

La riscossione dei tributi nella legge di stabilità per il 2013

La legge di stabilità per il 2013 – legge n. 228 del 24 dicembre 2012 – ha previsto una serie di novità in materia di riscossione dei tributi locali, determinando, di fatto, un depotenziamento dell'azione di riscossione e contrasto all'evasione messa in campo dai comuni e dai propri concessionari.

Obbligo di comunicazione preventiva almeno 120 giorni prima del fermo amministrativo e del pignoramento per i ruoli di importo non superiore a mille euro, annullamento delle cartelle di pagamento di importo non superiore a duemila euro, relative a ruoli resi esecutivi sino al 31 dicembre 1999 e non recuperati entro giugno 2013 e comunicazione del contribuente in grado di bloccare la riscossione. Queste le principali novità apportate dalla legge in materia di riscossione.

In questi anni di recessione economica che determina, naturalmente, effetti sul pagamento delle imposte e dei tributi, in un lungo periodo di continui e indiscriminati tagli lineari ai comuni, la riscossione, già di per sé difficile, viene ulteriormente rallentata con disposizioni che non tengono conto della realtà italiana, delle esigenze e della realtà degli uffici tributi che con personale ridotto non saranno in grado di inviare la comunicazione ai contribuenti entro 60 giorni (una delle novità della norma), con la conseguenza dell'annullamento della partita iscritta a ruolo.

Sul punto della comunicazione del contribuente, Equitalia è intervenuta con una propria direttiva chiarendo, come vedremo, che sono gli enti impositori che debbono occuparsi del diniego o dell'accoglimento della domanda, mentre al concessionario sarà demandato un semplice controllo formale. L'intervento del concessionario si concluderà dopo i 220 giorni, procedendo all'annullamento della partita creditoria. Il mancato rispetto, da parte dell'ente, dei termini pe-



-rentori previsti dalla procedura determina la cancellazione *ope legis* della partita debitoria, con il rischio di responsabilità per il funzionario che ha determinato il mancato rispetto della tempistica prevista.

LA COMUNICAZIONE AL CONTRIBUENTE

Il comma 544 dell'articolo unico della legge di stabilità prevede che per la riscossione coattiva

di debiti fino a mille euro, intrapresa dopo il 1° gennaio 2013, non si può procedere ad azioni cautelari ed esecutive prima che siano passati 120 giorni dall'invio, mediante posta ordinaria, di una comunicazione con il dettaglio delle iscrizioni a ruolo.

La necessità della comunicazione e il rispetto dei 120 giorni non si applica se l'ente locale ha notificato al contribuente la comunicazione

di diniego circa la richiesta di sospensione o annullamento della cartella di pagamento, che è oggetto di un'ulteriore disposizione normativa.

Il nuovo obbligo di comunicazione preventiva elimina la norma del decreto sviluppo. Rispetto a tale disposizione è ridotto sia l'importo per il quale è obbligatoria la comunicazione, si passa da duemila a mille euro, che il numero delle comunicazioni, da due ad una. Anche questa novella, così come le altre in commento, determina un rallentamento della riscossione degli importi più modesti, che rappresentano la quasi totalità – circa il 90 per cento - delle partite iscritte a ruolo dagli enti locali, determinando ulteriori problemi in quanto non è ben chiaro se è applicabile anche nei casi di ingiunzione fisca-

per il funzionario che ha determinato lo spirare del termine.

A partire dal gennaio di quest'anno, il contribuente che è destinatario di un qualsiasi atto, di riscossione, cartella di pagamento, atti di natura cautelare, comunicazione di fermo amministrativo, o esecutiva, notifica dell'avviso di vendita immobiliare, può presentare una dichiarazione al concessionario che determina l'immediata sospensione della procedura di riscossione. La comunicazione, che va inviata entro 90 giorni dalla notifica di uno degli atti sopra indicati, deve contenere l'indicazione delle somme iscritte erroneamente a ruolo e del motivo della richiesta di annullamento, che indicata nella stessa norma, può derivare:

Il contribuente, quale motivazione, può, pertanto, indicare tutte quelle tipiche della fase della riscossione coattiva: prescrizione, decadenza, intervenuto provvedimento di sgravio o sospensione e, in definitiva, qualunque ulteriore causa di inesigibilità del credito, con un formula talmente ampia che permette di ampliare le motivazioni utilizzabili.

A questo punto, il concessionario della riscossione deve trasmettere, entro dieci giorni, all'ente creditore la dichiarazione presentata, in uno con la documentazione allegata, al fine di ottenere conferma o meno delle ragioni esposte dal contribuente e la trasmissione del relativo atto di sospensione o sgravio.

L'ente impositore, entro 60 giorni dalla ricezione dell'atto da parte del concessionario, è tenuto a inviare, con raccomandata con ricevuta di ritorno, una propria comunicazione direttamente al debitore con la quale conferma la correttezza della documentazione presentata ovvero avverte il debitore che la riscossione non può essere sospesa. Nel primo caso l'ente creditore comunica, altresì, al concessionario il provvedimento di sospensione o di sgravio, mentre diversamente notizia lo stesso sulla ripresa delle attività di recupero del credito iscritto a ruolo.

Infine, il comma 540 dispone che in caso di mancato invio, da parte dell'ente, della comunicazione al debitore e di mancata trasmissione delle informazioni al concessionario della riscossione, trascorso il termine di 220 giorni dalla presentazione della dichiarazione del debitore al concessionario, le partite debitorie sono annullate di diritto, con automatico scarico dei ruoli. Nello stesso termine tali importi debbono essere eliminati dalla contabilità dell'ente creditore.

Pertanto, possono evidenziarsi le tempistiche con le seguenti responsabilità:

- *il debitore*: presenta la dichiarazione di sospensione della riscossione, entro 90 giorni dalla notifica di un atto utile, al soggetto che effettua la riscossione (alla dichiarazione è allegata la documentazione ritenuta necessaria);

- *il concessionario della riscossione*: invia la documentazione, presentata dal contribuente, all'ente creditore entro 10 giorni;

- *l'ente creditore*: entro 60 giorni dalla ricezione, comunica al contribuente l'accettazione o meno delle motivazioni indicate nella dichiarazione, tale comunicazione è inviata, altresì, al concessionario;

- *il concessionario della riscossione*: annulla il debito, procedendo al scarico automatico dei ruoli, in caso di mancata comunicazione dell'ente entro 220 giorni dalla data di presentazione della dichiarazione da parte del contribuente.

Il rispetto dei termini endoprocedimentali non



le e l'invio con posta ordinaria non fornisce alcuna garanzia circa la consegna, con facili contestazioni da parte del contribuente.

L'ANNULLAMENTO DEI RUOLI ANTE 2000

Dal prossimo luglio, i crediti iscritti in ruoli esecutivi fino al 31 dicembre 1999 e di importo fino a duemila euro, comprensivi di capitale, sanzioni e interessi, sono annullati automaticamente. Tale annullamento è relativo a tutte le partite che rispondono ai criteri indicati, senza alcuna considerazione sulla natura del credito. La novella legislativa si applica, inoltre, ai crediti per i quali è pendente un contenzioso tributario e a quelli per i quali è in atto una procedura esecutiva. Il comma 527 introduce, pertanto, una vera e propria sanatoria per i contribuenti, in relazione ai debiti ante 2000.

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze verranno fissate le modalità di trasmissione agli enti dell'elenco delle quote annullate e la procedura di rimborso, ai concessionari, delle spese sostenute per le azioni esecutive poste in

1. da prescrizione o decadenza del diritto di credito sotteso, intervenuta in data antecedente a quella in cui il ruolo è reso esecutivo;
2. da un provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore;
3. da una sospensione amministrativa comunque concessa dall'ente creditore;
4. da una sospensione giudiziale, oppure da una sentenza che abbia annullato in tutto o in parte la pretesa dell'ente creditore, emesse in un giudizio al quale il concessionario per la riscossione non ha preso parte;
5. da un pagamento effettuato, riconducibile al ruolo in oggetto, in data antecedente alla formazione del ruolo stesso, in favore dell'ente creditore;
6. da qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito sotteso.

non determina alcuna sanzione e soltanto il mancato invio delle decisioni dell'ente creditore sulla dichiarazione del contribuente determina, al termine dei 220 giorni, l'annullamento del credito.

Come tutela, in realtà blanda, il legislatore ha previsto nel caso in cui il contribuente produca una documentazione falsa a sostegno della dichiarazione presentata al concessionario è soggetto alla sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento delle somme dovute, con un minimo di 258 euro. Lo stesso risponde anche penalmente della falsa dichiarazione presentata.

Il nuovo istituto introdotto si ritiene non compatibile e coordinabile con il sistema della riscossione e con le procedure di tutela del contribuente, quali l'autotutela e la sospensione in via amministrativa degli atti. La norma ricalca, in molti punti, la direttiva n. 10 del 6 maggio 2010 emanata da Equitalia, proprio in tema di sospensione dell'attività di riscossione, con la quale si è evidenziato che l'attività di recupero coattivo non può prescindere da un valido titolo esecutivo, qualora il contribuente in occasione della notifica del primo atto di riscossione utile, o in qualsiasi momento della procedura cautelare ed esecutiva, evidenzia che la cartella o l'avviso sono interessati:

- a) da un provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore in conseguenza della presentazione di una istanza di autotutela da parte del debitore;
- b) da una sospensione amministrativa comunque concessa dall'ente creditore citato;
- c) da una sospensione giudiziale, oppure da una sentenza della Magistratura adita, emesse in un giudizio al quale l'agente della riscossione non ha preso parte;
- d) da un pagamento effettuato, in data antecedente alla formazione del ruolo, in favore dell'ente creditore, sempreché sia facilmente ed univocamente riconducibile allo stesso ruolo (es. identità nell'indicazione del verbale sotteso al ruolo e al bollettino di pagamento).

In tal caso, Equitalia prevede che il contribuente presenti una dichiarazione, su un modello predisposto, con la conseguenza di sospendere ogni iniziativa finalizzata alla riscossione della somma iscritta a ruolo. Nei successivi dieci giorni, la documentazione consegnata dal contribuente va inviata all'ente creditore, al fine di ottenere conferma, o meno, dell'esistenza delle ragioni di quest'ultimo e richiedere, in caso affermativo, la sollecita trasmissione della sospensione o dello sgravio. In caso di silenzio dell'ente, le azioni volte al recupero del credito rimarranno comunque sospese, declinando ogni responsabilità per l'eventuale pregiudizio arrecato alla quota in conseguenza della condotta inerte, necessaria

mente tenuta. La direttiva è stata recentemente aggiornata, per tener conto delle novelle legislative della legge n. 228/2012. Equitalia invita le proprie strutture a rispettare i termini fissati dalla legge, evitando ritardi e sottolineando che è necessario che le dichiarazioni dei contribuenti, comunque pervenute, siano protocollate in giornata.

Al concessionario spetta un controllo esclusivamente formale della domanda, che va inviata, come detto entro 10 giorni, all'ente creditore che deve effettuare il controllo puntuale delle circostanze documentate e infine intervenire al termine della procedura, trascorsi i 220 giorni dalla presentazione della dichiarazione, in caso di silenzio dell'ente, provvede all'annullamento di diritto, con il discarico dei rispettivi ruoli, con annullamento automatico.

La dichiarazione del contribuente, prevista dalla norma in commento, ha due effetti rilevanti. Il primo è la sospensione immediata della riscossione, indipendentemente dalla veridicità o meno di quanto dichiarato dal contribuente. L'altro è l'annullamento automatico del credito, in caso in cui l'ente creditore non comunichi nei termini previsti, al debitore e al concessionario, il rigetto di quanto indicato nella dichiarazione. Il rischio degli effetti del silenzio assenso è uno stimolo agli enti a fornire in maniera tempestiva e puntuale il riscontro alla dichiarazione del contribuente, ma dall'altro è in grado di determinare il blocco delle attività di riscossione, nelle more della risposta del creditore, e determinerà difficoltà operative negli enti locali, in particolare modo, in quelli di più modeste dimensioni.

LE DOMANDE PREGRESSE

Il comma 543 prevede una disciplina transitoria, stabilendo che le disposizioni descritte si applicano anche alle dichiarazioni presentate al concessionario della riscossione prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità, con una responsabilizzazione esclusiva dell'ente. In tal caso, l'ente impositore dovrà dare riscontro alla comunicazione del contribuente e al concessionario, entro 90 giorni dalla data di pubblicazione della legge, e pertanto entro il 29 marzo 2013. E' ugualmente previsto, che trascorso inutilmente il termine di 220 giorni dalla data di pubblicazione della legge, le partite sono annullate di diritto, con discarico automatico dei ruoli, con contestuale eliminazione degli importi dalle scritture contabili dell'ente creditore.

La nota del gruppo Equitalia del 14 gennaio 2013 collega tale presentazione pregressa alla propria direttiva n. 10 del 6 maggio 2010, che come detto benché non è menzionata dalla norma è trasfusa, quasi interamente, in essa. Tale provvedimento, nell'esigenza di migliorare

I rapporti tra cittadino-contribuente e istituzioni, disponeva la sospensione della riscossione anche senza il preventivo parere dell'ente impositore, anche in considerazione degli effetti della crisi economica e finanziaria che ha interessato il nostro Paese negli ultimi anni.

Non bisogna, comunque, pensare che il comma 543 dell'articolo unico riguardi unicamente la riscossione tramite ruolo coattivo e quindi i soli agenti della riscossione. Analoghe istanze di sospensione possono essere state presentate ai concessionari privati della riscossione diversi da Equitalia e dalle aziende del gruppo. In tutti i casi, è necessario che a tali istanze, alle quali non si è data risposta, siano sottoposte ad un riesame, in quanto il comma 543 fa riferimento a tutte le fattispecie della riscossione e non soltanto alle somme riscosse tramite ruolo e con l'intervento dell'agente della riscossione Equitalia.

In considerazione degli interessi in gioco, è necessario che l'ente compia una serie di azioni, con la massima sollecitudine e attenzione:

-è necessario verificare se negli ultimi anni, almeno dal maggio 2010, siano pervenute domande di sospensione della riscossione alle quali non si è dato riscontro;

-richiedere, con uno strumento a data certa, al soggetto che effettua la riscossione, l'elenco delle richieste di sospensione che lo stesso ha inviato all'ente e il loro stato attuale;

-l'ente è tenuto a inviare, entro il prossimo 29 marzo, una comunicazione dal contribuente sulla correttezza o meno della documentazione prodotta e sulla idoneità o meno della stessa a determinare la sospensione della riscossione, con immediata notizia anche al concessionario della riscossione, al fine della sospensione o delle ripresa delle attività di recupero del credito;

Trascorso inutilmente il termine di 220 giorni dalla data di pubblicazione della legge di stabilità, e pertanto entro il 6 agosto 2013, le quote oggetto dell'istanza sono annullate di diritto e il concessionario è tenuto al discarico automatico dei relativi ruoli. Contestualmente tali importi sono eliminati dalle scritture contabili dell'ente, con evidenti effetti sulla responsabilità contabile e disciplinare dei funzionari coinvolti.

EUGENIO PISCINO