rimborso dei costi fissi risultanti dal bilancio certificato da determinare annualmente, in misura percentuale delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, con decreto non regolamentare del

Ministro dell'economia e delle finanze, che tenga conto dei carichi annui affidati, dell'andamento delle riscossioni coattive e del processo di ottimizzazione, efficientamento e riduzione dei costi del gruppo Equitalia Spa ». Tale decreto deve, in ogni caso, garantire al contribuente oneri inferiori a quelli ad oggi vigenti.

È importante però precisare che la modifica normativa non ha avuto effetti immediati ma la sua entrata in vigore è vincolata, ai sensi dell'articolo 10, comma 13-*quinqüies* del citato decreto-legge n. 201 del 2011, all'adozione del citato decreto ministeriale entro il 31 dicembre 2013.

Pertanto, sino a quella data resteranno vigenti le disposizioni di cui al citato articolo 17, secondo l'attuale formulazione.

#### *Eliminare lo squilibrio tra costi di procedura e oneri a carico dei cittadini.*

La proposta di legge intende ridurre l'aggio dovuto all'agente della riscossione dal 9 al 2 per cento.

Al riguardo si ricorda che nel corso del 2010 l'attività di recupero dell'evasione ha consentito un recupero di entrate erariali e non erariali per circa 10,6 miliardi di euro, un 16 per cento in più rispetto ai 9,1 miliardi di euro recuperati nel 2009, a seguito dell'attività di accertamento per tutti i settori impositivi, per l'attività di controllo formale delle dichiarazioni, ai sensi dell'articolo 36-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, in materia di accertamento delle imposte sui redditi, e per le attività di controllo formale degli atti e delle dichiarazioni sottoposti a registrazione, nonché di controllo automatizzato delle dichiarazioni, ai sensi dell'articolo 36-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 e dell'articolo 54-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA). A tali somme vanno aggiunti circa 480 milioni di euro derivanti

da riscossione relativa a interessi di mora e a maggiori rateazioni.

In particolare, le riscossioni conseguite sono così costituite: per le somme riscosse relative a imposte erariali e non erariali, imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e addizionali, derivanti da attività di accertamento e di controllo formale, il risultato conseguito nel periodo esaminato è pari a 6,3 miliardi di euro; la componente dei versamenti diretti è di 4,6 miliardi di euro e quella dei ruoli di 1,7 miliardi di euro.

I controlli derivanti, invece, dal controllo automatizzato delle dichiarazioni, nonché le somme riscosse in materia di registro e di altre imposte hanno dato un risultato di 4,3 miliardi di euro: la componente dei versamenti diretti è di 2 miliardi di euro e quella dei ruoli di 2,3 miliardi di euro.

#### *Il caso Sardegna.*

Entrando più nel dettaglio, si richiamano alcuni dati relativi alla sola regione Sardegna, che risulta duramente colpita dalla gravissima crisi economica e sociale.

Ben 64.184 imprese sarde sono indebitate con il fisco, con l'INPS o con l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni su lavoro (INAIL) per un ammontare complessivo di 3 miliardi e 516 milioni di euro; su 160.000 imprese che operano in Sardegna risultano indebitate con il fisco quasi il 40 per cento.

Delle oltre 64.000 aziende – ha confermato la stessa società Equitalia Spa – 2.354 hanno dichiarato fallimento: a loro carico c'era un debito complessivo pari a 950 milioni di euro.

Delle oltre 64.000 società finite nel mirino dell'agenzia di riscossione solo 4.007 stanno procedendo a pagare attraverso la rateizzazione.

Il quadro economico, già abbondantemente compromesso, vede le imprese gravemente a rischio per le posizioni debitorie aperte, per la mancanza di liquidità, per la difficoltà di accesso al credito e per

i ritardi di pagamento da parte dei grandi committenti soprattutto pubblici.

Basti solo un dato per comprendere la gravità della situazione: in Sardegna sarebbero state accordate cinquemila rateizzazioni per un importo complessivo di 300 milioni di euro.

Questa proposta di legge intende affrontare la questione relativa al tema degli oneri accessori utilizzati dalle società di riscossione che provocano un incremento ingiustificato, illogico e vessatorio nei confronti del contribuente.

Nel caso delle rateizzazioni queste risultano particolarmente onerose se si considera che, a titolo di esempio documentabile, nella sola prima rata a fronte di una quota capitale di 1.559,84 euro, risultano calcolati interessi di mora per 566,49 euro, 715,78 euro per quota interessi di dilazione, 287,60 euro per quota compensi di riscossione, 939,97 euro per spese esecutive e 245,63 euro per diritti di notifica della cartella. A fronte di una quota capitale per la prima rata di 1.559,84 euro viene richiesto un importo pari a 4.315,31 euro. La rateizzazione in 72 rate mensili comporta un onere che da 113.458,20 euro di quota capitale passa a un complessivo importo delle rate pari a 181.392,37 euro, ovvero oneri aggiuntivi pari a 167.934,17 euro.

A far comprendere la situazione in cui vivono i contribuenti si richiama un dato emblematico: circa 3 milioni di euro di rimborsi per i contribuenti, notificati dalla società Equitalia Sardegna Spa sono rientrati nella disponibilità dello Stato perché i destinatari non hanno ritirato le comunicazioni presumibilmente per il timore che le stesse contenessero ulteriori oneri da pagare.

Risulterebbero, dunque, applicati aggi del 9 per cento sul riscosso, rilevanti interessi di mora e altri oneri a livelli insostenibili.

Nella sola città di Nuoro risulterebbero notificati 3.000 preavvisi di fermo amministrativo in appena sei mesi. A Sassari rischierrebbero di essere pignorati 12.500 immobili e 20.000 automezzi circa; in aree geografiche ancora più deboli come il

Sulcis Iglesiente, l'Ogliastra e il Medio Campidano risultano gravissime le condizioni di centinaia di aziende e di imprese familiari che rischiano il fallimento.

L'ente riscossore, la società Equitalia Spa, è il braccio operativo di enti come l'Agenzia delle entrate, l'INPS, l'INAIL e altri enti locali e previdenziali.

Il decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005, ha ricondotto l'attività di riscossione sotto la competenza pubblica, attribuendo le relative funzioni all'Agenzia delle entrate che le esercita tramite la società Equitalia Spa (da ottobre 2006 a marzo 2007 il nome era, come già ricordato, Riscossione Spa). In precedenza, il compito era affidato in concessione a circa 40 enti privati.

La società Equitalia Spa è presente sul territorio nazionale, con esclusione della sola regione Sicilia, attraverso 16 società partecipate (nel 2006 erano 38).

È evidente dai dati in premessa che il sistema produttivo nazionale, con particolare riferimento alle aree più deboli del Paese, rischia di essere travolto da una situazione che risulta essere gravissima per la stessa sopravvivenza di decine di migliaia di imprese. Si tratta quindi di una situazione insostenibile e che sta creando non poche tensioni sociali nell'intero Paese e in particolare in Sardegna e tali tensioni potrebbero sfociare in clamorose quanto dure azioni di protesta oltre a generare un vero e proprio tracollo economico.

*Il duplice danno sulle entrate, più vessazioni, più fallimenti, uguale minori entrate.*

A tale elevato onere sociale ne va aggiunto uno di natura economica con una duplice valenza, una diretta sul prodotto interno lordo (PIL) e l'altra sul mancato gettito.

Basta, infatti, valutare gli effetti vessatori e irragionevoli di una politica di riscossione priva di equilibrio che, come già rilevato, ha generato nella sola Sardegna il fallimento di 2.354 aziende con a

carico un debito complessivo pari a 950 milioni di euro ora non più recuperabile.

La proposta di legge, che per ragioni meramente finanziario-contabili deve avere una copertura delle minori entrate, in realtà si propone di generare un duplice effetto positivo sulla riscossione, prima di tutto con l'alleggerimento dell'ammontare in riscossione facilitando l'ottemperanza del pagamento della quota capitale e in secondo luogo con lo scongiurare ulteriori

fallimenti per tenere in attività imprese ed evitare ai creditori di perdere l'intero ammontare del debito in riscossione.

La copertura delle minori entrate deriva da un aumento sull'accisa da carburante che, come ha rilevato la Banca d'Italia in una recente audizione al Senato della Repubblica « sarebbe auspicabile per portare il sistema economico verso un sentiero di sviluppo che faccia un uso meno intensivo delle fonti fossili ».

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Modifiche all'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di riduzione di sanzioni e di aggi).*

1. Al comma 1 dell'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* alla lettera *a)*:

1) le parole: « ed il connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni, devono » sono sostituite dalla seguente: « deve »;

2) le parole: « ed ai connessi provvedimenti di irrogazione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 8, comma 3-*bis* del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, dell'articolo 48, comma 3-*bis*, e dell'articolo 68 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 » sono soppresse;

3) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « In tali casi l'aggio dovuto all'agente della riscossione ammonta al 2 per cento delle somme indicate nell'atto »;

*b)* la lettera *f)* è abrogata.

## ART. 2.

*(Moratoria).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono sospesi per un anno tutti i provvedimenti esecutivi, senza oneri per il richiedente, relativi a cartelle esattoriali di competenza statale e per le quali è stata presentata richiesta di dilazione e sospensione del pagamento. La richiesta è presentata all'ufficio dell'Agen-

zia delle entrate territorialmente competente che valuta in conformità ai criteri di ammissibilità stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sulla base di situazioni di criticità delle imprese e del territorio in cui esse operano.

2. I provvedimenti di dilazione e sospensione del pagamento relativi alle cartelle esattoriali di competenza locale o di altri enti statali e non possono essere emessi previa adozione da parte degli enti stessi di criteri di ammissibilità stabiliti ai sensi del comma 1.

3. Ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge non si applicano le sanzioni e le more previste ai sensi dell'articolo 8, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, dell'articolo 48, comma 3-*bis*, e dell'articolo 68 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, e dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, e successive modificazioni. In tale ipotesi l'aggio dovuto all'agente della riscossione si intende pari al 2 per cento delle somme indicate nell'atto.

### ART. 3.

#### *(Copertura finanziaria).*

1. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'accisa gravante sulla benzina e sul gasolio per autotrazione stabilita dall'allegato I annesso al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, è aumentata in modo da assicurare maggiori entrate in misura non inferiore a 2.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014.

