

La nuova riscossione

GUIDA PRATICA

La riscossione torna in mano pubblica dopo il flop dei concessionari privati

 a cura di Luigi Ferrajoli

Nell'intento di conseguire un miglioramento dei risultati della riscossione mediante ruolo e di rendere più efficace ed efficiente l'attività dei concessionari, la legge 28 settembre 1998 n. 337 aveva incaricato il Governo di emanare uno o più decreti legislativi volti al riordino della disciplina della riscossione e del rapporto con i concessionari a essa delegati. Se, infatti, la prima riforma del 1973 ha definito la disciplina di base della riscossione sulla quale si sono innestate le norme integrative e modificative del disegno originario, e la successiva novella realizzata con la legge delega del 4 ottobre 1986 n. 657 si è limitata a segnare il passaggio dal sistema degli esattori comunali a quello dei concessionari provinciali non incidendo sulle procedure di esazione, è con la modifica attuata nel 1999 che si è cercato di attribuire ai soggetti titolari della potestà esecutiva poteri più ampi e più incisivi.

Per tali ragioni, la recente riforma del sistema della riscossione - attuata con la Finanziaria 2006 e che entrerà in vigore dal prossimo 1° ottobre - non può essere analizzata se non partendo proprio dalle importanti innovazioni apportate dai tre decreti legislativi del 1999. Anche a seguito della soppressione del sistema di concessione del servizio di riscossione, infatti, il quadro delineato dalla fondamentale novella del 1999 rimane il contesto normativo entro il qua-

le anche la nuova riforma è destinata a operare. Tuttavia, appare evidente come l'istituzione di Riscossione Spa, dati soprattutto gli scarsi risultati in termini di gettito e di efficienza del servizio, rappresenti la presa d'atto della volontà di accentrare in una gestione di fatto più

IL MECCANISMO
DI REMUNERAZIONE
DEL SERVIZIO
NON SI È DIMOSTRATO
IN GRADO
DI SODDISFARE
LE ESIGENZE AUSPICATE
INFLUENDO
SULLA BUROCRATIZZAZIONE
DELL'ITER

“vicina” all’Agenzia delle entrate il sistema di affidamento in precedenza concesso a privati, su ambito territoriale, della riscossione dei tributi e delle altre entrate, onde tentare di ovviare a patologie croniche del sistema e recuperare in percentuale gettito effettivo.

VERSAMENTO DIRETTO

Step iniziale. Il primo provvedimento di attuazione della legge delega del 1998, il Dlgs 22 febbraio 1999 n. 37, ha previsto la possibilità per i contribuenti di effettuare il versamento diretto delle entrate dello Stato e de-

gli enti previdenziali anche mediante delega ai concessionari della riscossione.

In questo modo, si è quindi consentito anche ai concessionari, al pari delle banche e di Poste Italiane Spa, previa stipula di apposita convenzione, di essere incaricati dal contribuente a effettuare i versamenti unitari secondo le modalità a suo tempo previste dall'articolo 17 del Dlgs 241/1997. Tuttavia, la modifica più significativa ha riguardato l'abolizione dell'obbligo del “non riscosso come riscosso”, che imponeva ai concessionari di anticipare agli uffici impositori, a determinate scadenze, ciò che era iscritto a ruolo, a prescindere dall'effettivo pagamento. Infatti, se tale obbligo era stato posto dal Legislatore del 1998 quale principio a garanzia delle entrate da riscuotersi, nella realtà si è rivelato una spina nel fianco per le società concessionarie, impegnandole in molti casi in attività finalizzate più alla dimostrazione dell'infruttuosità dell'azione di recupero del tributo che all'effettiva attività di esazione.

Il Dlgs 26 febbraio 1999 n. 46, il secondo attuativo della legge delega, ha invece riformato il Dpr 602/1973 stabilendo la generalizzazione della riscossione coattiva mediante ruolo di tutte le entrate dello Stato, ivi comprese quelle degli enti territoriali e degli enti previdenziali. Tuttavia in alcuni casi, per Regioni, Province, Comuni e gli altri enti locali, il ricorso ai conces-

sionari del servizio nazionale è rimasto facoltativo, costituendo - in ipotesi residuali - un'alternativa al tradizionale strumento dell'ingiunzione tuttora disciplinato dal Regio decreto 14 aprile 1910 n. 639. A ogni modo, la riscossione mediante ruolo è ormai diventata il metodo ordinario e fisiologico di prelievo delle somme non spontaneamente versate e, grazie alla novella del 1999, i concessionari sono rimasti i "monopolisti" dell'utilizzo di tale modalità di esazione secondo le disposizioni e le procedure di cui al Dpr 602/1973. La riforma del 1999, d'altro canto, al fine di evitare ingiustificati appesantimenti procedurali, ha innovato - riducendole - le tipologie di ruolo esistenti: alle tre categorie di ruoli "principali" (per le imposte liquidate in base alla dichiarazione), "suppletivi" (per le imposte liquidate in base agli accertamenti d'ufficio e in rettifica) e "speciali" (per le ritenute alla fonte) è stata sostituita l'unica omnicomprensiva tipologia dei ruoli "ordinari".

Sono invece rimasti in vita i ruoli "straordinari", che vengono compilati nei casi di fondato pericolo per la riscossione; l'unica differenza è rappresentata dal fatto che in essi sono iscritte, oltre alle imposte, le sanzioni e gli interessi per il loro intero ammontare così come risultanti dall'avviso di accertamento, anche se non definitivo. A questo proposito, giova ricordare che, ai sensi del decreto ministeriale attuativo del 3 settembre 1999 emanato di concerto tra il ministero delle Finanze e quello del Tesoro, i ruoli possono essere formati secondo delle procedure semplificate, ossia possono essere gestiti direttamente dall'ufficio o dall'ente creditore che, per il tramite del Consorzio nazionale dei concessionari (Cnc),

provvede alla trasmissione dei ruoli ai concessionari competenti per singolo ambito territoriale. In alternativa, la formazione dei ruoli può avvenire con l'ausilio del Cnc: è questa ultima struttura a provvedere dapprima alla compilazione informatizzata dei ruoli sulla base delle minute trasmesse agli enti creditori e, successivamente, alla restituzione degli stessi agli enti interessati, i quali hanno tempo dieci giorni per rendere esecutivo il ruolo, dando così avvio alla riscossione.

"NUOVA" CARTELLA DI PAGAMENTO

Titolo esecutivo e precetto.

La novella attuata dal Dlgs 46/1999 ha realizzato la fondamentale unificazione in un unico atto della cartella di pagamento e dell'avviso di mora: in sostanza, si è messo in soffitta l'avviso di mora e si è semplificato l'iter procedurale finalizzato al prelievo demandato ai concessionari, conferendo alla cartella la duplice valenza sia di titolo esecutivo che di precetto. Infatti, le cartelle di pagamento devono ora contenere, tra gli altri requisiti espressamente previsti, l'intimazione ad adempiere entro il termine di 60 giorni dalla notificazione, con l'avvertimento che «in mancanza, si procederà a esecuzione forzata». Tale innovazione ha rappresentato una novità rilevante, in quanto il ruolo - del quale la cartella non è altro che un estratto - è divenuto titolo idoneo a consentire ai concessionari l'iscrizione immediata di ipoteca sui beni del contribuente.

Il decreto legislativo in esame, peraltro, ha revisionato le forme e le modalità di notifica della cartella di pagamento: questa può essere effettuata dagli

ufficiali della riscossione, da altri soggetti abilitati dal concessionario, ovvero a mezzo mano o da agenti della polizia municipale, anche tramite raccomandata con avviso di ricevimento. La nuova disciplina riconosce altresì diverse tipologie di interessi: per ritardata iscrizione a ruolo, per dilazione di pagamento, di mora, ovvero per sospensione amministrativa della riscossione.

Tale distinzione, d'altra parte, è correlata alla possibilità per il debitore di chiedere la sospensione (amministrativa o giudiziale), ovvero forme alternative di pagamento rispetto al versamento in un'unica soluzione, in modo da agevolare l'adempimento spontaneo del contribuente evitando il ricorso a dispendiose e talora infruttuose - procedure esecutive. Il debitore, infatti, nei casi di obiettiva difficoltà può domandare all'ufficio impositore, in alternativa, la dilazione del pagamento, la ripartizione delle somme iscritte a ruolo fino a un massimo di sessanta rate mensili, ovvero la sospensione della riscossione per un anno per poi ripartire il pagamento in epoca successiva fino a un massimo di 48 rate mensili.

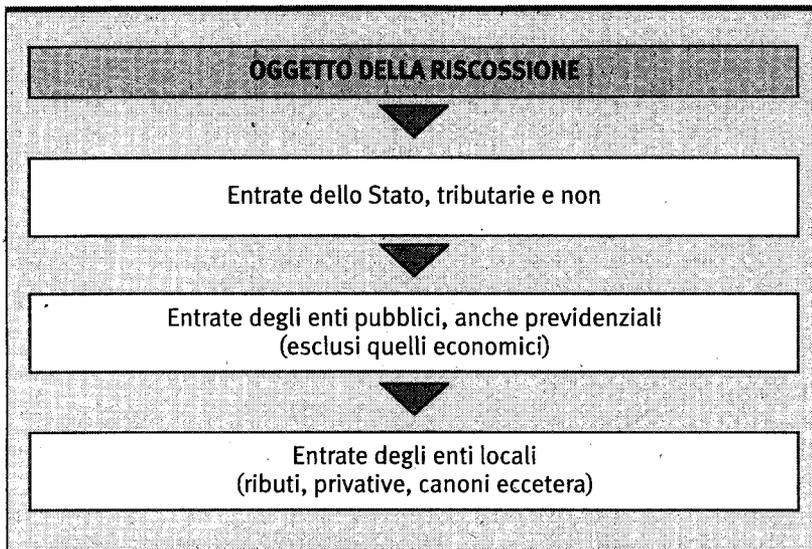
Inoltre, in sede di opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, ovvero in via cautelare, quando ricorrano gravi motivi e vi sia fondato pericolo di grave e irreparabile danno, il corso dell'esecuzione può essere sospeso dal giudice.

Anche l'intera materia della riscossione coattiva ha subito delle significative innovazioni che hanno senza dubbio valorizzato il ruolo dei concessionari del servizio di riscossione, ai quali è stata affidata ogni procedura di vendita. In particolare, anche se sono state introdotte preclusioni per valore all'esperibilità del-

La nuova riscossione

GUIDA PRATICA

▶ AMBITO DI INTERVENTO



l'espropriazione immobiliare (per i crediti inferiori a tre milioni delle vecchie lire), è stato eliminato il vincolo della preventiva esecuzione mobiliare. Tale cautela procedurale, infatti, finiva con il compromettere la possibilità di un pronto recupero del credito, in quanto i concessionari, in mancanza di informazioni sui conti correnti bancari o su altre forme di ricchezza finanziaria, eseguivano sistematicamente l'accesso nell'abitazione del contribuente alla ricerca di beni mobili da pignorare con risultati spesso infruttuosi.

In questo modo, i concessionari sono stati legittimati a procedere direttamente all'espropriazione immobiliare, fatta salva l'unica eccezione rappresentata dagli importi inferiori o pari al cinque per cento del valore dell'immobile da sottoporre a esecuzione: in questi casi, è fatto obbligo di iscrivere ipoteca prima di procedere all'espropriazione immobiliare.

**AFFIDAMENTO
IN CONCESSIONE**

Risultati deludenti. Il Dlgs

112/1999, il terzo dei tre provvedimenti attuativi della legge delega del 1998 e nel mirino della nuova riforma, ha riguardato direttamente le caratteristiche e le attribuzioni proprie dei concessionari della riscossione, rimodulando ampiamente i criteri di attribuzione delle concessioni, i requisiti per lo svolgimento dell'attività e le sanzioni correlate al suo corretto adempimento, sostituendo il precedente sistema basato sul Dpr 28 gennaio 1988 n. 43. Nella sostanza, si è previsto che la concessione del servizio di riscossione venisse affidata, per ambito provinciale, a gestori organizzati nella forma di società per azioni con capitale interamente versato non inferiore a cinque miliardi di lire, amministrati da soggetti dotati dei requisiti di onorabilità e professionalità e con esperienza di almeno tre anni (a condizione di non aver rivestito cariche da almeno due anni in società sottoposte a procedure concorsuali).

Ispirata a criteri diretti a rendere più imprenditoriale la gestione della riscossione, la disciplina del 1999 ha inoltre delineato un nuovo sistema di quantificazio-

ne dei compensi ispirato a criteri di trasparenza e determinato, oltre che da un aggio base, in relazione alle somme effettivamente riscosse, ai tempi e ai costi della riscossione e alla situazione socio economica degli ambiti territoriali. Al fine di valorizzarne il ruolo, i concessionari sono stati definiti come "concessionari di pubbliche funzioni" e non più solo come meri concessionari di servizi pubblici; ciò ha peraltro comportato la possibilità di avvalersi di strumenti che in precedenza erano riservati alla sola amministrazione finanziaria. In particolare, le potestà dei concessionari sono state ampliate con l'attribuzione dei poteri di accesso presso gli uffici pubblici, anche in via telematica, con facoltà di prendere visione e di estrarre copia degli atti riguardanti i beni dei debitori iscritti a ruolo e dei coobbligati, nonché alle informazioni disponibili presso il sistema informatico del ministero delle Finanze, ovvero di altri soggetti creditori.

Di conseguenza, in relazione all'incisivo potere di accedere a informazioni e notizie riservate o coperte, è stato previsto il segreto d'ufficio per tutti i dati acquisiti dal concessionario in ragione dell'attività di riscossione.

Nonostante le ampie riforme apportate dai decreti di attuazione della legge delega 28 settembre 1998 n. 337, i risultati conseguiti dal sistema basato sulle concessioni a privati del servizio di esazione dell'imposte è stato deludente. Raffrontando i dati, infatti, emerge che negli anni antecedenti alla riforma del 1999 la media delle somme riscosse sui carichi affidati risulta di gran lunga superiore a quelle registrate negli anni successivi; basti confrontare, a titolo esemplificativo, la media registrata negli an-

ni prima delle riforma (superiore al 4%) e le percentuali riscontrate negli anni dal 2000 al 2002 (addirittura al di sotto dei due punti percentuali). Vani sono stati, del resto, i tentativi di introduzione di norme dirette a ulteriormente rafforzare il recupero coattivo da parte dei concessionari. Si pensi, in particolare, alla possibilità per il concessionario di attuare, anche prima dell'espropriazione forzata, il fermo amministrativo dei beni mobili registrati e, a partire dal 1° gennaio 2005, all'esperibilità di tutte le azioni cautelari, conservative e ogni altra azione consentita dal Codice civile e dal Codice di procedura civile a tutela del creditore.

Pertanto, è inutile dire che ogni aspettativa, anche in relazione ai numerosi interventi normativi compiuti al fine di rendere più efficiente e di rivitalizzare il sistema di riscossione, si è dovuta confrontare con una pressoché inesistente azione di recupero crediti da parte del concessionario.

DOMANDE DI DISCARICO

Abusi e responsabilità. Tra le ragioni che hanno determinato il collasso del sistema di esazione delle imposte, si può in primo luogo annoverare la burocratizzazione dell'attività dei concessionari che ha portato all'abuso di istituti, come le istanze di discarico, snaturandone la loro stessa natura e funzione. Già in passato, l'omesso o insufficiente controllo da parte degli uffici impositori sulla regolarità delle domande di rimborso e di discarico per inesigibilità dei carichi di ruolo pregressi presentate dai concessionari aveva incoraggiato gli stessi a presentare le relative richieste anche laddove sarebbe stato possibile espe-

rire in modo fruttuoso l'azione di recupero.

A ciò si aggiunga l'intervento del Legislatore del 1999, il quale, nel citato Dlgs 112/1999, ha disposto la definizione automatica delle domande di rimborso e di discarico senza prevedere alcun controllo, da parte degli enti impositori, dei requisiti per il diritto al rimborso. La procedura di discarico in automatico si è quindi risolta in una mera operazione contabile, aggravata dalla concessione di proroghe dei termini per la presentazione delle domande.

Se, infatti, il discarico automatico rappresentava una misura straordinaria per sopperire alle inefficienze normative sul controllo tra ente impositore ed esattore, con la riforma del 1999 è stato istituito un sistema che ha favorito i concessionari a discapito dell'efficienza della riscossione.

ANALISI DEL FALLIMENTO

Insuccessi. I concessionari del servizio di esazione, inoltre, sono stati "graziati" dal Legislatore per la responsabilità amministrativa legata alle violazioni compiute nello svolgimento del proprio operato. Ciò è avvenuto anche per mezzo del condono regolato dall'articolo 1, commi 426 e 426-bis, della legge 311/2004 e dal relativo decreto ministeriale attuativo 112/2006, che hanno stabilito la facoltà per i concessionari di sanare le responsabilità amministrative derivanti dall'attività svolta, mediante il versamento in tre rate della somma di tre euro per ciascun abitante residente negli ambiti territoriali affidati in concessione.

Va da sé che, per effetto dell'esercizio della facoltà prevista dalla sanatoria, è stato previsto

che le irregolarità compiute nell'esercizio dell'attività di riscossione non determinino alcuna conseguenza in termini di diniego del diritto al rimborso o del discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo o delle definizioni automatiche delle stesse. Oltre a rappresentare il sintomo delle grosse difficoltà in termini di efficienza del sistema di riscossione, pertanto, la possibilità per il concessionario di liberarsi da ogni responsabilità in ordine alla mancata esazione dei tributi ha rappresentato un altro fattore che ha senza dubbio fortemente inciso sui tempi di riscossione.

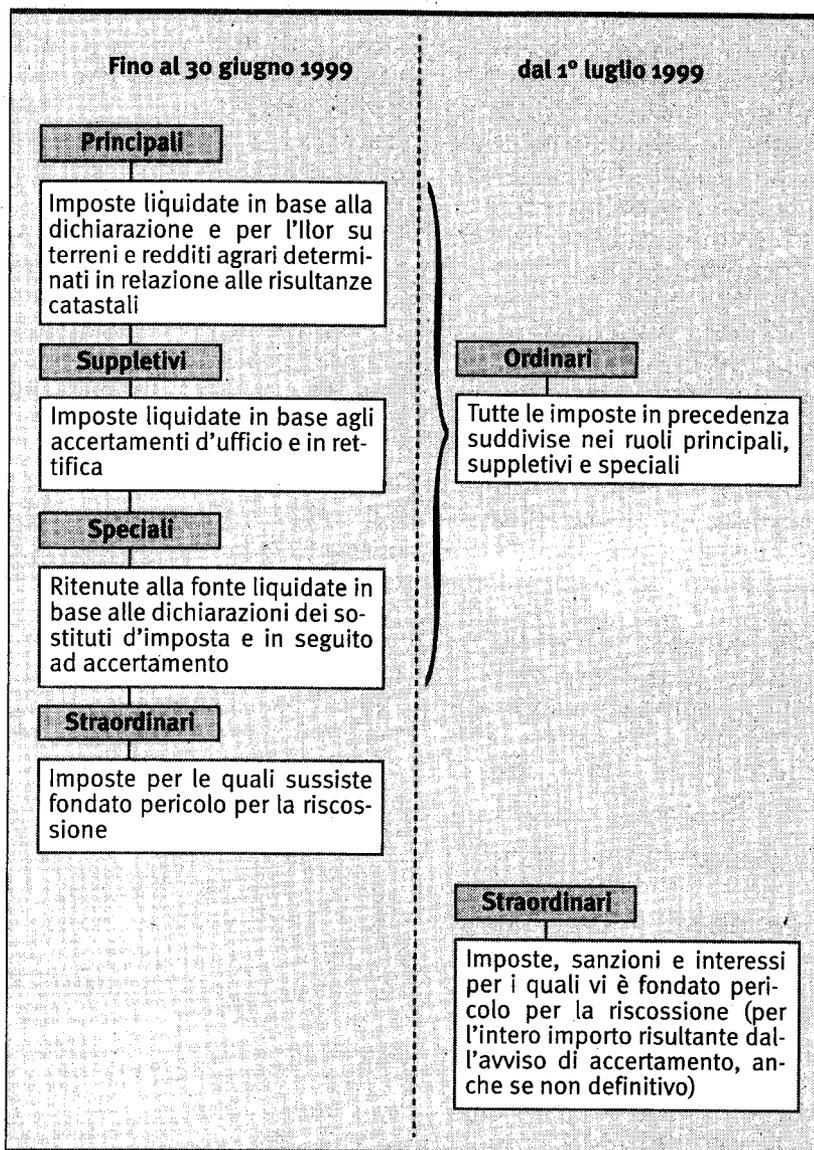
La stessa abolizione del principio del "riscosso come non riscosso" ha rappresentato un dato negativo che ha influito sull'efficienza dei concessionari, in quanto il perdurare dell'obbligo di anticipazione avrebbe incentivato una più sollecita riscossione da parte degli stessi, al fine di recuperare quanto in precedenza anticipato. Tale soppressione, secondo alcuni, ha inoltre inciso sulla finanza locale dei Comuni, i quali hanno perduto la certezza degli introiti alle scadenze tradizionali, affidate invece all'azione dei concessionari. Anche le alterne vicende relative alla soppressione/ampliamento del termine per la notifica della cartella di pagamento hanno rallentato ulteriormente, e in modo considerevole, i tempi di esazione delle imposte.

Questi ultimi, inoltre, sono stati aggravati dall'abolizione degli avvisi di mora che, pur avendo avuto il pregio di semplificare almeno sulla carta la procedura di riscossione, ha ciò nonostante eliminato un istituto - l'avviso di mora, appunto - che in passato consentiva di sanare le precedenti notificazioni irregolari o

La nuova riscossione

GUIDA PRATICA

SPECIE DEI RUOLI



nulle. Inoltre, l'innovazione rappresentata dai poteri di accesso presso i pubblici uffici conferiti ai concessionari dal Dlgs 112/1999 (ma possibili solo da fine novembre 2000) se da un lato ha consentito l'ingresso dell'informatica nella pubblica amministrazione, tuttavia non sempre ha sortito gli auspicati risultati in termini di efficienza e di velocizzazione poiché in molte ipotesi i dati stessi dell'anagrafe tributaria sono risultati non affidabili, perché errati, non aggiornati

o mancanti, rendendo di conseguenza necessarie ulteriori attività di indagine.

Lo stesso maggior rilievo dato alle forme di adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria, del resto, ha di fatto inciso sulla convenienza economica del servizio di riscossione a mezzo ruolo, al punto da rendere necessario quantificare la remunerazione non più in proporzione alle somme riscosse, ma in misura fissa.

Tra le ragioni contingenti che

hanno contribuito a determinare i dati deludenti della riscossione, invece, si pensi al blocco delle azioni esecutive in relazione alle cartelle che comprendevano almeno una quota condonabile ai sensi dell'articolo 12 della legge 289/2002. A questo riguardo, ad esempio, basti ricordare la nota 14 luglio 2003 dell'Agenzia delle entrate con cui si ordinava ai concessionari di non intraprendere azioni esecutive relativamente ai carichi oggetto di una delle definizioni agevolate, se non a seguito del rilascio di specifica autorizzazione da parte dell'ufficio locale dell'Agenzia. E ancora, alla nota del 6 agosto 2003 che disponeva la sospensione della riscossione delle partite a ruolo relative alla definizione degli omessi e ritardati versamenti ai sensi dell'articolo 9-bis della legge 289/2002, nonché agli interventi dello stesso Legislatore che hanno attribuito il potere di sospensione alle amministrazioni statali e agli enti impositori. Per le ragioni che si sono riportate - senza alcuna pretesa di esaustività - è quindi evidente come, nel corso degli anni, sia venuto meno per i concessionari il vantaggio economico ricavabile della riscossione. Il meccanismo di remunerazione del servizio, in particolare, non si è dimostrato in grado di soddisfare le esigenze di efficienza auspicate e ha influito sulla burocratizzazione delle procedure e alla maggiore lentezza nell'attuazione delle stesse, portando alla colpevole perdita di gettito. Dati gli scarsi risultati ottenuti, sono quindi venute meno per il Legislatore le ragioni che lo avevano indotto a suo tempo ad affidare il servizio della riscossione a privati, portandolo alla scelta dell'attribuzione della gestione del servizio di riscossione all'amministrazione finanziaria.