ASSOCIAZIONE UNIONE TRIBUTARISTI ITALIANI
Iscritta al n. 81 del registro prefettizio delle persone giuridiche
Iscritta nella II sezione dell'elenco delle Associazioni Professionali del MIMIT
Rappresentante di interessi presso la Camera dei Deputati
Accreditata all'implementazione del REGINDE

Spett.le

VI Commissione Finanze
Camera dei Deputati

Oggetto: audizione Atto del Governo 152, decreto riscossione.

On.li Deputati,

l'Associazione Unione Tributaristi Italiani ringrazia i componenti della VI Commissione Finanze della Camera per l'invito a presentare osservazioni allo "Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione" di cui all'Atto del Governo n. 152.
Nel complesso condividiamo gli obiettivi della riforma, contenuti nell'articolo 18, comma 1, lett. l), della legge delega 9 agosto 2023 n. 111 ed i relativi provvedimenti di attuazione contenuti nello schema di decreto delegato oggi in commento.
Inoltre, alla luce dell'esperienza dei professionisti nostri associati e delle esigenze di tutela dei contribuenti che percepiamo nel nostro lavoro quotidiano, riteniamo di formulare le osservazioni e le proposte che seguono.

* * *

Articolo 7 Disposizioni relative al magazzino in carico all'Agenzia delle Entrate - Riscossione
Non riteniamo di essere ripetitivi se ricordiamo che il magazzino della riscossione continua a crescere inesorabilmente, tanto da avere raggiunto, secondo i dati della Corte dei Conti al 31 dicembre 2022, un valore di carico residuo pari ad euro 1.153 miliardi. Poco meno della metà dell'importo complessivo (515 miliardi) è relativo ad azioni cautelari / esecutive tentate senza riscossione, mentre altri 460 miliardi sono attribuiti a soggetti coinvolti in procedure concorsuali, deceduti, ad imprese cessate o a soggetti nullatenenti (anagrafe tributaria negativa). Ne consegue che l'ammontare aggredibile è solamente di euro 114 miliardi.
Questa situazione è il presupposto delle disposizioni relative al magazzino in carico all'Agenzia delle Entrate - Riscossione contenute nell'articolo 7 della bozza di decreto.
Tuttavia sarebbe un errore pensare che le difficoltà della riscossione siano dovute alle misure previste dalla legge a tutela del minimo vitale dei debitori e quindi: soglie di iscrizioni ipotecaria, impignorabilità della prima casa, quote di pignorabilità degli stipendi e limiti al pignoramento dei beni strumentali all'esercizio di imprese e professioni.
Al contrario, queste difficoltà sono da attribuire all'inefficienza del sistema tributario nel suo complesso, tanto è vero che, alla luce della relazione sull'andamento del contenzioso tributario del 2022, in grado di appello i giudizi completamente favorevoli al contribuente arrivano ad oltre il

Via Bepi Baisi, 20 – 03036 ISOLA DEL LIRI (FR) P.IVA: 03199300603 C.F.: 91034280601
email: info@unionetributaristi.it PEC: unionetributaristi@pec.it

29% mentre i giudizi di soccombenza reciproca sono pari a quasi il 9%. Ne consegue che quasi il 40% degli atti di accertamento sono in tutto in parte illegittimi.
Per questo riteniamo inopportuna la Commissione di cui al comma 2 dell'articolo 7 che dovrebbe individuare i provvedimenti necessari per conseguire il discarico del magazzino "*in coerenza con le regole per il discarico valevoli per il futuro".* Infatti ai sensi dell'articolo 5, comma 5 (sul quale torneremo *infra*), le somme potrebbero essere nuovamente riaffidate dagli enti creditori all'Agente della Riscossione senza alcuna garanzia che i "*nuovi, circostanziati e significativi elementi reddituali o patrimoniali del debitore",* possano essere utilmente aggredibili, quindi con il rischio, seppure per un periodo di tempo limitato, di alimentare nuovamente il magazzino con crediti comunque inesigibili.
Riteniamo invece che, ad oltre un secolo di distanza, sia ancora attuale il pensiero di Luigi Einaudi, per il quale: "*Le leggi d'imposta debbono essere, sostanzialmente e non solo formalmente, dritte ed oneste. Solo a questa condizione possono riscuotere l'ubbidienza volonterosa dei cittadini"* e "*Dinanzi a funzionari colti ed indipendenti, anche i contribuenti, tutelati da magistrature imparziali, si troveranno più a loro agio. E la psicologia odierna, per cui tutti si stupiscono di dover pagare, si muterà nell'altra per cui tutti sentiranno il dovere di pagare*".
In questa prospettiva la nostra prima richiesta è quella di approvare un'amnistia fiscale a corollario della riforma, analogamente ai provvedimenti introdotti dalla legge 289/2002 nella prospettiva di quella che avrebbe dovuto essere la riforma fiscale di cui alla legge delega n. 80 del 7 aprile 2003.
La scelta di accompagnare la riforma fiscale ad un'amnistia per le violazioni passate è coerente con l'obiettivo del Governo di realizzare un "Fisco Amico" dei contribuenti; poiché in passato il fisco non era affatto amico dei contribuenti, l'avvento di un nuovo rapporto deve anche consentire la chiusura agevolata delle pendenze pregresse e ciò sempre secondo l'insegnamento di Einaudi "*Se una buona volta ci decideremo ad intraprendere la lotta contro l'evasione, converrà non giocare di astuzia con i contribuenti, non pigliarli di sorpresa, come troppo sovente si è fatto fin qui. Piena amnistia per il passato, per le omissioni di cui anche le parti sono responsabili e forse è sovratutto responsabile la finanza, a cui era ed è affidato il compito di far osservare la legge; e rigidità per l'avvenire. L'amnistia per il passato e la rigidità per l'avvenire danno frutti permanenti*".
In sintesi suggeriamo l'approvazione di una amnistia fiscale che consenta la definizione agevolata di tutti i carichi affidati alla data di entrata in vigore del decreto delegato; nonché la riproposizione del ravvedimento speciale e della definizione liti pendenti, al fine di evitare che nuove somme vadano ad alimentare il magazzino, sempre con riferimento alla data di entrata in vigore del decreto.
Suggeriamo inoltre, in esecuzione degli orientamenti giurisprudenziali dominanti, l'esercizio dell'autotutela ai sensi degli articoli 10-quater e 10-quinquies dello Statuto del Contribuente ai fini dell'annullamento e dello sgravio delle somme iscritte a ruolo cadute in prescrizione.

Articolo 5 riaffidamento dei carichi
La disciplina del riaffidamento dei carichi contenuta nell'articolo 5 suscita perplessità riguardo all'efficacia ed alla proporzionalità per quanto riguarda la tutela dei contribuenti, anche con riferimento alle nuove disposizioni dello Statuto del Contribuente nello specifico all'art. 1 co. 3-bis.
Infatti, la disciplina del riaffidamento di cui al comma 5 dell'articolo 5, ricalca la disciplina di cui all'articolo 20, d.lgs 112/1999, che viene contestualmente abrogata (dall'art. 10, comma 1, lett. a)), tuttavia senza riproporre il richiamo a "*valutazioni di economicità e delle esigenze operative*" e

senza onerare l'Agenzia delle Entrate di comunicare all'Agente della Riscossione i "nuovi beni da sottoporre ad esecuzione, ovvero le azioni cautelari od esecutive da intraprendere" che caratterizzavano la precedente disciplina.
La nuova disciplina, quindi, sembra essere eccessivamente generica e rischia di agevolare riaffidamenti privi di effettive possibilità di recupero delle somme.
Inoltre una norma così generica è incoerente con il nuovo divieto di *ne bis in idem* previsto dal riformato Statuto del Contribuente, non tanto con riferimento all'articolo 9-bis, specificamente dedicato al procedimento di accertamento, quanto con riferimento alla sua collocazione nei principi generali dell'ordinamento tributario nell'articolo 1, comma 3-bis, al fianco del principio di proporzionalità e dell'autotutela e del richiamo, al comma 1 dello stesso articolo 1, all'art. 7 co. 1-bis (*I fatti e i mezzi di prova a fondamento dell'atto non possono essere successivamente modificati, integrati o sostituiti se non attraverso l'adozione di un ulteriore atto*), ai principi contenuti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.
Riteniamo che consentire all'Agente della Riscossione di sottoporre nuovamente il contribuente a procedure esecutive, già esperite con esito negativo, senza una verifica sulla pignorabilità di nuovi beni o fonti di reddito, costituisca una violazione del principio di proporzionalità anche alla luce dell'articolo 8 della CEDU e dell'articolo 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU stessa.
Senza dimenticare, infine, che anche la legge delega 111/2023 all'articolo 18, comma 1, lett. b), impone al Governo, nell'attuazione della delega, di "assicurare un'adeguata tutela del contribuente nel corso delle attività istruttorie poste in essere dall'Amministrazione finanziaria"
Peraltro lo strumento del riaffidamento è destinato a perdere di significato qualora venisse attuato l'articolo 18, comma 1, lett. f) della legge delega 111/2023 che mira a "*realizzare un nuovo modello organizzativo del sistema nazionale della riscossione, anche mediante il trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, o di parte delle stesse, all'Agenzia delle entrate".* Ciò in quanto la concentrazione delle attività di accertamento e riscossione in capo allo stesso Ente farebbe venire meno i meccanismi di affidamento e riaffidamento.

* * *

Art. 14 Riscossione nei confronti dei coobbligati solidali

L'articolo 14 dello schema di decreto delegato trova fondamento nell'articolo 18, comma 1, lett. l) della legge delega 111/2023 il quale delega il Governo ad introdurre "*una disciplina della riscossione nei confronti dei coobbligati solidali paritetici e dipendenti che assicuri un corretto equilibrio tra la tutela del credito erariale e il diritto di difesa*".
Di conseguenza viene introdotto nel d.p.r. 602/1973 un nuovo articolo 25-bis dedicato agli effetti della richiesta di rateazione della cartella di pagamento in caso di responsabilità sussidiaria.
I criteri direttivi della legge delega recepiscono nell'ordinamento tributario la distinzione tra coobbligati paritetici e coobbligati dipendenti; a quanto risulta è il primo tentativo di distinguere a livello normativo i rapporti di coobbligazione in paritetici e dipendenti, secondo una distinzione elaborata in letteratura e poi recepita dalla giurisprudenza.
Non convince il richiamo all'articolo 1944 c.c. operato dal Dossier allegato allo schema di decreto perché l'obbligazione dipendente del fideiussore è di matrice contrattuale e non legale come, invece, nell'obbligazione tributaria.
Nella nuova disciplina desta preoccupazione l'indeterminatezza della nozione di *"responsabilità sussidiaria",* che non ha una definizione legislativa ma potrebbe costituire una categoria residuale

rispetto alla coobbligazione paritetica, nella quale collocare tutti i soggetti chiamati a rispondere della riscossione di un tributo pur non manifestando il relativo indice di capacità contributiva.
Ad ogni modo, ai fini di tutela del contribuente, che si ricorda assume rilevanza anche nell'articolo 18, comma 1, lett. b) della legge delega 111/2023, recepito nell' co. 1-quater dell'art. 7 D.Lgs. 219/93 (*1-quater. Le disposizioni del comma 1-ter si applicano altresì agli atti della riscossione emessi nei confronti dei coobbligati solidali, paritetici e dipendenti, fermo l'obbligo di autonoma notificazione della cartella di pagamento nei loro confronti*), oltre che ai fini di trasparenza e buona andamento dell'azione amministrativa, riteniamo necessario che si preveda la notifica dell'atto impositivo e degli atti a questo consequenziali (cartella di pagamento, avviso di presa in carico, avviso di mora), anche nei confronti del coobbligato ed indipendentemente dalla natura paritetica e dipendente della coobbligazione. Infatti non può esservi alcun dubbio sulla necessità di tutelare il diritto di difesa del coobbligato.
Solo in questa prospettiva, e cioè quando il coobbligato sia posto nelle condizioni di difendersi dalla pretesa impositiva, si comprende la previsione di sospensione della prescrizione contenuta nel nuovo articolo 25-bis d.p.r. 602/73.
Al contrario non riteniamo condivisibile la sospensione della prescrizione qualora il coobbligato non sia stato messo nelle condizioni di contraddire e difendersi sulla legittimità e sulla fondatezza dell'atto impositivo che ha dato origine alla procedura esecutiva.
Infine osserviamo che l'articolo 14, comma 2, dello schema di decreto delegato, interviene solamente sugli articoli 45, comma 1 e 50, comma 1, d.p.r. 602/1973, invece riteniamo che il decreto delegato dovrebbe essere l'occasione per superare con un intervento normativo l'orientamento giurisprudenziale, criticabile e niente affatto condivisibile, per cui la notifica della cartella di pagamento ai sensi dell'articolo 25 d.p.r. 602/73 ad uno solo dei condebitori solidali, spiega effetto interruttivo della decadenza e/o della prescrizione anche per gli altri.

Restiamo a disposizione dell'On.le Commissione per qualsiasi richiesta di chiarimenti o integrazioni

Isola del Liri, 8 maggio 2024

Il Presidente Nazionale
Dr. Simone Germani

Il coordinatore del CTS
Dr. Riccardo Bizzarri