

SENATO DELLA REPUBBLICA  
XVII LEGISLATURA

DISEGNO DI LEGGE

di iniziativa dei senatori Minzolini e Aracri.

Nuove norme per la procedura di riscossione coattiva delle imposte, delle entrate patrimoniali dello stato, delle regioni, dei comuni, degli enti pubblici, degli incaricati di pubblico servizio e degli istituti di previdenza pubblici e privati.

Onorevoli Senatori. – L'art. 7, comma 2, lettere *gg-ter*) e *gg-quater*) del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 stabiliva che, a decorrere dal 1° gennaio 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate cessavano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. A decorrere dalla stessa data i comuni provvedevano ad effettuare la riscossione spontanea delle loro entrate tributarie e patrimoniali.

Tra le disposizioni dettate dal Decreto legge n. 78/2015 (c.d. Enti locali), l'art 7 prevede l'estensione anche alla TARES della facoltà di affidamento dei controlli al soggetto gestore del servizio rifiuti e la proroga al 31 dicembre 2015 del termine sulla riscossione, in attesa del riordino del sistema della riscossione locale, previsto dalla delega fiscale di cui alla legge n. 23/2014.

In particolare viene differito al 31 dicembre 2015 il termine entro cui Equitalia, le società dalla stessa partecipate e Riscossione Sicilia S.p.a. cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate.

In attesa del riordino del sistema della riscossione locale, previsto dalla summenzionata legge di delega, il Decreto Legge c.d. Enti locali prorogava al 31 dicembre 2015 l'operatività dell'attuale assetto della gestione della riscossione delle entrate locali in scadenza al 30 giugno 2015.

Nel dettaglio differiva al 31 dicembre 2015:

- il termine entro cui la società Equitalia, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia S.p.a. cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate;
- il termine fino al quale le società cessionarie di rami d'azienda relativi ad attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, possono continuare a gestire dette attività;
- il termine fino al quale le medesime attività, nei casi in cui non si sia proceduto alla cessione dei rami aziendali, sono gestite da Equitalia (ex Riscossione S.p.a), o dalle società da essa partecipate nonché il termine fino al quale possono essere prorogati i contratti in essere con le società iscritte all'albo ex art. 53, D.L. n. 446/1997;

- il termine a decorrere dal quale le stesse società possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea o coattiva, delle entrate degli enti pubblici territoriali, nonché le altre attività strumentali, soltanto a seguito di affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica.

Il comma 1 dell'articolo 10 del D.L. n. 210/2015 (cd. Proroga termini), intervenendo sul comma 2-ter dell'articolo 10 del D.L. 35/2013, ha ulteriormente prorogato la riscossione da parte di Equitalia, posticipando di sei mesi (fino al 30 giugno 2016), sia l'uscita di Equitalia dal mondo dei comuni, sia la proroga degli affidamenti in essere contenuta nel D.L. 203/2005, stabilendo che "Al fine di favorire il compiuto, ordinato ed efficace riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate dei Comuni, anche mediante istituzione di un Consorzio, che si avvale delle società del Gruppo Equitalia per le attività di supporto all'esercizio delle funzioni relative alla riscossione, i termini di cui all'articolo 7, comma 2, lettera gg-ter), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e all'articolo 3, commi 24, 25 e 25-bis, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono stabiliti inderogabilmente al 30 giugno 2016".

La norma agisce, quindi, sia sull'articolo 3 del D.L. 203/2005 che ha governato la nascita di Riscossione SpA, oggi Equitalia, sia sul D.L. 70/2011, articolo 7, comma 2, che dispone l'uscita di Equitalia dal mondo dei comuni e l'utilizzo dello strumento dell'ingiunzione di pagamento per la riscossione coattiva dei comuni.

Nonostante tutti gli approfondimenti fatti sul presunto consorzio e le nuove disposizioni della delega fiscale, ispirate alla presenza del Gruppo nel mondo dei comuni, nulla è in realtà cambiato.

Nello specifico, il comma 1 dell'articolo 10 del decreto legge n. 210/2015, interviene sull'articolo 10 comma 2 ter del decreto legge n. 35/2013.

Gli aspetti riconducibili alla suddetta disposizione sono due:

- la cessazione delle attività di riscossione per le entrate dei comuni troverà efficacia da 1 luglio 2016. I comuni potranno così continuare con la formazione dei ruoli, ulteriormente garantiti dalla norma ponte che scongiura la restituzione dei carichi pendenti, contenuta nel comma 686 dell'articolo 1 della Legge 190/2014 che testualmente recita: "*Fino alla data di presentazione delle comunicazioni previste dal comma 684, l'agente della riscossione resta legittimato a effettuare la riscossione delle somme non pagate, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia*";

- i comuni che possono ancora ricorrere a Equitalia sono unicamente quelli che rientrano nella proroga degli affidamenti del comma 24 e 25 dell'articolo 3 del D.L. 203/2005, vale a dire quei comuni che, alla data di entrata in vigore della riforma, si avvalevano *ope legis* del Concessionario nazionale della riscossione e hanno continuato a farlo senza soluzione di continuità mediante le attività dell'Agente della Riscossione. Si aggiunge che la proroga Equitalia trascina la proroga dei contratti in essere con le altre società iscritte all'albo, come prevede il secondo capoverso del citato comma 25. Tuttavia, in tale ultimo caso, è necessaria l'adozione di un atto esplicito che disponga in tal senso.

La proroga degli affidamenti Equitalia non necessita di provvedimento apposito in quanto operante *ope legis*. Va tuttavia ricordato che bisogna tener conto dei tempi per la formazione del ruolo indicati dal DM 321/99 e dei tempi per la notifica della cartella (nove mesi) indicati al comma 2 dell'articolo 19 del D.Lgs. 112/99. Diversamente, i contratti nati su base volontaria necessitano dell'adozione di un atto di proroga.

Per comprendere l'assetto vigente, vanno richiamate due importanti riforme:

- quella contenuta nel D.L. 203/2005 recante la nascita di Riscossione Spa, oggi Equitalia;
- il dettato normativo contenuto nel D.L. 70/2011, che impone l'esclusione delle attività del gruppo Equitalia dal mondo dei comuni assegnando ai medesimi come unico strumento di riscossione coattiva, l'ingiunzione fiscale del Regio Decreto 639/1910.

Pertanto, la riforma degli attori della Riscossione dell'articolo 3 del D.L. 30 settembre 2005, n. 203 ridisegna strutturalmente l'intero assetto di gestione della riscossione, definendo, punto per punto, il nuovo soggetto affidatario della funzione pubblica e i confini di operatività della stessa.

Il comma 1 del citato articolo 3 dispone che, dal 1° ottobre 2006, è soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione.

La realizzazione della manovra prevedeva una complessa operazione societaria che, dal 2005 ad oggi, è passata attraverso l'acquisizione delle società che hanno svolto l'attività di riscossione, operazione che ha consentito l'assorbimento del personale dedicato e specializzato nella professione della medesima attività.

La fase transitoria necessaria al completamento delle operazioni societarie si è poi articolata sullo sfondo dell'istituto della proroga degli affidamenti in corso.

Le norme utili per comprendere gli effetti che tale proroga continua a produrre la proroga sono due:

- DL 203/2005. Articolo 3, comma 24.

La lettera a) stabilisce che *“fino al 31 dicembre 2010 (prorogato al 30 giugno 2016) ed in mancanza di diversa determinazione degli stessi enti, le predette attività sono gestite dalle società cessionarie del predetto ramo d'azienda, se queste ultime possiedono i requisiti per l'iscrizione all'Albo, in presenza dei quali, tale iscrizione avviene di diritto”*.

La norma consente alla nuova società che acquisisce il ramo d'azienda dal precedente concessionario, di continuare a svolgere attività di riscossione per l'ente locale fino al 30 giugno 2016, purché avesse i requisiti per l'iscrizione all'Albo.

L'ente locale, dal canto suo, può decidere in ogni momento di revocare l'affidamento in quanto la norma fa salva *“la diversa determinazione dell'ente”*.

La successiva lettera b) chiarisce che l'attività di riscossione coattiva deve essere attivata ricorrendo all'ingiunzione fiscale, fatto salvo per i ruoli consegnati fino alla data del trasferimento, che invece seguiranno la procedura del ruolo.

- DL 203/2005 Articolo 3 comma 25.

Le disposizioni contenute al comma 25 disciplinano la gestione delle attività per le fattispecie di cui al comma 7, vale a dire il caso delle società partecipate: si prevede che fino al 30 giugno 2016, in mancanza di trasferimento effettuato ai sensi del comma 24 e di diversa determinazione dell'Ente Creditore, le attività di cui allo stesso comma 24 vengano gestite da Equitalia s.p.a. o dalle società dalla stessa partecipate ai sensi del comma 7, fermo il rispetto di procedure di gara ad evidenza pubblica”.

Al secondo capoverso si stabilisce poi che fino alla fine del periodo transitorio *“possono essere prorogati i contratti in corso tra gli enti locali e le società iscritte all'Albo di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446”*.

La proroga contenuta nella seconda parte del comma 25 ha il chiaro intento di evitare disparità di trattamento e dunque posizioni di favore per le società partecipate da Equitalia s.p.a., in uno scenario che andava evolvendosi verso il meccanismo concorrenziale.

La norma così riconosce la possibilità di proroga per tutti i contratti in corso sulla riscossione con i cosiddetti concessionari minori iscritti all'Albo come, a titolo di esempio, la gestione della pubblicità.

Il mondo degli attori della riscossione va rivisto sulla base della clamorosa novità introdotta dal D.L. 70/2011 che, all'articolo 7 comma 2, lettera gg ter, prevede l'esclusione dal mondo dei Comuni del gruppo Equitalia, unico soggetto titolare della modalità di riscossione a mezzo ruolo/cartella di pagamento: *“a decorrere dal 31 dicembre 2014, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia s.p.a., nonché le società per azioni dalla stessa partecipate ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate;”*

Pertanto dal 1° luglio 2016 la riscossione dei Comuni e delle società da essi partecipate non può più essere affidata ad Equitalia o alle sue società partecipate.

Il decreto fissa una deroga generale che colpisce i Comuni e le sue partecipate, volta a impedire ogni forma di attività, sia di riscossione a mezzo cartella di pagamento, sia ogni altro servizio di gestione delle entrate dei Comuni.

La formula utilizzata dal legislatore rappresenta diretta applicazione del criterio *lex specialis derogat generali*.

In merito alla futura attività di riscossione, l'articolo 7, comma 2, lettera gg) quater del D.L. 70/2011, ha stabilito che i comuni effettuano la riscossione coattiva delle proprie entrate, anche tributarie, sulla base dell'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del d.p.r. 29 settembre 1972, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione immobiliare forzata.

In conclusione, è indubbio che l'assetto della riscossione sia locale, che nazionale, in particolare coattiva, dovrà essere oggetto di un auspicabile organico intervento normativo, in termini di revisione delle procedure di riscossione, anche in attuazione della delega fiscale di cui alla legge n. 23/2014, attraverso lo strumento generale dell'ingiunzione fiscale, di cui al R.D. n. 639/1910, anziché con cartella di pagamento, adattato ai tempi ed alla normativa attuale.

Si tratta di una procedura di esazione utilizzabile sia dagli enti locali per esercitare in autonomia (senza il necessario coinvolgimento di Equitalia) la riscossione coattiva

delle proprie entrate (derivanti sia da tributi locali, che da sanzioni amministrative), sia da ogni Ente impositivo (Agenzia delle Entrate, INPS, Casse autonome di previdenza, ecc.).

L'ingiunzione fiscale è uno strumento legittimo anche per la riscossione delle sanzioni amministrative, così come sancito dalla Corte di Cassazione, Sezione II Civile, nella sentenza n° 8460 del 09/04/2010, che così ha ritenuto: "*Dalla previsione di utilizzabilità della procedura di ingiunzione ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910 n° 639, contenuta nel decreto legislativo 15 dicembre 1997, n° 446, articolo 52, comma 6, non va esclusa la riscossione delle somme dovute a titolo di sanzione amministrativa per la violazione di norme del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n° 285*".

La procedura di ingiunzione fiscale presenta indubbi vantaggi per il creditore che, in caso di omesso o insufficiente pagamento dell'accertamento (verbale di multa o avvisi di accertamento relativi ai tributi locali, imposte e tasse nazionali, contributi previdenziali ecc.), avrà così la possibilità di evitare ulteriori e farraginosi passaggi alla fase relativa alla formazione dei ruoli ed alla trasmissione degli stessi al Concessionario per la riscossione, che dovrà poi procedere all'emissione e notifica della cartella esattoriale e delle successive intimazioni di pagamento di cui all'art. 50, DPR 602/73.

Decorsi 30 giorni dalla notifica dell'ingiunzione fiscale senza che venga effettuato il pagamento, vengono immediatamente avviate le procedure di riscossione coattiva.

L'ingiunzione fiscale presenta importanti vantaggi anche per i debitori, che da una parte non vedranno più aggravare il debito con vessatori interessi di mora, aggi e compensi di riscossione, e dall'altra potranno beneficiare di un maggior controllo di legalità da parte dell'Autorità giudiziaria, sia nella fase di merito, che in quella esecutiva, rispetto a quella consentita con la cartella esattoriale, poiché:

- a. l'ingiunzione fiscale deve essere notificata nelle forme della citazione da un ufficiale giudiziario addetto all'UNEP presso la Corte di Appello di competenza;
- b. per gli atti compiuti nel procedimento di esecuzione mobiliare l'ufficiale giudiziario ha diritto alle competenze previste, ridotte alla metà;
- c. le procedure esecutive mobiliari ed immobiliari avvengono sotto il totale controllo del Tribunale in cui insistono i beni pignorati;

Inoltre, dovrà rimanere ferma l'impignorabilità della prima casa da parte di qualsiasi Ente impositore (Agenzia Entrate, INPS, Enti locali ecc.), come stabilita dall'art. 76, DPR n. 602/73, prevedendo altresì che tale espropriazione immobiliare non potrà avvenire nell'ipotesi di intervento ai sensi dell'art. 563 del codice di procedura civile, qualora il creditore principale rinunci all'esecuzione.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

#### *(Disposizioni generali)*

1. La procedura di riscossione coattiva delle imposte, tasse, concessioni, canoni e di qualsiasi entrata patrimoniale dello Stato, delle regioni, dei comuni, delle aree metropolitane e degli enti pubblici, incaricati di pubblico servizio, istituti di previdenza pubblici e privati, é regolata dalle norme stabilite dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639, dal libro terzo e dal libro quarto, titolo secondo, capo primo, del codice di procedura civile, in quanto compatibili.

### Art. 2

#### *(Spese ed interessi)*

1. Le spese dell'ingiunzione di pagamento sono liquidate dall'autorità giudiziaria secondo quanto disposto dall'articolo 641, comma terzo, del codice di procedura civile nella misura di un decimo delle tabelle dei parametri stabiliti con Decreto del Ministero della Giustizia 10 marzo 2014, n. 55.

2. Gli interessi per il ritardo nel pagamento sono previsti nella misura legale stabilita dall'articolo 1284 del codice civile.

### Art. 3

#### *(Opposizione all'ingiunzione)*

1. Avverso l'ingiunzione di cui al primo comma dell'articolo 641 del codice di procedura civile si può proporre opposizione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria competente per territorio secondo il luogo di residenza, domicilio o sede del contribuente e per valore nelle modalità stabilite dagli articoli 414 e seguenti del codice di procedura civile e nei termini di cui all'articolo 641 del medesimo codice.

### Art. 4

#### *(Soppressione di Equitalia S.p.a.)*

1. Gli interessi, le more e gli aggi, maturati fino all'entrata in vigore della presente legge, sono annullati e sono sostituiti dal pagamento di un interesse calcolato nella misura di cui all'articolo 2, comma secondo, sulla base delle modalità e criteri fissati

con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2017, Equitalia S.p.a. e gli agenti della riscossione cessano la propria attività e le funzioni attribuite dall'articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e successive modificazioni. La presente disposizione è inderogabile e non può essere prorogata.

#### Art. 5

*(Disposizioni in materia di patrimonio e personale di Equitalia S.p.a.)*

1. Il patrimonio, il capitale sociale e le strutture della società Equitalia S.p.a. e delle società pubbliche da essa partecipate ed ad essa collegate sono trasferiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2. Per le esigenze operative connesse allo svolgimento delle attività di cui alla presente legge, gli enti impositori indicati nell'articolo 1, entro il termine di cui all'articolo 4, comma secondo, sono tenuti ad assumere a tempo indeterminato il personale dipendente della società Equitalia S.p.a. e delle società ad essa collegate.

#### Art. 6

*(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Equitalia S.p.a., nei limiti del termine fissato dall'articolo 4, comma secondo, opera in regime transitorio secondo le disposizioni stabilite dalla presente legge e sulla base delle modalità fissate con il decreto di cui all'articolo 4, comma primo.

2. I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e successive modificazioni, sono abrogati.

3. E'abrogata qualsiasi altra disposizione incompatibile con la presente legge ed, in particolare, sono abrogati gli articoli 10, 11, 12, 12-bis, 14, 15, 15-bis, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 8, 29, 30, 31, 44, 44-bis, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 72-bis, 73, 74, 75, 75-bis, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

4. All'articolo 76, comma 1, lettera a) del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, è aggiunto il seguente periodo: "In caso di intervento ai sensi dell'articolo 563 del codice di procedura civile, non si potrà dar corso all'espropriazione qualora il creditore principale rinunci all'esecuzione".

5. All'art. 86 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 è aggiunto il seguente comma: "1bis. Si applica il limite di ventimila euro stabilito dall'art. 77, comma 1bis. Non si fa luogo a quanto previsto nel presente articolo, qualora il contribuente, con comunicazione da inviarsi all'Ente impositore a seguito di quanto previsto dal comma 2, dimostri che il bene è necessario alla propria attività commerciale o professionale".