

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 2

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

d'iniziativa dei senatori CASSANO e MOSCARDELLI

approvata il 13 giugno 2013

ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulla «Relazione sullo stato dell'attività di riscossione al fine di verificare l'efficacia e l'efficienza dell'attività svolta da Equitalia SpA (Anno 2011)»

La Commissione,

premessi che:

il documento governativo offre l'occasione per un'analisi dell'efficacia e dell'efficienza della società Equitalia ai fini di una completa valutazione del modello organizzativo di governo e di gestione del sistema della riscossione coattiva: tale modello si fonda sull'attribuzione alla società Equitalia SpA – il cui socio di maggioranza è l'Agenzia delle entrate con compiti di controllo e vigilanza – di funzioni precedentemente affidate a concessionari privati;

il giudizio su tale formula organizzativa è positivo, soprattutto per quanto riguarda il recupero di somme riscosse, con specifico riferimento al periodo 2005-2011;

l'attività di controllo e coordinamento dell'Agenzia delle entrate si esplicita anche attraverso la definizione di modalità operative e di coordinamento, nonché di armonizzazione delle procedure in modo da assicurare omogeneità e uniformità nella gestione dei ruoli;

ulteriori e necessari recuperi di efficienza operativa dovranno essere assicurati dal proseguimento dell'opera di razionalizzazione delle strutture e di utilizzo generalizzato di tecnologie innovative, nonché dai risparmi attesi dagli strumenti pattizi con gli enti impositori e con altri organismi pubblici e privati per il versamento delle somme;

considerato inoltre che:

l'andamento delle somme riscosse mostra con chiarezza la riduzione di tale ammontare dal secondo semestre del 2011,

le ragioni di tale flessione sono ascrivibili in parte alle modifiche legislative introdotte per attenuare gli strumenti e le procedure per la riscossione coattiva, che ne hanno affievolito l'azione su tale fronte, ma soprattutto risiedono nel drastico e prolungato peggioramento della congiuntura economica, che induce i contribuenti a «scaricare» sugli enti impositori le difficoltà di liquidità e di risorse finanziarie;

considerato inoltre che:

appare quanto mai urgente un'attenta ma incisiva azione di revisione delle norme che regolano l'attività della società Equitalia in relazione alle esigenze degli operatori economici e dei contribuenti;

un intervento normativo deve contemperare due esigenze teoricamente divergenti:

– alleviare o evitare ulteriori difficoltà a coloro che fronteggiano le conseguenze della crisi, orientando anche l'azione della riscossione in

un'ottica di medio periodo finalizzata alla ricostruzione della capacità produttiva e reddituale dei contribuenti in condizioni di reale difficoltà;

– garantire l'efficacia del sistema della riscossione coattiva che, per definizione interviene per recuperare debiti verso gli enti impositori, e costituisce il naturale strumento per un corretto funzionamento di un sistema fiscale incentrato sull'adempimento spontaneo;

la tenuta degli incassi da riscossione rappresenta un fronte significativo sul lato dell'ordinato andamento dei conti pubblici e che comunque il carattere deterrente dell'attività di riscossione coattiva, adeguatamente supportato dal sistema sanzionatorio, contribuisce alla lotta all'evasione fiscale e contributiva;

la natura e la ragione dell'inadempimento del contribuente non è estranea ad un'analisi degli strumenti adeguati a contemperare le suddette esigenze, e che tale analisi non può che essere compiuta dall'ente impositore;

i tributi si pagano per solidarietà economica e che tutti i cittadini hanno un dovere inderogabile di solidarietà, l'articolo 53 della Costituzione recita che tutti siamo tenuti a concorrere alla spesa pubblica in ragione della nostra capacità contributiva; tuttavia la condizione certamente eccezionale e straordinaria dell'acutezza e del prolungarsi della crisi impone l'adozione di misure eccezionali, anche a carattere temporaneo, di attenuazione degli strumenti di riscossione coattiva, a condizione che la maggiore flessibilità non sia indirizzata a favorire i contribuenti definibili come «morosi rilevanti» e che il carattere deterrente verso l'evasione fiscale di rilevante dimensione sia confermata;

è necessario definire una serie di regole innovative che introducano un vero e proprio patto di liquidità tra Equitalia, gli enti impositori e i contribuenti, per un nuovo rapporto di fiducia e di collaborazione;

formula le seguenti osservazioni e indirizzi al Governo:

Dilazione del pagamento e ruolo degli ordini professionali

L'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, la norma base della riscossione, prevede che il contribuente possa richiedere, nell'ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà, una rateizzazione del pagamento fino a 72 rate (6 anni). In caso di comprovato peggioramento della situazione economica del contribuente la rateizzazione può essere prorogata per altri 72 mesi.

La Commissione ritiene che le misure vigenti non siano sufficienti rispetto alla profondità e alla drammaticità della crisi e che occorra fare ricorso a mezzi eccezionali:

l'agente della riscossione in caso di comprovata difficoltà economica può accogliere la richiesta di una dilazione e rateizzazione, fino ad un massimo di 10 anni in modo da dare tempo e certezza al contribuente

che la ripresa economica e l'inversione della congiuntura ricostruiscano i margini di profitto e quindi anche la capacità di pagamento;

la dilazione oggi prevista potrebbe essere limitata ai casi di somme dovute all'Erario non significative in valore assoluto (es. 5.000 euro, per cui la dilazione di sei anni può essere sufficiente), per somme maggiori la dilazione a 10 anni appare più collegata alle dimensioni della crisi economica;

potenziare le relazioni con gli ordini professionali consentendo per i debiti tributari inferiori da una certa soglia (5.000 euro) la possibilità di far partecipare i professionisti abilitati al processo di concessione delle rateizzazioni. Si potrebbe introdurre un sistema telematico di inserimento della domanda di rateizzazione da parte dei professionisti abilitati, il cui accoglimento e concessione è riservato solo ed esclusivamente all'Agente della Riscossione. Parte del compenso oggi riconosciuto alla società Equitalia SpA, dovrebbe essere riconosciuto al professionista. Giova ricordare che tra i costi della riscossione coattiva sostenuti dalle imprese vanno inseriti anche l'onorario addebitato dai consulenti o dalle società di servizio per l'evasione delle pratiche relativo alla verifica delle cartelle esattoriali e alla richiesta della rateizzazione.

Moratoria

La sospensione della riscossione può essere oggi disposta in caso di ricorso contro il ruolo fino alla data di pubblicazione della sentenza (articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602).

Appare opportuno prevedere una moratoria, nei casi di accertata difficoltà economica, di almeno due anni, svincolata quindi dal termine della pubblicazione della sentenza.

La richiesta di moratoria può essere coordinata con la rateizzazione dei pagamenti.

Pignorabilità dei beni

La disciplina vigente pone un limite alla pignorabilità della casa di proprietà laddove la somma dovuta all'Erario sia pari o inferiore a 20.000 euro.

La Commissione ritiene essenziale superare tale limite, proponendo l'impignorabilità dell'abitazione adibita ad abitazione principale, fatta eccezione per i beni immobili per i quali non si applica la detrazione per l'IMU.

Lo stesso ragionamento deve essere fatto per i beni strumentali all'attività di impresa.

Patto di liquidità

Nella prassi aziendale sempre di più le attività produttive utilizzano le imposte (in senso lato) quale strumento per il finanziamento della pro-

pria attività, soprattutto in una fase come quella attuale di forte contrazione del credito da parte degli istituti bancari. La durata dell'*iter* della riscossione, emissione dell'avviso bonario fino all'eventuale rateizzazione della cartella esattoriale, consente alle imprese anche quelle che rispettano con puntualità l'obbligazione tributaria, di ottenere forme di liquidità altrimenti non disponibili, in particolar modo con riferimento all'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA). In questo caso l'imprenditore non può, senz'altro, essere considerato un evasore perché, nell'ambito degli adempimenti tributari, assolve all'obbligo dichiarativo, ma non al successivo ovvero a quello relativo al pagamento del tributo. Si può introdurre un «patto di liquidità» in cui intervengano l'ente impositore (Agenzia delle entrate, Inps, Inail ...), l'agente della riscossione ed il contribuente. All'interno di quest'ultimo, il contribuente, dimostrate le tensioni finanziarie, si impegni all'atto della presentazione della dichiarazione fiscale (Modello Unico, Modello 770, Autoliquidazioni Inail...) ad estinguere il debito tributario in un orizzonte temporale massimo di 24 mesi senza l'applicazione di sanzioni ed interessi di mora. La durata del patto potrebbe essere legata a fattori di premialità, quali il rispetto dei criteri di congruità e coerenza imposti dagli studi di settore, gli investimenti effettuati e la crescita delle unità di personale impiegato.

Si propone di valutare l'eliminazione degli interessi di mora nella parte relativa alle sanzioni.

Riduzione dell'aggio

Riduzione dell'aggio per l'attività di riscossione che dovrebbe essere diminuito rispetto all'attuale 8 per cento sull'importo iscritto a ruolo, che grava interamente sul contribuente se la cartella esattoriale è inviata oltre i 60 giorni dalla notifica.

Riscossione e debiti della pubblica amministrazione

Introduzione di nuove modalità di trattamento per le imprese fornitrici di appalti pubblici. Molto spesso il mancato pagamento delle imposte (diverse dall'IVA per le quali vige il regime dell'IVA per cassa) è dovuto a ritardi nel pagamento delle fatture da parte della pubblica amministrazione. In questo caso si potrebbe consentire alle imprese di utilizzare lo strumento della compensazione quale modalità di estinzione del debito tributario. Anche in questo caso al fine di ridurre i costi della riscossione coattiva, nelle dichiarazioni presentate ai fini delle imposte sui redditi e IVA si può riconoscere al contribuente l'opzione per l'utilizzo di tale strumento di estinzione dell'obbligazione tributaria. Valuti il Governo l'opportunità di sospendere la riscossione nel caso in cui il contribuente vanta un credito certificato nei confronti della pubblica amministrazione.

Procedure di incasso

Costruire un *network* di sportelli impegnati nella fase dell'incasso potenziando le convenzioni con Lottomatica, Sisal, Coop e Poste Italiane per favorire il pagamento delle cartelle di pagamento e delle rateizzazioni concesse. Nello specifico, si potrebbe abbandonare il sistema della rata costante mensile e costruire per ciascun contribuente un «conto personale» condiviso dai vari soggetti coinvolti nel *network* con la disponibilità in tempo reale delle scadenze da pagare. Inoltre, si potrebbe introdurre la possibilità per il contribuente di optare in luogo del pagamento costante rateale, per un sistema flessibile lasciato alle disponibilità del debitore con un orizzonte limitato (massimo 24 mesi).

Iscrizione dell'ipoteca

Valutare la possibilità di scrivere ipoteca sugli immobili strumentali per natura e destinazione dell'impresa a partire da somme da riscuotere superiori a 250.000 euro.

Tutoraggio

Nel caso di imprese con un pluralità di cartelle esattoriali, introdurre un sistema di tutoraggio, nell'ambito del quale l'agente della riscossione ed impresa definiscano inizialmente un *mix* di modalità di estinzioni del debito tributario, con la possibilità di modificare nel corso del tempo sia l'entità dei pagamenti che la tempistica.

In generale si suggerisce di avviare la realizzazione di «sportelli del contribuente» in modo da migliorare i rapporti con il fisco e gli agenti della riscossione.

Versamento di un terzo

Valutare con attenzione l'opportunità di limitare in materia tributaria, ove presente, ogni forma di applicazione del principio del cosiddetto *solve et repete* e di rimodulare la disciplina della riscossione frazionata, recata dall'articolo 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 e dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 46 del 1999, secondo cui il contribuente che presenti ricorso in sede giurisdizionale avverso atti di accertamento tributario relativi ad imposte dirette o IVA, deve comunque versare un terzo della somma richiesta dall'amministrazione.

