



**Atto Governo 185**

**“Schema di decreto legislativo recante misure  
per la semplificazione e razionalizzazione delle  
norme in materia di riscossione”**

**Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili**

**Osservazioni e proposte di modifica**

**Roma, 8 luglio 2015**

---

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (CNDCEC) pur esprimendo una valutazione sostanzialmente positiva circa l'impianto complessivo del Decreto Legislativo in materia di riscossione, vuole, sin d'ora, evidenziare come quest'ultimo non risponda a tutti gli obiettivi primari contenuti nella legge delega.

Oltre alle notazioni critiche sulle singole disposizioni che si esporranno nel proseguo, occorre rilevare come non sia stata attuata la previsione riguardante l'attuazione del principio della (tendenziale) generalizzazione del meccanismo della compensazione tra crediti d'imposta spettanti al contribuente e debiti tributari a suo carico. Di conseguenza, l'art. 8 della L. n. 212/2000 continua ad essere relegato al ruolo di norma manifesto e la disciplina della compensazione tributaria continua ad essere improntata al metodo casistico e frammentario, sicuramente d'ostacolo al perseguimento della certezza, efficienza ed efficacia dell'attività di riscossione.

\*\*\*\*\*

Per quanto riguarda le specifiche disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo si espongono di seguito una serie di notazioni critiche (soltanto per le disposizioni in relazione alle quali si rendono necessarie), seguendo l'ordine di numerazione degli articoli del decreto oggetto di commento.

#### **Art. 1 (Sospensione legale della riscossione).**

Appare irrazionale ed eccessivamente penalizzante per il contribuente l'eliminazione della lett. f) del vigente comma 538 dell'art. 1 della L. 24 dicembre 2012, n. 228 ("*qualsiasi altra causa di inesigibilità del credito*") sulla disciplina della sospensione legale della riscossione. Difatti, spesso il credito tributario non è riscuotibile per motivi diversi da quelli tipizzati dal comma 538, lettere da a) ad e) (es. prescrizione o decadenza antecedenti al caso in cui il ruolo è divenuto esecutivo, provvedimento di sgravio, pagamento, ecc.). L'eliminazione della predetta lett. f) non consente dunque di ottenere la sospensione della riscossione per motivi altrettanto validi, facilmente verificabili dall'ente creditore (basti pensare ai casi di mancata o irregolare notifica degli atti sui quali è fondato il ruolo).

Si chiede dunque di eliminare la prevista abrogazione della lettera f) del vigente comma 538.

Inoltre, con riguardo alla previsione dell'inammissibilità della reiterazione dell'istanza del contribuente, si chiede di precisare che la suddetta reiterazione è impedita solo se fondata sui medesimi motivi, in quanto il contribuente potrebbe presentare una seconda istanza per motivi diversi dai precedenti, nel frattempo intervenuti.

#### **Art. 2 (Rateazione delle somme dovute a seguito dell'attività di controllo e accertamento dell'Agenzia delle entrate).**

La disposizione non coglie appieno le indicazioni della legge delega contenute nell'articolo 6, comma 5, lettera c).

Invero, non è stato effettivamente colmato il divario esistente tra il numero delle rate concesse a seguito di riscossione dei carichi iscritti a ruolo (fino a settantadue mensili, numero confermato anche dall'art. 10 del presente schema di decreto legislativo) e numero delle rate previste nel caso di altre forme di rateizzazione (in specie di quelle, previste all'art. 2 del presente schema di decreto legislativo, relative alle comunicazioni di irregolarità inviate dall'Agenzia delle entrate e di quelle previste da taluni istituti definatori dell'accertamento), il cui numero massimo è fissato rispettivamente

---

in otto o venti (per importi superiori ad euro “cinquemila”) trimestrali di pari importo (per le comunicazioni di irregolarità inviate dall’Agenzia delle entrate) ed otto o sedici (per importi superiori ad euro “cinquantamila”) trimestrali di pari importo (per taluni istituti definatori dell’accertamento).

Si chiede dunque di uniformare la disciplina del numero massimo di rate concedibili nelle varie forme di rateizzazione, in particolare aumentando il numero massimo delle rate concedibili nei casi contemplati dalla presente disposizione, uniformandolo a quello previsto per i carichi tributari iscritti a ruolo.

Si chiede inoltre, sempre nell’ottica di ampliare l’ambito applicativo dell’istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l’efficienza e l’efficacia dell’attività di riscossione, come disposto dall’art. 6, comma 5, della legge delega, di concedere al contribuente la possibilità di rateizzare anche solo parzialmente i carichi tributari che lo riguardano.

Si chiede, infine, di stabilire che gli enti creditori devono imputare i pagamenti rateali del contribuente ai diversi debiti tributari (ed ai relativi interessi, sanzioni ed altri oneri di riscossione) oggetto della rateazione in base ai criteri dettati dall’art. 1193 c.c., cioè al fine di poter quantificare esattamente i debiti residui per eventuali ipotesi di decadenza dalla rateazione.

### **Art. 3 (Inadempimenti nei pagamenti delle somme dovute a seguito dell’attività di controllo dell’Agenzia delle entrate).**

La disposizione, nell’intento di uniformare la disciplina dell’inadempimento nei pagamenti rateali delle somme dovute a seguito dell’attività di controllo dell’Agenzia delle entrate, non coglie appieno le indicazioni della legge delega contenute nell’articolo 6, comma 5, lettere c) e d).

In primo luogo, anche tale disposizione non riesce a colmare pienamente il divario esistente tra la decadenza dal beneficio della rateazione riguardante i carichi iscritti a ruolo (che l’art. 10 del presente schema di decreto legislativo collega al mancato pagamento di cinque rate mensili, anche non consecutive) e la decadenza dal beneficio della rateazione riguardante altre forme di rateizzazione per i debiti non ancora iscritti a ruolo (che la presente disposizione collega al mancato pagamento di una delle rate trimestrali successive alla prima entro il termine di pagamento della rata successiva).

Si chiede dunque di uniformare la disciplina della decadenza dalla rateazione riguardante i diversi carichi tributari, in particolare aumentando a due il numero di rate trimestrali (anche non consecutive) rimaste inevase che fa scattare la decadenza dalla rateazione relativa ai debiti tributari non ancora iscritti a ruolo.

Inoltre, la disciplina del “lieve” inadempimento che esclude la decadenza dalla rateazione appare eccessivamente restrittivo rispetto all’intento della legge delega, in particolare con riferimento al tardivo versamento della prima rata di cui alla lett. b) del comma 3 del neo introdotto art. 15-ter del DPR n. 602/73.

Si chiede, pertanto, di stabilire che la decadenza dalla rateazione è esclusa in caso di tardivo versamento della prima rata non superiore a “quindici giorni”.

Infine, sempre nell’intento di armonizzare la rateizzazione dei debiti tributari ai sensi dell’art. 6, comma 5, lett. c) della legge delega, si chiede di prevedere, anche per le forme di rateizzazione contemplate nella presente disposizione, la

---

possibilità di rateizzare nuovamente il carico tributario residuo a seguito dell'intervenuta decadenza, come stabilito dall'art. 19, comma 3, del DPR n. 602/73 come modificato dall'art. 10 del presente schema di decreto legislativo per le rateazioni riguardanti i tributi iscritti a ruolo.

#### **Art. 4 (Termini per la notifica della cartella di pagamento. Casi particolari).**

La nuova lett. c-bis) del comma 1 dell'art. 25 del DPR n. 602/73 appare irrazionale, poiché fa decorrere il termine triennale per la notifica della cartella di pagamento, in caso di inadempimento di cui al nuovo art. 15-ter dello stesso DPR, dalla scadenza dell'ultima rata del piano di rateazione.

Trattandosi di inadempimento che provoca la decadenza dalla rateazione, si chiede che il termine triennale per la notifica della cartella di pagamento decorra dall'intervenuta decadenza prevista dalla legge.

Il nuovo comma 1-bis del citato art. 25 introduce una disciplina di favore con riguardo alla decadenza relativa ai crediti erariali nelle procedure concorsuali tese ad evitare il fallimento. In particolare, è previsto un termine triennale per la notifica della cartella di pagamento relativa a crediti tributari rientranti in determinate procedure concorsuali successivamente annullate o revocate, decorrente dalla pubblicazione della revoca o annullamento. Si tratta di una disposizione ingiustificata, che si chiede di eliminare. Invero, durante le procedure concorsuali, attuandosi il concorso dei creditori sul patrimonio del creditore, le scadenze sono sospese *ex lege* (si veda, ad esempio, l'art. 168 della legge fallimentare sulla sospensione delle scadenze a seguito della pubblicazione del ricorso di concordato preventivo, peraltro citato nella relazione illustrativa allo schema del decreto legislativo) per tutti i creditori, compreso l'erario. Non vi è, dunque, alcun rischio di inesigibilità da contrastare con la presente disposizione.

Il successivo comma 1-ter della stessa disposizione consente, poi, in modo decisamente criticabile, l'insinuazione dei crediti tributari al passivo fallimentare senza necessità di notificare la cartella di pagamento. Ove ciò fosse consentito, attesa la specialità della giurisdizione tributaria confermata, nel fallimento, dall'art. 88 del DPR n. 602/1973, il curatore fallimentare non potrebbe mai contestare le pretese erariali in quanto, in assenza della cartella di pagamento, non vi sarebbe alcun atto autonomamente impugnabile dinanzi al giudice tributario, ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs. n. 546/1992. Peraltro, in virtù della predetta specialità della giurisdizione tributaria, nemmeno il giudice delegato al fallimento potrebbe giudicare in ordine alle contestazioni del curatore circa il merito delle pretese erariali. Tutto ciò causerebbe un'ingiustificabile elisione delle ragioni di tutela degli altri creditori concorsuali (e del fallito, trattandosi del suo patrimonio) avverso i crediti tributari, oltre che la violazione della *par condicio creditorum*. Si chiede, pertanto, di eliminare tale disposizione.

#### **Art. 5 (Concentrazione della riscossione nell'accertamento).**

La modifica della lettera b) apportata dalla disposizione al comma 1 dell'art. 29 del DL n. 78/2010 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 122/2010) appare eccessivamente gravosa per il contribuente.

Invero, se può trovare qualche giustificazione per le pretese tributarie che derivano da sentenze favorevoli all'Amministrazione passate in giudicato, l'eliminazione della sospensione legale della riscossione (per centottanta giorni dall'affidamento in carico all'agente della riscossione) per gli accertamenti non impugnati dal contribuente, ovvero per l'intimazione di pagamento di quanto dovuto a seguito della decadenza della rateazione, espone il contribuente ad

---

un'ingiustificata accelerazione della riscossione di crediti tributari per nulla definitivi. Difatti, vi possono essere casi in cui l'avviso di accertamento non è stato impugnato dal contribuente in quanto mai ricevuto e, quindi, la sospensione legale della riscossione consente di difendersi avverso tale vizio, senza dover pagare subito, avverso il successivo avviso di presa in carico comunicato al contribuente dall'agente della riscossione. Similmente, in relazione alle somme dovute a seguito di decadenza dalla rateazione, l'iscrizione a ruolo dell'Ufficio potrebbe essere viziata, sia con riferimento ai calcoli (anche degli interessi) delle somme restanti da pagare, sia con riguardo alla corretta imputazione dei versamenti precedentemente eseguiti dal contribuente.

In altri termini, la presunta definitività delle pretese erariali per le fattispecie da ultimo menzionate non può essere assimilata al definitivo accertamento derivante dal giudicato, per cui si chiede di eliminare la previsione *de qua* per gli accertamenti esecutivi non impugnati dal contribuente e per il recupero di somme derivanti da decadenza dalla rateazione.

Occorre, inoltre, evidenziare che la disposizione non risponde all'obiettivo primario contemplato dalla legge delega, il cui art. 6, comma 5, lett. b), prevede, **anche ove la riscossione sia concentrata nell'atto di accertamento**, l'introduzione di meccanismi automatici per la concessione della dilazione di pagamento prima dell'affidamento in carico all'agente della riscossione, ove ricorrano specifiche evidenze che dimostrino una temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

In termini più generali, il decreto delegato potrebbe costituire l'occasione per estendere la sospensione legale de qua sino alla data dell'ordinanza della Commissione tributaria che decide sull'istanza cautelare presentata dal contribuente.

#### **Art. 7 (Rateazione imposta di successione).**

Anche con riguardo alla rateazione dell'imposta di successione, la disciplina del "lieve" inadempimento che esclude la decadenza dalla rateazione appare eccessivamente restrittivo rispetto all'intento della legge delega, in particolare con riferimento al tardivo versamento della prima rata di cui alla lettera b) del comma 4 dell'art. 38 del D.Lgs. n. 346/90.

Si chiede, pertanto, di stabilire che la decadenza dalla rateazione è esclusa in caso di tardivo versamento della prima rata non superiore a "quindici giorni".

Inoltre, l'eliminazione della previsione contenuta nel vigente comma 5 dell'art. 38 del D. Lgs. n. 346/1990, in base alla quale l'Ufficio può concedere un'altra dilazione ancorché il contribuente sia già decaduto dal beneficio della dilazione, appare in contrasto con l'intento di armonizzare la rateizzazione dei debiti tributari ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. c) della legge delega. Peraltro, con riferimento ai carichi iscritti a ruolo, l'art. 10, comma 1, lett. a) n. 3) del presente schema di decreto legislativo consente, a prescindere dall'assenza di ogni forma di garanzia da parte del contribuente, la possibilità di rateizzare nuovamente il carico tributario residuo a seguito dell'intervenuta decadenza.

Si chiede pertanto, sempre nell'intento di armonizzare la rateizzazione dei debiti tributari ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. c) della legge delega, di mantenere l'attuale formulazione comma 5 dell'art. 38 del D. Lgs. n. 346/1990, in base alla quale l'Ufficio può concedere un'altra dilazione ancorché il contribuente sia già decaduto dal beneficio della dilazione.

---

## **Art. 9 (Oneri di funzionamento del servizio nazionale di riscossione).**

Nonostante il mutamento della denominazione (da “compenso” ad “onere di riscossione”) e gli abbattimenti sulla percentuale (dall'8% al 6% delle somme iscritte a ruolo, con riduzione del 50% in caso di pagamento effettuato entro sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo, tale percentuale scende al 2% delle somme iscritte a ruolo riscosse oltre sessanta giorni dalla notifica della cartella), la disposizione non ha risolto i dubbi di legittimità costituzionale che da tempo la dottrina e la giurisprudenza continuano a palesare in relazione all'aggio spettante all'agente della riscossione.

A prescindere dalla questione riguardante la configurabilità dell'onere di riscossione quale aiuto di Stato, che imporrebbe un approfondimento circa la natura economica o meno dell'attività di riscossione svolta dall'agente, permangono i profili di illegittimità costituzionale dell'onere. In particolare, l'effettiva commisurazione dell'onere di riscossione (a carico del debitore) ai costi del servizio non può essere ancorata alle “somme iscritte a ruolo”. E' anche superfluo ribadire che nell'attuale sistema di riscossione, a differenza del passato, il soggetto che svolge il servizio non corre alcun rischio imprenditoriale (derivante, in passato, dal sistema del “non riscosso” per “riscosso”), per cui la commisurazione dell'onere di riscossione alle “somme iscritte a ruolo” è irrazionale ed illegittima. Tale commisurazione, infatti, impone di qualificare il suddetto onere di riscossione (come diffusamente evidenziato in dottrina) quale “sovraimposta”, “tributo di scopo”, ovvero “sanzione punitiva” per l'omesso tempestivo versamento dei tributi, con la conseguente indubbia illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 53 e 97 Cost. Inoltre, la società Equitalia Spa non è un soggetto terzo che assume un rischio imprenditoriale correlato all'assolvimento di un'attività propria dell'Amministrazione finanziaria, ma è un ente strumentale della stessa Amministrazione che, quindi, non ha diritto ad alcun compenso.

Si chiede, dunque, di eliminare ogni commisurazione dell'onere di riscossione a carico del debitore alle “somme iscritte a ruolo” per parametrarlo all'onere economico effettivamente sostenuto dall'Agente per lo svolgimento dell'attività di riscossione coattiva.

In subordine si chiede, poi, di eliminare l'onere di riscossione nelle domande di insinuazione al passivo del fallimento presentate dall'agente della riscossione.

Invero l'insinuazione al passivo fallimentare di tale onere, posto a carico del debitore fallito, si traduce inevitabilmente nel depauperamento delle risorse destinate alla soddisfazione di tutti i creditori concorsuali, i quali subiscono, di fatto, il peso economico che ne deriva. In altri termini, l'onere economico correlato ad un servizio (per la riscossione delle entrate pubbliche) reso nei confronti di uno dei creditori del fallito, ancorché qualificato dalla veste pubblica, finisce per essere irragionevolmente traslato, di fatto, a carico degli altri creditori del fallito, ai quali, peraltro, non è riconosciuto il medesimo diritto.

## **Art. 10 (Dilazione di pagamento).**

La modifica del comma 1-quater dell'art. 19 del DPR n. 602/1973 apportata dalla disposizione è imprecisa, in quanto subordina l'iscrizione dell'ipoteca e del fermo amministrativo, tra l'altro, al mancato accoglimento della richiesta di rateazione da parte dell'agente e, allo stesso modo, impedisce l'avvio di nuove azioni esecutive sino all'eventuale rigetto della stessa. Si chiede di precisare, in proposito, che tali previsioni si riferiscono esclusivamente alle domande di rateazione per importi superiori a cinquantamila euro, in relazione ai quali il contribuente deve documentare la

---

temporanea situazione di obiettiva difficoltà. Per gli importi inferiori a tale soglia, difatti, la concessione della rateazione è automatica e non prevede alcuna discrezionalità dell'agente ai fini dell'accoglimento della richiesta.

Inoltre, sempre in relazione al comma 1-quater, si chiede si consentire la rateazione anche per le somme oggetto della disciplina sul cd. "blocco dei pagamenti" di cui all'art. 48-bis del DPR n. 602/1973, che, a seguito dell'accoglimento delle richieste di dilazione dei pagamenti dei crediti iscritti a ruolo, deve ritenersi sospesa. Allo stesso modo, similmente a quanto previsto dal cd. decreto "Milleproroghe" (DL n. 192/2014), si chiede di stabilire che le aziende e le società possano richiedere alle Amministrazioni pubbliche e alle società a prevalente partecipazione pubblica il pagamento di somme superiori a diecimila euro, di cui risultano creditrici, anche in presenza di partite debitorie iscritte a ruolo almeno pari a quell'importo, purché abbiano già ottenuto la rateazione.

Tutto ciò, sempre nell'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'art. 6, comma 5, della legge delega.

La modifica apportata dalla disposizione al comma 3 dell'art. 19 del DPR n. 602/1973 appare eccessivamente gravosa per il contribuente. La riduzione, da "otto" a "cinque", del numero di rate impagate che fa scattare la decadenza dalla rateazione non è in linea con l'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'art. 6, comma 5, della legge delega.

Si chiede, dunque, di eliminare tale previsione.

Inoltre, con riferimento alla modifica della lettera c) del comma 3 dell'art. 19 del DPR n. 600/73 apportata dalla disposizione, si chiede di stabilire, in coerenza a quanto previsto dal riformulato comma 1-quater della stesso art. 19, che anche nei casi di nuova rateizzazione l'agente della riscossione non possa iscrivere ipoteca e fermo amministrativo (ad eccezione dei casi di rigetto dell'istanza per importi superiori a cinquantamila euro), né possa avviare nuove azioni esecutive o proseguire quelle in corso.

Ancora, si chiede, sempre nell'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, come disposto dall'art. 6, comma 5, della legge delega, di concedere al contribuente la possibilità di rateizzare anche solo parzialmente i carichi tributari per tributi iscritti a ruolo che lo riguardano.

Si chiede infine, anche per i tributi iscritti a ruolo, di stabilire che gli enti creditori devono imputare i pagamenti rateali del contribuente ai diversi debiti tributari (ed ai relativi interessi, sanzioni ed altri oneri di riscossione) oggetto della rateazione in base ai criteri dettati dall'art. 1193 c.c. Ciò, al fine di poter quantificare esattamente i debiti residui per eventuali ipotesi di decadenza dalla rateazione.