Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 3049

DISEGNO DI LEGGE

di iniziativa della senatrice Anna BONFRISCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 DICEMBRE 2011

Modifiche alla disciplina del servizio della riscossione

TIPOGRAFIA DEL SENATO (175)

ONOREVOLI SENATORI. – L'attività di contrasto all'evasione condotta negli ultimi due anni ha prodotto risultati certamente significativi, che assumono maggiore rilievo alla luce del difficile contesto economico in cui i competenti organismi si sono trovati ad operare. Nel corso del 2010 l'ammontare di entrate tributarie e contributive complessivamente recuperato da Agenzia delle entrate, INPS ed Equitalia Spa si è attestato intorno a circa 25,5 miliardi di euro. Un importo maggiore di circa 9 miliardi dell'obiettivo che le tre istituzioni si sono date per lo scorso anno – per la prima volta congiuntamente – e di circa 12 miliardi del dato complessivo del 2009, a sua volta già in aumento rispetto agli anni immediatamente precedenti.

Secondo i dati forniti dalle istituzioni sopra citare, di quei 25 miliardi, oltre 17 sono stati conseguiti dall'Agenzia delle entrate (+ 15 per cento rispetto al 2009), circa 6,5 miliardi dall'lNPS (+ 12 per cento rispetto al 2009), e 2 miliardi (+ 19 per cento) rispetto al dato del 2009 da Equitalia Spa, per conto di altri enti statali e locali.

Con riferimento proprio ad Equitalia Spa, si ricorda che il decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha attribuito in via esclusiva a tale ente l'esercizio del servizio di riscossione coattiva dei tributi, con l'obiettivo di incrementare i volumi di riscossione e ridurre gli oneri a carico dello Stato. I risultati di tale attività – di accertamento per tutti i settori impositivi, di controllo formale delle dichiarazioni relative all'imposizione sui redditi e di quelle sottoposte a registrazione, nonché di controllo automatizzato delle dichiarazioni IVA – mostrano come il recupero da evasione conseguito lo scorso anno sia ulteriormente aumentato rispetto ai periodi precedenti. Secondo i dati forniti dal Presidente di Equitalia Spa e direttore dell'Agenzia delle entrate – nel corso di una audizione dell'aprile scorso sulle problematiche in materia tributaria afferenti alla competenza dell'Agenzia, presso la Camera dei deputati – nel 2010 sono state recuperate entrate, erariali e non, per circa 10,6 miliardi di euro (circa il 16 per cento in più rispetto ai 9,1 miliardi del 2009), oltre a circa 480 milioni di euro derivanti dalla riscossione relativa a interessi di mora ed a maggiori rateazioni. Così, il consuntivo finale delle somme sottratte all'evasione e ricondotte nella disponibilità dei fondi pubblici, nel 2010 supera gli 11 miliardi di euro. Importo, cui devono aggiungersi ulteriori 6,6 miliardi di euro, relativi a risparmi derivanti dal controllo più incisivo sui crediti di imposta utilizzati in compensazione e da quello preventivo sull'utilizzo dei crediti per compensare i debiti di imposta.

Risultati, quelli conseguiti lo scorso anno, cui ha concorso anche la razionalizzazione organizzativa realizzata dall'ente riscossore. Basti pensare, ad esempio, che il 20 per cento degli 8,8 miliardi recuperati coattivamente deriva, secondo quanto emerso dalla richiamata audizione, dal lavoro svolto da strutture appositamente costituite per le cosiddette morosità rilevanti, ossia sulle posizioni debitorie (dei contribuenti) superiori a 500.000 euro.

Nell'ambito del recupero coattivo dei tributi, quindi, le *performance* realizzate da Equitalia Spa sono state indubbiamente rilevanti.

Tuttavia, nel corso di questi ultimi anni, l'attività dell'ente è stata oggetto di critiche e crescenti rimostranze da parte di operatori economici, imprese e cittadini che hanno contestato – anche con gesti di insofferenza

ed intimidazione certamente da stigmatizzare – un'applicazione troppo rigida e burocratica di procedure operative e modalità; tutto ciò, oltre ai risultati quantitativi sopra richiamati, ha dato luogo ad un circolo vizioso tra aumenti esponenziali degli originari debiti fiscali e sostanziale impossibilità di farvi fronte. Una testimonianza ne sarebbe ad esempio, il notevole incremento fatto registrare dal numero dei provvedimenti di fermo amministrativo, di ipoteca, di pignoramento e di blocco dei conti correnti assunti nei confronti dei contribuenti in difficoltà, anche indipendentemente dalla loro volontà, per così dire, omissiva.

Si è creata in altre parole, una situazione di diffusa morosità nei confronti dell'ente (e quindi dell'erario) la cui gravità va considerata anche alla luce delle ricadute sul nostro sistema economico della pesante crisi che dal 2008 sta colpendo le economie mondiali: riduzione dei redditi per cittadini e famiglie, ulteriore impedimento nell'accesso al credito per artigiani, commercianti ed imprese, in particolare micro e piccole, che già soffrono di una strutturale carenza di liquidità, aggravata negli anni dai mancati pagamenti della Pubblica amministrazione.

Il contrasto all'evasione fiscale e il recupero dei crediti fiscali sono ovviamente obiettivi irrinunciabili per lo Stato, ma le modalità con le quali vengono perseguiti non possono portare alla definizione di meccanismi oppressivi e vessatori, che determinano effetti opposti a quelli desiderati, sia in termini economici che nel rapporto fisco-contribuente; meccanismi che, come ebbe a ricordare il Ministro dell'economia e delle finanze in occasione del decennale della nascita delle agenzie fiscali, non portano rigore, ma solo discredito.

Consapevole della difficile congiuntura economica e della rilevanza anche sociale che la situazione sopra descritta andava assumendo, il Parlamento si è fatto carico di interpretare il crescente disagio dei contribuenti per l'impiego massiccio delle cosiddette «ganasce fiscali» e più in generale, per un utilizzo eccessivo, da parte di Equitalia Spa, della strumentazione normativa e tecnica, a disposizione per riscuotere i crediti fiscali.

Così, nel maggio scorso, la Camera dei deputati ha approvato uno specifico atto di indirizzo, invitando il Governo a rendere le procedure di riscossione adottate dal concessionario più flessibili e meno gravose per i contribuenti.

In particolare, le indicazioni fornite all'Esecutivo, inserite nel decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, prevedevano l'introduzione di elementi di flessibilità per gli operatori economici in temporanea difficoltà; la revisione della riscossione di crediti inferiori ai 2.000 euro, basata sugli avvisi bonari precedenti la procedura esecutiva; l'esclusione di forme di anatocismo; la revisione degli oneri di mora e della procedura del fermo amministrativo.

Nel corso dell'esame in Senato del richiamato decreto-legge, poi, il Governo ha accolto un ordine del giorno (n. G/2791/7/5 e 6) volto a valutare la possibilità di rateazione dei debiti fiscali, intesa come forma di sostegno economico, in riferimento alle difficoltà connesse alla difficile congiuntura.

Questo ramo del Parlamento, infine, nei primi giorni di novembre scorso ha esaminato alcuni atti di indirizzo relativi ad ulteriori aspetti dell'attività di riscossione ritenuti oggetto di razionalizzazione, come ad esempio il controllo dello Stato del contenzioso, la trasparenza delle procedure di vendita di beni pignorati, la revisione del sistema di calcolo di sanzioni ed interessi, la più ampia tutela del contribuente.

Lungi dall'idea di favorire forme di evasione o elusione fiscale, gli atti approvati dal Parlamento, insieme a quelli discussi e non ancora votati, rappresentano iniziative finalizzate a creare le condizioni per costruire un modello di riscossione moderno e virtuoso, fondato su regole certe e trasparenti.

Obiettivi che costituiscono la *ratio* anche del presente disegno di legge. Molto è stato fatto in questi ultimi mesi, anche se le iniziative intraprese dal Parlamento costituiscono indicazioni e sollecitazioni che il Governo è impegnato a rispettare all'interno del rapporto di fiducia che lega l'organo legislativo e quello esecutivo, conformando ad essi le norme amministrative per una appropriata operatività di Equitalia Spa.

Tuttavia tale proposito non appare attuabile mantenendo inalterate le condizioni generali della riscossione fissate dalla normativa primaria. Quindi, il presente disegno di legge si propone di intervenire sui principali fattori che concorrono a determinare il costo – non più solo economico – del servizio, rivedendo, in particolare e senza pretesa di esaustività, la sua remunerazione, ed alcune tipologia di sanzioni ed interessi che l'ente riscossore è tenuto ad applicare.

Vanno in tal senso le norme raccolte nell'articolo 1. In particolare, il comma 1 contiene le modifiche all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, nelle parti relative all'aggio ed alle sanzioni. Il primo, che costituisce la specifica rimunerazione dell'agente riscossore, viene rideterminato nella percentuale del 6 per cento (attualmente 9 per cento), anche in considerazione del venir meno a partire dal 2006 degli obblighi a suo carico stabiliti nella normativa previgente. Le seconde si riferiscono alle spese per eventuali procedure esecutive da attivare. Attualmente tali spese sono stabilite con decreto ministeriale nell'ammontare e nell'applicazione, quest'ultima proporzionata al credito «sottostante». Invece la modifica proposta intende fissare la misura del rimborso alla spesa direttamente sostenuta per l'attivazione della specifica procedura esecutiva indipendentemente dall'importo del credito da riscuotere. Sono fatte salve però le spese funzionali alla procedura stessa – quali ad esempio l'attività di stima (opera di specialisti) e l'assistenza della forza pubblica – che lo stesso ente potrebbe sostenere.

In particolare all'articolo 1, il comma 2 contempla un intervento sugli interessi di mora di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602, la cui determinazione deroga espressamente a quella prevista per altre tipologie di interessi dell'articolo 1, comma 150, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2007). Articolo modificato nel corso dall'*iter* per la conversione del citato decreto-legge n. 70 del 2011, quando è stata ridotta dal 3 all'1 per cento la differenza rispetto al tasso di interesse legale (fissato al 2,5 per cento annuo dall'articolo 1284 del codice civile) della misura degli interessi dovuti per il versamento, la riscossione ed i rimborsi di ogni tributo. Quindi, il comma del presente disegno di legge prevede che anche il tasso dell'interesse di mora (attualmente al 5,0243 per cento, come stabilito dal più recente provvedimento dell'Agenzia delle entratae emanato in data 22 giugno 2011) venga determinato con le stesse modalità stabilite dal comma 150. Ciò anche in considerazione della maggiore «oggettività» del parametro tecnico cui esse fanno riferimento, rispetto a quello del richiamato articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, che conseguentemente viene soppresso dal successivo comma 3.

Al comma 4 poi sono contenute alcune norme volte ad escludere dagli atti di accertamento di cui all'articolo 29 del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 i provvedimenti di irrogazione di sanzioni, il cui pagamento dovrebbe invece avvenire nel momento in cui la pretesa dell'amministrazione diventa inoppugnabile.

In via subordinata, inoltre, la presente proposta contiene un rinvio alla normativa secondaria per fronteggiare l'attuale emergenza. Così in considerazione delle palesate difficoltà in cui sono venute a trovarsi persone ed imprese operante in diversi contesti economici e territoriali anche indipendentemente da una loro volontà, per così dire, omissiva l'ar-

ticolo 2 detta una norma transitoria finalizzata a sospendere i provvedimenti esecutivi per i quali sia stata presentata una domanda di dilazione da parte del contribuente.

Infine l'articolo 3 prevede la copertura finanziaria del presente disegno di legge che si ribadisce intende contribuire a rendere effettivo il rispetto dell'obbligo tributario, evitando controproducenti disposizioni vessatorie che, come si è visto, hanno come unico effetto ostacolare il recupero delle somme dovute all'erario.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) all'alinea, le parole: «è remunerata con un aggio, pari al nove per cento» sono sostituite dalle seguenti: «è remunerata con un aggio pari al sei per cento»;

2) alla lettera *a)*, le parole: «in misura del 4,65 per cento» sono sostituite dalle seguenti: «in misura del 3,1 per cento»;

b) al comma 6, alinea, le parole da: «il rimborso delle spese» fino alle parole «rimborso stesso» sono sostituite dalle seguenti: «il rimborso delle spese dirette delle procedure esecutive».

2. All'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, le parole: «con riguardo alla media dei tassi bancari attivi» sono sostituite dalle seguenti: «nei limiti di un punto percentuale di differenza rispetto al tasso di interesse fissato ai sensi dell'articolo 1284 del codice civile».

3. All'articolo 1, comma 150, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le parole: «salva la determinazione degli interessi di mora ai sensi dell'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni», sono soppresse.

4. All'articolo 29, comma 1, lettera *a),* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 lu-

glio 2010, n. 122, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo periodo, le parole: «ed il connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni» sono soppresse;

b) al secondo periodo, 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 68 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472» sono soppresse.

Art. 2.

1. Per un anno, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono sospesi tutti i provvedimenti esecutivi, senza oneri per il richiedente, relativi a cartelle esattoriali per le quali sia stata presentata domanda di dilazione e sospensione del pagamento. La domanda è inoltrata all'ufficio delle entrate territoriale di competenza che la valuta in ottemperanza ai criteri di ammissibilità emanati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di situazioni di criticità delle imprese e del territorio in cui queste ultime operano.

2. I provvedimenti di sospensione e dilazione relativi alle cartelle esattoriali di competenza locale o di altri enti statali e non statali, potranno essere emessi previa adozione da parte degli enti stessi dei criteri di ammissibilità di cui al comma precedente.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, calcolato in 4.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, si

provvede mediante l'utilizzo delle risorse di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

€ 1,00