

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4110-A-bis

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(**RENZI**)

E DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(**PADOAN**)

Conversione in legge del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193,
recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento
di esigenze indifferibili

Presentato il 24 ottobre 2016

(Relatore di minoranza: **PESCO**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Assistiamo come ormai di consueto all'impegno dell'Aula nell'esame di un decreto-legge che non è né urgente né uniforme per materia, che rispecchia però urgenza e uniformità della maggioranza e del Governo nel cercare strumenti utili, in questo periodo così vicino al voto referendario dell'assurda modifica della Costituzione e della democrazia in Italia, ad ammaliare quanti più cittadini possibile ingolosendoli con condoni fiscali ed una mendace abolizione di Equitalia. Difatti, finta abolizione di Equitalia, condono fiscale, trasmissione telematica dei dati fiscali, trasporto locale, *voluntary disclosure*, agroalimentare, Fondo occupazione sono solo alcuni dei temi trattati in questo decreto « macedonia » che per di più in fase di esame in sede referente presso le Commissioni di merito è stato addirittura ampliato con una serie di sollecitazioni, molte delle quali di sicura origine lobbistica.

Tutti questi argomenti che farciscono il decreto dimostrano quanto sia incostituzionale e il pensiero dei deputati del MoVimento 5 Stelle e dei cittadini italiani è quello che è certamente urgente abolire Equitalia, ma l'abolizione deve essere reale e non fasulla come stanno attuando il Governo e la maggioranza con questo decreto che ne cambia solo il nome e la forma giuridica. Una delle cose più impellenti è affrancare la riscossione esercitata da Equitalia dalla necessità di fare utile, di fare reddito ed è sicuramente ancora più urgente agire sulle regole della riscossione che deve essere svolta dall'Agenzia delle entrate in modo efficiente e non come è avvenuto fino a oggi. La realtà dei fatti dimostra che fino a questo momento la riscossione è stata gestita in modo pessimo e i dati forniti da Equitalia lo dimostrano: in 10 anni sono stati accumulati 700 miliardi di euro riferiti a cartelle non riscosse e in questo decreto

non c'è nessuna misura in grado di riuscire a migliorare l'efficienza del sistema di riscossione del nostro Paese, che deve assolutamente partire da una attenzione particolare su coloro, enti e persone, che hanno evaso il fisco in modo rilevante, e cioè i grandi evasori fiscali. La proposta del Governo si attua tramite l'affidamento della riscossione a un nuovo ente pubblico economico strumentale dell'Agenzia delle entrate che potrà, con le innovazioni proposte durante l'esame presso le Commissioni di merito, continuare a svolgere tale attività anche per gli enti locali.

Va ricordato che tale nuovo ente pubblico economico non ha nessuna attinenza con l'ente pubblico comunemente conosciuto dai cittadini italiani e nella realtà dei fatti di pubblico non ha nulla se non la definizione, in quanto il personale può accedere senza svolgimento di un regolare concorso ed anche i dirigenti potranno essere tranquillamente scelti sulla base di qualsiasi familiarità, attinenza, simpatia di chi avrà potere di decidere quale sarà la *governance* del nuovo ente.

Preso atto dei problemi di cui già risentono gli enti pubblici e le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali in ordine a *mala gestio* e corruzione, possiamo facilmente comprendere come all'interno di questo nuovo ente, ancora più lontano dai principi di legalità, trasparenza, imparzialità e buon andamento di un ente pubblico, potranno verificarsi fenomeni corruttivi finalizzati all'occultamento di eventuali cartelle fiscali e tributarie di qualsivoglia amico o parente da parte di chi dirigerà la macchina o comunque di chi potrà decidere sulle sorti dei lavoratori, magari potendo decidere sul rinnovo del contratto di lavoro o sul licenziamento e utilizzare tale leva per facilitare processi *extra legem*.

Tali fenomeni probabilmente troverebbero minore facilità di proliferazione se

l'ente riscossore avesse trovato spazio all'interno della stessa Agenzia delle entrate. L'unico aspetto positivo di questa nuova trovata elettorale ordita dalla maggioranza sta nel fatto che il Movimento 5 Stelle ha la possibilità di far capire a Parlamento e cittadini le idee riferite ad una vera soppressione di Equitalia e sul vero rinnovamento delle regole di riscossione.

E proprio il Movimento 5 Stelle già da diversi anni si è reso protagonista di una vera lotta agli abusi commessi da Equitalia: sia in sede parlamentare, tramite la presentazione di diverse proposte di legge sull'abolizione di Equitalia, sia sul territorio, avendo aperto più di undici punti SOS Equitalia all'interno dei quali liberi cittadini italiani aiutano in modo volontario altri cittadini nel decifrare le cartelle Equitalia e nel capire gli abusi che spesso in esse sono contenuti. Ben più di due anni fa fummo noi a presentare al Parlamento la proposta di legge A.C. 2299 a prima firma Azzurra Cancelleri sull'abolizione di Equitalia e la stessa maggioranza presente oggi e proponente questo decreto ci bocciò, il 10 luglio 2014, con l'approvazione di un solo emendamento soppressivo tutto l'articolato della proposta di legge, quasi per voler dar prova di arrogante onnipotenza finalizzata a comprimere e sopprimere gli spazi di dibattito parlamentare sulle legittime proposte della minoranza.

Ebbene quella stessa maggioranza oggi propone e dispone cose simili ma fatte a sua immagine e somiglianza in quanto fa finta di abolire, cambiare, andare incontro ai cittadini, ma in sostanza non fa nulla: ad Equitalia cambia solo il nome e la forma giuridica, e su tutto il resto, a partire dalle regole usate per la riscossione e agli abusi perpetrati ai danni dei contribuenti rimasti senza lavoro e senza reddito, non prevede nulla di apprezzabile se non il consueto condono fiscale diseducativo e caratteristico di un Paese allo sbando. La nostra idea è molto semplice e l'abbiamo presentata in diversi momenti della legislatura.

Non ci siamo arresi dopo la brutale bocciatura ed abbiamo proposto una

nuova iniziativa di abolizione di Equitalia con l'atto Camera n. 3860, presentata il 25 maggio 2016 sempre a prima firma Cancelleri, e con la proposta di legge di cui all'atto Camera n. 4041, a prima firma Carlo Sibilia, sottoscritta da tutto il gruppo del M5S. Con tale ultima proposta di legge prevediamo di rivedere sia il ruolo di Equitalia, che viene abolita, sia l'attività di riscossione tramite diversi interventi, precisi e puntuali, su una materia così delicata. Iniziando da Equitalia, la nostra proposta prevede, al comma 1, che il 1° gennaio 2017 le funzioni relative alla riscossione nazionale attribuite alla società Equitalia SpA e alle società per azioni dalla stessa partecipate dall'articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono trasferite all'Agenzia delle entrate. Ai sensi del successivo comma 2, entro il termine indicato al comma 1, l'Agenzia delle entrate istituisce, nel proprio ambito, la Direzione centrale per la riscossione, alla quale è attribuito l'esercizio delle funzioni di cui al medesimo comma 1. Ai sensi del comma 3, l'Agenzia delle entrate subentra integralmente nei rapporti giuridici attivi e passivi relativi all'esercizio delle funzioni di riscossione nazionale della società Equitalia Spa e delle società per azioni da essa partecipate, che sono poste in liquidazione a decorrere dalla data indicata al comma 1. Ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, la Direzione centrale per la riscossione dell'Agenzia delle entrate, per l'esercizio delle funzioni ad essa attribuite ai sensi dell'articolo 1, si avvale degli uffici centrali e periferici della medesima Agenzia. Ai sensi del successivo comma 2, gli interessi, le more e gli aggi per il ritardato o mancato pagamento delle cartelle esattoriali, maturati fino alla data di entrata in vigore della presente legge, sono estinti e sono sostituiti dal pagamento di un interesse pari alla misura del tasso di interesse legale, da applicare sulla base delle modalità e dei criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale disposizione non si applica però alle cartelle esattoriali in relazione alle quali è stata

pronunciata una sentenza passata in giudicato avente ad oggetto i reati previsti dagli articoli da 2 a 6 e da 8 a 11 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74. Ai sensi del comma 3, con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanare entro sessanta giorni dalla data di istituzione della Direzione centrale per la riscossione prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 2, sono stabiliti le modalità e i criteri per l'attuazione del presente articolo. Il comma 4 dispone che a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli interessi, le more e gli aggi per il ritardato o mancato pagamento connessi alle cartelle esattoriali non possono complessivamente superare il limite stabilito ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 7 marzo 1996, n. 108. Il comma 1 dell'articolo 3 stabilisce, invece, che entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il patrimonio e le strutture della società Equitalia SpA e delle società per azioni da essa partecipate sono trasferiti all'Agenzia delle entrate. Ai sensi del comma 2, per le esigenze operative connesse allo svolgimento delle attività di riscossione, l'Agenzia delle entrate, entro il termine di cui al comma 1, è autorizzata ad assumere personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Il 50 per cento delle assunzioni è riservato al personale già dipendente della società Equitalia SpA e delle società per azioni da essa partecipate. La riserva è valida fino all'impiego di tutto il medesimo personale. Il comma 3 prevede che la società Equitalia Spa, entro il termine di cui al comma 1, continua a operare in regime transitorio sulla base delle modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il comma 1 dell'articolo 4 prevede che il capitale sociale della società Equitalia SpA e delle società per azioni da essa partecipate è versato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato di cui all'articolo 44 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicem-

bre 2003, n. 398. Il comma 2 stabilisce che entro il 31 dicembre 2016 la società Equitalia SpA è tenuta a trasmettere agli enti creditori le comunicazioni di inesigibilità al fine del discarico per inesigibilità e della reinscrizione nei ruoli previsti dagli articoli 19 e 20 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112. Ai sensi del comma 3, gli enti creditori, entro due anni dalla ricezione delle comunicazioni di cui al comma 2, effettuano i relativi controlli. A tale fine la documentazione cartacea è richiesta direttamente all'Agenzia delle entrate. Entro i successivi due 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.

Per ciò che concerne le modifiche normative alle funzioni di riscossione, riportiamo per l'appunto le indicazioni contenute nella relazione illustrativa della proposta di legge testé descritta, di cui all'atto Camera n. 4104 a prima firma Carlo Sibilia e sottoscritta da tutti deputati del gruppo MoVimento 5 Stelle, che persegue l'obiettivo di introdurre misure volte a garantire maggiori tutele per i contribuenti nella fase della riscossione.

A tale fine, la citata proposta di legge introduce modifiche alla vigente disciplina della riscossione mediante ruolo, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e alla disciplina della procedura di sospensione della riscossione di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 228. Inoltre, essa risolve i dubbi applicativi e i contrasti giurisprudenziali in tema di perfezionamento delle notificazioni degli atti della riscossione e accertamento e di prescrizione dei crediti iscritti a ruolo. Nel dettaglio, quanto alle modifiche alla disciplina della riscossione

mediante ruolo, di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, al fine di garantire la piena trasparenza dell'operato del concessionario e degli atti posti in essere, in armonia con i principi di buona fede e collaborazione sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000), si modifica la disciplina relativa al contenuto del ruolo (articolo 12) prevedendo, a pena di nullità, l'obbligo dell'indicazione analitica dei seguenti dati informativi: il codice fiscale del contribuente; la specie del ruolo; la data in cui il ruolo diviene esecutivo; il riferimento all'eventuale precedente atto di accertamento o altro atto presupposto nonché la motivazione, anche sintetica, della pretesa; per i ruoli straordinari, l'indicazione dei presupposti di fatto e di diritto che giustificano il fondato pericolo per la riscossione; l'indicazione analitica degli interessi maturati sino alla data di formazione del ruolo e di quelli successivi, in qualunque modo definiti, e i rispettivi criteri di calcolo nonché la specifica delle sanzioni applicate. Analoghe prescrizioni vengono poi sancite anche in merito al contenuto della cartella di pagamento. Quanto agli atti successivi alla cartella di pagamento, si stabilisce invece che ogni atto della riscossione o della procedura esecutiva successivo alla cartella di pagamento contiene, a pena di nullità, l'indicazione analitica degli atti precedentemente notificati, anche antecedenti alla formazione del ruolo, e della relativa data di notificazione. Si sostituisce l'articolo 12-bis, modificando pertanto l'attuale e anacronistico limite di valore alla possibilità di iscrivere a ruolo debiti (le vecchie «ventimila lire», valore fermo dal 1973) con un limite ben più ampio costituito dal triplo del contributo unificato di iscrizione a ruolo, dovuto nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo tributario, per come determinato dall'articolo 13, comma 1, lettera a), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. Si limita, dunque, il ricorso alla procedura di riscossione mediante ruolo per crediti di modesta entità, indirizzando gli enti cre-

ditori verso procedure meno gravose per i contribuenti. Con le modifiche all'articolo 19, invece, si mira a favorire il recupero dell'esposizione debitoria dei debitori iscritti a ruolo, evitando l'esecuzione forzata. Si chiarisce anzitutto che la presentazione della richiesta di rateazione non costituisce in nessun caso riconoscimento del debito, consentendo pertanto di accedere al pagamento rateale senza alcuna rinuncia a far valere i propri diritti (ad esempio, l'eventuale prescrizione del credito). Inoltre, si modifica la disciplina che prevede l'accesso ad un nuovo piano di rateazione in caso di decadenza dalla precedente dilazione, sostituendo l'attuale condizione (pagamento di tutte le rate già scadute) con il pagamento di solo un terzo delle rate scadute; nonché, prevedendo la possibilità di concedere un numero di rate maggiore al numero di rate scadute (come previsto dalla norma vigente). Particolare rilevanza assumono poi le modifiche agli articoli 20 e 30 ove si prevede che la misura degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo e degli interessi di mora non possa essere superiore al tasso di interesse legale annuo e si introduce, a pena di nullità del ruolo e degli atti successivi, l'obbligo di specificazione della misura degli interessi applicati e le modalità di calcolo, con divieto di anatocismo. Sempre in materia di interessi, si modifica poi l'articolo 21, primo comma, prevedendo che sulle somme il cui pagamento è stato rateizzato o sospeso ai sensi dell'articolo 19, comma 1, si applicano gli interessi al tasso legale annuo come determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In materia di notifiche, invece, con la modifica all'articolo 25, comma 2, si preclude di addebitare al contribuente i costi del servizio di notificazione nei casi in cui l'ente creditore o il concessionario intendono avvalersi, per le notifiche, del servizio di posta elettronica certificata. Infine, in tema di pignoramento presso terzi, si estendono ai liberi professionisti e lavoratori autonomi in genere i limiti di pignorabilità dei crediti previsti per i soggetti percettori di somme a titolo di stipendio, salario, o altre indennità relative

al rapporto di lavoro o di impiego, o a titolo di pensione. L'articolo 2 introduce modifiche alla disciplina della procedura di sospensione della riscossione di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 228, al fine di ampliare le tutele del contribuente nei casi di atti e procedure esecutive illegittime poste in essere dalla società Equitalia SpA. A tal fine, oltre a ripristinare il termine di novanta giorni per l'accesso alla speciale procedura, si ampliano le fattispecie che consentono la presentazione dell'istanza, comprendendovi non solo tutti gli atti posti in essere dall'ente creditore ma anche tutti i casi di intervenuta prescrizione, decadenza o qualsiasi altra causa di insigibilità del ruolo, anche intervenuta successivamente alla formazione del ruolo. Con la modifica al comma 539 dell'articolo 1 della citata legge n. 228 del 2012 si stabilisce l'espressa impugnabilità del provvedimento con il quale si comunica al contribuente l'esito negativo dell'esame dell'istanza. Si attribuisce così alla speciale procedura carattere complementare (e non più alternativo) al ricorso all'autorità giudiziaria, ampliando la tutela riconosciuta al contribuente. Con l'introduzione dei commi 541-bis e 541-ter, invece, si chiarisce che nel caso in cui la cartella di pagamento sia stata notificata dal concessionario oltre la decorrenza del termine di decadenza o prescrizione, senza che siano intercorsi atti interruttivi, le somme iscritte a ruolo sono annullate di diritto e considerate automaticamente discaricate dai relativi ruoli. Lo scopo è quello di evitare di costringere il contribuente a ricorrere all'autorità giudiziaria per ottenere una pronuncia di annullamento. In tale ottica, si introduce altresì una forma di responsabilità diretta del concessionario che promuova un atto della procedura cautelare o esecutiva in forza di una cartella di pagamento per la quale sia già decorso il termine di prescrizione decennale, obbligandolo a indennizzare il contribuente mediante il pagamento di una somma pari al triplo di quella, complessiva, per la quale ha agito in via cautelare o esecutiva. Infine, si prevede che in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino

a 1.000 euro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, la comunicazione contenente il dettaglio delle iscrizioni a ruolo prevista dal comma 544 dell'articolo 1 della legge n. 228 del 2012, debba essere inviata mediante posta raccomandata anziché posta ordinaria. L'articolo 3 introduce chiarimenti in tema di notificazioni degli atti della procedura di accertamento e riscossione. Sia la società Equitalia SpA che gli enti creditori, infatti, in caso di notifica con il servizio postale, interpretano il termine loro riferito di decadenza o prescrizione, con la data di consegna al gestore del servizio postale e non con quello di consegna al destinatario. La modifica che si propone, dunque, mira a risolvere il contrasto giurisprudenziale esistente sul punto, chiarendo che nei casi di notifiche a mezzo del servizio postale o di posta elettronica certificata, eseguite nell'ambito di procedure di accertamento e riscossione nonché cautelari o esecutive, ivi comprese le procedure amministrative connesse, i termini di decadenza e di prescrizione previsti per la notifica degli atti di accertamento, riscossione o esecutivi si intendono riferiti alla data di effettiva ricezione dell'atto da parte del contribuente e non alla data di consegna al servizio postale o al gestore del servizio di posta elettronica certificata. L'articolo 4, infine, mira anch'esso al superamento del conflitto giurisprudenziale in tema di prescrizione dei crediti portati da cartelle di pagamento non opposte. Sul punto, infatti, vi è assoluta incertezza applicativa in conseguenza della oscillante giurisprudenza di merito e di legittimità, sebbene l'orientamento prevalente (sia in dottrina che in giurisprudenza) equipari il termine di prescrizione a quello già previsto dalla legge in relazione al credito iscritto a ruolo, escludendo l'applicazione alla cartella di pagamento non opposta del termine decennale di prescrizione di cui all'articolo 2953 del codice civile. Tale norma, infatti, concerne unicamente gli « effetti del giudizio sulle prescrizioni brevi », prevedendo la prescrizione decennale in caso di intervenuta « sentenza di

condanna passata in giudicato.». Ma la cartella esattoriale non produce alcuna efficacia di giudicato: essa non è un atto di natura giurisdizionale bensì un atto amministrativo e, dunque, non può certo essere equiparato a una sentenza o a un atto giudiziario suscettibile di passare in giudicato. La decorrenza del termine per l'opposizione, dunque, pur determinando la decadenza dall'impugnazione, non produce effetti di ordine processuale, con la conseguente inapplicabilità dell'articolo 2953 del codice civile ai fini della prescrizione. In mancanza di un accertamento giudiziale sulla fondatezza della pretesa, non vi è alcuna norma che consenta di ricondurre un tale effetto al comportamento della parte che decida di non impugnare l'iscrizione al ruolo. Né può

ritenersi che il citato articolo 2953 del codice civile sia applicabile in via analogica ad altre fattispecie diverse dalla sentenza, in quanto norma speciale non suscettibile di tale estensione. Pertanto, uniformandosi alla maggioritaria interpretazione resa dalla giurisprudenza di legittimità e di merito, con l'articolo 4 si introduce una disposizione di interpretazione autentica volta a chiarire che il termine di prescrizione dei crediti portati da cartelle di pagamento e dai successivi atti della riscossione o esecutivi è da intendersi equiparato in ogni caso al termine previsto dalla legge per il credito iscritto a ruolo.

Daniele PESCO,
Relatore di minoranza



17PDL0046360