



# LA RISCOSSIONE COATTIVA DEI TRIBUTI

**CONTRIBUTO DEL  
DOTT. MICHELE SPALLINO**

**Mail: [studiospallino.michele@gmail.com](mailto:studiospallino.michele@gmail.com)**

# La riscossione coattiva cenni storici



- Antica Roma

Esattori privati “Pubblicani” che determinavano il “*quantum debeatur*” dopo aver vinto un’asta per l’aggiudicazione del diritto a riscuotere

- Regno d’Italia

Tra le diverse opzioni in campo, si decide di adottare il sistema in vigore nel Lombardo-Veneto, sistema molto affine a quello della Roma imperiale, ma con una differenza sostanziale:

l’esattore non accerta i tributi pochè, nello Stato Moderno, questo potere spetta allo Stato e non già al soggetto vincitore dell’asta.

# La riscossione oggi: La nuova figura dell'esattore



- **D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602**

(T. U. riscossione - Autoliquidazione imposte)

Con conseguente sensibile riduzione di figura dell'esattore quale garante della stabilità finanziaria dello Stato

- **D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43**

(passaggio dagli esattori ai concessionari, società private, "Concessione amministrativa" che formalizzava ancor più la dicotomia tra determinazione del tributo e la sua riscossione )

# La legge delega 28 settembre 1998 n. 337

*(riordino della disciplina relativa alla riscossione)*



- D.L.vo 22 febbraio 1999, n. 37

(Abolisce l'obbligo del riscosso per non riscosso)

- D.L.vo 26 febbraio 1999, n. 46

(Generalizza il “**ruolo**” quale strumento per la riscossione coattiva di **tutti i tributi**)

*“Poiché il ruolo è stato individuato come il più efficiente strumento, tra quelli esistenti, per il recupero coattivo dei tributi e delle entrate dello Stato” vedi Relazione al d.lgs.*

- D.L.vo 13 aprile 1999, n. 112

(Determina nuovi obblighi in capo ai concessionari es. quello di dotarsi di strutture informatiche)

# La riforma del sistema il D.L. 30 settembre 2005 n. 203



Nel 2005, con una svolta epocale, il legislatore decise di innovare radicalmente l'assetto del sistema della riscossione a mezzo ruolo. (affidato in concessione a società private)

L'art.3 del collegato fiscale alla finanziaria 2006 ha previsto infatti che *“le funzioni attualmente svolte dalle società concessionarie del servizio di riscossione siano trasferite all'Agenzia delle Entrate, che le eserciterà (01/10/2006) mediante la società <**Riscossione S.P.A.**>, (01/01/2007) <**EQUITALIA S.p.a**> già costituita dalla stessa Agenzia, con una partecipazione al capitale del 51% e dall'INPS per il restante 49%”*.

# Le ragioni



La riforma fu dettata dall'esigenza di porre fine alle inefficienze e contraddizioni che caratterizzavano il vecchio sistema.

Così Attilio Befera l'allora A.d. di Equitalia spa in audizione in Commissione Finanze al Senato

*“Equitalia nasce dalla esigenza...di ristrutturare un settore, essenziale per la vita del Paese, ma ormai incapace di fornire adeguato valore aggiunto nella lotta all'evasione. Nonostante gli efficaci strumenti d'azione e di deterrenza riconosciuti con la riforma del 1999 alle società concessionarie (ad es. accesso telematico all'Anagrafe Tributaria, il riconoscimento di poter iscrivere ipoteche e fermi amministrativi e di effettuare direttamente, senza l'intervento del giudice, le vendite immobiliari), aveva continuato a persistere, in molte di queste società, una cultura imprenditoriale non finalizzata alla massimizzazione delle riscossioni. Inoltre, la maggior parte delle...*

*Segue...*

# Le ragioni



*aziende non ha adeguatamente sfruttato il <paracadute finanziario> del mantenimento, a carico dello Stato, degli stessi livelli di compensi erogati in passato al fine di realizzare una necessaria ristrutturazione organizzativa. (provvedimenti successivi prorogarono il meccanismo con conseguente aggravio di costi senza il relativo miglioramento in termini di riscossione).*

*Un altro problema era rappresentato dall'accentuata atomizzazione del sistema, che comporta elevati costi e diseconomie gestionali.”*

Queste, alcune delle ragioni, per cui si è sentita la necessità di rompere con il passato creando un nuovo soggetto in grado di poter:

- fruire degli standard di efficienza e produttività dei soci;
- unificare in capo ad un solo soggetto l'attività già esercitata da 42 aziende concessionarie;
- poter saldare la fase dell'accertamento con quella della riscossione.

# L'attuale sistema di riscossione



Equitalia spa

Acquisisce  
le ex  
concessionarie

Esercita in via  
esclusiva l'attività di  
riscossione a mezzo  
ruolo



# L'attuale sistema di riscossione



Sicuramente, la riscossione fiscale cambia volto con Equitalia in quanto ritorna sotto certi aspetti lo Stato esattore (dopo 135 anni!), con nuovi poteri che possono essere identificati in tre distinti filoni:

- a) accesso a tutte le banche dati dell'amministrazione;
- b) possibilità di acquisire dati finanziari del contribuente;
- c) riduzione dei vincoli su pignoramento e fermo amministrativo.

Così come è stata pensata ed istituita, Equitalia dovrebbe rappresentare una società a partecipazione pubblica specializzata nel recupero dei crediti tributari e previdenziali, con potere di effettuare attività investigativa di accertamento, sia pure nei limiti delle attività di riscossione ed a tutela delle relative esigenze. (Attività di *intelligence* contro la c.d. *evasione da riscossione*).

# Cenni sull'Ingiunzione Fiscale



E' un'altra forma di riscossione coattiva “residuale” disciplinata dal R.D. n. 639/1910;

Strumento col quale si formalizza l'autonomia impositiva degli Enti Locali;

Essa ha natura sia di “precetto” che di “titolo esecutivo”, proprio per questo si differenzia dalla cartella di pagamento che, a rigore , non si identifica col titolo esecutivo.

# L'ingiunzione fiscale in sintesi



Ente Locale

Notifica entro 31/12 terzo anno  
successivo a quello in  
l'accertamento è divenuto esecutivo

Ordine di  
pagamento

30 gg

Azioni  
esecutive

# Il ruolo



L'attività di riscossione mediante ruolo inizia con **l'iscrizione a ruolo**, (elenco) da parte dell'Ente creditore, del corrispondente debitore e del relativo importo che lo stesso deve pagare.

La legge disciplina, per ciascun tipo di entrata, i presupposti dell'iscrizione a ruolo, che in linea di principio *“rimangono ancorati all'esistenza di un titolo... esecutivo”*.

# Classificazione dei ruoli



Ruolo

ordinario

straordinario



Pericolo per la  
riscossione

# Tipologia di iscrizione



## Iscrizione a ruolo

Definitiva



Es. ex art. 36  
bis dpr 600/73

Provvisoria



Es. ricorsi avverso avvisi di  
accertamento  
Fino al 30/09/2011 x1/2  
Dal 01/10/2011 x1/3

# Esecutività del ruolo



L'art. 12 comma 4 del dpr 602/73 stabilisce:

*“Il ruolo è sottoscritto, anche firma elettronica, dal titolare dell’Ufficio o da un suo delegato. **Con la sottoscrizione il ruolo diviene esecutivo**”.*

In tal senso costituisce l’atto che legittima l’agente della riscossione a riscuotere, in nome e per conto dell’Ente creditore, e se del caso anche coattivamente le somme ivi iscritte.

# La cartella di pagamento



Con essa, definita da autorevole dottrina il “*fulcro della riscossione*”, l’agente della riscossione, sulla base del ruolo trasmessogli dall’Ente impositore, fa pervenire nella sfera di conoscenza del contribuente/debitore il ruolo.

La cartella di pagamento, **deve per legge contenere l’intimazione ad adempiere** entro il termine di 60gg. dalla sua notifica, l’obbligo risultante dal ruolo, con l’avvertimento che in mancanza si procederà ad esecuzione forzata.

...segue



# Il nuovo modello approvato con prov. Dir. AA EE del 20 marzo 2010

**CARTELLA DI PAGAMENTO N. 000 0000 00000000 00**

Denominazione Agente della Riscossione  
 **Equitalia**

Agente della Riscossione - prov. di XXXXXXXX  
 Indirizzo, Cap Comune  
 Gli sportelli dell'Agente della Riscossione sono aperti al pubblico dal XXXX al XXXX dalle ore XX.XX alle ore XX.XX  
<http://www.XXXXXXXXXXXXXX.it>

DESTINATARIO  
 Sig.ra XXXXXXXXX XXXXXXXXXX  
 VIA XXXXXXXXXX XXXXXXXXXX  
 99999 YYYYYYYY YY  
 Cod. Fisc. XXXXXXXXXX XXXXXXXXXX  
*Indicazione eventuale qualità di coobbligato*

La presente cartella ha valore anche di intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dai ruoli in essa contenuti entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione (art. 25, c. 2, del D.P.R. n. 602/1973). Nelle ipotesi in cui il ruolo emesso sia ripartito in più rate, l'intimazione produce effetti relativamente a tutte le rate (art. 32, c. 4, D.Lgs. n. 46/1999). In caso di mancato pagamento, l'Agente della Riscossione procederà ad esecuzione forzata sulla base del ruolo, che costituisce titolo esecutivo (art. 49, c. 1, D.P.R. n. 602/1973).  
**ATTENZIONE:** L'Agente della Riscossione fornisce le informazioni relative alla situazione dei pagamenti, mentre per i chiarimenti relativi alle somme addebitate in cartella è necessario rivolgersi all'Ente che ha emesso il ruolo.

ENTE CREDITORE	SOMME DOVUTE
XXXXXXXXXX	0,00
XXXXXXXXXX	0,00
XXXXXXXXXX	0,00
XXXXXXXXXX	0,00
	diritti di notifica 0,00
<b>Totale da pagare entro 60 giorni dalla data di notifica*</b>	<b>euro 0,00</b>

\*Comprensivo dei compensi del servizio di riscossione (per dettaglio e scadenze vedere pagine seguenti)

<b>Dove e come pagare</b> - alla Poste; - in Banca; - ai nostri sportelli (vedere elenco); - con altre modalità (vedere Istruzioni di pagamento*).	<b>In caso di ritardo nel pagamento</b> All'importo dovuto si aggiungeranno: - interessi di mora; - maggiori costi del servizio di riscossione; - eventuali spese per recupero forzato.	procedere, secondo le disposizioni di legge, mediante: - Fermo amministrativo di beni mobili registrati (veicoli, natanti, aeromobili); - Istituzione di ipoteca sugli immobili; - Esecuzione forzata di beni immobili, mobili e crediti (ad esempio stipendio, emolumenti vari, parcella, fatture, titoli, somme disponibili sui conti correnti e depositi).	<b>Riesame e/o ricorso</b> Il contribuente può presentare domanda di riesame presso l'Ente che ha emesso il ruolo o ricorso presso il Giudice competente (vedere specifica sezione). L'averne presentata la domanda di riesame o il ricorso non costituiscono valido motivo di ritardo o mancato pagamento, in assenza di un provvedimento di sospensione dell'Autorità competente.
--	---	--	---

Denominazione Agente della Riscossione

pagina X di Y di cui N pagine di boletini

CARTELLA DI PAGAMENTO N. 000 0000 00000000 00

L'intimazione ad adempiere

La mora e le azioni esecutive

# La vecchia cartella

**ATTO CON CUI L'ADR ATTESTA L'AVVENUTA CONSEGNA DELLA CARTELLA. A PARTIRE DA QUESTA DATA SCORRONO TUTTE LE SCADENZE RIPORTATE. NEL CASO DI NOTIFICA TRAMITE RACCOMANDA, VALE LA DATA IN CUI SI E' RICEVUTA LA CORRISPONDENZA (TIMBRO POSTALE SULLA BUSTA).**

Cap. \_\_\_\_\_ In esecuzione \_\_\_\_\_ In notificato \_\_\_\_\_

**notifica**

personalmente  
o direttamente

raccomandata, con ricevuta di ritorno

Al: \_\_\_\_\_

Che si è quivi...

Udì concessa la presente il debitore con riconoscenza

depositandola in Comune o Agente Ufficio Eletto di Esposto dopo aver constatato la pertinenza e l'identità del debitore

consegnata

affidata

insieme al suo personale presso il n. \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

Del deposito dell'obbligazione è stato il collaudo con riconoscenza del debitore.

depositandola in Comune o Agente Ufficio Eletto di Esposto, dopo aver constatato l'identità del debitore

Da depositare a \_\_\_\_\_

Il giorno \_\_\_\_\_

Il numero \_\_\_\_\_

Il codice \_\_\_\_\_

Prima della persona che ha ricevuto la cartella \_\_\_\_\_

Prima del notario \_\_\_\_\_

Data, Mese, Anno \_\_\_\_\_

**CARTELLA DI PAGAMENTO**

NUMERO \_\_\_\_\_

**IN NOMINAZIONE DEGLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE**

Indirizzo del creditore \_\_\_\_\_

**INDELLAZIONE DELLA RISCOSSIONE (C.A.P., COMUNE)**

\_\_\_\_\_

**COGNOME NOME DEL DESTINATARIO**

Indirizzo del destinatario \_\_\_\_\_

C.A.P. Comune Sigla Provincia \_\_\_\_\_

Codice fiscale \_\_\_\_\_

Il presente foglio è valido per le somme che si devono agli Enti sottostanti:

importo a ruolo _____	summe di riscossione _____	summe _____	cento millesimi _____
_____	_____	_____	_____

Totale lire \_\_\_\_\_ da pagare oltre le scatenze indicate nelle "Istruzioni per il pagamento"

Il presente foglio è valido per le somme che si devono agli Enti sottostanti:

Il presente foglio è valido per le somme che si devono agli Enti sottostanti:

gli interessi di mora \_\_\_\_\_

gli interessi maturati giornalmente dopo la scadenza \_\_\_\_\_

Potrà pagare:

- presso di noi oppure
- alla posta. In tal caso dovrà usare l'apposito bollettino di conto corrente postale I 35, compilato seguendo attentamente le istruzioni.

La severità che, in caso di mancato pagamento entro le scadenze indicate nelle "Istruzioni per il pagamento", provocheremo nei confronti del debitore, rende di fatto inutilmente gli atti emessi e pagati per lui, e, automaticamente, all'epoca degli interessi di sua proprietà e al acquisto presso il Suo debitore nelle sue mani e nei suoi confronti.

**IN NOMINAZIONE DEGLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE**

\_\_\_\_\_

**INTIMAZIONE AD ADEMPIERE!**

NOTA: PER CANCELLARE LE EVENTUALI PROCEDURE COATTIVE O CAUTELARI ATTIVATE SARA NECESSARIO PAGARE L'IMPORTO DOVUTO E LE ULTERIORI SPESE AGGIUNTIVE PREVISTE PER L'ATTIVITA' ESECUTIVA E/O CAUTELARE

# Le funzioni della cartella nella riscossione coattiva tramite ruolo



- **Avviso (invito) di pagamento**

(visto che porta a conoscenza il contribuente/debitore del ruolo a suo carico)

- **Avviso di mora**

(visto che intima il pagamento del credito entro 60gg decorsi i quali si applicheranno i relativi interessi di mora)

- **Precetto**

- (visto che intima il pagamento nel termine di 60 gg. dalla notifica, avvertendo che in sua mancanza avranno inizio le operazioni di esecuzione forzata)

- **Avviso di alcune, ulteriori, facoltà riconosciute all'agente della riscossione**

(ipoteca, fermo amministrativo)

# Una “nuova era” la riscossione coattiva dei tributi “senza ruolo”



Il D.L. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122 (manovra correttiva 2010) rubrica **l'art. 29** in questo modo **“Concentrazione della riscossione nell'accertamento”**.

Prevedendo espressamente, che i “nuovi” avvisi di accertamento, emessi relativamente alle sole **imposte sui redditi Iva e Irap**, contenessero anche **“l'intimazione ad adempiere”**, facendo sì che lo stesso avviso di accertamento divenisse, al posto del ruolo, il titolo esecutivo legittimante il soggetto preposto alla riscossione, a procedere direttamente all'esecuzione forzata.

(segue)

# ...la riscossione coattiva dei tributi “**senza ruolo**”



Le date

01/10/2011

31/12/2007

# ...la riscossione coattiva dei tributi “**senza ruolo**”



Con il nuovo dettato normativo quindi:

- **l'avviso di accertamento** rientra fra “*gli ...atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva*” (come esige l'art. 474 del cpc).
  
- **l'avviso di accertamento assurge a precetto** per il tramite della suddetta intimazione (che costituisce l'ammonizione che il creditore deve rivolgere ritualmente al proprio debitore prima di iniziare l'esproprio). (come esige l'art. 480 del cpc).

(segue)

# ...la riscossione coattiva dei tributi “**senza ruolo**”



Il novellato avviso di accertamento dovrà altresì indicare che:

**in caso di inadempimento, decorsi 30 giorni dal termine ultimo di pagamento**, la riscossione delle somme ivi risultanti sarà **affidata agli Agenti della Riscossione**, anche ai fini della esecuzione forzata, derogando alle disposizioni in materia di iscrizione a ruolo.

(segue)

# ...la riscossione coattiva dei tributi “senza ruolo”



È bene precisare che l'intimazione ad adempiere dovrà essere contenuta anche negli avvisi da notificare al contribuente successivamente all'avviso di accertamento esecutivo. Infatti rientrano espressamente nella riscossione accelerata anche:

- ✓ Gli atti emessi ex art. 8 comma 3, del D.lgs. 128/1997 (in caso di adesione ad un accertamento senza versamento delle rate successive alla prima);
- ✓ Gli atti emessi ex. articolo 68 D.Lgs. 546/1992 e art. 19 D.Lgs. 472/1997 (qualora il Giudice Tributario riduca la pretesa erariale).

(segue)



# ...la riscossione coattiva dei tributi “**senza ruolo**”



Si segnala invece

## **La circolare 7 marzo 2011 del Cndcec n. 22/IR**

ad avviso della quale sono da escludere dalla nuova disciplina i casi di omesso versamento delle somme rateizzate in seguito alla definizione delle comunicazioni degli esenti dei controlli automatici o dei controlli formali delle dichiarazioni ex articoli *36-bis* e *36-ter* dpr 600/73 e *54-bis* dpr 633/72.

# ...la riscossione coattiva dei tributi “senza ruolo”

Conseguenze pratiche

dal 01/10/2011

Il contribuente  
Entro 60 gg  
onere

pagare

ricorrere

Versando 1/3 delle  
maggiori imposte ed  
interessi (risparmio  
40%)

# ...la riscossione coattiva dei tributi “**senza ruolo**”

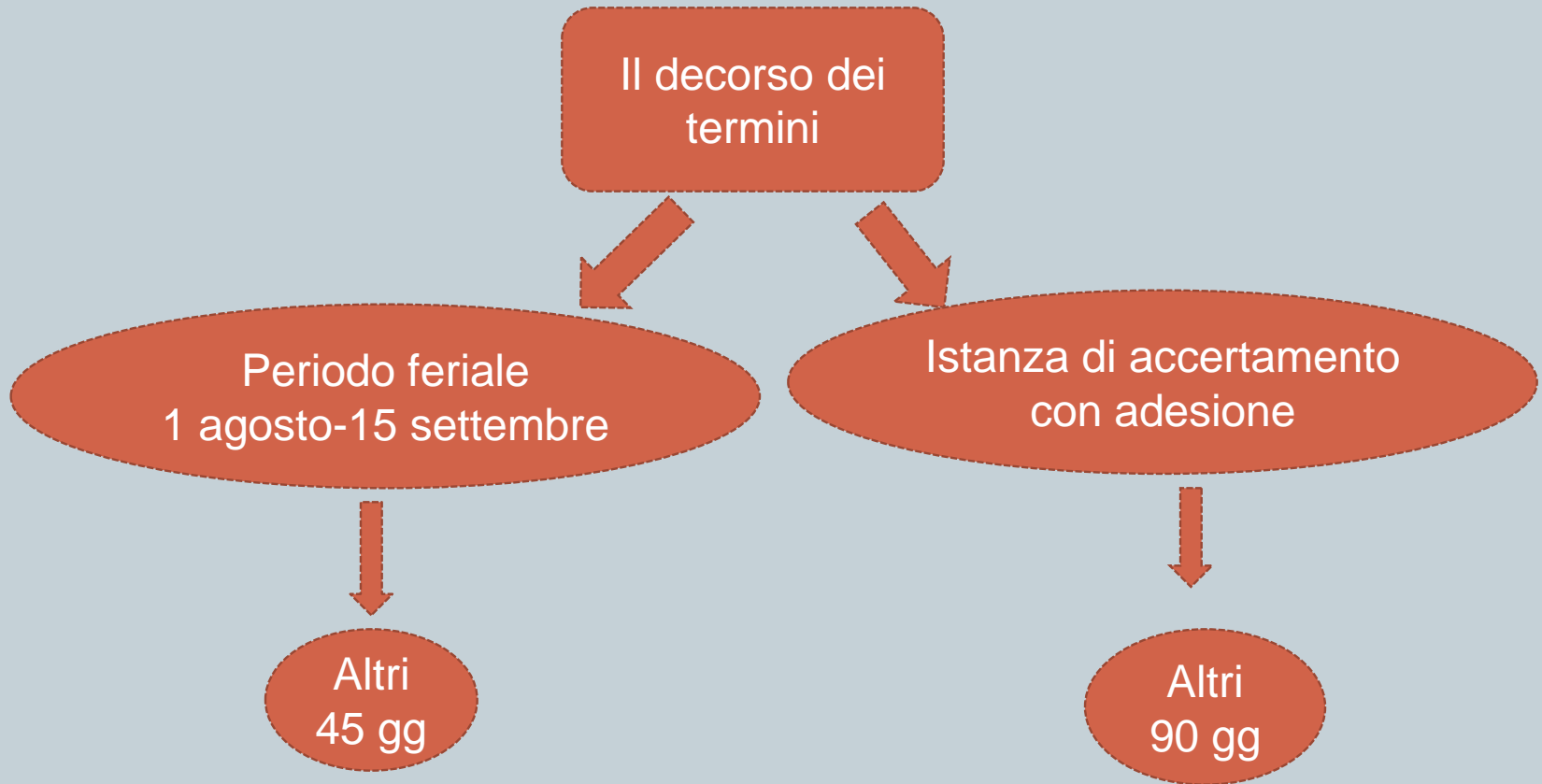


La riscossione frazionata **ex art. 15 dpr 602/73** è infatti stata modificata proprio dal **decreto sviluppo** portando da  $\frac{1}{2}$  ad  $\frac{1}{3}$  le somme provvisorie riscuotibili a seguito dei maggiori imponibili accertati dagli Uffici

# ...la riscossione coattiva dei tributi “**senza ruolo**”



## Termine mobile per il pagamento



# La fase esecutiva



L'avvio della **fase esecutiva**, è legata all'inadempimento del contribuente.

Fase che “**scatterebbe**” dallo spirare dell'ulteriore termine di 30 gg oltre ai 60 previsti (90 gg).

Decorso il quale, il titolo viene affidato agli Agenti della Riscossione, per il recupero coattivo delle somme, senza la necessità di notificare, ad opera loro, alcuna cartella di pagamento.

La legge di conversione del Dl sviluppo ha previsto, però, che la stessa **resti automaticamente sospesa per 180 gg** dall'affidamento in carico agli agenti. (segue)

# Così, quindi, La fase esecutiva



Inadempimento del contribuente



**Affidamento** della riscossione a Equitalia  
decorsi 30 gg dal termine ultimo per il  
versamento

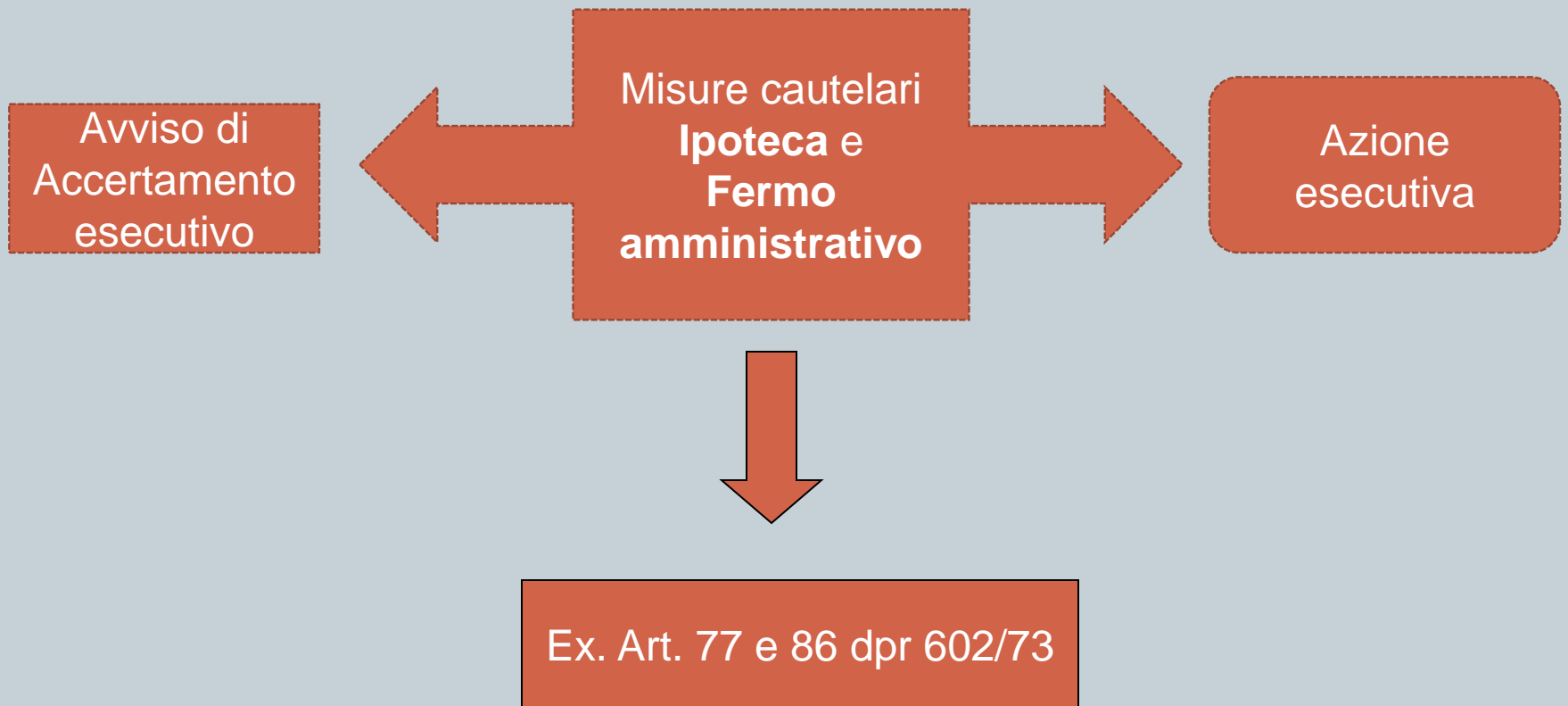


Gli agenti della riscossione procedono anche a esecuzione forzata alla  
scadenza dei 180 giorni di sospensione automatica



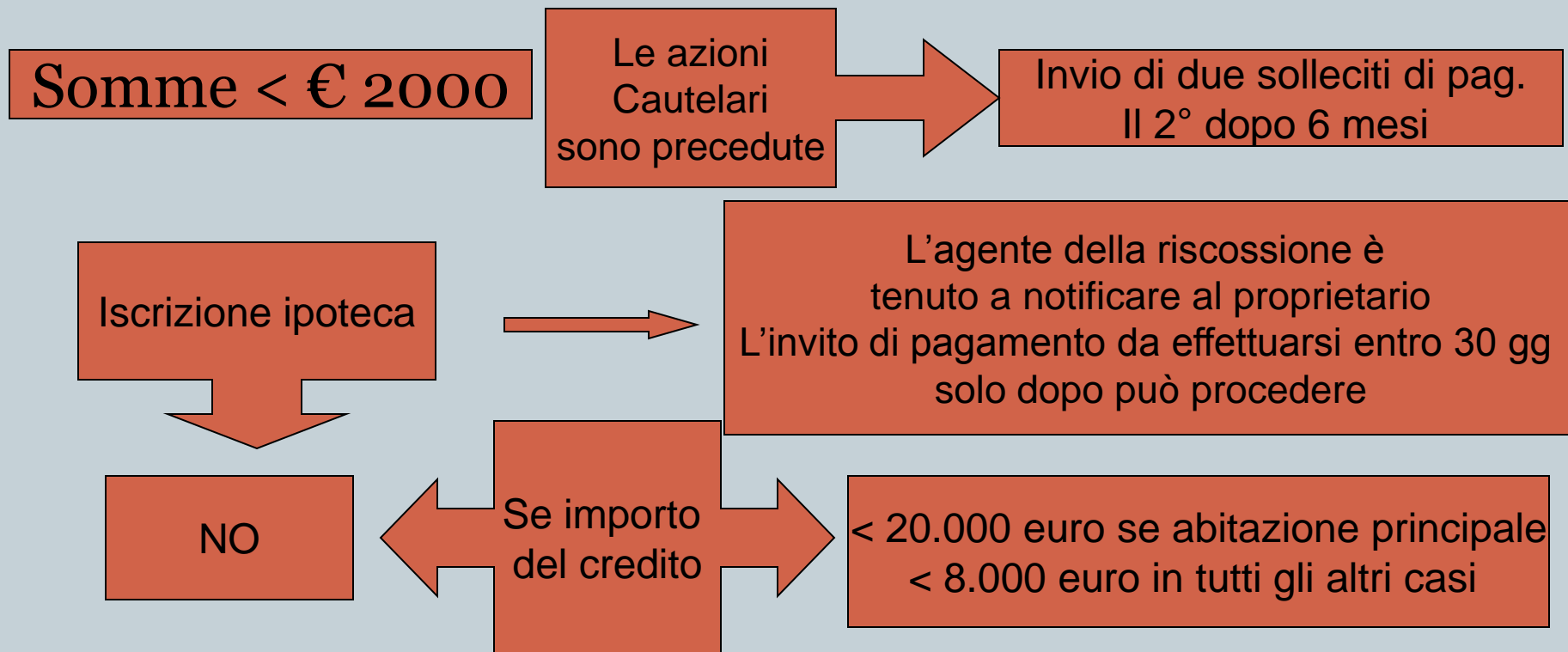
Decadenza entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui  
l'accertamento è divenuto definitivo

# Le misure cautelari nella riscossione



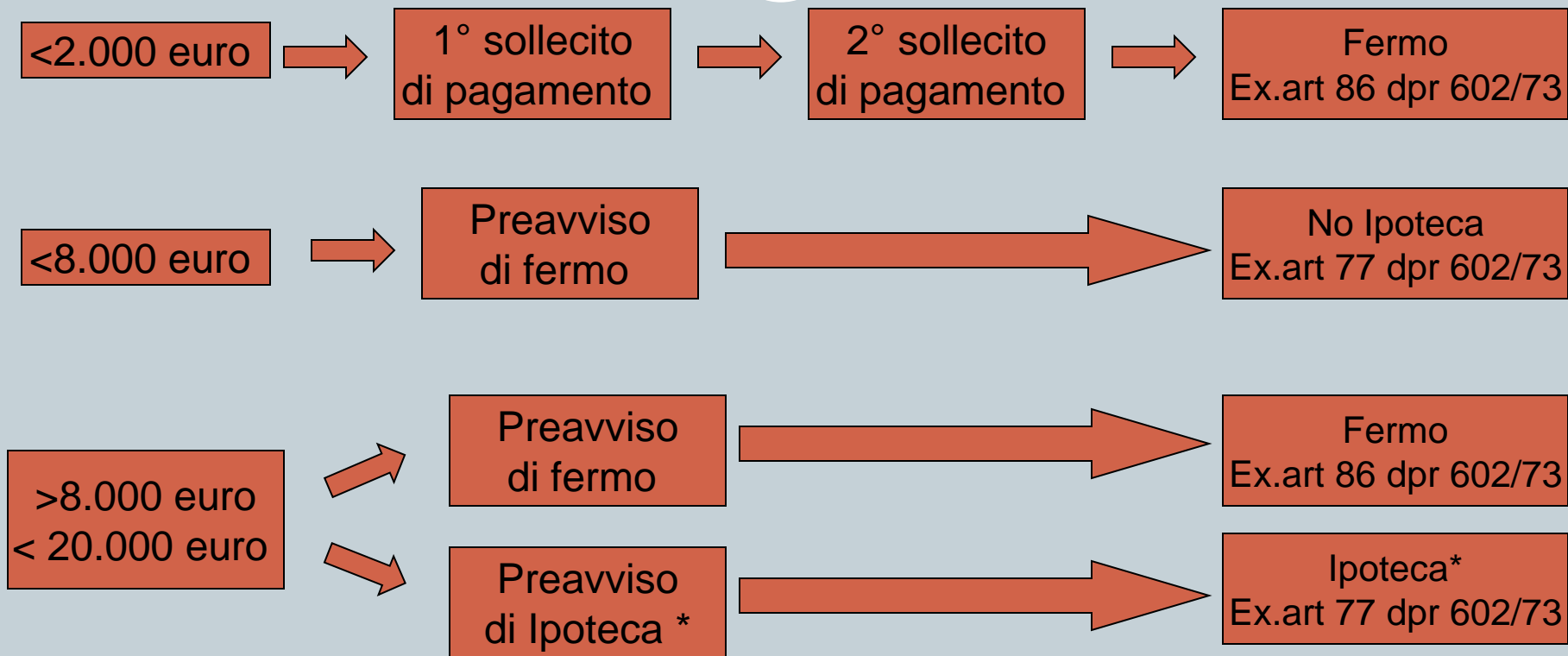
# Le misure cautelari nella riscossione

Il decreto sviluppo incide anche sulla fase esecutiva propriamente intesa infatti:



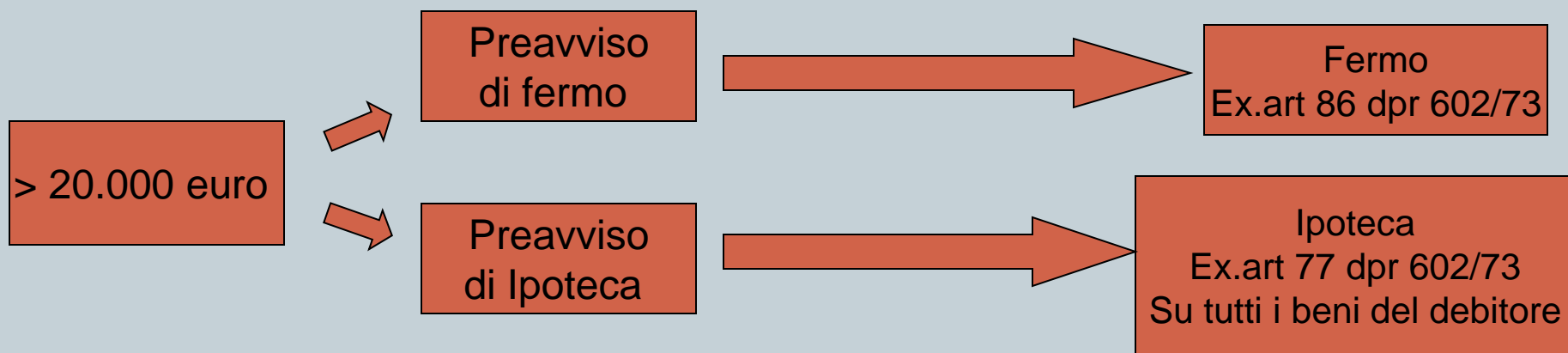


# Le procedure per l'adozione di fermo e ipoteca



\*decorsi 30 gg dal preavviso (C.2-bis) e su tutti i beni diversi dalla prima casa poiché il d.l. sviluppo ha previsto che a decorrere dal 13 luglio 2011 l'agente della riscossione non possa iscrivere ipoteca se *“l'importo complessivo del credito per cui lo stesso procede è inferiore complessivamente a ventimila euro, qualora la pretesa<iscritta a ruolo> sia contestata in giudizio o sia ancora contestabile e il debitore sia proprietario dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, 8000 euro negli altri casi”*

# Le procedure per l'adozione di fermo e ipoteca



# Le procedure per l'adozione di fermo e ipoteca

Fermo dei beni mobili registrati  
Ex art. 86 dpr 602/73

Il dl prevede in caso di cancellazione  
Il debitore **non è tenuto** al pagamento di spese  
Né all'Agente, né al PRA

# Il requisito della “necessità”



L'agente della riscossione, “**dovrebbe**”, prima di assumere dette misure, verificare se – data la reale situazione di fatto- la loro **adozione** sia **necessaria** e, in caso affermativo scegliere quella meno pregiudizievole degli interessi dei contribuenti.

\*Tutele\*

Ricorso in CTP

# La fase esecutiva “propriamente intesa”



Se la procedura esecutiva **non viene avviata entro un anno dalla notifica dell’avviso di accertamento**, l’espropriazione forzata, deve essere preceduta dalla notifica di un avviso recante l’intimazione ad adempiere entro 5 giorni così come recita l’art. 50 dpr 602/73.

# La fase esecutiva “propriamente intesa”



L'espropriazione forzata, dovrà essere iniziata, **a pena di decadenza** entro il **31 dicembre del secondo anno successivo** a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo.

Per definitività dell'accertamento si deve intendere:

- **Il decorso del termine** (60gg. dalla notifica) senza proposizione del ricorso;
- **Il passaggio in giudicato** della sentenza sfavorevole al contribuente in caso di ricorso;

(segue)

# La fase esecutiva “propriamente intesa”



## Le azioni conservative del credito erariale

In questa fase, Gli agenti della riscossione, previa aut.del Dir. Gen. possono essere effettuate accessi, ispezioni e verifiche ai sensi dell’art. 2 comma 7 del Dl 262/2006 se sussiste l’omissione di pagamenti superiore a 25.000 euro.