

## VI COMMISSIONE PERMANENTE

### (Finanze)

#### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione. Atto n. 152 ( <i>Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	202
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	205
ALLEGATO 2 ( <i>Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo M5S</i> ) .....	208
ALLEGATO 3 ( <i>Proposta alternativa di parere presentata dal gruppo PD-IDP</i> ) .....	210
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	204
AVVERTENZA .....	204
ERRATA CORRIGE .....	204

#### ATTI DEL GOVERNO

Martedì 28 maggio 2024. — Presidenza del presidente Marco OSNATO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Federico Freni.

#### La seduta comincia alle 13.10.

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione.**

**Atto n. 152.**

(*Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno, rinviato nella seduta del 14 maggio 2024.

Marco OSNATO, *presidente*, segnala che è pervenuta l'intesa della Conferenza unifi-

cata, di cui l'atto non era inizialmente corredato. La Commissione è pertanto nelle condizioni di esprimersi sull'Atto. Invita quindi il relatore Congedo a formulare una proposta di parere.

Saverio CONGEDO (FDI), *relatore*, formula una proposta di parere favorevole, con osservazioni, nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*).

Evidenzia che la proposta di parere è stata predisposta tenendo in considerazione gli spunti di riflessione provenienti dai colleghi, dalle memorie trasmesse, nonché dai soggetti auditi nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione. Si tratta di rilievi e di considerazioni provenienti, dunque, da studi e associazioni professionali e da associazioni di categoria.

Marco OSNATO, *presidente*, comunica che il gruppo M5S ha presentato una proposta di parere alternativa (*vedi allegato 2*), che è a disposizione dei colleghi sulla piattaforma GeoComm. Avverte che la proposta di parere

alternativa sarà posta in votazione solo ove fosse respinta la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Claudio Michele STEFANAZZI (PD-IDP) nel chiedere chiarimenti al collega Congedo, osserva che alle lettere *c)* e *d)* delle osservazioni le innovazioni relative alla pendenza delle azioni giudiziarie e al codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, se non ulteriormente dettagliate, possono dare corso ad attività meramente dilatorie dell'esecutato. Si renderebbe, pertanto, necessaria un'ulteriore specificazione.

Con riferimento all'osservazione di cui alla lettera *e)*, rileva poi che – come già previsto dall'osservazione di cui alla lettera *g)* – al requisito dell'iscrizione all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, dovrebbe aggiungersi quello dello svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica nella selezione dei soggetti privati cui può essere affidata la riscossione coattiva delle somme discaricate.

Infine, per quanto attiene alla lettera *h)*, solleva il dubbio di compatibilità con la normativa unionale della disposizione proposta, considerato che l'azione che l'Unione europea intraprende nei confronti degli enti locali per il recupero delle risorse proprie tradizionali è indipendente dal rapporto tra l'ente locale e il soggetto attuatore.

Luciano D'ALFONSO (PD-IDP) pone l'attenzione su due elementi del parere formulato dal relatore.

Il primo riguarda l'osservazione di cui alla lettera *f)*, laddove si menziona la disciplina del riaffidamento dei carichi. A suo avviso, è opportuno arricchire il contenuto del parere in modo da evitare che, a seguito delle richiamate procedure di riaffidamento, gli interessi sul *quantum* dovuto crescano a dismisura. Evidenzia peraltro che analoga questione è contenuta nell'osservazione di cui alla lettera *k)* della proposta di parere, con riferimento all'opportunità di introdurre il divieto di iscrizioni ipotecarie a carico della prima casa di abitazione di un nucleo familiare, consentendo la più ampia facoltà di rateizzazione del debito senza ulteriori interessi.

Pone poi l'attenzione sull'osservazione di cui alla lettera *i)* della proposta di parere, laddove si richiede di precisare che la situazione di obiettiva difficoltà, valevole per la dilazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo, deve essere di natura economico-finanziaria. Al riguardo, evidenzia come anche un indiscutibile problema di salute possa di fatto impedire il corretto adempimento dell'obbligo fiscale. Non fa riferimento al caso limite di colui che, per eludere il proprio impegno, presenti un certificato medico; si riferisce piuttosto alle situazioni nelle quali il pagamento delle rate sia impedito da una condizione fisica incontrovertibile e comprovata da elementi oggettivi, come un ricovero ospedaliero ovvero patologie oncologiche.

Già in passato, con riferimento all'adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti colpiti dagli eventi sismici del 2009 in Abruzzo, è stata ravvisata anche dalla Corte dei conti dell'Unione Europea l'impossibilità di adempiere all'obbligazione tributaria per motivi di natura indiscutibile e oggettiva.

Ribadisce dunque la necessità di tenere in considerazione, accanto alle difficoltà economico-finanziarie, anche le problematiche di salute tali da impedire l'adempimento degli ordinari obblighi dei cittadini.

Saverio CONGEDO (FDI), *relatore*, evidenzia anzitutto l'opportunità di valutare le osservazioni formulate congiuntamente al testo del provvedimento.

Con riferimento a quanto evidenziato dal collega D'Alfonso, reputa che la locuzione « difficoltà economico-finanziaria » sia sufficientemente ampia e consenta di riassumere tutte le possibili cause oggettive di impedimento, dal momento che le gravi questioni di salute sono anch'esse suscettibili di generare difficoltà economico-finanziarie. Con riferimento alla lettera *f)* della proposta di parere, ritiene che l'osservazione sulla tutela della casa di abitazione del contribuente risponda ad un'esigenza ampiamente condivisa.

Per quanto attiene ai rilievi formulati dal collega Stefanazzi, reputa che – ove non inseriti nella proposta di parere – questi possano essere adeguatamente evidenziati nel resoconto sommario della seduta.

Claudio Michele STEFANAZZI (PD-IDP) ribadisce, con riferimento alla osservazione di cui alla lettera *d*), il rischio che i contribuenti si avvalgano di istituti disciplinati dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, anche avanzando istanze palesemente strumentali, con scopi meramente dilatori.

Marco OSNATO, *presidente*, comunica che il PD-IDP ha presentato una proposta di parere alternativa (*vedi allegato 3*), che è a disposizione dei colleghi e sarà posta in votazione solo ove fosse respinta la proposta di parere favorevole formulata dal relatore.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni formulata dal relatore (*vedi allegato 1*).

Marco OSNATO, *presidente*, comunica che, a seguito dell'approvazione della proposta di parere del relatore, risultano precluse le proposte di parere alternativo presentate dai gruppi PD e M5S, che non saranno pertanto poste in votazione.

### **La seduta termina alle 13.30.**

#### **UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Martedì 28 maggio 2024.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 13.30 alle 13.35.

#### **AVVERTENZA**

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

#### **INTERROGAZIONI A RISPOSTA IMMEDIATA**

### **ERRATA CORRIGE**

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 312 del 21 maggio 2024:

a pagina 87, seconda colonna, 25 riga, dopo le parole « Del Barba » aggiungere la parola « , Merola »;

a pagina 88, prima colonna, ultima riga, dopo la parola, « Grimaldi » aggiungere la parola « , Merola »;

a pagina 88, seconda colonna, venticinquesima riga, dopo la parola « Grimaldi » aggiungere la parola « , Merola »;

a pagina 89, seconda colonna, diciottesima riga, dopo la parola « Zaratti » aggiungere la parola « , Merola »;

a pagina 90, seconda colonna, quinta riga, dopo la parola « Borrelli » aggiungere la parola « , Merola »;

a pagina 91, prima colonna, trentaduesima riga, dopo la parola « Zaratti » aggiungere la parola « , Merola »;

a pagina 91, seconda colonna, decima riga, dopo la parola « Zanella » aggiungere la parola « , Merola »;

a pagina 92, seconda colonna, nona riga, dopo la parola, « Grimaldi » aggiungere la parola « , Merola ».

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione. Atto n. 152.****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VI Commissione Finanze,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione, ai sensi degli articoli 11 e 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (Atto n. 152);

considerato che l'articolo 3 del provvedimento prevede che le quote affidate all'Agenzia delle entrate-riscossione dal 1° gennaio 2025 e che non sono rimosse vengano automaticamente discaricate e che, in ogni caso, l'agente della riscossione può trasmettere, in qualsiasi momento, all'ente creditore la comunicazione di discarico anticipato delle quote interessate da fallimento o liquidazione giudiziale o per le quali ha verificato, attraverso l'accesso all'Anagrafe Tributaria, l'assenza di beni del debitore aggredibili;

rilevato che l'articolo 4, in deroga a quanto disposto dall'articolo 3, esclude temporaneamente dal discarico automatico – a specifiche condizioni – le quote affidate dal 1° gennaio 2025, per le quali: è sospesa la riscossione, ovvero sono ancora pendenti procedure esecutive o concorsuali; sono conclusi accordi ai sensi del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza o sono intervenute dilazioni, ovvero sono derivanti da istituti agevolativi previsti dalla legge e si sono verificate cause di revoca e decadenza dal beneficio, ovvero ancora di sospensione della riscossione;

considerato che l'articolo 5, nel disciplinare le modalità di riaffidamento dei carichi, prevede che, fino alla prescrizione dei crediti, l'ente creditore possa accedere a tre opzioni: gestirli in proprio, ovvero affidarli in concessione a soggetti privati individuati mediante procedura di gara ad

evidenza pubblica ovvero riaffidarli, per due anni, all'Agente della riscossione nazionale mediante adesione alle condizioni di servizio pubblicate sul sito istituzionale dell'Agenzia;

rilevato che l'articolo 9 prevede una specifica disciplina della riscossione delle quote riguardanti le risorse proprie tradizionali unionali, nonché le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato, affidate dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2024; la norma indica altresì i termini applicabili per la verifica, da parte dell'ente, della conformità dell'attività di recupero, il termine previsto per il discarico, nonché i termini di esclusione temporanea dalla verifica medesima;

tenuto conto che l'articolo 12 modifica le disposizioni in materia di dilazione del pagamento di somme iscritte a ruolo, introducendo nuove ipotesi di rateazione su richiesta del contribuente che si trovi in una situazione di difficoltà temporanea ed obiettiva;

rammentato che l'articolo 15, comma 1, modifica l'articolo 28-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, al fine di semplificare il pagamento dei debiti tributari mediante compensazione volontaria con crediti d'imposta, disponendo alla lettera b) che, in caso di rifiuto della proposta di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito, le somme da rimborsare restano a disposizione dell'agente della riscossione, fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello di messa a disposizione, per l'avvio dell'azione esecutiva; si dispone in tal modo che nell'ipotesi di rifiuto alla compensazione volontaria da parte del contribuente, l'Agenzia delle entrate-riscossione blocchi gli importi delle somme versate su appositi fondi, non pro-

cedendo al rimborso integrale e tempestivo nei confronti del contribuente;

segnalata l'esigenza – con finalità di tutela dei contribuenti più deboli – di integrare lo schema di decreto in esame con misure afferenti alla fase di riscossione coattiva e di infruttuosa aggressione dei beni del debitore, con particolare riferimento alle iscrizioni ipotecarie sull'immobile di proprietà di un nucleo familiare con figli a carico, adibito a prima casa di abitazione, al ricorrere di specifiche condizioni;

evidenziata l'opportunità di fare chiarezza sulle ipotesi in cui si radichi, in capo a persone fisiche o giuridiche che maneggiano denaro, valori o altri beni pubblici, di qualsiasi natura, l'obbligo di resa del conto, in modo da individuare in via tassativa i casi in cui il predetto obbligo si configuri, con salvezza dei casi in cui non siano tenuti per legge a specifiche rendicontazioni;

preso atto che è pervenuta la prescritta intesa della Conferenza unificata,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE.

*con le seguenti osservazioni:*

valuti il Governo l'opportunità di:

*a)* modificare l'articolo 3, al fine di escludere dall'ambito applicativo del discarico automatico i crediti degli enti previdenziali di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103;

*b)* prevedere, con riferimento alle eccezioni al discarico automatico di cui all'articolo 3 comma 2, lettera *a)*, che l'Agenzia delle entrate possa trasmettere in qualsiasi momento all'ente titolare del credito la comunicazione di discarico anticipato ove sia rilevata, oltre alla chiusura del fallimento o della liquidazione giudiziale, anche la chiusura infruttuosa di procedure esecutive intraprese;

*c)* disporre, in relazione al differimento del discarico automatico di cui al-

l'articolo 4, comma 1, lettera *a)*, che possano essere escluse dal discarico automatico anche le quote affidate all'agente della riscossione per cui pendono azioni giudiziali e procedure di recupero;

*d)* prevedere, all'articolo 4, comma 1, lettera *b)*, che siano escluse dal discarico automatico le quote per cui sono in essere e pendenti accordi ai sensi del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, in luogo di prevedere l'esclusione dal discarico per le quote su cui detti accordi sono stati conclusi;

*e)* prevedere, con riferimento ai soggetti privati cui può essere affidata la riscossione coattiva delle somme discaricate di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *b)*, che tali soggetti debbano essere individuati tra quelli iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e che questi utilizzino il procedimento di ingiunzione fiscale, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602;

*f)* precisare, relativamente alla disciplina del riaffidamento dei carichi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *b)*, che vi sia una espressa tutela della prima casa, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 76, comma 1, lettera *a)* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, che individua precisi limiti alla possibilità di dare corso all'espropriazione da parte dell'agente della riscossione;

*g)* introdurre, all'articolo 5, la facoltà dell'ente creditore di riscuotere coattivamente le somme discaricate mediante la cessione o il trasferimento del rischio delle somme discaricate a soggetti privati, anche con le modalità di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130, individuati con procedura di gara a evidenza pubblica, prevedendo che in tal caso le somme possano essere riscosse dal cessionario mediante il procedimento di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, a

condizione che i predetti soggetti si costituiscono già in sede di gara a evidenza pubblica in associazione temporanea di impresa con i soggetti iscritti, da almeno cinque anni, all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ovvero, nel caso in cui la cessione o il trasferimento del rischio venga effettuato con le modalità di cui alla legge 30 aprile 1999, n. 130, indichino già in sede di gara di evidenza pubblica il soggetto da loro delegato alla riscossione delle somme disincassate, individuato tra quelli iscritti, da almeno cinque anni, all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446;

*h)* disporre – per quanto attiene alla disciplina delle quote non riscosse relative alle risorse proprie tradizionali dell'Unione europea, nonché le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato, contenuta nell'articolo 9, comma 4 del provvedimento – l'esclusione temporanea dalla verifica di conformità dell'attività di recupero anche per le quote per cui, alla data del 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento, siano pendenti giudizi e procedure di recupero (lettera *a*) del comma 4), nonché prevedere tale esclusione nel caso in cui siano in essere e pendenti accordi ai sensi del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, in luogo di disporre la predetta esclusione nei casi di conclusione di detti accordi (lettera *b*) del comma 4);

*i)* con riferimento all'articolo 12, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui sostituisce l'articolo 19, comma 1 del D.P.R. n. 602 del 1973, e alla successiva lettera *b*), nella parte in cui inserisce un comma 1.1 al richiamato articolo 19, precisare che la situazione di obiettiva difficoltà, valevole per la dilazione del pagamento delle somme iscritte a ruolo, deve essere di natura economico-finanziaria;

*j)* sopprimere, all'articolo 15, comma 1, lettera *b*), la disposizione che stabilisce che, in caso di rifiuto della proposta di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito, le somme compensabili restano temporaneamente a disposizione dell'agente della ri-

scossione, per l'avvio dell'azione esecutiva; ciò in considerazione del fatto che nell'ipotesi di rifiuto alla compensazione volontaria da parte del contribuente, l'Agenzia delle entrate-riscossione non può bloccare gli importi delle somme versate sugli appositi fondi, ma deve procedere nei confronti del contribuente, al rimborso integrale in tempi immediati, con i relativi interessi;

*k)* introdurre il divieto di iscrizioni ipotecarie a carico della prima casa di abitazione di un nucleo familiare, qualora il contribuente appartenente a un nucleo familiare con figli a carico, dopo la notifica delle cartelle o del preavviso di iscrizione ipotecaria, proponga il pagamento bonario del debito fiscale ovvero qualora, dopo aver impugnato i titoli su cui si fonda la pretesa esecutiva o dopo aver proposto opposizione all'esecuzione ai sensi dell'articolo 615 del codice di procedura civile, chieda di definire il contenzioso; introdurre in tali casi la più ampia facoltà di rateizzazione del debito, senza ulteriori interessi, ovvero, qualora vi sia un contenzioso pendente, la facoltà di definire la vertenza con il pagamento di una percentuale del credito, senza l'applicazione di interessi o sanzioni, né spese legali; precisare, in ogni caso, che le iniziative contro il patrimonio del contribuente, nonché le azioni di recupero, siano sospese o revocate qualora intervenga o sia già stata pubblicata una sentenza – anche non definitiva – favorevole al nucleo familiare;

*l)* individuare in via tassativa i casi in cui si configuri l'obbligo di resa del conto in capo a persone fisiche o giuridiche che maneggiano denaro, valori o altri beni pubblici, di qualsiasi natura, salvo che non siano tenuti per legge a specifiche rendicontazioni;

*m)* inserire nello schema di decreto una disposizione del seguente tenore: « In sede di attuazione degli articoli 13, comma 1, lettera *b*), e 14, comma 1, lettera *f*), n. 2, della legge 9 agosto 2023, n. 111, viene valutata l'opportunità di considerare eventuali perdite di gettito, previa intesa con la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *g*), punto 6 e dell'articolo 23, comma 2, della legge 9 agosto 2023 n. 111 ».

## ALLEGATO 2

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione. Atto n. 152.****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA DAL GRUPPO  
M5S**

La VI Commissione,

esaminato lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione (Atto n. 152),

premessi che:

lo schema di decreto in esame, emanato in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 111 del 2023, reca disposizioni non aderenti ai principi e ai criteri direttivi di delega;

l'articolo 18 della legge delega ha tra gli obiettivi l'incremento dell'efficienza dei sistemi della riscossione, nazionale e locali, e la semplificazione dei processi, orientandone l'attività secondo i principi di efficacia, economicità e imparzialità e verso obiettivi di risultato;

in particolare, quanto alla semplificazione, la legge delega ha previsto l'adozione di misure finalizzate a riconoscere un più agevole accesso alle rateazioni, soprattutto per le fasce più deboli, a semplificare e ad accelerare le procedure relative ai rimborsi e le procedure di compensazione nonché a rafforzare la tutela del contribuente con riferimento all'esercizio del diritto di difesa avverso atti di riscossione illegittimi;

le disposizioni di cui al provvedimento in esame si discostano dai predetti obiettivi e criteri direttivi aggravando la posizione del contribuente sul piano delle tutele, soprattutto per quelli più deboli, alterando il rapporto di leale e reciproca collaborazione;

ritenuto in particolare che:

riguardo alla pianificazione annuale delle attività di riscossione, il rinvio unica-

mente a logiche di raggruppamento dei crediti per codici fiscali, senza alcuna valutazione né del valore né delle caratteristiche del contribuente, introduce un criterio selettivo che rischia di favorire l'accanimento della riscossione su specifiche categorie di contribuenti, senza alcuna garanzia in termini di contrasto ai fenomeni di evasione dal versamento più rilevanti e di tutela dei contribuenti minori. Si è molto lontani dunque dall'idea di riscossione selettiva, fondata sull'analisi del rischio e sulla capacità del contribuente di far fronte al carico fiscale, in grado anche di intercettare le esigenze o le difficoltà del contribuente e individuare soluzioni per agevolare l'adempimento;

le nuove disposizioni in tema di dilazione dei pagamenti sono espressione di tale approccio. Se da un lato estendono le dilazioni automatiche su base dichiarativa, dall'altro si rinvia l'entrata in vigore soltanto dal 2029 mentre per quanto riguarda le dilazioni per importo superiore a 120 mila euro potranno accedere sin da subito alla dilazione fino a 120 rate sulla base di una richiesta documentata che comprovino lo stato di difficoltà economica. In sostanza, la logica di tutelare maggiormente i contribuenti minori e con maggiori difficoltà all'adempimento avrebbe dovuto condurre a migliorare gli strumenti in tal senso, semmai anche riducendo il limite di importo, e al contempo a rafforzare i presidi in merito alle dilazioni di rilevante importo, attribuendo rilievo alle caratteristiche del contribuente, soprattutto con riferimento alle condotte pregresse e alle garanzie patrimoniali offerte per l'accesso alla rateazione, al fine di ridurre il fenomeno di rateazioni per scopi meramente dilatori;

in merito alla disciplina del discarico automatico dei ruoli, non si condivide la scelta di voler affiancare al sistema di riscossione centralizzato un sistema di riscossione alternativo a carattere « privatizzato », soprattutto nella fase di riaffidamento del servizio di riscossione, in alternativa all’Agenzia delle entrate-riscossione. Preoccupa in particolare, oltre alla frammentazione dei procedimenti (in senso opposto al concetto di semplificazione dei processi), il rischio rappresentato dal venir meno di determinate tutele previste in favore del contribuente nell’ambito della riscossione mediante ruolo di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, come il limite all’impignorabilità della casa di abitazione del contribuente. Con l’affidamento a soggetti privati, infatti, in assenza di richiami alla tutela della prima casa ai sensi e per gli effetti dell’articolo 76, primo comma, lettera *a*), decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (sul punto, lo schema di decreto in esame nulla prevede), tale tutela non troverebbe applicazione;

si esprime altresì contrarietà in merito alla trasformazione della compensa-

zione volontaria in una forma, subdola, di compensazione coattiva a seguito della espressa previsione normativa, in caso di non accettazione della proposta di compensazione, che costituisce un vincolo di disponibilità in favore dell’Agente della riscossione delle somme dovute a rimborso fino al 31 dicembre dell’anno successivo a quello di messa a disposizione, per l’avvio dell’azione esecutiva;

ritenuto inoltre che:

non si interviene, contrariamente ai criteri di delega, in materia di introduzione di un tasso di interesse unitario in materia di riscossione;

non si introducono disposizioni finalizzate a semplificare e accelerare i processi di erogazione dei rimborsi d’imposta;

non si rafforzano i presidi in materia di diritto di difesa del contribuente attraverso il riconoscimento della legittimità ad impugnare l’estratto di ruolo,

esprime

**PARERE CONTRARIO.**

Fenu, Lovecchio, Raffa, Gubitosa.

## ALLEGATO 3

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione. Atto n. 152.****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA DAL GRUPPO PD-IDP**

La VI Commissione,

in sede di esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione (Atto n. 152) in attuazione dei principi di cui all'articolo 18 della legge di delega per la riforma fiscale (legge n. 111 del 2023),

premesso che:

nel corso dell'audizione svoltasi il 27 febbraio 2024 presso la 6<sup>a</sup> Commissione Finanze e Tesoro del Senato, il direttore dell'Agenzia delle entrate ha evidenziato alcuni dati sul cosiddetto magazzino fiscale in parte riportanti anche nelle relazioni allegate al provvedimento: alla data del 31 dicembre 2023, il valore del carico contabile residuo dei crediti affidati dai diversi enti creditori all'agente della riscossione, dal 1° gennaio 2000, ammontava a circa 1.206,6 miliardi di euro; di questi circa il 40 per cento, pari a circa 483,2 miliardi di euro, sono relativi a soggetti falliti, nullatenenti o a deceduti e ditte cessate;

il magazzino residuo è composto da circa 269 milioni di singoli crediti, contenuti in circa 163 milioni di cartelle, avvisi di addebito e avvisi di accertamento esecutivo, e sono mediamente di importo contenuto: il 76 per cento dei singoli crediti sono di importo inferiore a 1.000 euro; i contribuenti con debiti residui da riscuotere sono circa 22,4 milioni, di cui 15,9 milioni sono rappresentati da persone fisiche, 3 milioni sono ditte individuali (artigiani, liberi professionisti, ecc.) e presentano mediamente un'alta recidività di iscrizione a ruolo: oltre il 50 per cento dei contribuenti è stato iscritto a ruolo in oltre cinque annualità differenti; 3,5 milioni sono

società e altre persone giuridiche (fondazioni, associazioni e altro);

dei circa 1.207 miliardi di euro di magazzino fiscale l'85 per cento (circa 1.026 miliardi) sono crediti di natura erariale affidati alla riscossione dall'Agenzia delle entrate, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, dall'Agenzia del demanio o da altri enti statali (Ministeri, Prefetture, ecc.), l'11 per cento (133 miliardi) sono crediti di natura contributiva o previdenziale affidati dall'INPS e dall'INAIL, il 2 per cento (24 miliardi) sono crediti affidati dai Comuni e il restante 2 per cento (24 miliardi) sono crediti affidati da altre tipologie di enti impositori (Regioni, Casse di previdenza, Camere di commercio, Ordini professionali e altro);

ogni anno, circa 5.600 enti vari affidano mediamente 32 milioni di singoli crediti da riscuotere, per un totale di circa 81 miliardi di euro, riferibili a circa 9,8 milioni di contribuenti e sotsesi a circa 15 milioni di cartelle;

dai dati OCSE (Tax Administration 2023 – OECD 2023) emerge che l'Italia è il Paese con il secondo rapporto più alto tra imposte non rimosse (debiti fiscali) e gettito fiscale annuale (oltre il 200 per cento, peggio solo della Grecia) e con il più basso rapporto tra debiti fiscali effettivamente riscuotibili e debiti fiscali totali (il 5 per cento) e commentando questi dati si può affermare che l'azione di riscossione in Italia è la peggiore tra i Paesi economicamente sviluppati;

i numeri sopra riportati dimostrano certamente un problema di fondo che va affrontato nella gestione dell'attività di riscossione, ma la riscossione è il momento

in cui il rapporto fisco-contribuente è più difficilmente riconducibile a un rapporto di collaborazione e interviene nel momento in cui è evidente che non c'è stata la volontà o la possibilità di recuperare con l'adempimento spontaneo;

come evidenziato nel corso delle audizioni relative al provvedimento, l'evasione fiscale si è spostata in tempi più recenti dalla sottrazione di base imponibile all'omissione del versamento e la ragione sta nella sostanziale convenienza che, specialmente i contribuenti più grandi individuano non tanto nel sottrarsi quanto piuttosto nel ritardare versamenti che essi stessi dichiarano come dovuti; secondo la Corte dei conti il fisco viene ormai considerato un finanziatore più economico, rispetto agli istituti finanziari, di una massa di debitori a elevato rischio di inesigibilità;

il provvedimento all'esame sembra ufficializzare che il mancato pagamento delle imposte può essere utilizzato come fonte di finanziamento alternativa e più « conveniente » rispetto al canale bancario e le disposizioni in materia sanzionatoria contrastano in modo troppo blando questo fenomeno che deve, invece, trovare la sua prima risposta proprio nel sistema di riscossione;

le ripetute sanatorie introdotte dall'attuale Governo hanno reso il sistema fiscale meno credibile in termini di deterrenza e ciò ha contribuito ad accumulare un magazzino di crediti fiscali inesigibili di dimensioni spropositate;

un sistema fiscale credibile ed efficiente dovrebbe prevenire il formarsi del magazzino crediti e rendere quanto più possibile difficilmente esperibile lo spostamento in avanti del momento del pagamento, agendo nella fase dell'accertamento piuttosto che nella fase della riscossione; occorre quindi dotare l'Amministrazione finanziaria di strumenti atti a scoraggiare comportamenti dilatori per scelta piuttosto che per necessità;

nello schema proposto non vi è alcuna azione preventiva che escluda la formazione dei debiti fiscali, ma esso si oc-

cupa solo della cancellazione di quelli che l'Agenzia dichiara inesigibili sulla base del tempo trascorso dal momento in cui è sorto il debito stesso, senza tenere in adeguata considerazione tutte le informazioni disponibili sulla situazione economica e finanziaria del contribuente;

sarebbe invece utile potenziare l'azione dell'Agenzia delle entrate, dotandola dei poteri e degli strumenti nonché delle risorse umane necessarie ad attuare una gestione efficiente del debito fiscale, con il supporto di strumenti di analisi dei dati massivi per predire l'efficacia reale di una pianificazione strategica dell'uso dei poteri coercitivi nei confronti di ogni singolo debitore, così da massimizzare il gettito prima che si arrivi ad utilizzare strumenti di riscossione forzata;

lo schema di decreto in oggetto dà attuazione alle previsioni dell'articolo 18 della legge delega varata dall'attuale Governo (legge 9 agosto 2023, n. 111); una legge che a giudizio di molti esperti sarebbe dovuta essere molto più ambiziosa, almeno sul profilo della riforma della riscossione rivisitando per intero il decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito, ma che invece si è limitata a dettare alcuni principi generali con finalità di semplificazione;

il testo del decreto all'esame appare limitato e non trova adeguato riscontro nel dettato della legge delega;

in particolare, entrando nel dettaglio, l'articolo 1 del provvedimento all'esame si limita ad attribuire alla convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle Entrate la pianificazione annuale dell'attività di riscossione con l'unica indicazione che quest'ultima potrà ispirarsi anche a « logiche di raggruppamento di crediti per codice fiscale » ma senza alcuna distinzione interna per dimensione del credito; in questo modo l'agente della riscossione è tenuto a trattare tutti i crediti vantati sostanzialmente nello stesso modo, senza potersi concentrare su quelli di importo più rilevante e comunque

senza poter valutare con una certa discrezionalità le situazioni più rischiose per gli interessi erariali; la citata legge delega fa esplicito riferimento ad una selezione dei crediti in questione « in relazione al valore degli stessi » (articolo 18, comma 1, lettera a.1) e non vi sarebbe pertanto alcun motivo per rinunciare a meccanismi selettivi che prendano in esplicita considerazione la diversa rilevanza dimensionale;

L'articolo 3 del provvedimento prevede il discarico automatico delle quote affidate all'Agenzia delle entrate-riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2025 e non riscosse entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello di affidamento; è sicuramente necessario evitare l'accumulo di crediti non riscossi per troppo tempo, ma rinunciare alla riscossione dopo cinque anni sembra prematuro, anche se questo avviene solo se non sono in corso procedure esecutive o concorsuali; inoltre, mentre per quanto riguarda i crediti di competenza dell'amministrazione centrale si tratterebbe di una rinuncia all'incasso da parte dell'Erario, per gli altri enti titolari è prevista la possibilità di espletare ulteriori azioni ma con maggiori difficoltà senza gli strumenti a disposizione dell'Agenzia;

sarebbe al contrario utile implementare un discarico « programmato » in base ad analisi costi-benefici prevedibilmente associati alla prosecuzione dell'azione di riscossione e che non estingua i propri effetti ad una data fissa, anche al fine di rendere credibile il sistema della riscossione ed escludere il rischio di azzardo morale da parte dei contribuenti che potrebbero essere indotti a condotte *non compliant*;

L'articolo 12 interviene sul tema della riscossione dilazionata nel tempo a fronte di situazioni di obiettiva difficoltà e si distingue il caso dell'obiettiva difficoltà solo « dichiarata » e limitata nell'importo a 120 mila euro da quella « documentata » esperibile anche per importi superiori a tale limite; il limite di 120 mila euro può apparire, in questo contesto, eccessivamente generoso e foriero di comportamenti opportunistici;

il debitore dilazionato non fornisce in questo contesto alcun manifesto impegno a garanzia della solvibilità del debito erariale. È auspicabile invece che i comportamenti del debitore cui la dilazione è stata accordata siano sottoposti a vincoli di disponibilità del relativo patrimonio quali, ad esempio, il divieto di distribuire dividendi nel periodo in cui opera la dilazione e la limitazione nell'ammontare dei compensi pagabili agli amministratori nel medesimo periodo; inoltre, al pari di un operatore finanziario, l'Agente della Riscossione dovrebbe intraprendere un'attività di monitoraggio del credito dilazionato, sulla base di alcune informazioni periodiche fornite dal contribuente, prevedendo ipotesi di revoca della dilazione non solo nel caso di mancato pagamento alla scadenza ma anche qualora le condizioni offerte in sede di dilazione si modificino in misura significativa o i vincoli apposti in sede di concessione non vengano rispettati ed infine la riscossione dilazionata nel tempo dovrebbe essere concessa con meno generosità nei casi di recidiva;

L'adesione alle rottamazioni stanno minando le entrate del Bilancio dello Stato perché quasi la metà dei contribuenti dopo aver aderito smette di pagare; come riportato nei documenti allegati al provvedimento la percentuale media di decadenza è pari al 51 per cento; più della metà di coloro che hanno optato per la rate quindi non le ha pagate e il Governo è prontamente intervenuto con una norma *ad hoc* per la rimessione in termini;

le conseguenze di questa politica delle continue sanatorie che sta portando avanti l'attuale Governo sono gravissime; si favorisce una cultura dell'evasione da riscossione che comporta la riduzione del gettito perché l'aspettativa di nuovi condoni provoca una infedeltà fiscale, incoraggiando la prosecuzione di comportamenti evasivi; al contempo vi è una perdita di fiducia da parte dei contribuenti onesti e si producono distorsioni della concorrenza tra imprese;

ancora una volta il Governo, con questo provvedimento, prende una misura

che rafforza la differenza tra il trattamento fiscale di lavoratori dipendenti e pensionati e favorisce gli autonomi, partite Iva e imprenditori;

le minori entrate per il bilancio dello Stato rischiano di concretizzarsi negli anni futuri in tagli alla sanità e al *welfare* che il Governo sta già attuando e che aumentano le disuguaglianze tra chi può permettersi cure e chi non ha sufficienti capacità economiche;

il Governo manca di una strategia complessiva nella gestione delle imposte non pagate e sta procedendo con una visione di breve periodo per fare cassa,

esprime

**PARERE CONTRARIO.**

Merola, D'Alfonso, Toni Ricciardi, Stefanazzi, Tabacci.