



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori CALANDRINI, GARNERO SANTANCHÈ, MAFFONI,  
PETRENGA, RAUTI e RUSPANDINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GIUGNO 2021**

Misure in materia di oneri di riscossione dei tributi e di sanzioni  
per tardivi versamenti

ONOREVOLI SENATORI. – Pressante è l'esigenza di adottare disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Plurime leggi, nel tempo, hanno disciplinato l'attività dell'Agenzia delle entrate – Riscossione – fino al 30 giugno 2017 Equitalia. In particolare, gli interventi normativi approvati negli ultimi anni mirano ad andare incontro alle esigenze dei cittadini.

Come noto la materia della riscossione è regolata dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante « Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito », che al capo II si occupa della riscossione mediante ruoli. In particolare, l'articolo 11 statuisce che: « nei ruoli sono iscritte le imposte, le sanzioni e gli interessi ».

Le cartelle di pagamento, redatte in conformità al modello approvato con decreto del Ministero delle finanze, contengono l'intimazione ad adempiere. Nella cartella, oltre alle somme contenute nel ruolo – tributi, sanzioni, somme aggiuntive se si tratta di contributi INPS calcolati fino alla formazione del ruolo dall'ente impositore o eventuali interessi di ritardato pagamento – vi sono le somme addebitate a titolo di compenso di riscossione – ovvero una somma aggiuntiva la cui ragione di essere sarebbe quella di remunerare l'agente della riscossione per il servizio prestato.

Lo schema di calcolo prevede che la base di calcolo degli oneri di riscossione siano le somme iscritte a ruolo più l'interesse di mora, cui si sommano le sanzioni e le ulteriori somme aggiuntive, con la sola esclusione delle spese di notifica.

È subito evidente come, attraverso tale schema di calcolo e con l'applicazione di una percentuale in misura fissa, il compenso di riscossione possa assumere importi rilevanti, an-

che di centinaia di migliaia di euro, perdendo così la connotazione di « compenso per la riscossione » volto alla remunerazione dell'attività svolta dal concessionario. Al riguardo, si evidenzia come l'addebito ai contribuenti dell'aggio in misura non parametrata ai costi effettivi di riscossione fosse vietato fin dalla delega al Governo per la riforma tributaria di cui alla legge n. 825 del 1971.

È con l'entrata in vigore del decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 159, che ha sostituito il discusso articolo 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999, che l'aggio viene definito (si veda l'articolo 9 del decreto legislativo n. 159 del 2015) quale « onere di riscossione » nei seguenti termini:

« [...] agli agenti della riscossione sono riconosciuti gli oneri di riscossione e di esecuzione commisurati ai costi per il funzionamento del servizio. [...] ».

Come evidente, sia nella formulazione più recente che in quella originaria, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999 fa sempre riferimento all'aggio come una « remunerazione per l'attività svolta dai concessionari della riscossione per l'attività svolta ».

A dispetto del contenuto letterale della norma, nella prassi applicativa, non vi è mai stata un'effettiva commisurazione dell'aggio all'attività effettivamente svolta dal concessionario per la riscossione, dal momento che il concessionario ha sempre applicato delle percentuali fisse sulle somme iscritte al ruolo, comprensive di interessi e sanzioni, sì da comportare, in non rari casi, un aggravio spropositato a carico dei contribuenti assolutamente non commisurato all'effettiva attività svolta. Sul punto numerose sono state le sentenze delle commissioni tributarie che hanno ridotto le somme pretese a titolo di aggio per via della loro manifesta spropor-

zione rispetto all'opera effettivamente svolta dal concessionario per la riscossione, nel rispetto del principio della necessaria proporzionalità tra misura dell'aggio e costo effettivo di riscossione.

Se, infatti, appare giustificato che al contribuente il quale con il suo inadempimento ha dato origine alla procedura coattiva siano imputati i costi del servizio di riscossione, non è ragionevole che gli siano imputati oneri eccessivi che oltrepassino a dismisura il costo della procedura.

Il citato decreto legislativo n. 159 del 2015 all'articolo 9 ha stabilito che, a partire dai carichi affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2016, l'aggio è sostituito dagli «oneri di riscossione», che sono dovuti per il funzionamento del servizio nazionale di riscossione, prevedendo una riduzione dei costi per il cittadino che risultano allo stato insufficienti.

In caso di pagamento effettuato entro sessanta giorni dalla notifica della cartella, tali oneri sono pari al 3 per cento delle somme dovute. In caso di pagamento effettuato dopo sessanta giorni dalla data di notifica della cartella gli «oneri di riscossione», interamente a carico del debitore, sono pari al 6 per cento dell'importo dovuto.

La definizione più recente conserva un collegamento funzionale tra il compenso di riscossione e «i costi di funzionamento del servizio» degli agenti di riscossione. La progressiva riduzione dell'ammontare dell'onere di riscossione non risolve tuttavia le evidenziate questioni relative alla sua illiceità, in quanto si tratta di compenso non commisurato ai costi effettivi di riscossione, bensì parametrato in misura percentuale al credito iscritto a ruolo.

In senso conforme si è recentemente espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 120 del 10 giugno 2021. Il legislatore, secondo la sentenza, deve valutare se l'aggio conserva ancora «una sua ragion d'essere - posto che rischia di far ricadere

(o fa attualmente ricadere, come si è visto) su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati -; o non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema».

Nonostante le recenti norme introdotte con la legge 11 marzo 2014, n. 23, nota come «delega fiscale», e dai relativi decreti attuativi in ambito di sanzioni, compenso degli agenti di riscossione e interessi, l'aggravio sulle cartelle esattoriali cagionato da sanzioni edittali, interessi di mora e compensi esattoriali di riscossione rimane eccessivamente oneroso e costituisce un ostacolo al recupero delle somme iscritte al ruolo.

La situazione risulta ancor più aggravata in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Gli oneri già di per sé eccessivi renderanno ancor più difficoltoso, in un contesto di crisi economica caratterizzata per la mancanza di liquidità, il recupero delle predette somme.

Con il presente disegno di legge si intende fissare un meccanismo che premi il contribuente operoso, consentendo un rinnovato rapporto tra pubblica amministrazione e contribuente, oltre a un recupero più rapido e lo sblocco di una notevole quantità di crediti incagliati, fissando tetti al ribasso e certi ai suddetti oneri.

Il disegno di legge rappresenta una prima risposta alla fase emergenziale, in grado di rendere più efficiente, ma anche più equilibrato, il sistema della riscossione, che quindi tenga anche conto delle reali difficoltà dei contribuenti. Si tratta, però, solo di una «tappa intermedia», in quanto risulta ormai indifferibile, come manifestato dalla stessa Corte costituzionale, un intervento normativo il cui obiettivo non può essere parziale, ma che deve rinnovare completamente l'intero sistema di riscossione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 9 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 2, lettera *a)*, numero 3), le parole: « e dei relativi interessi di mora riscossi » sono soppresse;

*b)* dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis.* Gli oneri di riscossione a carico del debitore di cui ai commi 1 e 2 non possono in ogni caso superare complessivamente il 9 per cento delle somme iscritte a ruolo ».

2. All'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 159, le parole: « 4,5 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « 3 per cento ».

### Art. 2.

1. All'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* il comma 1 è sostituito dal seguente:

« *1.* Chi non esegue, in tutto o in parte, alle prescritte scadenze, i versamenti in acconto, i versamenti periodici, il versamento di conguaglio o a saldo dell'imposta risultante dalla dichiarazione, detratto in questi casi l'ammontare dei versamenti periodici e in acconto, ancorché non effettuati, è soggetto a sanzione amministrativa pari al 10 per cento di ogni importo non versato, an-

che quando, in seguito alla correzione di errori materiali o di calcolo rilevati in sede di controllo della dichiarazione annuale, risulti una maggiore imposta o una minore eccedenza detraibile. Per i versamenti effettuati con un ritardo non superiore a centoventi giorni, la sanzione di cui al primo periodo è ridotta alla metà. Per i versamenti effettuati con un ritardo non superiore a trenta giorni, la sanzione non è dovuta »;

b) al comma 2, dopo le parole: « la sanzione di cui al comma 1 » sono inserite le seguenti: « , ridotta al 5 per cento, ».

#### Art. 3.

1. All'articolo 19, comma 1, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, le parole: « superiore a 60.000 euro » sono sostituite dalle seguenti: « superiore a 100.000 euro ».

#### Art. 4.

1. All'articolo 36-*bis*, comma 3, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, dopo le parole: « o una maggiore imposta » sono inserite le seguenti: « o un omesso versamento » e le parole: « è comunicato al contribuente » sono sostituite dalle seguenti: « deve essere comunicato al contribuente ».

#### Art. 5.

1. All'articolo 54-*bis*, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo le parole: « o una maggiore imposta » sono inserite le seguenti: « o un omesso versamento » e le parole: « è comunicato » sono sostituite dalle seguenti: « deve essere comunicato ».





€ 1,00