

I NUOVI ACCERTAMENTI ESECUTIVI: RIFLESSIONI CRITICHE E SPUNTI COMPARATI

di ANDREA CARINCI, Università degli studi di Bologna

1. INQUADRAMENTO DELL'ISTITUTO.

L'avviso di accertamento esecutivo è stato **introdotto con l'art. 29 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78**, convertito con L. 30 luglio 2010, n. 122. L'originario termine del 1° luglio 2011 previsto per l'entrata a regime è stato successivamente prorogato al 1° ottobre 2011, per effetto dell'art. 23, comma 30 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con L. 15 luglio 2011, n.111.

A seguito della novella, a partire dal **1° ottobre 2011** l'Agente della riscossione può procedere alla riscossione coattiva delle somme vantate con un avviso di accertamento, senza dover attendere la formazione del ruolo né procedere alla notifica della cartella di pagamento.

Si prevede, in ultima analisi, che il Ruolo e la cartella di pagamento vengano (progressivamente) abbandonati.

Il Ruolo e la cartella, tuttavia, non scompaiono. L'impiego del nuovo istituto (accertamento esecutivo), difatti, è limitato – almeno in una prima fase - al solo accertamento delle **Imposte sui redditi, dell'Iva e dell'Irap**, nonché al connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni (con il D.L. n. 16/2012 è stato previsto l'impiego dell'accertamento esecutivo **anche in materia doganale**, ancorché con tempistiche e modalità operative peculiari).

Ciò significa che l'accertamento esecutivo **non torna applicabile** (e che, conseguentemente, si mantiene l'uso del ruolo) per:

- i **tributi diversi** da quelli elencati;
- le **entrate non tributarie**, cui torna applicabile la riscossione in base a ruolo

Inoltre, in materia di riscossione delle imposte sui redditi e dell'Iva, il Ruolo rimane nei casi di:

- **Liquidazioni e controlli formali**, di cui all'art. 36-*bis* e 36-*ter* del D.P.R. n. 600/73, nonché 54-*bis* del D.P.R. n. 633/72;

- **Irrogazione delle sanzioni non connesse al tributo** (irrogazione con la procedura di cui all'art. 16 del D.Lgs. n. 472/97).

Da ultimo, il nuovo regime torna applicabile solo agli avvisi di accertamento emessi a partire dal 1° ottobre 2011 e solo per i d'imposta in corso al 31 dicembre 2007 e successivi. Di conseguenza, resta escluso il 2006 (anche se, per ipotesi, ancora in termini per effetto del raddoppio disposto dall'art. 43 del D.P.R. n. 600/1973).

2. LE FINALITÀ DELLA NOVELLA.

Due appaiono le finalità del nuovo istituto.

a. Il primo obiettivo che si è voluto perseguire è, certamente, quello di **accelerare la riscossione** dei tributi, avvicinandola all'accertamento. Eliminando il ruolo e la cartella, incorporando nell'avviso di accertamento le relative funzioni, si è voluto evidentemente ridurre la durata dell'intera procedura di attuazione del prelievo. Sennonché, e nonostante le intenzioni, l'effetto di avvicinamento non sembra realizzato: di fatto, tra la notifica dell'avviso e la possibilità di avviare l'esecuzione forzata possono intercorrere diversi mesi se non, addirittura, superare l'anno (ciò accade in ragione dei termini prescritti, prima per la consegna dell'accertamento all'agente della riscossione e poi per l'avvio dell'azione esecutiva).

b. Un secondo obiettivo avuto di mira è stato quello di **ridurre le occasioni di accesso alla giustizia tributaria**, soprattutto in relazione a pretese oramai definite nel merito (avvisi non impugnati).

Sopprimendo il ruolo e la cartella, difatti, viene meno un momento di accesso alla tutela del giudice tributario.

3. PROFILI STRUTTURALI

Per effetto della novella, in capo all'avviso di accertamento vengono a cumularsi ben tre funzioni diverse: quella tradizionale dell'accertamento, quella tipica del ruolo di titolo esecutivo nonché, infine, quella di precetto, tradizionalmente rivestita dalla cartella.

Si assiste, così, alla previsione di **un unico atto con pluralità di funzioni**. Ciò ha implicato l'esigenza di gestire, con il contenuto di un unico atto, tutte le possibili varianti dell'accertamento e della riscossione. L'effetto è stato la previsione di un

contenuto formale o dei nuovi avvisi di accertamento assai complesso. L'avviso di accertamento esecutivo deve infatti **prevedere**:

a) il **contenuto che vi è tipico** in quanto avviso di accertamento, ossia, sotto pena di nullità (art. 42 del D.P.R. n. 600/73 ed art. 56 del D.P.R. n. 633/72):

- l'indicazione dell'imponibile o degli imponibili accertati;
- l'indicazione delle aliquote applicate e delle imposte liquidate, al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute di acconto e dei crediti d'imposta;
- i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che lo hanno determinato.

b) **l'intimazione ad adempiere**, entro il termine di presentazione del ricorso, all'obbligo di versamento delle somme richieste, per intero ovvero pro quota nel caso di proposizione del ricorso.

L'intimazione è per l'intera somma, comprensiva di imposta, sanzioni ed interessi, nel caso di mancata impugnazione. Limitata a 1/3 dell'imposta e degli interessi, nel caso invece di tempestiva impugnazione dell'avviso innanzi alle Commissioni tributarie.

Diversamente da quanto accade con la cartella di pagamento, l'intimazione ad adempiere ha **un termine mobile**.

Il **termine** per adempiere è collegato a quello **per impugnare l'avviso**, che può restare sospeso nei seguenti casi:

1. per **sospensione feriale** dei termini ex L. 7 ottobre 1969, n. 742;
2. per istanza di **accertamento per adesione**, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.lgs. n. 218/97;
3. per istanza di **utilizzo delle perdite** di consolidato, ai sensi dell'art. 40-*bis* del D.P.R. n. 600/73);
4. per **morte del contribuente** (art. 65 del D.P.R. n. 600/73).

c) **l'avvertimento** che, decorsi trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste sarà affidata ad Equitalia, ai fini dell'esecuzione forzata.

L'avviso di accertamento diviene invece esecutivo al decorso di 60 giorni dalla notifica (lett. b), comma 1, art. 29).

Ciò che connota l'accertamento esecutivo, soprattutto rispetto ai modelli presenti in altri Paesi è il mantenimento, come era per il Ruolo, di una **alterità soggettiva tra soggetto che accerta (Agenzia delle Entrate) e soggetto che riscuote** (Equitalia). Non a caso, del resto, l'affidamento dell'accertamento riproduce il modello di trasmissione del ruolo: il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate affida, mediante flusso telematico, i carichi agli agenti della riscossione per il tramite di Equitalia Servizi S.p.A. Le modalità di affidamento in carico agli agenti della riscossione delle somme intimate con gli atti di accertamento esecutivo sono state dettagliate nel Prov. 30 giugno 2011. Le informazioni in concreto trasmesse sono quelle già oggetto di trasmissione dei ruoli; in particolare, **non è prevista la trasmissione della parte motiva dell'avviso di accertamento.**

Decorsi **trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento**, la riscossione è affidata all'Agente della riscossione (lett. b) dell'art. 29). Prima del completo decorso dei trenta giorni si registra **un'improcedibilità assoluta** per l'Agente, che non potrà procedere né al pignoramento, né all'ipoteca né al fermo (artt. 77 ed 86 del D.P.R. n. 602/73), come neppure alle azioni cautelari e conservative previste dalle norme ordinarie a tutela del creditore (*ex art.* 49 del D.P.R. n. 602/73).

L'espropriazione forzata **deve iniziare**, a pena di decadenza, entro il **31 dicembre del terzo anno successivo** a quello in cui l'**accertamento** è divenuto **definitivo**. Per impedire la decadenza occorre procedere con il **pignoramento**: non si può ritenere idonea allo scopo l'adozione di fermi o ipoteche, giacché non comportano l'avvio dell'espropriazione.

L'agente della riscossione deve dare **notizia al contribuente dell'avvenuto affidamento**, con raccomandata semplice spedita all'indirizzo presso il quale è stato notificato l'accertamento. Ciò, tranne il caso di pericolo per il buon esito della riscossione.

Va evidenziato, piuttosto, che l'istanza di rateazione *ex art.* 19 del D.P.R. n. 602/1973 può essere avanzata solo all'Agente della riscossione e solo a seguito dell'avvenuto affidamento al medesimo dell'avviso di accertamento: prima dell'affidamento, invero, l'istanza non può essere presentata. Ne consegue che sulle

somme da rateizzare sarà sempre conteggiato l'aggio in misura intera, dal momento che, con il nuovo avviso di accertamento esecutivo, l'aggio o non è dovuto (pagamento prima della mora) o è dovuto nella misura integrale (pagamento successivamente alla scadenza del termine per pagare).

4. CRITICITÀ

a. La previsione della notifica di un unico atto ma con funzioni diverse (di accertamento e di titolo esecutivo) solleva l'interrogativo in merito al **valore da assegnare alla notifica**. Il dato letterale, difatti, induce ad accordare alla notifica valore differente, a seconda che venga in considerazione la funzione di atto di accertamento ovvero di atto di riscossione: nel primo caso, infatti, si è portati a confermare il valore meramente perfezionativo dell'efficacia dell'atto (l'atto esiste ma, semplicemente, i relativi effetti non si producono fin tanto che non viene conseguita la conoscenza, anche solo legale); nel secondo, al contrario, il dato letterale induce a preferire una valenza di evento costitutivo dell'atto, nel senso che, in caso di notifica viziata, non esiste l'atto (il titolo esecutivo). Correlativamente, si osserva che se l'atto, la cui notifica è viziata, va considerato come mai venuto ad esistenza, ecco allora che non è concepibile neppure un'eventuale sanatoria del vizio a seguito della proposizione del ricorso.

b. Una volta **notificato l'avviso di accertamento** e decorsi i trenta giorni dalla scadenza del termine per pagare nonché gli ulteriori 180 giorni di improcedibilità all'esecuzione, questa può essere avviata **senza alcun ulteriore sollecito per il contribuente** (salva la comunicazione di avvenuta presa a carico della riscossione).

L'avviso di accertamento resta pertanto l'unico unico atto impugnabile innanzi i giudici tributari. Può allora accadere che, in caso di vizio di notifica dell'avviso, il contribuente venga a conoscenza della pretesa solo a seguito ed in occasione dell'aggressione del suo patrimonio. Con i conseguenti **ostacoli alla piena tutela delle sue ragioni**, derivanti dall'effetto combinato dell'art. 2 del D.Lgs. n. 546/1992, che sottrae alle Commissioni tributarie la cognizione delle controversie della fase dell'esecuzione, e dell'art. 57 del D.P.R. n. 602/1973, che invece pone forti limitazioni alle opposizioni in sede di esecuzione esattoriale.

c. Nel caso di **fondato pericolo per la riscossione** si prevede un'accelerazione nella procedura di riscossione. In conformità alla disciplina dell'art. 15-bis del D.P.R. n. 602/73 in tema di ruolo straordinario, la **riscossione è integrale** e non rateale, tanto dell'imposta quanto degli interessi e delle sanzioni. Inoltre, **non opera la proroga di 180 giorni**, successivi all'affidamento dell'avviso, per l'avvio dell'azione esecutiva.

Per fondato pericolo per la riscossione va intesa ogni circostanza in cui una pluralità di elementi induca l'ufficio a ritenere reale il rischio di **comportamenti del contribuente tesi a sottrarre beni assoggettabili ad azione esecutiva** (così Direttiva interna n. 141776/2011).

Ebbene, nel caso in cui il pericolo per il buon esito della riscossione si manifesti successivamente all'affidamento, l'Agente della riscossione può procedere immediatamente senza dover attendere l'esaurimento dei 180 giorni. Senza, peraltro, che sia prescritta una comunicazione ad hoc per il contribuente che lo preavvisi e che motivi le ragioni dell'accelerazione. Resta fermo che, in ogni caso, l'Agente della riscossione potrà procedere nei soli limiti dell'originaria intimazione, quindi solo per 1/3 dell'imposta (senza sanzioni).

5. PROFILI COMPARATI

L'esame dei sistemi di riscossione vigenti nei principali Paesi dell'Unione europea (Francia, Spagna, Germania, Gran Bretagna) mette in evidenza quella che, indubbiamente, costituisce la peculiarità del sistema italiano: solo in Italia la riscossione è affidata a soggetti (l'Agente della riscossione) estranei all'Amministrazione finanziaria. Mentre nei Paesi europei si provvede alla riscossione per il tramite dell'Amministrazione statale, in Italia, con il ruolo prima ed oggi con l'accertamento esecutivo, la riscossione è affidata ad un soggetto almeno formalmente terzo rispetto al titolare della relativa funzione.

a. Nel **sistema francese**, i tributi sono amministrati dal *Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget*. A livello locale gli Uffici Fiscali sono articolati in base alle funzioni di accertamento e di riscossione. In particolare, le funzioni di riscossione sono svolte dalle "*Recettes du Trésor*" (esattorie del Tesoro), per le imposte dirette,

e dalle “*Recettes des impots*” (esattorie d’imposta), per le altre imposte (T.v.a. e registro).

La riscossione coattiva delle **imposte dirette** prevede la formazione dei *ruoli* a cura delle esattorie del tesoro, in collaborazione con la Direzione generale delle imposte. I ruoli, che costituiscono il titolo per la riscossione coattiva, devono contenere gli elementi necessari all’individuazione sia del contribuente sia della natura ed ammontare dell’imposta.

La riscossione coattiva può essere intrapresa dopo aver inviato al contribuente la “*lettre de rappel*” (Lettera di richiamo). Trascorsi almeno 20 giorni il Tesoro emette un’ingiunzione di pagamento con cui procede all’azione giudiziaria.

Per le **imposte indirette**, invece, le esattorie di imposta procedono alla riscossione coattiva mediante la notifica del cosiddetto avviso di “*messa in riscossione*”, che ha natura di titolo esecutivo e cui deve far seguito, in caso di mancato pagamento, l’atto di “*messa in mora*”.

L’atto di messa in mora concede al contribuente 20 giorni per il pagamento delle imposte dovute, trascorsi inutilmente i quali si procede con l’esecuzione forzata.

b. In Spagna la *Ley General Tributaria* del 1963 detta i principi generali comuni da rispettare per la istituzione e la riscossione di tutti i tipi di tributi. La competenza per la riscossione dei tributi spetta alla *Hacienda Publica (Regolamento Generale di Riscossione* del 1990), che si avvale di proprie articolazioni (Direzione Generale del Tesoro e della Politica Finanziaria; Unità Amministrative di riscossione delle Delegazioni ed Amministrazioni della *Hacienda*; Unità Amministrative di riscossione della Direzione Generale di Riscossione; amministrazioni di Dogana; ecc.).

In ragione del **mancato pagamento delle imposte alle scadenze previste**, prende avvio il procedimento della riscossione coattiva. Il procedimento deve essere preceduto dalla notifica, presso il domicilio del contribuente, del **certificato di scoperto**, che costituisce il titolo esecutivo e che consente il pignoramento dei beni e dei crediti del debitore.

Il procedimento ha natura amministrativa e si svolge sotto la direzione di un soggetto, che è necessariamente pubblico (Amministrazioni dello Stato, Comunità Autonome, Entità Locali ecc.).

c. In **Gran Bretagna** sono i *Collectors of Taxes* (uffici del *Board of Inland Revenue* che fa capo al Ministero delle Finanze) a gestire la riscossione. Incaricati della riscossione sono impiegati civili dello Stato, sulla base della liquidazione operata dagli uffici delle imposte e notificata al contribuente. La riscossione è preceduta dalla notifica di una sorta di ingiunzione di pagamento chiamata *demand note*.

Nelle **imposte indirette** la procedura di riscossione è affidata allo *Her Majesty's Custom & Excise Office*, che vi provvede tramite sue divisioni amministrative. Il mancato pagamento delle imposte dovute comporta la possibilità per il *Collector* di porre sotto sequestro i beni ed i diritti reali mobiliari ed immobiliari del contribuente, previa notifica di un'intimazione di pagamento. Al sequestro fa seguito l'asta pubblica di vendita.

d. In **Germania**, gli uffici finanziari (federali o dei singoli Lander) sono competenti sia in materia di accertamento sia in materia di riscossione, pur con una distinta ripartizione all'interno dello stesso organo.

In caso di **mancato assolvimento** del debito tributario, gli Uffici procedono alla riscossione coattiva, che può iniziare dopo una settimana dall' "**intimazione al pagamento**". Di norma tale procedimento non può essere sospeso o interrotto a seguito della presentazione di ricorsi amministrativi o giurisdizionali, salvo casi particolari. L'ufficio dell'esecuzione, dopo sette giorni dall'intimazione, procede all'emanazione dell'*ingiunzione*, dopo di che può avvenire il pignoramento dei beni mobili (denaro, valori e titoli) o immobili.