Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

**N. 2793**

# DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori AMORUSO e LATRONICO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 2011**

Abrogazione dell'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di attività di riscossione

TIPOGRAFIA DEL SENATO (225)

ONOREVOLI SENATORI. – Con l'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (cosiddetta «manovra estiva»), il legislatore è intervenuto in misura radicale in tema di esecutività degli accertamenti notificati dall'Agenzia delle entrate.

Infatti la norma richiamata stabilisce che gli accertamenti notificati a partire dal 1° luglio 2011 ed aventi ad oggetto i periodi di imposta decorrenti dal 2007 in poi, costituiscono titolo per l'esercizio delle azioni di riscossione coattiva a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla notifica stessa.

Questa circostanza incide in maniera rilevante sulla posizione dei contribuenti che, per evitare espropriazioni o pignoramenti, si vedranno costretti a pagare, considerati gli attuali tempi della giustizia tributaria, prima di ottenere l'auspicato provvedimento di sospensione dell'esecutività dell'accertamento.

È, quello appena descritto, il cosiddetto principio del «*solve et repete*» («prima paghi, poi reclami»), che suscita non poche perplessità per diverse ragioni:

– in primo luogo, perché in una fase ancora molto delicata per l'intera economia nazionale, si va tendenzialmente a colpire non tanto gli evasori fiscali, bensì le famiglie a basso reddito o le imprese di piccole dimensioni, che notoriamente attraversano momenti di difficoltà. Senza dimenticare poi che appare del tutto iniquo che da un lato lo Stato imponga regole rigidissime e penalizzanti a quelle imprese che tante volte, su un altro piano, registrano una mancanza di liquidità causata in tanti casi dal gravissimo fenomeno dei ritardati pagamenti da parte delle stesse pubbliche amministrazioni;

– in secondo luogo, perché la normativa in discussione determina una compressione del diritto di difesa del contribuente, che si sostanzia in una disparità di trattamento rispetto alla pubblica amministrazione. Infatti, il contribuente per cercare di ottenere, entro novanta giorni dalla notifica dell'accertamento (e cioè con urgenza massima) l'auspicato provvedimento di sospensione dell'esecutività dell'atto, dovrà proporre, il più tempestivamente possibile, ricorso corredato della contestuale istanza di sospensione. Il fatto di dovere agire in tempi stretti per il contribuente è quindi causa di difficoltà (ad esempio nel reperimento dei documenti probatori) e la stessa attività di studio della linea di difesa da parte del professionista incaricato ne uscirebbe fortemente menomata.

Invece l'amministrazione finanziaria non solo ha avuto tutto il tempo utile per l'emissione dell'atto, ma altresì avrebbe tutto il tempo per predisporre le sue controdeduzioni, una volta incardinato il processo, e magari dopo avere già incassato. Tutto ciò è evidentemente poco in linea con l'articolo 111, secondo comma, della Costituzione che afferma: «Ogni processo si svolge nel contradditorio tra le parti, in condizioni di parità ...».

Anche l'ulteriore previsione contenuta nello stesso articolo 29 del citato decreto-legge n. 78 del 2010, al comma 1, lettera b-*bis*), secondo cui in presenza di impugnazione dell'atto da parte del contribuente si debba sospendere l'esecuzione forzata, non è in grado di controbilanciare davvero il quadro normativo sopra esposto. Infatti la sospensione può durare non più di 120 giorni e il contribuente si potrebbe trovare nella situazione di dover comunque pagare, una volta venuti meno gli effetti della sospensiva e questo solo a causa della lunghezza elevata dei processi innanzi agli organi giurisdizio-

nali. Una ulteriore ma non meno importante conseguenza dell'esecutività degli accertamenti riguarda la possibilità di richiedere una rateazione del proprio debito tributario. Mentre il sistema attuale consente di richiedere una rateazione alla Equitalia, anche in un momento antecedente alla scadenza della cartella esattoriale, il nuovo sistema consentirà di esperire detta richiesta solo nel momento in cui l'avviso di accertamento è già esecutivo con conseguente ingiustificato incremento di costi (quelli della riscossione) a carico del contribuente.

Quanto sopra senza tacer il fatto che nel 45,4 per cento dei casi i giudizi in sede di Commissione tributaria provinciale si risolvono a favore dei contribuenti.

Peraltro, si ribadisce, appare insopportabile il reclamo anticipato di un credito erariale senza la garanzia di un equo contraddittorio in sede giudiziaria, luogo dove l'onere della prova è oggetto di disamina e il contribuente può esercitare il suo diritto di difesa, costituzionalmente garantito.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce all'articolo 41 il diritto del cittadino ad una buona amministrazione, ed in particolare, al comma 2, lettera *a)*, impone «il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio», da intendersi non limitato al presupposto del danno grave e irreparabile.

Pur condividendo in linea di principio l'intento del legislatore di tutelare maggiormente il credito erariale, attraverso l'avvicinamento della fase di accertamento a quella di riscossione, si segnala che esistono già altre disposizioni nell'ordinamento (si fa riferimento, nello specifico, all'articolo 22 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, rubricato «ipoteca e sequestro conservativo»), che consentono, anche sulla base del contenuto di un processo verbale di constatazione (e dunque sulla base di un atto non a contenuto pienamente impositivo) di richiedere da parte dell'amministrazione finanziaria, l'adozione delle misure cautelari.

In linea teorica il principio cui è ispirato l'articolo 29 del decreto-legge n. 78 del 2010 consistente nel garantire allo Stato efficaci strumenti esecutivi per recuperare integralmente quanto gli spetta – è comprensibile, ma poi la realtà fattuale all'interno della quale questo principio dovrà operare appare ricca di aspetti problematici.

Nel contesto sopra descritto, anche alla luce del recentissimo dibattito apertosi intorno a questo tema sia a livello dottrinario che a livello politico (si ricorda che nella seduta del 7 giugno 2011 la Camera dei deputati ha approvato, con il parere positivo del Governo, una serie di mozioni sull'attenuazione degli aspetti più «estremi» della riscossione coatta da parte dell'Agenzia delle entrate), il presente disegno di legge prevede l'abrogazione dell'articolo 29, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Il tutto nella convinzione che sia intanto necessario, con l'avvicinarsi della data del 1° luglio, un intervento immediato e che poi, successivamente, sia possibile portare avanti una riflessione su ulteriori e più organici interventi in grado di contemperare sì il sacrosanto principio secondo cui lo Stato deve riscuotere quanto gli spetta, ma anche l'altrettanto decisivo diritto del contribuente di portare avanti le proprie ragioni.

## DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 29, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato.

€ 1,00