



### **Annullamento cartelle con silenzio assenso**

I commi da 537 a 543 dell'articolo unico della *c.d. Legge di Stabilità 2013* (L. n.228/12) introducono la possibilità per i contribuenti di richiedere l'annullamento automatico delle cartelle di pagamento direttamente ai concessionari della riscossione.

Tale possibilità, introdotta grazie ad un emendamento *bipartizan* durante i lavori al Senato<sup>2</sup>, consente ai contribuenti di attivarsi direttamente nei confronti dei concessionari della riscossione per chiedere, in prima battuta la sospensione della cartella di pagamento ricevuta, e secondariamente l'annullamento, totale o parziale, delle iscrizioni a ruolo alle quali la stessa si riferisce.

Come spesso accade quando le norme vengono inserite in corso d'opera, il nuovo istituto introdotto dalla Legge di Stabilità 2013 appare difficilmente compatibile e coordinabile con l'attuale sistema della riscossione e con le altre procedure di tutela del contribuente già previste nel nostro ordinamento quali, ad esempio, la richiesta di autotutela e la sospensione in via amministrativa degli atti.

La procedura introdotta dalla Legge di Stabilità riproduce, almeno in buona parte, quanto già adottato dalla società capogruppo della riscossione (Equitalia Spa) con la direttiva n.10 del 6 maggio 2010, con la quale è stato presentato un modello di dichiarazione a cura del contribuente finalizzato appunto al blocco della riscossione e/o all'annullamento e scarico dell'intera posizione, in presenza di sentenze favorevoli, sgravi disposti dall'ente creditore, ecc..

Ciò premesso lo scopo del presente lavoro è quello di illustrare le modalità di attivazione della nuova procedura ad istanza del contribuente nonché i suoi principali effetti.

#### **L'attivazione della nuova procedura**

Secondo le disposizioni contenute nel co.538 dell'articolo unico della Legge di Stabilità, la nuova procedura deve essere necessariamente attivata dal contribuente entro il termine di novanta giorni dalla notifica da parte di Equitalia del primo atto di riscossione – generalmente la cartella di pagamento - o di un atto relativo alla procedura cautelare o esecutiva.

Entro il suddetto termine il contribuente dovrà presentare al concessionario della riscossione una dichiarazione – anche con modalità telematiche - attraverso la quale dovrà documentare che gli atti emessi dall'ente creditore prima della formazione del ruolo, ovvero la successiva cartella di pagamento, sono interessati da una circostanza che ne rende impossibile la riscossione o l'esecuzione delle misure cautelari.

Tali circostanze, si legge nel testo normativo, potranno consistere in:

- prescrizione o decadenza del diritto di credito;
- provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore;
- sospensione amministrativa concessa dall'ente creditore;
- sospensione giudiziale, o sentenza che annulla in tutto o in parte la pretesa dell'ente creditore;
- un pagamento effettuato che sia riconducibile al ruolo in oggetto;
- qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito.

<sup>2</sup> Si tratta dell'emendamento n.3.1000/15 alla Legge di Stabilità 2013 a firma dei Senatori Barbolini, Bonfrisco, Musi e altri.

In ordine alle suddette circostanze è il caso di segnalare come la norma preveda per alcune di esse ulteriori precisazioni e specificazioni.

Nell'ipotesi di prescrizione o decadenza del diritto di credito (lett. a) si prevede infatti che la stessa deve essere intervenuta *“in data antecedente a quella in cui il ruolo è reso esecutivo”* restando quindi ininfluenti ai fini della nuova procedura le circostanze verificatesi successivamente a tale data, per le quali il contribuente dovrà attivare altre forme di tutela.

In presenza di una sospensione giudiziale o di una sentenza che annulla in tutto o in parte il ruolo (lett. d), la norma prevede invece espressamente che le stesse devono essere state *“emesse in un giudizio al quale il concessionario per la riscossione non ha preso parte”*. La ragione di questa precisazione è abbastanza ovvia. Se il concessionario è parte del giudizio avrà conoscenza diretta delle pronunce e dei giudicati emessi che influenzano o condizionano la sua attività.

Più articolata invece l'ulteriore specificazione normativa in merito alla circostanza contenuta nella suddetta lettera e) relativa ad un pagamento effettuato dal contribuente. Qui la norma richiede infatti che tale pagamento sia stato eseguito *“in data antecedente alla formazione del ruolo stesso, in favore dell'ente creditore”*.

Stando al tenore letterale della disposizione sembrerebbe che un pagamento effettuato successivamente a tale data non possa essere utilizzato dal contribuente per attivare la nuova procedura di tutela introdotta dalla Legge di Stabilità, ponendosi in contrasto con la procedura di cui alla citata direttiva n.10/10 di Equitalia attivabile invece anche in presenza di pagamenti, comunque effettuati, purché riferibili al credito sotteso.

### **L'effetto “immediato” della presentazione dell'istanza**

Dal momento della presentazione dell'istanza allo sportello del concessionario, recita il co.537, le società incaricate per la riscossione dei tributi, limitatamente alle partite a ruolo indicate dal debitore stesso nella dichiarazione prodotta *“sono tenute a sospendere immediatamente ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla riscossione delle somme iscritte a ruolo o affidate”*.

La semplice presentazione dell'istanza, a prescindere dal suo contenuto, bloccherà dunque le azioni del concessionario che dovrà immediatamente dare avvio alla nuova procedura secondo le modalità che verranno di seguito indicate.

La norma parla solo di sospensione delle ulteriori iniziative lasciando intendere che eventuali azioni già intraprese, quali, ad esempio, le misure cautelari, non dovranno essere immediatamente revocate.

Si tratta di un effetto molto importante dal quale potrebbero dipendere anche i futuri esiti della riscossione del credito.

È per questo motivo che la norma, come avremo modo di vedere, prevede anche specifiche ed aggiuntive fattispecie sanzionatorie a carico del contribuente che presenti istanze basate su documentazione falsa.

### **Il ruolo del concessionario della riscossione e dell'ente**

Una volta ricevuta la dichiarazione del contribuente contenente una delle suddette cause, recita il co.539 della Legge di Stabilità 2013, il concessionario della riscossione, entro i dieci giorni successivi, dovrà trasmettere all'ente creditore la dichiarazione stessa e la documentazione allegata al fine di avere conferma dell'esistenza delle circostanze addotte dalla parte.

Ovviamente la documentazione allegata alla quale fa riferimento la norma sarà quella che giustifica le stesse circostanze alla base della richiesta iniziale ovvero: copia della sentenza favorevole, del pagamento effettuato, ecc.

Si noti che la disposizione prevede l'invio da parte del concessionario della "dichiarazione presentata dal debitore e la documentazione allegata" attribuendo allo stesso un ruolo di mero ricettore dell'istanza senza possibilità di alcun esame, nemmeno preliminare, sul merito ed il contenuto della stessa, dovendosi limitare unicamente a trasmetterla, in originale, all'ente creditore.

A conferma di quanto sopra la disposizione prevede infatti che ogni esame sul merito ed i contenuti dell'istanza sia effettuato unicamente dall'ente creditore il quale, entro i sessanta giorni successivi al ricevimento della suddetta documentazione, è tenuto, dice la norma, ad inviare al contribuente una comunicazione a mezzo raccomandata o posta elettronica certificata, con la quale si conferma la correttezza della richiesta e della documentazione allegata oppure la sua inidoneità a sospendere la riscossione.

In entrambe le circostanze l'ente creditore dovrà dare immediata notizia anche al concessionario della riscossione, inviando allo stesso in via telematica, il provvedimento di sospensione o di sgravio in caso di accoglimento dell'istanza del contribuente oppure invitarlo alla ripresa dell'attività di recupero del credito qualora l'istanza non sia stata accolta.

### **La formazione del silenzio assenso**

Se l'ente creditore non risponde nel termine di 220 giorni decorrenti dalla data di presentazione dell'istanza da parte del debitore, il co.540 dell'articolo unico prevede come conseguenza che:

*"le partite di cui al co.537 sono annullate di diritto e quest'ultimo è considerato automaticamente scaricato dei relativi ruoli. Contestualmente sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore i corrispondenti importi".*

Il decorso infruttuoso di tale termine comporta dunque l'annullamento di diritto delle partite iscritte a ruolo e il discarico automatico dei relativi ruoli a carico del debitore. Ciò significa che il silenzio dell'Ente creditore alla richiesta del contribuente finisce per creare, in capo a quest'ultimo, il silenzio assenso circa la sua richiesta di annullamento dell'importo azionato dal concessionario della riscossione.

### **Le sanzioni in ipotesi di documentazione falsa**

Per evitare abusi o utilizzi distorti della nuova procedura, il co.541 prevede, in aggiunta alla responsabilità penale, una sanzione amministrativa a carico del contribuente che presenti assieme all'istanza di sospensione, della documentazione falsa.

Tale sanzione amministrativa è fissata dalla norma in misura variabile dal 100% al 200% delle somme dovute, con un minimo di €258.

Queste sanzioni, alle quali possono aggiungersi anche quelle di natura penale, dovrebbero evitare utilizzi pretestuosi o meramente dilatori della nuova procedura di sospensione e/o annullamento dei debiti a ruolo<sup>3</sup>.

### **Efficacia temporale**

Ai sensi del co.537 della Legge di Stabilità 2013, la nuova procedura di sospensione delle cartelle di pagamento diviene efficace "a decorrere dalla data di entrata in vigore" della legge stessa, ovvero dal 1° gennaio 2013.

In maniera piuttosto ambigua il successivo co.543 prevede una sorta di regime speciale per le dichiarazioni presentate al concessionario della riscossione prima della data di entrata in vigore della Legge di Stabilità, cioè fino al 31/12/12.

<sup>3</sup> In particolare tale disposizione recita testualmente: "Ferma restando la responsabilità penale, nel caso in cui il contribuente, ai sensi del co.538, produca documentazione falsa, si applica la sanzione amministrativa dal 100% al 200% dell'ammontare delle somme dovute, con un importo minimo di €258".

Per queste infatti è previsto espressamente che l'ente creditore invii la comunicazione e provveda agli adempimenti di cui al co.539, entro i 90 giorni successivi alla data di pubblicazione della legge.

Qualora l'Ente creditore non si attivi entro il suddetto termine è comunque previsto che:

*“trascorso inutilmente il termine di 220 giorni dalla stessa data, le partite di cui al co.537 sono annullate di diritto ed il concessionario della riscossione è considerato automaticamente discaricato dei relativi ruoli. Contestualmente sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'Ente creditore i corrispondenti importi”.*

### **Considerazioni conclusive**

I dubbi suscitati dalla norma sono comunque molti. Oltre quelli già ricordati sopra circa l'esatta collocazione della nuova procedura all'intero delle norme che regolano la riscossione e le procedure di tutela dei contribuenti, resta da chiedersi come le stesse saranno assimilate sia dai concessionari della riscossione che dagli stessi enti impositori. Il rischio della formazione del silenzio assenso, se da un lato dovrebbe fungere da molla per azionare sempre e comunque una puntuale risposta degli enti creditori, dall'altro potrebbe bloccare oltre modo le attività dell'Agente della riscossione nelle more delle risposte dell'ente facendo correre più di un rischio in ordine alla fruttuosa ripresa dell'attività di riscossione.

### **La nuova procedura in sintesi**

Nella tabella abbiamo riprodotto, in estrema sintesi, le varie fasi della nuova procedura di richiesta di sospensione e/o annullamento delle cartelle di pagamento introdotta dalla Legge di Stabilità 2013.

Entro 90 dalla notifica della cartella	Presentazione dichiarazione da parte del debitore al concessionario;
Entro i 10 giorni successivi	Il concessionario invia la dichiarazione ricevuta all'ente creditore;
Entro i successivi 60 giorni	L'ente può inviare risposta al debitore e al concessionario;
Il silenzio assenso	Si forma in assenza di risposta dell'ente decorso il termine di 220 giorni dalla data di presentazione al concessionario dell'istanza del debitore;
Effetti presentazione dichiarazione	Sospensione immediata di ogni ulteriore azione da parte del concessionario;
Effetti formazione silenzio assenso	Annullamento dei crediti a ruolo oggetto della dichiarazione del contribuente;