



### **Legge di Stabilità 2013: novità in materia di riscossione**

#### **Premessa**

La Legge di Stabilità per il 2013 (Legge n.228/12) contiene alcune importanti novità riguardanti la materia della riscossione, destinate - soprattutto in un caso - a migliorare sensibilmente il rapporto, non sempre facile, tra il soggetto titolare del potere di riscuotere coattivamente i tributi e il contribuente.

Nei commi da 527 a 545 dell'unico articolo della Legge viene previsto nell'ordine:

- ➔ lo stralcio dei ruoli resi esecutivi sino alla data del 31 dicembre 1999 riguardanti crediti non superiori a duemila euro;
- ➔ una sanatoria in favore degli agenti della riscossione riguardo a tutti i ruoli resi esecutivi sino alla data del 31 dicembre 1999;
- ➔ l'istituzione di un comitato di verifica dell'attività di riscossione;
- ➔ e, infine, la regolamentazione dell'annullamento delle procedure esecutive illegittime.

Nel prosieguo si analizzeranno nel dettaglio le suddette novità avendo particolare riguardo per la procedura ora normativamente prevista per l'annullamento automatico degli atti esecutivi o cautelari illegittimi.

#### **Annullamento automatico degli atti illegittimi**

La novità di maggior rilievo è sicuramente quella concernente la regolamentazione esplicita di una disciplina *ad hoc* per l'annullamento di tutte le procedure esecutive e cautelari intraprese dall'Agente della riscossione che, per qualunque motivo, risultano essere illegittime.

A ben vedere i commi da 537 a 543 non hanno fatto altro che codificare una procedura già espressamente delineata da Equitalia con la [direttiva del 6 maggio 2010](#). Direttiva, peraltro, che deve considerarsi superata dalle indicazioni fornite nella direttiva n.2/13 dello scorso 11 gennaio che tra gli altri chiarimenti ha anche predisposto un nuovo modello di dichiarazione che tiene conto delle nuove disposizioni normative.

In sintesi, la procedura si risolve nella possibilità per il contribuente di "bloccare" le procedure esecutive che presentano profili di illegittimità le quali, in caso di inerzia dell'ente creditore per un determinato periodo di tempo, sono annullate di diritto.

È bene evidenziare, inoltre, come la nuova disciplina risulti volta a sanzionare esclusivamente i vizi attinenti il ruolo che hanno dato origine all'azione di riscossione e non anche i vizi riguardanti gli atti esecutivi concretamente posti in essere dall'Agente. La menzionata Direttiva n.2/13, infatti, precisa espressamente che l'Agente della riscossione è tenuto solo a verificare la correttezza formale della dichiarazione e la documentazione allegata, dato che qualunque valutazione sul merito della questione spetta unicamente all'Ente creditore.

Il menzionato comma 537 si riferisce genericamente agli "*enti e le società incaricate per la riscossione dei tributi*", il che porta a concludere che la procedura potrà essere attivata non solo nei confronti delle società facenti capo ad Equitalia ma anche alle società eventualmente affidatarie del servizio di riscossione dei tributi come può accadere in relazione alle entrate comunali in virtù del disposto dell'art.52 del D.Lgs. n.446/97.

In secondo luogo, il fatto che la norma impieghi l'espressione "*somme iscritte a ruolo o affidate*" fa sì che rimanga attratto alla procedura qualsiasi credito che l'Agente risulti titolato a riscuotere a prescindere della natura tributaria o meno.

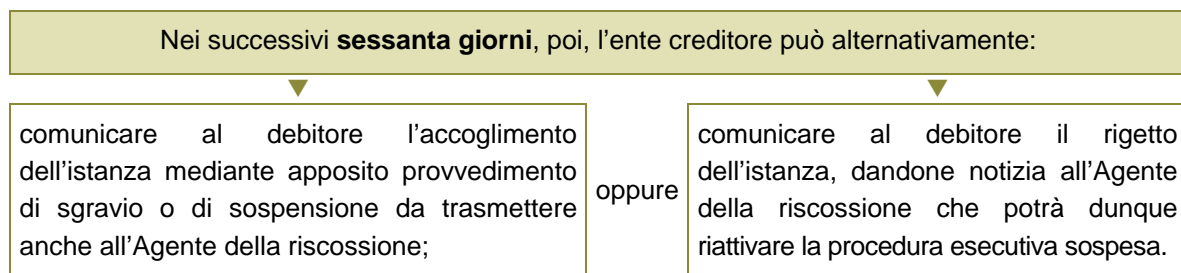
Entrando più nel dettaglio della procedura, l'Agente è obbligato a **sospendere** immediatamente tutti gli atti sia esecutivi che cautelari, qualora il debitore presenti – anche in forma telematica - apposita comunicazione in ordine all'illegittimità della procedura, entro **novanta giorni** dalla notifica “*del primo atto di riscossione utile o di un atto della procedura cautelare o esecutiva*” (cartella di pagamento, iscrizione di ipoteca, fermo amministrativo, pignoramento).

È bene evidenziare che la richiamata Direttiva di Equitalia n.2/13 sostiene che detto termine di novanta giorni sarebbe perentorio, con la conseguenza che il suo mancato rispetto determinerebbe l'inammissibilità della domanda. Non può farsi a meno di sottolineare come tale presa di posizione non sembri supportata da alcun fondamento giuridico posto che la norma non prevede alcuna sanzione espressa al mancato rispetto del suddetto termine.

La richiesta del contribuente deve essere debitamente documentata e idonea a provare l'illegittimità dell'iscrizione. Essa, in particolare, deve dimostrare alternativamente che:

- è intervenuta la prescrizione ovvero la decadenza in data anteriore a quella in cui il ruolo è stato reso esecutivo;
- è intervenuto un provvedimento di sgravio dell'ente creditore;
- sussista una sospensione amministrativa o giudiziale;
- sussista una sospensione giudiziale ovvero sia intervenuta una sentenza di annullamento resa nell'ambito di un procedimento in cui l'agente non era parte in causa;
- esista un pagamento da parte del debitore in data antecedente alla formazione del ruolo; oppure
- esista una qualunque altra causa di non esigibilità del credito.

Entro **dieci giorni** dal ricevimento della dichiarazione, l'Agente deve trasmettere l'istanza, unitamente alla documentazione eventualmente allegata all'ente creditore che, a sua volta, deve verificare la fondatezza della stessa.



In ogni caso, qualora decorrano **duecentoventi giorni** dalla data di presentazione dell'istanza senza che via sia stata alcuna formale risposta da parte dell'ente creditore, la norma prevede espressamente che il ruolo è annullato di diritto e al contempo l'Agente della riscossione è scaricato *ex lege*.

Il comma 541 prevede una ben precisa sanzione amministrativa - che si affianca a quelle ordinarie di natura penale - qualora il debitore produca documentazione falsa a supporto della propria istanza che consiste in una sanzione pecuniaria che va dal 100 al 200% delle somme dovute con un minimo di €258.

Il comma 543 prevede, inoltre, che la medesima procedura si renda applicabile alle dichiarazioni presentate all'Agente della riscossione prima dell'entrata in vigore della Legge di stabilità in attuazione evidentemente della menzionata Direttiva di Equitalia del 6 maggio 2010. In tal caso, l'ente creditore deve procedere ai propri adempimenti entro **novanta giorni** dalla data di pubblicazione della legge.

Da ultimo, è opportuno evidenziare che la descritta procedura amministrativa si colloca su un piano totalmente autonomo e distinto rispetto all'eventuale azione giurisdizionale. I termini per la presentazione di un eventuale ricorso avanti la competente Commissione Tributaria Provinciale avverso l'atto esecutivo o cautelare, infatti, non vengono


minimamente incisi dalla presentazione della dichiarazione all'Agente della riscossione per l'annullamento automatico, con la conseguenza che il contribuente è comunque tenuto a presentare ricorso avanti la competente Commissione Tributaria entro **sessanta giorni** dalla notificazione dell'atto. Laddove, poi, la richiesta del contribuente venisse accolta e di conseguenza l'atto annullato, il giudice adito dovrebbe dichiarare la cessata materia del contendere.

### **Cancellazione dei ruoli fino a duemila euro**

Altra importante disposizione è quella che prevede lo stralcio dei ruoli resi esecutivi alla data del 31 dicembre 1999 non superiori a duemila euro e non ancora pagati alla data del 30 giugno 2013.

Il comma 527, infatti, dispone che, decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della Legge di stabilità (il 1° gennaio 2013), i suddetti crediti, sono automaticamente annullati. Ai fini del computo dell'ammontare rilevante, la norma prevede che si deve tenere conto del capitale, degli interessi per ritardata iscrizione a ruolo e delle sanzioni, mentre nessun rilievo assumono sia l'aggio di riscossione che gli interessi di mora.

Il fatto che la norma si riferisce esclusivamente al "*capitale*" lascia intendere che sono interessati dallo stralcio i ruoli relativi tanto a crediti tributari quanto a crediti di diversa natura (contributi previdenziali e multe stradali in particolare).

 La norma, inoltre, non stabilisce alcun adempimento a carico del debitore che, dunque, non sarà tenuto a presentare nessuna istanza al competente Agente della riscossione, e l'annullamento dell'atto avverrà di diritto.

Si deve escludere, tuttavia, che la norma operi anche per le iscrizioni a titolo provvisorio effettuate ai sensi dell'art.15, DPR n.602/73, posto che, in tal caso, il credito effettivamente accertato risulta di ammontare superiore a quello iscritto.

Infine, considerata la genericità della formulazione letterale della norma, si deve ritenere che la stessa operi anche nei confronti delle iscrizioni a ruolo che siano state contestate avanti la Giustizia Tributaria. In tal caso, dunque, il giudice dovrà dichiarare la cessata materia del contendere. Ai fini del conseguente discarico e dell'eliminazione dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze verranno stabilite le modalità di trasmissione agli enti interessati dell'elenco delle quote annullate e di rimborso agli agenti della riscossione delle relative spese per le procedure esecutive poste in essere.

### **Sanatoria per gli agenti della riscossione**

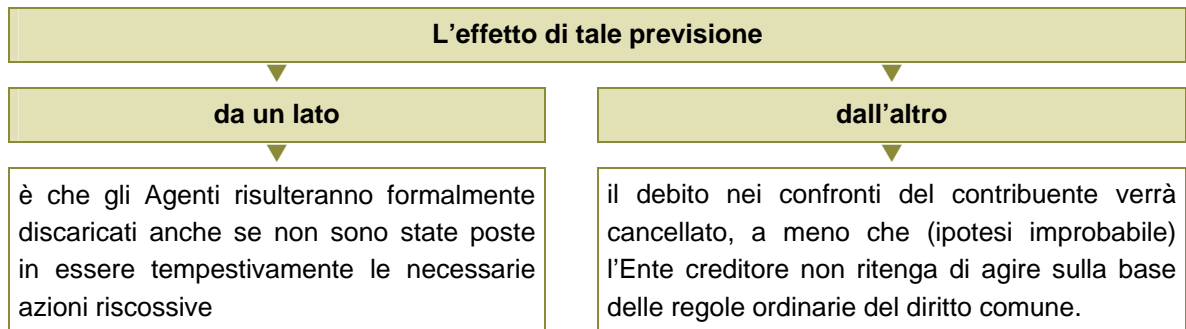
I commi 528 e 529 prevedono una ben precisa sanatoria a favore degli Agenti della riscossione che, ad oggi, non sono stati in grado di riscuotere i ruoli resi esecutivi sino alla data del 31 dicembre 1999 a prescindere dal loro ammontare.

Si rammenta che, ai sensi degli artt.19 e 20 del D.Lgs. n.112/99, l'Agente della riscossione è responsabile dell'esecuzione delle azioni di riscossione coattiva che, se correttamente realizzata, determina il diritto al discarico dell'Agente stesso per le somme che sono risultate inesigibili. Il suddetto art.19, tuttavia, dispone che l'Agente perda il diritto a discarico, tra l'altro, nel caso di:

- mancata notificazione della cartella di pagamento entro il nono mese successivo alla consegna del ruolo, se imputabile all'Agente;
- mancato svolgimento dell'azione esecutiva su tutti i beni del contribuente la cui esistenza, al momento del pignoramento, risultava dai sistemi informativi, a meno che i beni pignorati non fossero pari al doppio del credito iscritto a ruolo.

In aggiunta, determinano la perdita del diritto al discarico le procedure esecutive affette da vizi e irregolarità, salvo che l'Agente non dimostri che i vizi e le irregolarità non hanno influito sull'esito della procedura. Ebbene, il comma 529 prevede espressamente che ai

ruoli resi esecutivi fino alla data del 31 dicembre 1999, ivi inclusi quelli non superiori a duemila euro per cui si applica la disciplina di cui al co.527 prima descritta, non si applicano gli artt.19 e 20 del D.Lgs. n112/99 e, fatti salvi i casi di dolo, non si procede a giudizio di responsabilità amministrativo e contabile nei confronti degli Agenti della riscossione.



### Comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione

I commi da 531 a 535 introducono una seconda importante novità che, se effettivamente attuata secondo le intenzioni del Legislatore, potrà in futuro incidere significativamente sull'efficacia e sulle modalità di svolgimento dell'attività di riscossione coattiva, non fosse altro che, per la prima volta, verranno introdotti specifici criteri per la selezione dei crediti cui maggiormente indirizzare l'azione della riscossione coattiva.

Viene prevista l'istituzione – senza maggiori oneri per la finanza pubblica - di un comitato di indirizzo e verifica dell'attività di riscossione a mezzo ruolo che dovrà essere composto da rappresentanti degli Enti creditori ed in particolare del Ministero delle Finanze, dell'Agenzia delle Entrate e dell'Inps. Il Comitato verrà presieduto da un magistrato della Corte dei Conti.

L'istituzione, le modalità di funzionamento, la nomina dei membri, i requisiti che gli stessi devono possedere e la durata del loro incarico vengono demandate ad uno specifico Decreto di natura regolamentare del Ministero dell'Economia e delle Finanze da emanarsi entro il mese di giugno del 2013.

Per quanto concerne i poteri attribuiti al Comitato, viene previsto che lo stesso annualmente:

- elabora i criteri per individuare i crediti amministrati oggetto di recupero coattivo fissando anche le linee guida a carattere generale finalizzate ad assicurare lo svolgimento mirato e selettivo dell'azione di riscossione, tenendo conto delle capacità operative degli Agenti della riscossione e dell'economicità della stessa azione;
- elabora criteri di controllo dell'attività concretamente svolta dagli Agenti sulla base delle indicazioni impartite.

I suddetti criteri, infine, devono essere approvati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze previo parere obbligatorio delle Commissioni Parlamentari competenti ed entrano in vigore l'anno successiva a quello della definitiva approvazione.

### Moratoria dei debiti fino a mille euro

Da ultimo, il comma 544 prevede che, per le procedure di riscossione coattiva di debiti fino a mille euro intraprese successivamente alla data di entrata in vigore della Legge di Stabilità, l'Agente della riscossione non può procedere all'attivazione delle azioni cautelari ed esecutive prima del decorso di **centoventi giorni** dall'invio, mediante posta ordinaria, di una specifica comunicazione contenente il dettaglio di tutte le iscrizioni a ruolo. Tale previsione, tuttavia, non si applica laddove sia stata attivata la procedura prima descritta per l'annullamento automatico e l'Ente creditore abbia notificato al debitore la comunicazione di inidoneità della documentazione presentata.

Il successivo il comma 545, infine, ha espressamente abrogato la lettera *gg-quinquies*) del co.2 dell'art.7, D.L. n.70/11 che prevedeva che, in tutte le ipotesi di riscossione

coattiva di crediti di ammontare non superiore a duemila euro, le azioni cautelari ed esecutive dovevano essere precedute dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, il secondo dei quali decorsi almeno sei mesi dalla spedizione del primo.

### **Novità in materia di riscossione doganale**

Infine, appare utile dare conto di una novità concernente la riscossione in materia doganale che, seppure non contenuta nella Legge di Stabilità è entrata in vigore lo scorso 28 gennaio in virtù dell'emanazione del [Provvedimento congiunto del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e del Ragioniere Generale dello Stato n.3204](#) che ha dato attuazione a quanto previsto nell'art.9, co.3-*bis*, D.L. n.16/12.

Più in dettaglio, a far data dal 28 gennaio 2013, gli atti di accertamento dell'Agenzia delle Dogane - concernenti sia i dazi doganali sia l'Iva all'importazione - diventano esecutivi trascorsi **dieci giorni dalla loro notificazione**. L'atto deve contenere oltre all'intimazione ad adempiere entro il termine di dieci giorni dalla ricezione dell'atto, anche l'espresso avvertimento che, decorso il termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste, in deroga alle disposizioni in materia di iscrizione a ruolo, è affidata in carico agli agenti della riscossione, anche ai fini dell'esecuzione forzata.

L'atto di accertamento, dunque, costituisce d'ora in poi **titolo esecutivo** che legittimerà l'avvio della eventuale riscossione coattiva delle somme accertate senza la necessità che l'Agente della riscossione notifichi apposita cartella esattoriale, come accadeva in precedenza. La norma, tuttavia, prevede che il competente Agente della riscossione rimanga tenuto ad informare il debitore di aver preso in carico le somme per la riscossione, attraverso l'invio di apposita raccomandata semplice, senza tuttavia prevedere una specifica sanzione in caso di inottemperanza.

Ciò posto, il contribuente destinatario dell'atto di accertamento può ora evitare l'esecuzione immediata delle somme accertate solo attraverso la concessione discrezionale della sospensione dell'esecutorietà dell'atto da parte dello stesso Ufficio emittente, ai sensi dall'art.244 del Codice Doganale che, peraltro, richiede a tal fine il rilascio di apposita garanzia.

Resta comunque impregiudicata la possibilità per il contribuente di richiedere la sospensione dell'esecutorietà dell'atto al competente organo giurisdizionale a seguito della eventuale impugnazione dell'atto stesso entro gli ordinari termini di sessanta giorni dalla sua notificazione.