

RIDURRE L'AGGIO DI EQUITALIA S.P.A.

Prima parte

di Maurizio Villani

Con la recente finanziaria d'estate da 25 miliardi di euro (D.L. n. 78/2010 convertito con la Legge n. 122/2010), il legislatore ha completato il progetto di rafforzamento delle procedure di riscossione prevedendo che gli accertamenti che saranno notificati a partire dal 1° luglio 2011 contengano l'intimazione ad adempiere entro il termine di presentazione del ricorso (art. 29 L. n. 122 cit.).

In sostanza, con le suddette modifiche, il legislatore ha ulteriormente potenziato ed accelerato la fase della riscossione, ma al tempo stesso dimentica di bilanciare le attività difensive del contribuente che, oggi, deve contrastare le incisive attività esecutive di Equitalia S.p.A. con mezzi processuali limitati.

Con questo articolo, però, voglio analizzare quali sono i soli compensi (aggio ed altri) di Equitalia S.p.A. per l'esercizio della propria attività pubblica e considerare se è possibile rideterminarli, anche perché incidono in maniera non indifferente sul totale delle somme che i contribuenti devono pagare, con il rischio, in caso di inadempimento totale o parziale, di subire gravi e pesanti procedure esecutive (ipoteche, fermi, sequestri, fallimenti fiscali, pignoramenti presso terzi, ecc.).

Al rapporto esattoriale ineriscono numerosi diritti a favore di Equitalia S.p.A.:

- 1) **diritto all'aggio (oggi 9% fisso);**
- 2) **percentuale sull'interesse di mora (oggi 0,615% annuo);**
- 3) **diritto alle spese di esecuzione ed alle spese di notifica;**
- 4) **diritto al rimborso delle quote inesigibili.**

In ogni caso, è importante ricordare che, **a decorrere dall'1 ottobre 2006, è stato soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione e le funzioni relative alla riscossione nazionale sono state attribuite all'Agenzia delle Entrate che le esercita**

tramite Equitalia S.p.A., sulla quale svolge attività di coordinamento, attraverso la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da assumere nello stesso consiglio (art. 3, comma 1, D.L. n. 203 del 2005, convertito con modificazioni dalla L. n. 248 del 02 dicembre 2005).

A) AGGIO

L'art. 17, c. 1, D.Lgs. n. 112 del 13 aprile 1999 stabilisce che l'attività dei concessionari (oggi agenti della riscossione) **è remunerata con un aggio**.

L'aggio ha natura tributaria; infatti, per il contribuente tenuto a pagarlo l'aggio ha natura tributaria ed è, precisamente, una integrazione del tributo iscritto a ruolo.

Come accennato in precedenza, il sistema di affidamento in concessione è stato soppresso e le relative funzioni, oggi, sono attribuite **soltanto all'Agenzia delle entrate**, la quale le esercita attraverso la società **Equitalia S.p.A.** (prima Riscossione S.p.A.) al cui capitale partecipa, oltre la suddetta Agenzia nella misura del 51%, anche l'INPS al 49%.

La misura dell'aggio, nel corso degli anni, ha subito rilevanti **modifiche**, tanto è vero che il succitato art. 17 D.Lgs. n. 112 del 1999 è stato più volte modificato, come dalla seguente sintetica esposizione.

1) Testo in vigore sino al 02 ottobre 2006

L'art. 17 cit. prevedeva le seguenti determinazioni, a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 193 del 27 aprile 2001:

- l'attività dei concessionari era remunerata con un aggio sulle somme iscritte a ruolo riscosse; l'aggio era pari ad una percentuale tra un minimo ed un massimo di tali somme da determinarsi, per ogni biennio, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre dell'anno precedente il biennio di

riferimento, **sulla base di determinati e specifici criteri tassativamente esposti;**

- l'aggio era a carico del debitore in misura **non superiore al 4,65 per cento** della somma iscritta a ruolo; l'aggio a carico totale del debitore era dovuto **soltanto** in caso di mancato pagamento entro la scadenza della cartella di pagamento e la sua misura era determinata con il succitato decreto ministeriale;

- la restante parte dell'aggio era a carico dell'ente creditore;

- il servizio di riscossione connesso alla gestione degli **“avvisi bonari”** poteva essere remunerato con un aggio sulle somme riscosse, determinato, in misura pari al 60% dell'aggio calcolato come sopra, tenendo conto dei singoli ambiti territoriali, per i minori costi rispetto alla riscossione tramite cartella (D.M. 08/06/2001, in G.U. n. 179 del 03/08/2001, in vigore dal 18 agosto 2001).

2) Testo in vigore dal 03 ottobre 2006 al 31 dicembre 2008

L'art. 17 cit., per il succitato periodo temporale, a seguito delle modifiche intervenute con il D.L. n. 262 del 03 ottobre 2006, convertito con modificazioni dalla Legge n. 286 del 24 novembre 2006, prevedeva le seguenti determinazioni:

- **l'attività dei concessionari era remunerata con un aggio sulle somme iscritte a ruolo riscosse;** l'aggio era pari ad una **percentuale tra un minimo ed un massimo** di tali somme da determinarsi, per ogni biennio, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre dell'anno precedente il biennio di riferimento, **sulla base di determinati e specifici criteri tassativamente esposti;**

- l'aggio era a carico del debitore in una misura determinata con un decreto ministeriale, **e comunque non superiore al 5 per cento delle somme iscritte a ruolo,** in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella di pagamento; in tale caso, la restante parte dell'aggio era a carico dell'ente creditore;

- integralmente a carico del debitore, in caso contrario;

- il servizio di riscossione connesso alla gestione degli “**avvisi bonari**” poteva essere remunerato con un aggio sulle somme riscosse, determinato, in misura pari al 60% dell’aggio calcolato come sopra, tenendo conto dei singoli ambiti territoriali, per i minori costi rispetto alla riscossione tramite cartella (D.M. 08/06/2001, in G.U. n. 179 del 03/08/2001, in vigore dal 18 agosto 2001).

3) Testo in vigore dall’1 gennaio 2009

L’art. 17 cit., a seguito delle ulteriori e più rilevanti modifiche apportate dal D.L. n. 185 del 29/11/2008, convertito dalla Legge n. 2 del 28/01/2009 (in suppl. ord. n. 14 alla G.U. n. 22 del 28/01/2009), **a far data dall’01 gennaio 2009**, stabilisce che:

- l’attività degli agenti della riscossione è remunerata con un aggio pari al **9% (nove per cento) delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora e che è a carico del debitore:**
 - a) in misura del 4,65 per cento** delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella; in tal caso, la restante parte dell’aggio è a carico dell’ente creditore;
 - b) integralmente a carico del debitore, in caso contrario, senza tenere conto della sospensione feriale dei termini;**
- limitatamente **alla riscossione spontanea a mezzo ruolo** (pagamento di entrate extratributarie, di imposte relative a redditi soggetti a tassazione separata o quando la somma che deve pagare il debitore deve essere suddivisa in più rate su richiesta dello stesso), l’aggio spetta agli agenti della riscossione nella percentuale **dell’1% (uno per cento)**, come stabilito dal decreto del 04 agosto 2000 del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 201 del 29 agosto 2000;
- tutte le percentuali di cui sopra possono essere rideterminate con decreto non regolamentare del Ministro dell’Economia e delle Finanze, nel limite di due punti percentuali di differenza rispetto a quelle sopracitate, tenuto conto del carico dei ruoli affidati, dell’andamento delle riscossioni e dei costi del sistema;

- l'agente della riscossione trattiene l'aggio all'atto del riversamento all'ente impositore delle somme riscosse.

Quindi, la percentuale dell'aggio, oggi, è calcolata su due voci:

- somme iscritte a ruolo riscosse;
- relativi interessi di mora.

In definitiva, oggi, il contribuente deve pagare ad Equitalia S.p.A. le seguenti percentuali di aggio:

- **4,65%**, in caso di pagamento entro 60 giorni dalla notifica della cartella esattoriale, senza tenere conto della sospensione feriale dei termini;
- **9%**, in caso contrario, senza alcun frazionamento annuale e senza tenere conto della sospensione feriale dei termini;
- **1%**, limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo (**art. 32 D.Lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999**);
- **9% sui relativi interessi di mora (in sostanza, pari allo 0,615% annuo), in caso di pagamento dopo 60 giorni dalla notifica della cartella esattoriale (novità rispetto agli anni precedenti) e senza tenere conto della sospensione feriale dei termini.**

Alla luce di quanto sopra esposto, secondo me, l'art. 17 più volte citato presenta profili di illegittimità costituzionale **per irragionevolezza** (artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione) perché:

- **c'è una sproporzione non giustificata economicamente tra l'aggio dell'1% e del 9% a seconda della spontaneità o meno del pagamento a mezzo ruolo;**
- **il limite di pagamento dei 60 giorni (art. 25, comma 2, D.P.R. n. 602/73 cit.) non tiene conto, assurdamente, della sospensione feriale dei termini per proporre ricorso (art. 21 D.Lgs. n. 546/1992 ed art. 1 L. n. 742 del 07/10/1969);**
- l'aggio al 9%, senza alcun limite annuo, a carico integrale del debitore-contribuente, è previsto in caso di mancato pagamento entro 60 giorni dalla notifica della cartella esattoriale, peraltro senza tenere conto della sospensione feriale dei termini, quando il suddetto mancato pagamento può dipendere dalla sospensione della riscossione a cura del giudice tributario (**art. 47 D.Lgs. n. 546/1992**) o della stessa Amministrazione

finanziaria (**art. 39 D.P.R. n. 602/73**) o per cause di forza maggiore (**art. 6, comma 5, D.Lgs. n. 472/1997**) o per obiettive condizioni di incertezza sull'applicazione della norma tributaria (**art. 9 Legge n. 212 del 27 luglio 2000 - Statuto dei diritti del contribuente, spesso ignorato dal legislatore fiscale**); in particolare, poi, non bisogna dimenticare che le vecchie norme fiscali (art. 32 R.D. n. 1608 del 17 settembre 1931, norma purtroppo totalmente abrogata) ponevano espressamente **soltanto a carico dell'Erario l'onere degli aggi sulla riscossione delle sopratasse** (Circolare ministeriale n. 455190 dell'08 luglio 1960);

- **infine, nella determinazione dell'aggio nella misura unica e fissa del 9%, il legislatore non ha tenuto più conto della situazione sociale ed economica di ciascun ambito territoriale**, valutata sulla base di indici di sviluppo economico elaborati da organismi istituzionali; infatti, il precedente comma 1 dell'art. 17 cit., con le ultime modifiche della Legge n. 2/2009 cit., è stato totalmente sostituito, **con l'abrogazione delle suddette limitazioni geografiche**, e, di conseguenza, è stato implicitamente e parzialmente abrogato il Decreto Ministeriale del 04/08/2000 cit., che prevedeva tale **differenziazione**, che invece è rimasto **solo** per la determinazione dell'aggio dell'**1%** limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo (art. 17, comma 5-bis, cit.).

E' indubbiamente **un indice di irragionevolezza** non tenere conto della situazione economica e sociale dei singoli ambiti territoriali, **ignorando totalmente il divario economico NORD-SUD**, che persino il legislatore fiscale sta considerando nell'ambito **degli studi di settore** (Circolare n. 34/E del 2010 dell'Agenzia delle Entrate), **del nuovo redditometro** (art. 22 Legge n. 122/2010 cit.) e **della fiscalità di vantaggio per il Mezzogiorno** (art. 40 Legge n. 122/2010).

Ultimamente, la Commissione Tributaria Provinciale di Milano, Sez. III, con la sentenza n. 385 del 23 luglio 2010 (con commento di A. Buscema, in Commercialista Telematico del 31 agosto 2010) ha rigettato

il ricorso di un contribuente che contestava l'eccessiva sproporzione di un aggio pari ad euro 83.915,19 per una cartella esattoriale pagata dopo 60 giorni.

In sostanza, i giudici milanesi, dopo aver richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 480/1993 e la decisione del Consiglio di Stato n. 272/2008, **si sono limitati ad affermare che l'aggio "è una forma di tariffa che fonda le proprie radici in decreti legislativi, in decreti interministeriali e quant'altro, che ha carattere di "legge vera e propria"(!).**

Non condivido assolutamente la succitata sentenza dei giudici milanesi sia perché l'affermazione che c'è una "legge vera e propria" è una semplice tautologia, tanto è vero che la legge può essere criticata e contestata, rimettendo gli atti alla Corte Costituzionale, sia perché, oltretutto, proprio le succitate sentenze della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato affermano l'esatto contrario di quanto statuito dai giudici milanesi, in quanto riferite alle vecchie normative oggi non più applicabili.

1) Corte Costituzionale, sentenza n. 480 del 22-30 dicembre 1993 (in G.U. del 05/01/1994).

Con la succitata sentenza, la Corte Costituzionale si è pronunciata sul compenso spettante al "vecchio" concessionario in **misura percentuale** delle somme riscosse, stabilita con un importo **minimo** (appunto Lire 15.000) ed un importo **massimo**, distintamente, per i pagamenti spontanei eseguiti dopo la notifica della cartella di pagamento, in base alla normativa siciliana (Legge n. 19/1989 e n. 35/1990) ed alla normativa nazionale (art. 61 DPR n. 43 del 1988 e dei decreti ministeriali di attuazione).

In definitiva, la Corte Costituzionale ha dichiarato **non** fondate le questioni di legittimità costituzionale perché il compenso per il concessionario del servizio di riscossione "è posto a carico del contribuente, che a quel servizio ha dato causa con il suo inadempimento all'obbligo di una veritiera e precisa denuncia, la prevista determinazione di tale compenso in misura percentuale del tributo (**1%**) con il contestuale correttivo di un prestabilito **importo minimo (Lire 15.000) e**

massimo (Lire 300.000) è volta infatti a realizzare (con l'utilizzazione di un meccanismo necessariamente articolato in termini medi e forfettari) **un opportuno ed effettivo ancoraggio della remunerazione al costo del servizio**; contemporaneamente, **impedendo**, per un verso, che in caso di iscrizione di tributi di importo eccessivamente limitato (inferiore a Lire 1.500.000) la misura percentuale del compenso scenda al di sotto del livello minimo di remuneratività del servizio e, per converso, che, **in caso di iscrizione di tributi di ammontare elevato (superiore a Lire 30.000.000) il compenso stesso salga notevolmente al di sopra della predetta soglia di copertura del costo della procedura**".

Quindi, secondo la Corte Costituzionale, non c'è irragionevolezza quando l'aggio viene contenuto in un importo minimo e massimo che non superi di molto la soglia di copertura del costo della procedura. Oggi, invece, con l'importo fisso del 9% non può certo parlarsi di ragionevolezza (artt. 3, 53 e 97 della Costituzione), soprattutto tenendo conto del costo del servizio pubblico non più gestito da concessionari privati, come è stato negli anni precedenti, ma da Equitalia S.p.A., che è un ente pubblico economico.

Infatti, l'art. 97, comma 1, della Costituzione stabilisce che:
"I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

2) Consiglio di Stato, decisione n. 272/2008, depositata il 29/01/2008).

Il Consiglio di Stato si è pronunciato in materia di compensi e rimborsi spettanti ai concessionari del servizio di riscossione dei tributi, disciplinata dall'art. 61 del D.P.R. 28 gennaio 1988 n. 43 (Istituzione del Servizio di Riscossione dei Tributi) e di altre entrate dello Stato e di altri enti pubblici, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della Legge 04 ottobre 1986 n. 657).

Anche la suddetta normativa prevedeva **un importo minimo ed un importo massimo**.

Era previsto anche un compenso aggiuntivo per la riscossione delle somme iscritte a ruolo, rimosse dopo la notifica dell'avviso di mora, uguale per tutti gli ambiti territoriali, **stabilito in misura percentuale delle somme rimosse, tenendo conto dell'ammontare medio nazionale delle esecuzioni fruttuose e dell'incidenza di esso sull'ammontare complessivo delle altre forme di riscossione.**

Tale contesto normativo è stato poi integrato dall'art. 13, comma 3, del D.L. n. 16 del 1993, convertito con modificazioni dalla Legge n. 75 del 24 marzo 1993. Con la succitata normativa, secondo il Consiglio di Stato, il legislatore "ha ritenuto indispensabile non solo fissare i criteri e gli elementi cui ancorare la determinazione **del giusto compenso** spettante ai concessionari della riscossione, **ma anche di definire minutamente il relativo procedimento.**

E' stato così (in maniera non irragionevole, né irrazionale, né arbitraria o illogica) contemperato l'interesse pubblico al corretto ed adeguato funzionamento del servizio di riscossione (secondo i canoni definiti dall'articolo 97 della Costituzione) con quello privato (imprenditoriale) dei concessionari ad ottenere il giusto compenso per il servizio espletato".

Oggi, invece, con le mutate normative, la percentuale fissa ed unica dell'aggio nella misura del 9% non solo è stabilita apoditticamente, senza definire minutamente il relativo procedimento, ma, soprattutto, è determinata ignorando i canoni di imparzialità e trasparenza di cui all'art. 97 della Costituzione, soprattutto per quanto riguarda i criteri di calcolo del costo del servizio pubblico.

In attesa e con la speranza che la **Corte Costituzionale** possa intervenire nella presente materia, secondo me, **il legislatore** potrebbe ulteriormente modificare il più volte citato art. 17 D.Lgs. n. 112/1999 (come ha già fatto negli anni precedenti) **con le seguenti necessarie correzioni**, non dimenticando che, oggi, non esiste più il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, in quanto le relative funzioni pubbliche sono direttamente attribuite all'Agenzia delle entrate, con sensibile risparmio dei costi (art. 97 della Costituzione).

Le auspiccate ed urgenti modifiche legislative, in tema di aggi, dovrebbero:

- 1) lasciare inalterata la misura dell'aggio all'1% limitatamente alla riscossione spontanea a mezzo ruolo (art. 32 D.Lgs. n. 46 del 26 febbraio 1999);
- 2) fissare la misura dell'aggio da un minimo del 3% ad un massimo del 4% con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, tenendo conto del limite annuo e della situazione sociale ed economica di ciascun ambito territoriale, valutata sulla base di indici di sviluppo economico elaborati da organismi istituzionali;
- 3) l'aggio essere a carico del debitore nella misura del 2% delle somme iscritte a ruolo, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella esattoriale, tenendo conto della sospensione feriale dei termini; la suddetta misura del 2% rimanere anche in caso di pagamento oltre i suddetti 60 giorni in caso di sospensione della riscossione disposta dal giudice tributario (art. 47 D.Lgs. n. 546/1992) o dalla stessa Amministrazione finanziaria o locale o previdenziale, oppure in caso di forza maggiore o in caso di obiettive condizioni di incertezza sull'applicazione della norma tributaria o previdenziale o dei tributi locali;
- 4) nella ipotesi di cui al precedente n. 3, la restante parte dell'aggio essere a carico dell'ente creditore;
- 5) in caso contrario alle ipotesi di cui al precedente n. 3, l'aggio essere dovuto integralmente dal debitore-contribuente, sempre nei limiti del 3% o 4%, come al precedente n. 2, ma con il limite annuo e non in misura fissa;
- 6) prevedere una misura ridotta pari al 60% dell'aggio come sopra esposto, in caso di pagamento tramite avviso bonario, tenuto conto dei minori costi rispetto alla riscossione tramite cartella, come era stabilito negli anni scorsi, a far data dal 18 agosto 2001, dal succitato D.M. 08/06/2001.

A tal proposito, non bisogna dimenticare che, prima dell'abrogazione parziale implicita, l'art. 96 del D.M. del 04/08/2000 (in S.O. n. 138 alla G.U. n. 201 del 29/08/2000) stabiliva che:



“L’aggio di cui all’articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, è a carico del debitore in misura pari al 4,65 per cento della somma iscritta a ruolo, in caso di mancato pagamento entro la scadenza”.

Oggi, invece, il debitore è costretto a pagare il 9% fisso, senza tenere conto, peraltro, della sospensione feriale dei termini.

8 settembre 2010

Avv. Maurizio Villani