

Giugno 2011

LA RISCOSSIONE COATTIVA <i>Le modalità dell'esercizio dell'attività di riscossione nazionale dei tributi e contributi nel caso in cui i contribuenti non adempiono volontariamente alle proprie obbligazioni tributarie e contributive</i>	
Argomento :	Riscossione coattiva
Fonti:	D.P.R. n. 602 del 1973 e successive modificazioni
Data:	31 maggio 2011
Protocollo:	633/EF

Sono di seguito descritte le attuali modalità di riscossione coattiva, esercitata da Equitalia SpA, a mezzo ruolo che costituisce titolo esecutivo per la riscossione forzata dei tributi. Si ricorda che gli atti di accertamento, emessi dal prossimo 1° luglio 2011, conterranno essi stessi l'intimazione ad adempiere all'obbligo di pagamento, divenendo titolo esecutivo con l'eliminazione, dalla procedura della riscossione coattiva, della fase dell'iscrizione a ruolo.

1. PREMESSA

Con la riforma ⁽¹⁾ del 2005 è stato soppresso il sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione e l'attività della riscossione è stata ricondotta sotto il controllo pubblico, in particolare del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Fino al 30 settembre 2006 l'attività di riscossione mediante ruolo era affidata a 36 società concessionarie private e due rami di banche, operanti in 94 ambiti provinciali del territorio nazionale.

Dal 1° ottobre 2006, le funzioni di riscossione dei tributi sono state attribuite a Riscossione Spa, partecipata dall'Agenzia delle entrate al 51% e dall'INPS al 49%. Riscossione Spa ha acquisito, a sua volta, le società concessionarie di proprietà delle banche cui era in precedenza affidata in concessione il servizio nazionale della riscossione, operando come holding incorporante.

Le società preesistenti, divenute di proprietà di Riscossione Spa, hanno potuto proseguire nell'attività di riscossione senza soluzione di continuità, consentendo anche alle stesse la permanenza nell'albo dei soggetti abilitati allo svolgimento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali.

Riscossione Spa diviene il soggetto legittimato ad esercitare l'attività di riscossione, inclusa quella coattiva, anche attraverso i soggetti partecipati in misura non inferiore al 51% del capitale sociale, garantendo in tal modo la necessaria gradualità nella riconduzione in mano pubblica dell'attività di riscossione, stabilita con la riforma della riscossione.

Nel 2007 Riscossione Spa ha cambiato denominazione sociale diventando **Equitalia Spa**, con oggetto sociale consistente nello svolgimento dell'attività di riscossione mediante ruolo, con i poteri e secondo le disposizioni del D.P.R. n. 602/1973, nonché l'attività di cui all'articolo 4 del D.lgs. n. 237/1997.

¹ D.L. 30 settembre 2005, n. 203. [c.d. "collegato fiscale alla Finanziaria 2006"] (Gazz. Uff. n. 230 del 3 ottobre 2005) Art. 3. Disposizioni in materia di servizio nazionale della riscossione

Equitalia è, ora, un gruppo composto dalla holding **Equitalia SpA** che controlla Equitalia Giustizia, Equitalia Servizi e 16 Agenti della riscossione presenti sul territorio nazionale, con esclusione della Sicilia.

Il futuro assetto societario del Gruppo comporterà il passaggio a 3 Agenti della riscossione:

- Equitalia Nord,
- Equitalia Centro,
- Equitalia Sud.

Attualmente Equitalia può:

- effettuare attività di riscossione spontanea, di liquidazione e accertamento delle entrate, tributarie o patrimoniali, degli altri enti pubblici anche territoriali e delle loro società partecipate;
- effettuare altre attività strumentali a quelle dell'Agenzia delle Entrate, anche attraverso la stipula di appositi contratti di servizio;
- assumere finanziamenti e svolgere operazioni finanziarie connesse.

Equitalia Servizi SpA

Equitalia Servizi SpA è la società del Gruppo Equitalia incaricata della gestione delle attività relative all'elaborazione dei ruoli, alla predisposizione dei documenti necessari alla riscossione (cartelle e avvisi di pagamento) e all'erogazione di servizi strumentali ai processi coinvolti.

Equitalia Servizi svolge il ruolo di:

- interfaccia tecnologica tra gli agenti della riscossione e gli enti per assicurare il continuo interscambio dei dati e delle informazioni relative al processo di riscossione;
- fornitore di soluzioni tecnologiche innovative, a supporto delle società del Gruppo e degli enti, finalizzate a rendere più efficaci ed efficienti alcune fasi del processo di riscossione.

La compagine sociale di Equitalia Servizi è costituita da Equitalia SpA e per il 9,47% da Serit Sicilia Spa.

2. I POTERI E LE COMPETENZE NELL'ATTIVITÀ DI RISCOSSIONE

Nelle fasi di accertamento si quantifica l'ammontare del credito, la riferibilità al contribuente e altri elementi delle obbligazioni tributarie ed è attività tipica degli enti creditori (Agenzia delle entrate, INPS enti locali, consorzi ecc) ⁽²⁾.

Le successive fasi di riscossione e versamento implicano attività poste in essere dall'ente creditore, direttamente o attraverso l'agente della riscossione, finalizzate a richiedere il pagamento di un tributo o di un contributo. La riscossione è detta "volontaria" a seguito di iscrizione a ruolo non derivante da inadempimento [art. 32, co. 1, lett. a) D.lgs. 46/99]. In questo caso se il contribuente adempie alla richiesta spontaneamente entro il sessantesimo giorno dalla data di notifica della cartella, l'aggio ⁽³⁾, pari al 9% delle somme iscritte a ruolo, è a carico dell'ente creditore (art. 17, c. 3-bis D.lgs. 112/99).

2.1 La riscossione coattiva

Si parla invece di riscossione "**coattiva**" quando, a fronte dell'inadempimento del contribuente, viene effettuato il recupero forzoso del credito. La riscossione coattiva ha come presupposto la formazione del **ruolo**, cioè l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute formato dall'ente impositore ai fini della riscossione a mezzo dell'agente della riscossione (art. 10, co. 1, lett. b) D.P.R. 602/73). L'art. 17 (Entrate riscosse mediante ruolo) del D.lgs n. 46/1999 stabilisce che si effettua mediante **ruolo** la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici.

² Equitalia: Rapporto agli azionisti – dic. 2010

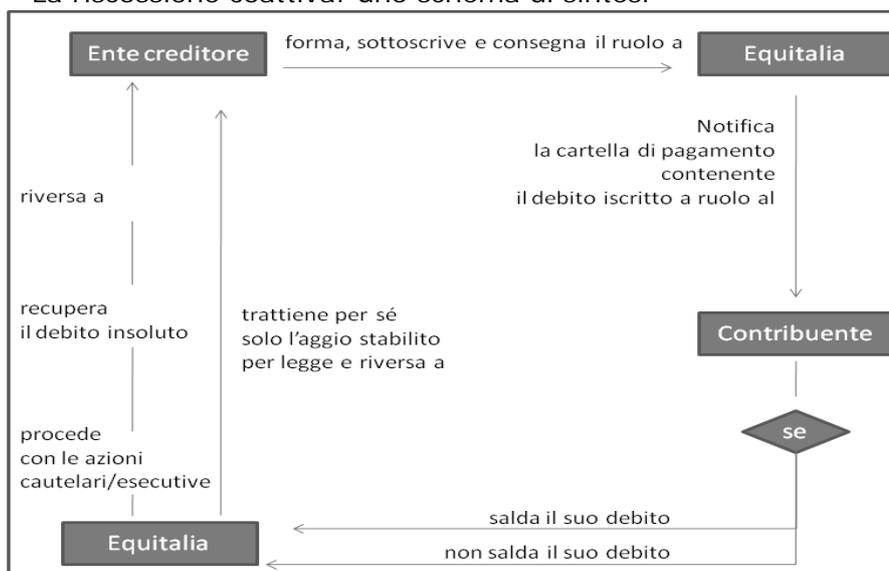
³ L'aggio è la remunerazione del servizio posto in essere dagli agenti della riscossione ed è pari al nove per cento delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora (art. 17 del D.lgs. n. 112/1999)

Nei ruoli sono iscritte le imposte, le sanzioni e gli interessi. La circolare dell'Agenda delle entrate n. 8/E del 2005 evidenzia che con l'espressione "tributi iscritti a ruolo" debba intendersi non solo il credito derivante dal tributo ma altresì il credito derivante dalle sue componenti accessorie, quali gli interessi e le sanzioni.

Le somme accertate sono iscritte a ruolo per il totale nel caso in cui il contribuente non presenti ricorso o nel caso in cui gli accertamenti siano definitivi. Nel caso, invece, il contribuente impugni l'atto impositivo, l'ufficio procede con l'iscrizione a ruolo degli importi:

- per la metà del loro ammontare, immediatamente (art. 15, del D.P.R. n. 602/73)
- per i restanti 2/3, se la sentenza di primo grado respinge il ricorso (art. 68 del D.Lgs n. 546/92);
- per il residuo, dopo la sentenza della Commissione Regionale che conferma la pretesa (art. 68 del D.Lgs n. 546/92).

Tabella – La riscossione coattiva: uno schema di sintesi



2.2 I termini di pagamento

La riscossione coattiva inizia con l'emissione da parte dell'Agente della riscossione della **cartella di pagamento**.

Dalla cartella di pagamento si evince l'importo del debito, la tipologia del tributo e chi è l'ente creditore. E' indicato dove, come ed entro quale scadenza effettuare il versamento, i soggetti a cui rivolgersi per presentare eventuale ricorso, come e a chi chiedere la rateazione della cartella medesima.

Dal momento della notifica della cartella di pagamento decorre il termine per l'adempimento da parte del contribuente. Il mancato rispetto di tale termine determina l'inizio dell'esecuzione forzata.

L'importo riportato nella cartella di pagamento deve essere, pertanto, corrisposto entro 60 (sessanta) giorni dalla data in cui è avvenuta la notifica.

Qualora il pagamento avvenga entro sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, esso sarà relativo alle seguenti poste

- maggiori tributi dovuti;
- relative sanzioni;
- interessi da ritardata iscrizione a ruolo (art. 20 del DPR n. 602/73);
- aggi di riscossione, nella misura del 4,65% delle somme iscritte a ruolo (art. 17 del D.lgs. n. 112/1999) commisurati su tutti gli importi sopra indicati;
- spese di notifica, pari a € 5,88 (art. 17 del D.Lgs. 112/99).

Gli interessi da ritardata iscrizione a ruolo (art. 20 del D.P.R. n. 602/73) sono dovuti, attualmente, nella misura del 4% annuo, e vanno calcolati dal giorno di scadenza del pagamento sino a quello in cui il ruolo è stato consegnato all'Agente della Riscossione (D.M. 21 maggio 2009). Detti interessi, ai sensi dell'art. 20, del D.lgs. n. 46/99, si applicano esclusivamente alle entrate tributarie dello Stato.

La restante percentuale degli aggi di riscossione, pari a 4,35%, restano in carico all'ente creditore (art. 17, c. 1 del D.Lgs. 112/1999).

L'Agente della riscossione recupera le spese di notifica e tutte le eventuali ulteriori spese che deriveranno dall'attivazione delle procedure di riscossione. Le spese di notifica rappresentano il costo del servizio di notifica della cartella di pagamento svolto dall'Agente della riscossione (art. 17, comma 7-ter D.lgs 112/1997) e sono a carico del debitore nella misura di 5,88 euro; tale importo può essere aggiornato con decreto del Ministero delle finanze.

Invece se il pagamento avviene decorsi sessanta giorni dalla notifica della cartella, oltre agli importi sopra indicati, occorrerà versare le somme relative:

- agli **aggi di riscossione**, non nella misura del 4,65% ma piena del 9% delle **somme iscritte a ruolo** (tributi, interessi e sanzioni) e degli **interessi di mora**;
- agli **interessi di mora**, dovuti nella misura del 5,7567% (prov. Agenzia delle Entrate 7.9.2010)
- alle **spese di esecuzione**, in base alla tabella D.M 21/11/2000 (art. 17, co. 6, D.lgs 112/99) che sono a carico del debitore (nel caso il ruolo venga annullato o se l'agente ha trasmesso la comunicazione di inesigibilità, le spese sono a carico dell'ente creditore).

Gli **interessi di mora** maturano giornalmente dalla data di notifica della cartella e fino alla data del pagamento della stessa; gli **interessi di mora** sono corrisposti al tasso determinato annualmente con decreto del Ministero delle finanze con riguardo alla media dei tassi bancari attivi (art. 30 del del D.P.R. n. 602/1973) e spettano all'ente creditore. A decorrere dal 1° ottobre 2010, gli **interessi di mora** per ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo sono determinati nella misura del 5,7567% annuo (in luogo del precedente 6,8358%). Sugli stessi è dovuto anche il compenso spettante all'Agente della riscossione.

L'Agente della riscossione trattiene l'aggio all'atto di riversamento all'ente impositore delle somme riscosse (art. 32, D.L. 29/11/2008, n. 185).

2.3 Le misure cautelari

Se a seguito della notifica della cartella e degli eventuali successivi solleciti e avvisi il contribuente non versa il dovuto e non interviene un provvedimento di sospensione o annullamento da parte dell'ente creditore, l'Agente della riscossione deve, obbligatoriamente, recuperare le somme iscritte a ruolo attivando le procedure di riscossione disciplinate dalla legge.

A questo fine, l'Agente della riscossione può:

- iscrivere ipoteca sui beni immobili del debitore e dei suoi co-obbligati;
- iscrivere fermo amministrativo dei beni mobili registrati (es. autovetture);
- procedere all'espropriazione forzata (pignoramento) dei beni immobili, dei beni mobili e dei crediti presso terzi (es. stipendi);
- effettuare ogni altra azione esecutiva, cautelare o conservativa che l'ordinamento attribuisce in genere al creditore.

2.3.1 Il fermo amministrativo

Consiste in una misura cautelare attivata attraverso la trascrizione del fermo del bene mobile registrato, per esempio, un'automobile nel Pubblico registro automobilistico. E' un provvedimento che impedisce, durante il periodo in cui

opera, la disponibilità del bene non consentendole di circolare. Se, dopo il fermo, il debito continua a non essere pagato, l'Agente della riscossione può sottoporre a pignoramento il bene fermato e venderlo all'asta. Il fermo è preceduto da un preavviso di 20 giorni per consentire al contribuente di regolarizzare la propria posizione.

2.3.2 L'ipoteca

L'ipoteca garantisce il creditore attribuendogli il diritto di essere soddisfatto con preferenza nel caso di espropriazione. L'ipoteca può avere per oggetto beni del debitore (contribuente) o di un terzo, e si costituisce mediante iscrizione nei registri immobiliari. Il ruolo costituisce titolo per iscrivere ipoteca sugli immobili del debitore e dei coobbligati per un importo pari al doppio dell'importo complessivo del credito per cui si procede. Ai sensi dell'art. 3, comma 2 – ter, D.L. n. 40/2010, a decorrere dal 26 maggio 2010, l'Agente della riscossione non può iscrivere l'ipoteca se l'importo complessivo del credito per cui procede è inferiore complessivamente a 8.000 euro. Il contribuente è informato dell'avvenuta iscrizione, a mezzo posta ordinaria.

2.3.3 L'espropriazione forzata o il pignoramento

L'Agente della Riscossione può procedere all'esecuzione vera e propria e, quindi, al pignoramento dei beni del contribuente e dei coobbligati.

2.3.4 Pignoramento immobiliare

Successivamente all'ipoteca, nel caso in cui il contribuente continui a non pagare il debito, l'Agente della riscossione dovrà procedere al pignoramento immobiliare, ossia l'atto esecutivo con cui ha inizio la procedura di vendita all'asta dell'immobile. Il concessionario non procede all'espropriazione del bene se il valore di quest'ultimo è inferiore a 8.000 euro.

2.3.5 Pignoramento mobiliare

L'Agente della riscossione può pignorare i beni mobili di proprietà, disponibili presso l'abitazione o nei locali dove il debitore svolge l'attività professionale, commerciale o artigianale. I beni mobili, in caso di mancato pagamento, sono in seguito messi all'asta.

2.3.6 Pignoramento presso terzi di crediti

L'Agente della riscossione può richiedere al terzo di pagare le somme di cui il contribuente è debitore entro i limiti dell'importo dovuto. Nel caso di redditi da lavoro dipendente, il pignoramento non può superare un quinto del loro ammontare.

L'Agente della riscossione, anziché attivare il procedimento presso il Giudice, può notificare un atto di pignoramento di beni o crediti direttamente al terzo debitore del soggetto iscritto a ruolo, ordinandogli di corrispondere a sé gli importi scaduti o in scadenza (art. 72 e 72-bis del D.P.R. n. 602/1973). Una forma particolare di pignoramento presso terzi è stata introdotta di recente con l'art. 48-bis del D.P.R. n. 602/1973. Tale procedimento comporta che le pubbliche amministrazioni e le società interamente pubbliche tenute a erogare somme di importo superiore a diecimila euro possano procedere all'adempimento soltanto dopo aver verificato in via telematica, mediante una richiesta rivolta a Equitalia Servizi SpA, che il beneficiario del pagamento non versi in condizioni di morosità derivante dalla notifica di cartelle di pagamento. L'accertata morosità comporta la sospensione dell'esecuzione del pagamento e la segnalazione all'agente della riscossione territorialmente competente, affinché proceda al pignoramento presso terzi del credito oggetto di pagamento.

2.3.7 La rateazione

Tra gli strumenti attribuiti all'Agente della riscossione, rientra anche la competenza a concedere il beneficio della rateazione del pagamento (prima del 2008 andava richiesto a ciascun ente impositore con modalità differenziate) a coloro che ne facciano richiesta e che si trovino in temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

La ripartizione del pagamento delle somme iscritte a ruolo può essere concessa fino ad un massimo di 72 rate mensili per un importo minimo di 100 euro a rata. Nel 2009 Equitalia ha introdotto la possibilità di richiedere una seconda rateazione, nel caso di cartella notificata dopo aver già ottenuto una rateazione. In questo caso, nell'accoglimento di una seconda istanza di dilazione, si tiene presente anche del debito residuo del vecchio piano di rateazione.

3. LE POSSIBILI MODIFICHE AL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE

Il Parlamento, in considerazione anche delle pressioni svolte da R.ETE. Imprese Italia sull'argomento, con la risoluzione n. 7-00590 (presentata dai deputati Berardo, Cicu, Testoni, Savino, Antonio Pepe, Lisi, Santelli, Lorenzin, Toccafondi, Germanà, Moles), che dovrebbe essere oggi discussa dalla Commissione Finanze della Camera, traccia le linee direttrici dei probabili interventi legislativi che, in materia di riscossione, potrebbero trovare accoglimento in sede di conversione del D.L. n. 70/2011 (il cosiddetto "Decreto Sviluppo").

Il documento sostanzialmente auspica quattro modifiche legislative tese a:

- introdurre una maggiore flessibilità in materia di rateazione per quanti non rispettano il piano di dilazione accordato da Equitalia;
- limitare la crescita degli oneri connessi ai ruoli esecutivi e la revisione del meccanismo dei compensi di riscossione;
- rivedere la riscossione per importi non superiori a 2.000 euro di debito evitando pignoramenti e fermi amministrativi;
- rivedere il meccanismo attualmente vigente per l'espropriazione dei beni immobili, con particolare riguardo alla fattispecie dell'abitazione nella quale dimora il contribuente debitore. In particolare, la possibilità di iscrizione di ipoteca dovrebbe avvenire solo in presenza di debiti superiori a 20.000 euro.