

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1482

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori PONTONE, AUGELLO, MATTEOLI,  
BALBONI, BALDASSARRI, BATTAGLIA Antonio, CARUSO,  
CORONELLA, CURTO, DE ANGELIS, DELOGU, DIVELLA,  
GRAMAZIO, LOSURDO, MARTINAT, MENARDI, MORSELLI,  
MUGNAI, RAMPONI, SAIA, SAPORITO, SELVA, TOFANI,  
TOTARO e VALENTINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 APRILE 2007

---

Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 29  
settembre 1973, n. 602, recante disposizioni sulla riscossione  
delle imposte sul reddito, in tema di espropriazione mobiliare  
ed immobiliare, fermo amministrativo ed ipoteca giudiziale

---

ONOREVOLI SENATORI. - La procedura attualmente in vigore per la riscossione coattiva dei tributi iscritti a ruolo prevede che, a seguito della notifica della cartella di pagamento, se il contribuente non provvede a pagare le somme iscritte entro il termine di sessanta giorni, il concessionario - oggi Equitalia Spa - senza il controllo dell'autorità giudiziaria o di altro organo terzo, e solo sulla base di un'autonoma e spesso arbitraria valutazione, pone in essere tutte le azioni a disposizione per conseguire il recupero del credito, danneggiando irrimediabilmente anche il contribuente più onesto.

Sulla base della normativa che disciplina la riscossione coattiva, approvata con decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, il concessionario è autorizzato ad eseguire direttamente pignoramenti presso terzi, ad iscrivere ipoteca sui beni immobili del debitore e dei suoi coobbligati, ovvero ad iscrivere il fermo amministrativo dei beni mobili registrati (ad esempio moto ed autoveicoli), oppure a procedere direttamente all'espropriazione forzata dei beni immobili, dei beni mobili e crediti, anche presso terzi, nonché delle somme dovute da terzi nell'ambito dei rapporti di lavoro e, comunque, ad ogni altra azione esecutiva, cautelare o conservativa che l'ordinamento attribuisce in genere al normale creditore ma sempre previo controllo e provvedimento di un giudice, secondo le norme del codice civile. Il concessionario è anche autorizzato dal predetto decreto a presentare istanza di fallimento nei confronti del debitore e dei suoi coobbligati.

Al contrario di quanto accade normalmente, se il concessionario non ha iniziato la procedura di espropriazione forzata entro il termine di un anno dalla data di notifica della cartella di pagamento, può comunque

procedere, ed è tenuto ad inviare al debitore ed ai suoi coobbligati una intimazione ad adempiere nel termine di cinque giorni, trascorsi i quali poi può procedere in via esecutiva (decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, articolo 50).

I punti dolenti delle procedure sin qui esposte sono evidenti e, purtroppo, sono noti a qualsiasi contribuente incappato in una cartella pazza o provvedimento esecutivo dei concessionari della riscossione, nonché abbia dovuto intraprendere un contenzioso innanzi alle Commissioni tributarie, e possono riassumersi come segue:

allo stato attuale, la normativa sulla riscossione non prevede un completo diritto di difesa per il contribuente, al quale è addirittura sottratta la possibilità di adire un giudice competente per fare opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi;

è attualmente escluso, altresì, il controllo preventivo sulla validità delle procedure e dei titoli azionati dai concessionari, da parte di un giudice terzo;

la normativa sulla riscossione non prevede la possibilità di un accordo preventivo con il contribuente sulla base di una rateizzazione del debito con l'Erario, esponendolo al rischio di cadere nel circolo dell'usura o di non poter mai pagare il debito;

per l'espropriazione immobiliare, l'importo fissato come minimo dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, prevede che la somma complessiva del debito per cui si procede sia di 8.000 euro, un importo assolutamente troppo esiguo per attivare un meccanismo di iscrizione di ipoteca fino ad arrivare alla vendita del bene;

la vendita all'incanto dei beni immobili (case e terreni) pignorati al contribuente av-

viene sulla base del valore catastale degli stessi, ossia a prezzi che non tengono conto del valore di mercato dei beni, con ulteriore ed irreparabile grave danno per il presunto debitore;

con riferimento alle misure cautelari, fermo tecnico (ancora mancante di regolamento di attuazione previsto dalla legge) ed ipoteche giudiziali, non è previsto alcun limite di valore per l'attuazione delle stesse.

Queste problematiche sorte nell'attuazione delle procedure di riscossione di somme iscritte a ruolo rappresentano solo alcuni aspetti delle molteplici carenze che si ravvisano nell'azione di riscossione da parte dell'Erario e le gravi violazioni ed imposizioni cui è sottoposto il contribuente. Da qui l'urgenza di affrontare la questione attraverso opportune modifiche legislative che presentiamo oggi attraverso questo disegno di legge anche per risolvere quegli aspetti che si sarebbero dovuti disciplinare con lo strumento regolamentare che però non è stato emanato. La nostra iniziativa, mediante innovazioni ed alcune novellazioni al testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, intende recepire le critiche più spesso rivolte al testo vigente.

L'articolo 1 prevede un articolo aggiuntivo con il quale si definiscono meglio alcune situazioni chiave volte a restituire legittimità a tutto il procedimento, troppo sbilanciato a danno del debitore: i comuni e gli altri enti creditori, che trasmettono degli atti per il pagamento al concessionario, devono allegare al ruolo l'atto di riferimento, al fine di poter controllare che non siano prescritti i termini per la sua riscossione; allo stesso tempo, anche il concessionario ha l'obbligo di procedere ad un controllo circa la validità e l'efficacia a tutti gli effetti di legge; quindi la procedura per l'espropriazione forzata può essere attivata solo sulla base di cartelle regolarmente notificate, in caso contrario anche il concessionario avrà gli strumenti per constatare la improcedibilità.

Per questo primo controllo anche al debitore è data la possibilità di ricorrere con raccomandata all'ente impositore ed al concessionario, per eccepire l'eventuale decadenza o prescrizione che si intenderà accolta dopo sessanta giorni dal ricevimento della raccomandata, in modo che si provveda di conseguenza al discarico delle quote imputate per il pagamento.

Quindi prima di procedere sia all'applicazione delle misure cautelari che all'espropriazione forzata dei beni, l'articolo 1 prevede l'obbligo, per il concessionario, di convocare il contribuente, al fine di verificare la possibilità di concordare un piano di rientro rateizzato sulla base della capacità reddituale del contribuente e, certamente, applicando un tasso di interesse legale. Infatti, le somme richieste nelle cartelle di pagamento per molti contribuenti risultano impossibili da pagare in un'unica soluzione, appare indispensabile che sia prevista la possibilità della dilazione del debito.

Inoltre viene prevista anche la possibilità di presentare domanda di rateizzazione nel corso della procedura espropriativa (articolo 4).

L'articolo 2 modifica l'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, prevedendo che il concessionario possa effettuare la vendita dei beni pignorati solo previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria e non, come attualmente stabilito, in sua mancanza.

L'articolo 3 elimina il divieto, fino ad oggi vigente, per il contribuente, di proporre opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi nelle forme e con le garanzie disciplinate dagli articoli 615 e 617 del codice di procedura civile. In base a tale normativa, quando si contesta il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata e questa non è ancora iniziata, si può proporre opposizione con citazione davanti al giudice competente per materia o valore e per territorio, e il giudice, concorrendo gravi motivi, può sospen-

dere su istanza di parte l'efficacia esecutiva del titolo. Qualora, invece, l'esecuzione sia già iniziata, l'opposizione si propone con ricorso al giudice dell'esecuzione stessa, il quale fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé e il termine perentorio per la notificazione del ricorso e del decreto (articolo 615 del codice di procedura civile). Le opposizioni relative alla regolarità formale del titolo esecutivo, invece, si propongono, prima che sia iniziata l'esecuzione, davanti al giudice competente per l'esecuzione ai sensi dell'articolo 484 del codice di procedura civile, e, nel caso in cui l'esecuzione sia iniziata o l'opposizione sia relativa alla notificazione del titolo esecutivo e ai singoli atti di esecuzione, essa è proposta con ricorso al giudice dell'esecuzione *ex* articolo 617 del codice di procedura civile.

L'articolo 4 modifica l'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, che disciplina la sospensione dell'esecuzione estendendo la possibilità che il giudice sospenda il processo esecutivo nel momento in cui il debitore presenti opposizione ai sensi della legge oppure, come abbiamo già detto, presenti domanda di rateizzazione del debito nel corso della procedura espropriativa ma entro il giorno della vendita del bene pignorato e venga accolta dal giudice. Infatti accade talvolta che mentre è in corso la procedura espropriativa, il debitore riesca a mettersi in condizione di poter far fronte al suo debito, se rateizzato. Tutto ciò al fine di tutelare l'Amministrazione che in tal caso vede il rientro delle somme e, a nostro giudizio ancor più importante, si tutela il soggetto debitore per quell'importante bene primario che è rappresentato dalla casa: quasi sempre si tratta della prima casa, quindi un bene tutelato anche dalla Costituzione come tale. La previsione delle trentasei rate mensili quale massimo per la rateizzazione, è stato adottato in quanto è il medesimo termine adottato dall'INPS.

L'articolo 5 modifica l'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, innalzando fino a 40.000 euro - oggi solo 8.000 euro - l'importo complessivo del credito prima che si possa procedere ad una espropriazione immobiliare e rafforza questo concetto quando recita «non può procedere». La vigente stesura ha dimostrato, nella pratica, di lasciare delle maglie troppo larghe per l'interpretazione della norma che non bloccava l'espropriazione che quindi continuava il suo percorso.

L'articolo 6 è volto a modificare l'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, che sancisce l'obbligo del concessionario di iscrivere ipoteca giudiziale sui beni immobili del debitore moroso, nel caso in cui l'importo complessivo del credito non superi il 5 per cento del valore dell'immobile da sottoporre ad espropriazione. La presente proposta prevede, invece, che il concessionario possa iscrivere l'ipoteca solo nel caso in cui il debito sia superiore alla somma di 40.000 euro, oppure al 20 per cento del valore dell'immobile, concedendo ugualmente i sei mesi di tempo al contribuente per estinguere il debito tributario. Infatti, la misura cautelare dell'ipoteca per il doppio del credito azionato che, secondo il disposto legislativo, dovrebbe favorire il contribuente concedendogli ulteriori sei mesi di tempo, al contrario lo danneggia, privandolo della disponibilità di un bene che vale anche molto di più del debito ed esponendolo a gravi disagi con gli istituti di credito, che lo escludono dal circuito finanziario e lo discriminano pericolosamente, impedendogli così, di fatto, di poter rientrare nel debito tributario. Nella stessa ottica il disegno di legge prevede (articolo 6) che l'iscrizione di ipoteca debba obbligatoriamente essere comunicata al debitore.

L'articolo 7 è volto ad introdurre una nuova procedura per la fissazione del prezzo base dell'incanto per la vendita degli immobili sottoposti all'espropriazione forzata. At-

tualmente, l'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, prevede che il prezzo base è stabilito ai sensi dell'articolo 52, comma 4, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, ossia moltiplicando per 100 la rendita catastale dei fabbricati e per 75 il reddito dominicale dei terreni. Si propone, invece, che il prezzo sia ancorato all'effettivo valore commerciale del bene immobile.

Infine, l'articolo 8 affronta la problematica relativa al fermo dei beni mobili registrati, attualmente disciplinata dall'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973. Con riferimento a questo articolo va rilevato che anche in questo caso il decreto ministeriale attuativo, previsto dal comma 4, che doveva stabilire modalità, termini e procedure della stessa misura cautelare, non è mai stato emanato, e nelle more il fermo amministrativo è regolato dalle disposizioni contenute nel decreto del Ministero delle finanze n. 503 del 1998, il quale però risulta lacunoso. Infatti, tuttora non è

assolutamente previsto alcun limite di valore per l'attuazione del fermo, non è stabilito l'obbligo per il concessionario di comunicare la data dell'effettiva iscrizione al PRA della misura cautelare tanto più che lo stesso concessionario ha la possibilità di fermare tutti i mezzi del contribuente, ed addirittura di operare per lo stesso credito contestualmente la ipoteca degli immobili.

In chiusura è stata prevista una norma transitoria, articolo 9: nei primi novanta giorni di entrata in vigore della legge - che auspichiamo venga approvata con ampio consenso - i comuni e gli altri enti possono adottare una sorta di vero e proprio concordato per il pagamento delle cartelle notificate entro la data di entrata in vigore della legge medesima.

Questo il senso in cui si muovono, quindi, le modifiche che proponiamo in materia di espropriazione e fermo amministrativo per la riscossione delle imposte così come troppe volte richieste dagli utenti e dagli stessi operatori del settore.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Dopo l'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«Art. 49-bis. - (*Procedibilità dell'espropriazione forzata*) - 1. I comuni e gli altri enti creditori sono obbligati a trasmettere al concessionario per la riscossione, unitamente al ruolo l'atto presupposto relativo alla cartella di pagamento. È fatto obbligo al concessionario di verificare che l'atto presupposto sia valido ed efficace a tutti gli effetti di legge.

2. La procedura dell'espropriazione forzata viene attivata solo sulla base delle cartelle esattoriali regolarmente notificate al debitore nei termini previsti dalla legge a pena di decadenza, ed allegate agli atti dell'espropriazione in questione.

3. I soggetti che ricevono la notifica di un atto relativo ad un debito prescritto o notificato oltre i termini di decadenza possono, entro novanta giorni, ricorrere con lettera raccomandata, all'ente impositore ed al concessionario per l'annullamento dell'atto. Trascorsi sessanta giorni dalla ricezione della lettera raccomandata, il ricorso si intende accolto e l'atto annullato e, il concessionario provvede al discarico della quota dandone comunicazione all'interessato.

4. Prima di procedere all'espropriazione forzata il concessionario convoca, nelle modalità di cui all'articolo 26, il debitore per verificare la possibilità di concordare un piano di rientro rateizzato dell'esposizione, sulla base delle sue capacità reddituali ed al quale viene applicato il tasso d'interesse legale.

5. Qualora il debitore non si presenti, il concessionario può procedere all'espropriazione forzata, come disciplinata dalle presenti disposizioni».

#### Art. 2.

1. All'articolo 52, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, le parole: «senza necessità di» sono sostituite dalla parola: «previa».

#### Art. 3.

1. All'articolo 57 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Per l'opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi si applicano le disposizioni di cui agli articoli 615 e 617 del codice di procedura civile».

#### Art. 4.

1. All'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e salvi i casi in cui il debitore abbia proposto opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, ai sensi dell'articolo 57»;

b) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«1-bis. Nel corso della procedura espropriativa e fino al giorno della vendita del bene pignorato il debitore può presentare al giudice dell'esecuzione, domanda di rateizzazione del debito per un massimo di dila-

zione corrispondente a trentasei rate mensili».

#### Art. 5.

1. All'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, le parole: «ottomila euro» sono sostituite dalle seguenti: «40.000 euro»;

*b)* al comma 2, le parole: «non procede» sono sostituite dalle seguenti: «non può procedere».

#### Art. 6.

1. All'articolo 77, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* le parole: «il cinque per cento» sono sostituite dalle seguenti: «la somma di 40.000 euro, ovvero il 20 per cento»;

*b)* dopo le parole: «deve iscrivere ipoteca» sono inserite le seguenti: «dandone comunicazione al debitore».

#### Art. 7.

1. All'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il prezzo base dell'incanto è pari al valore di mercato dell'immobile da stabilirsi previa relazione tecnica redatta da un consulente nominato dal giudice dell'esecuzione».

#### Art. 8.

1. All'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973,



n. 602, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:

«1-bis. Il fermo dei veicoli di cui al comma 1 può essere disposto solo nei casi in cui il debito risulti di valore proporzionato almeno al 50 per cento del veicolo e comunque a partire da un minimo di 3.000 euro.

1-ter. Il fermo dei veicoli non può essere disposto nei casi in cui, con riferimento al medesimo debito, sono già state emesse altre misure cautelari»;

b) al comma 2, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «mediante notifica ai sensi degli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile».

#### Art. 9.

##### *(Norme transitorie)*

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge i comuni e gli altri enti possono, con propria delibera, prevedere e disciplinare le modalità di un concordato per il pagamento delle cartelle notificate entro la data di entrata in vigore della presente legge, relativamente alle somme dovute quale capitale con esclusione delle voci di qualsiasi altro interesse, diritto o spesa accessoria.





