

IL DECRETO SVILUPPO E LE NOVITÀ IN MATERIA DI RISCOSSIONE

di Eugenio Piscino

PREMESSA

Gli emendamenti presentati, in sede di conversione, al d.l. n. 70 del 13 maggio 2011, il cosiddetto decreto sviluppo, determinano rilevanti novità in materia di riscossione da parte degli enti locali e, almeno nelle intenzioni dei proponenti, sono strumentali a rendere meno invasiva la riscossione coattiva delle imposte e tasse.

Come avremo modo di approfondire nel prosieguo, l'emendamento prevede che Equitalia e le società da questa partecipate non potranno più effettuare attività di accertamento, di liquidazione e di riscossione delle entrate tributarie dei comuni, in quanto il concessionario nazionale si occuperà esclusivamente della riscossione dei tributi erariali - IRPEF, IVA, IRES ecc. - nell'ottica del federalismo fiscale, lasciando agli enti locali la riscossione delle proprie entrate. E' prevista, inoltre, la possibilità dell'ipoteca dei beni del debitore, ma soltanto per importi superiori a 20 mila euro e con ulteriori garanzie nel caso in cui il contribuente sia proprietario della sola abitazione principale. Il fermo amministrativo, le cosiddette ganasce fiscali, saranno applicabili per i soli debiti complessivamente superiori a 2 mila euro. Per gli importi inferiori il contribuente potrà ricevere soltanto solleciti di pagamento, rendendo quasi impossibile la riscossione.

L'emendamento prevede altre interessanti novità, con effetti, come vedremo, sicuramente non positivi per gli enti locali.

LA NOVELLA LEGISLATIVA

Nell'ambito delle azioni per rendere meno invasiva la riscossione coattiva è previsto che per i casi di riscossione, per debiti inferiori a 2 mila euro, intrapresa dopo l'entrata in vigore della legge di conversione, le azioni esecutive e cautelari dovranno essere precedute dall'invio, con posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, specificando che il secondo avviso dovrà essere inviato almeno sei mesi

dopo la spedizione del primo. In considerazione che norme particolari sono previste per le ipoteche, la modifica è applicabile al fermo amministrativo dei beni mobili registrati.

Proprio in relazione al fermo amministrativo, è stabilito che in caso di cancellazione dello stesso, il debitore non dovrà sostenere alcuna spesa né all'agente della riscossione, Equitalia, né all'ACI o al PRA. La disposizione è applicabile sia in caso di cancellazione a seguito di accoglimento di istanza di autotutela, sia per quella derivante da sentenza di annullamento del giudice tributario.

L'emendamento modifica radicalmente anche l'iscrizione ipotecaria. Per importi inferiori a 8 mila euro l'iscrizione, da parte dell'agente della riscossione, non è mai possibile, mentre si potrà effettuare per gli importi superiori a tale somma. Nel caso in cui il debitore sia proprietario dell'unità immobiliare, adibita ad abitazione principale, e la pretesa iscritta a ruolo sia contestata in giudizio o contestabile, l'ipoteca non è azionabile per debiti inferiori a 20 mila euro. Gli stessi importi e le medesime condizioni sono previste nel caso di espropriazione immobiliare da parte del concessionario. Sempre con riferimento all'ipoteca, l'emendamento aggiunge un comma all'articolo 77 del d.P.R. n. 602 del 1973 prevedendo che il concessionario della riscossione dovrà notificare al proprietario dell'immobile una comunicazione preventiva di iscrizione di ipoteca, concedendo trenta giorni per il pagamento delle somme dovute.

L'ordine del giorno della Camera dei Deputati, sulla base del quale è stato poi redatto l'emendamento, ha richiesto disposizioni per ridurre l'onerosità delle more, degli interessi e delle sanzioni previste in caso di ritardo nei pagamenti dei tributi e dei contributi. E' stato, pertanto, prevista la riforma del meccanismo del calcolo delle sanzioni tributarie, escludendo forme di anatocismo, relative all'applicazione di ulteriori interessi sulle sanzioni

e sugli interessi di mora maturati a seguito del mancato pagamento del debito tributario. Viene previsto che decorso il termine di pagamento delle somme iscritte a ruolo si applicando, a partire dalla data di notifica della cartella, gli interessi di mora, calcolati escludendo le sanzioni pecuniarie tributarie e gli interessi.

Una parte dell'emendamento è relativo alla riorganizzazione del meccanismo di riscossione coattiva dei comuni. E' disposto che a partire dal 1° gennaio prossimo Equitalia, e le sue partecipate, cessano di effettuare le attività di accertamento, di liquidazione e di riscossione - sia spontanea che coattiva - delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da questi partecipate. Il concessionario della riscossione si occuperà esclusivamente della riscossione dei tributi erariali - IRPEF, IVA, IRES ecc. - nell'ottica del federalismo fiscale, lasciando agli enti locali la riscossione delle proprie entrate.

Sempre dal 1° gennaio 2012 i comuni effettuano la riscossione spontanea delle proprie entrate, sia patrimoniali che tributarie. Nel caso di riscossione coattiva effettuata direttamente dall'ente o per il tramite di società a capitale interamente pubblico, lo strumento utilizzabile è l'ingiunzione fiscale e secondo le disposizioni e gli strumenti previsti dal titolo II del d.P.R. n. 602 del 29 settembre 1973: si tratta in particolare del fermo amministrativo, dell'ipoteca, del pignoramento presso terzi. Nel caso in cui, invece, la riscossione avvenga tramite le società di riscossione iscritte all'Albo, tenuto presso il Ministero dell'economia e delle finanze, potrà essere utilizzato esclusivamente lo strumento dell'ingiunzione fiscale di cui alle disposizioni del regio decreto del 1910.

La già esistente disparità di trattamento tra Equitalia e le società private iscritte all'Albo, relativamente al diverso peso del ruolo rispetto ad altre forme di riscossione, le disposizioni che si applicano alle società private in quanto compatibili (che ha determinato difficoltà operative per le modalità di notifica dell'ingiunzione, per l'iscrizione ipotecaria, per l'estensione di altri benefici del rito privilegiato), con la norma in questione si amplificano a dismisura con l'unico e sicuro effetto di determinare il blocco della riscossione delle entrate degli enti locali. Come conseguenza di tutto ciò il sindaco o il legale rappresentate della società interamente pubblica nomina uno o più funzionari responsabili della riscossione, al fine di esercitare le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione e quelle già attribuite al segretario comunale in materia.

Ulteriore norma, questa, che determinerà un rallentamento della riscossione, in quanto il funzionario dovrà avere l'abilitazione da ufficiale della riscossione, figura questa non presente nella quasi totalità dei comuni. L'emendamento prevede, altresì, appesantimenti anche per le Commissioni Tributarie, modificando l'articolo 47 del d.lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992, disponendo che l'istanza di sospensione della pretesa tributaria deve essere decisa entro 180 giorni dalla data di presentazione. Il mancato rispetto di tale disposizione, da parte del giudice tributario, rappresenta illecito disciplinare, con la sanzione della rimozione dall'incarico in caso di recidiva. Il presidente della commissione informa i competenti uffici della Corte dei conti circa il mancato rispetto dei termini, ai fini dell'eventuale danno erariale.

Tale emendamento è applicabile a tutte le istanze di sospensione, anche presentate successivamente al 1° luglio, anche se riferite ad atti precedenti.

LE CONCLUSIONI

L'emendamento al decreto sviluppo rappresenta un vero e proprio attacco al sistema della riscossione degli enti locali e pertanto alla loro stessa autonomia. Le misure che verranno introdotte determineranno un blocco della riscossione per gli importi fino a 2 mila euro, che rappresentano la quasi totalità dei crediti tributari dei comuni, nei confronti dei singoli contribuenti. La sottrazione, alle società private di riscossione, di fondamentali strumenti per la riscossione renderanno meno efficiente la riscossione delle entrate e l'esternalizzazione di questa fondamentale fase, con ripercussioni sicure sulla, già grave,

situazione di liquidità degli enti locali.

Proposta emendativa 7.365. nelle commissioni riunite V-VI in sede referente riferita al C. 4357

Al comma 2, dopo la lettera gg), aggiungere le seguenti. gg-bis) a decorrere dal 10 gennaio 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, Equitalia S.p.A., nonché le società per azioni dalla stessa partecipate ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle loro società partecipate; gg-ter) a decorrere dalla stessa data di cui alla lettera gg-bis), i comuni effettuano la riscossione spontanea delle loro entrate tributarie e patrimoniali. I comuni effettuano altresì la riscossione coattiva delle predette entrate: 1) sulla base dell'ingiunzione prevista dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, che costituisce titolo esecutivo, nonché secondo le disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare, esclusivamente se gli stessi procedono in gestione diretta ovvero mediante società interamente pubbliche ai sensi dell'articolo 52, comma 5, lettera b) numero 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446; 2) esclusivamente secondo le disposizioni del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, se utilizzano le altre forme di gestione della riscossione di cui all'articolo 52, comma 5, del decreto legislativo n. 446 del 1997; gg-quater) in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a euro duemila ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, intrapresa successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, le azioni cautelari ed esecutive sono precedute dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, il secondo dei quali decorsi almeno sei mesi dalla spedizione del primo; gg-quinquies) ai fini di cui alla lettera ii), numero 1), il sindaco o il legale rappresentante nomina uno o più funzionari responsabili della riscossione, i quali esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione, nonché quelle già attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del regio decreto n. 639 del 1910. I funzionari responsabili sono nominati fra persone la cui idoneità allo svolgimento delle predette funzioni è accertata ai sensi dell'articolo 42 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112; gg-sexies) in conseguenza delle disposizioni di cui alle lettere da gg-bis) a gg-quinquies): 1) all'articolo 4, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 265, i commi 2-sexies, 2-septies e 2-octies sono abrogati; 2) all'articolo 1, comma 225, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le parole da: «degli enti locali» a: «dati e» sono sostituite dalle seguenti: «tributarie o patrimoniali, delle regioni, delle province e dei comuni se effettuata in forma diretta o mediante le società di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), n. 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 è consentito l'accesso ai dati e alle»; 3) l'articolo 36, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, è abrogato; 4) l'articolo 83, comma 28-sexies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è abrogato; gg-septies) in caso di cancellazione del fermo amministrativo iscritto sui beni mobili registrati ai sensi dell'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, il debitore non è tenuto al pagamento di spese né all'agente della riscossione né all'ACI-PRA o ai gestori degli altri pubblici registri;

gg-octies) all'articolo 47 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

«5-bis. L'istanza di sospensione è decisa entro centottanta giorni dalla data di presentazione della stessa.»; gg-novies) sino alla revisione dello stato giuridico ed economico della magistratura tributaria, la mancata decisione sulla istanza di sospensione entro il termine di cui all'articolo 47, comma 5-bis, del decreto legislativo n. 546 del 1992 costituisce illecito disciplinare ed è sanzionata con la rimozione dall'incarico in caso di recidiva; essa è altresì valutata ai fini dell'eventuale danno erariale. A tale ultimo fine, il presidente della competente Commissione tributaria informa della mancata decisione nel predetto termine i competenti uffici della Corte dei conti.