

Il procedimento di riscossione: dall'autoliquidazione alla comunicazione di inesigibilità

Luigi D'Aprano

Bastia Umbra 23 giugno 2015

Il procedimento di riscossione: dall'autoliquidazione alla comunicazione di
inesigibilità

di Luigi D'Aprano

*La presente dispensa è stata utilizzata in occasione della giornata formativa
che si è svolta a "Bastia Umbra" il "23 giugno 2015".*

La pubblicazione del presente Volume avviene per gentile concessione di:
ANUTEL Associazione Nazionale Uffici Tributi Enti Locali.

Il procedimento di riscossione: dall'autoliquidazione alla comunicazione di inesigibilità

Luigi D'Aprano

Bastia Umbra 23 giugno 2015

La legge di stabilità per il 2015: novità e conferme per i tributi locali

L'uscita di scena dell'Equitalia e la riforma della riscossione/5

Le fasi del procedimento di riscossione/6

I fase – la liquidazione del tributo/6

La modifica del ravvedimento operoso/6

II fase – accertamento delle violazioni/7

La normativa dei rimborsi per i nuovi tributi/8

L'applicazione delle sanzioni/9

III fase – la riscossione coattiva/10

Le comunicazioni di inesigibilità delle somme iscritte a ruolo/11

L'uscita di scena di Equitalia e la riforma della riscossione

L'evoluzione normativa relativa alla riscossione degli enti locali, soprattutto nei rapporti con i Concessionari (ora Agenti) della riscossione, nasce nel 2006 ed ancora oggi non trova una definitiva sistemazione. Più volte il Legislatore ha cambiato orientamento normativo passando dall'esternalizzazione in libero mercato alla riscossione diretta degli enti locali, per tornare indietro nella stesura finale delle norme. Nel 2006, infatti, il Legislatore decide di revocare le concessioni ai privati, attribuendo l'esercizio delle funzioni legate alla riscossione coattiva ad un soggetto interamente pubblico. Nasce in questo modo, la riscossione SPA (oggi Equitalia) di proprietà dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS, obbligando l'acquisizione del ramo d'azienda delle banche che fino allora avevano gestito la riscossione e prorogando, le vigenti convenzioni fino al 31/12/2010. Dopo quella data ogni Comune avrebbe dovuto ricorrere a forme di riscossione diretta, ovvero esternalizzare attraverso forme di selezione ad evidenza pubblica, alle quali anche Equitalia avrebbe potuto partecipare. Allo scadere del termine di proroga, il Legislatore cambia orientamento inserendo una norma dirompente che vede l'impossibilità per l'Equitalia di riscuotere per i Comuni e loro società partecipate. Inoltre, sempre il Legislatore in un primo approccio normativo obbliga i comuni a ricorrere alla riscossione diretta e limita il potere di manovra dei concessionari privati nella fase di riscossione coattiva, rendendo vano ogni tentativo di esternalizzazione. Quanto affermato dall'art. 7 comma 2 lett. gg quater del D.L. 70/2011 viene stravolto per effetto dell'art. 14 bis tornando sostanzialmente a quanto era l'assetto normativo preesistente, ovvero la possibilità per i Comuni di esternalizzare qualunque fase della riscossione e riconoscendo ai Concessionari privati la possibilità di riscuotere attraverso lo strumento dell'ingiunzione di pagamento "potenziata" ovvero con l'aggiunta di alcuni istituti tipici della riscossione a mezzo ruolo (di esclusiva competenza degli Agenti della riscossione – Equitalia). Con la legge n. 23/2014 il Parlamento ha delegato il Governo ad approvare la riforma della riscossione ponendo principi alla base delle nuove disposizioni che in particolare ci fanno capire che l'Equitalia (ancora in proroga fino al 30 giugno 2015) non smetterà di riscuotere per i Comuni ma, anzi, rappresenterà un caposaldo nella riorganizzazione del settore.

Evoluzione normativa proroga a Equitalia

D.L. 203/2005 art. 3 commi 24, 25 e 25 bis
Proroga a Equitalia (Riscossioni SPA) fino al 31/12/2010

D.L. 70/2011 art- 7 comma 2 lett. gg-ter
Proroga fino al 31/12/2011

D.L. 201/2011 Art. 10 co. 13 octies e 13 novies
Proroga fino al 31/12/2012

D.L. 174/2012
Proroga fino al 31/12/2013

D.L. 35/2013 Art. 10 comma 2 ter
Proroga fino al 31/12/2014

Legge 190/2014 comma 642
Proroga fino al 30/06/2015

Le fasi del procedimento di riscossione

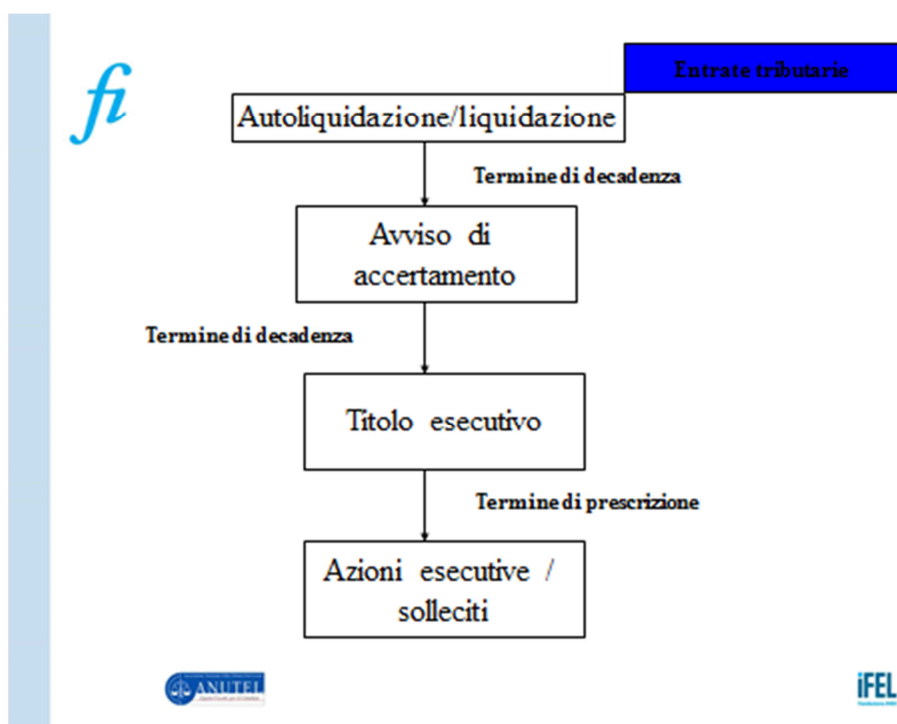
Il Procedimento di riscossione delle entrate tributarie prevede tre distinte fasi che la legge analiticamente prevede e disciplina che partendo dalla liquidazione spontanea o meno del tributo arriva all'eventuale inesigibilità delle somme dovute:

I Fase – La liquidazione

II Fase – L'attività accertativa e l'irrogazione delle sanzioni

III fase – la riscossione coattiva

In ognuna delle fasi il procedimento si può definire con il pagamento da parte del contribuente della somma dovuta, ovvero il procedimento si concluderà con l'inesigibilità della somma dovuta dopo aver concluso le procedure esecutive comprese nella fase della riscossione coattiva.



I fase – la liquidazione del tributo

Rappresenta questa la fase iniziale del procedimento di riscossione che nella maggior parte dei tributi comunali (unica eccezione la TARSU) avviene spontaneamente ovvero in autoliquidazione dal contribuente che, avuta conoscenza delle modalità di calcolo e delle aliquote da applicare, provvede nei termini di legge al versamento ed alla dichiarazione. Con l'autoliquidazione il contribuente ha l'opportunità di sanare la propria eventuale violazione qualora effettui un versamento tardivo, utilizzando l'istituto del ravvedimento operoso recentemente modificato dalla legge 190/2015

La modifica del ravvedimento operoso

Con il comma 637 della legge di stabilità 2015 (legge 190/2014) cambia l'art. 13 del D.Lgs. 472/97 ovvero il ravvedimento operoso introducendo tre nuove fattispecie di cui però solo una si applica ai tributi locali ovvero quella prevista dalla lettera a-bis), in base alla quale la sanzione è ridotta ad un nono del minimo (3,34%) se il versamento avviene entro 90 giorni dalla scadenza. Si aggiunge in questo modo un ulteriore termine per adempiere tra il ravvedimento breve

(3,00% entro 30 giorni dal termine di versamento) ed il ravvedimento lungo (3,75% entro un anno dal termine). Riepiloghiamo i vari termini di adempimento:

Descrizione	Termine	sanzione	Riduzione per ravvedimento	Sanzione ravvedimento
Ravvedimento sprint	Entro 14 giorni dalla scadenza	2% per ogni giorno di ritardo	1/10	0,2% per ogni giorno di ritardo
Ravvedimento breve	Dal 15° al 30° giorno dalla scadenza	30%	1/10	3%
Ravvedimento breve new	Dal 31° al 90° giorno dalla scadenza	30%	1/9	3,34%
Ravvedimento lungo	Dal 91° al 365° giorno dalla scadenza	30%	1/8	3,75%

Particolarità:

- Le altre due lettere introdotte solo per i tributi erariali permettono al contribuente di avvalersi anche dopo l'anno dalla scadenza di pagamento e comunque prima della notifica dell'avviso di accertamento da parte dell'Ente, per cui offre una maggiore flessibilità al recupero dei tributi che, purtroppo non è stata estesa anche ai tributi comunali.
- A differenza dell'ICI, affinché abbia senso il nuovo termine di ravvedimento breve, occorre necessariamente interpretare che la dichiarazione IMU non abbia carattere periodico, perché altrimenti si verificherebbe che il termine del ravvedimento lungo ovvero entro la data di presentazione della dichiarazione (30 giugno) applichi una sanzione inferiore a quelle prevista entro i 90 giorni dalla presentazione della dichiarazione (30 settembre). Ciò però comporta che la non periodicità della dichiarazione debba avere necessariamente effetto anche per l'applicazione delle sanzioni per omessa o infedele dichiarazione che non potranno pertanto più essere applicate per tutti gli anni ma esclusivamente per il primo.
- Il ravvedimento sprint nasce dalla modifica dell'art. 13 del D.Lgs. 471/97 che ha creato una diversa applicazione della sanzione nei primi 15 giorni, con conseguenze anche sul correlato calcolo del ravvedimento operoso:

Per tardivi versamenti fino al 14° giorno la sanzione irrogata dal Comune in fase accertativa è pari al 2% per ogni giorno di ritardo (senza che il contribuente si sia ravveduto):

Esempio:

versamento dopo 3 giorni = sanzione del 6%

versamento dopo 10 giorni = sanzione del 20%

versamento dopo 15 giorni = sanzione del 30% (e così dal 15° giorno in poi)

Il contribuente può ravvedersi ai sensi dell'art. 13 D.Lgs. 472/97 con il versamento di 1/10 della sanzione, per cui 0,2% per ogni giorno di ritardo 8 (c.d. ravvedimento Sprint):

Esempio:

versamento dopo 3 giorni = sanzione del 0,6%

versamento dopo 10 giorni = sanzione del 2%

Il fase – l'accertamento delle violazioni

Nella seconda fase, dopo che il contribuente ha adempiuto ai suoi obblighi dichiarativi e di versamento, il Comune controlla se il versamento corrisponde alla situazione dichiara (liquidazione), ovvero se la dichiarazione è stata presentata in modo errato (infedeltà) o proprio non presentata (omissione). L'esito del controllo, qualora si riscontri una violazione, si conclude con l'emissione entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui il contribuente avrebbe dovuto versare o dichiarare di avviso di accertamento e contestuale irrogazione delle sanzioni.



Importante nella fase di controllo della liquidazione è anche la rilevazione di eventuali situazione di eccedenza delle somme versate rispetto al dovuto che, soprattutto nel caso dei nuovi tributi comprensivo della quota Stato, devono essere gestiti in modo particolare come definiti dai commi 722 e seguenti della legge 147/2013.

La normativa dei rimborsi per i nuovi tributi

In materia IMU i rimborsi applicano il comma 164 della legge 296/2006 (Finanziaria 2007) il quale prevede che l'istruttoria deve essere conclusa entro 180 giorni dalla richiesta e spetta nel rispetto dei termini prescrizionali (cinque anni dal versamento) e dell'importo minimo al sotto del quale il Comune non accerta e pertanto non rimborsa. In presenza della quota Stato il Legislatore ha voluto attribuire con la legge di stabilità 2014 (commi dal 722 al 727) l'istruttoria al Comune, unico detentore delle informazioni necessarie per la corretta determinazione delle somme da rimborsare, prevedendo procedure diverse a seconda della fattispecie accorsa. Fattore comune di tutte le procedure è la comunicazione al MEF per la corretta determinazione del fondo di solidarietà comunale. Riassumendo le singole procedure:

Fattispecie	Procedura	Comma
Versamento erroneamente effettuato a comune incompetente	Attivare le procedure più idonee per il riversamento al comune competente delle somme indebitamente percepite. Gli enti locali interessati comunicano al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno gli esiti della procedura del riversamento ai fine della corretta determinazione del fondo di solidarietà comunale	722 – 723
Versamento imposta superiore al dovuto (eccedenza)	l'istanza di rimborso va presentata al comune che, all'esito dell'istruttoria, provvede alla restituzione per la quota di propria spettanza, segnalando al MEF l'importo totale, la quota rimborsata o da rimborsare a proprio carico nonché l'eventuale quota a carico dell'erario che effettua il rimborso per la propria parte.	724

Versamento imposta di competenza comunale all'Erario	Il comune, anche su comunicazione del contribuente, dà notizia dell'esito dell'istruttoria al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'interno il quale effettua le conseguenti regolazioni a valere sullo stanziamento di apposito capitolo anche di nuova istituzione del proprio stato di previsione.	725
Versamento imposta di competenza comunale all'Erario e contestuale versamento al Comune	Si applica la medesima procedura di rimborso di cui al comma 724	726
Versamento imposta di competenza erariale al Comune	Il contribuente presenta al comune stesso una comunicazione nell'ipotesi in cui non vi siano somme da restituire. L'ente locale impositore, all'esito dell'istruttoria, determina l'ammontare del tributo spettante allo Stato e ne dispone il riversamento all'erario.	727

In relazione a quanto disposto dal Legislatore, il Comune effettua il rimborso (o compensazione) solo della quota comune versata in eccedenza, mentre gestisce solo come comunicazione tutti gli altri casi, il cui output sarà pertanto:

- Elenco somme che l'Erario rimborserà direttamente ai contribuenti;
- Elenco somme che l'Erario deve restituire ai Comuni;
- Elenco somme che i Comuni devono restituire all'Erario.

Poiché la maggior parte dei procedimenti (se non la totalità) avverranno per istanza di parte, occorre comunicare anche al cittadino/contribuente il provvedimento adottato. La compensazione segue lo stesso iter del rimborso, cambiando solo la modalità di restituzione delle somme che anziché essere monetario e riduttivo di ulteriori debiti del contribuente.

Il Comune effettua l'attività accertativa tenendo in considerazione il totale IMU versato indifferente dalla quota Stato o quota Comune, con un triplice risultato:

- Se manca ancora un ulteriore somma da riscuotere, il Comune emette avviso di accertamento maggiorato delle sanzioni interamente di competenza del Comune;
- Se il contribuente ha versato una somma maggiore ha diritto al rimborso che verrà fatto dal Comune o dallo Stato in base a chi ha percepito effettivamente la maggiore somma;
- Se la somma dovuta coincide con il debito ICI totale, il Comune non emette avviso di accertamento ma risolve la questione direttamente con lo Stato.

L'applicazione dei commi 725 e 727 della legge di stabilità 2014 ha permesso che il Comune effettui l'istruttoria degli errati versamenti per poi attivare una serie di comunicazioni con l'erario al fine di regolarizzare le somme non percepite o indebitamente rimosse. La procedura informatica che gestisce tali liquidazioni dovrebbe a mio avviso generare una sorta di estratto conto riepilogativo delle somme a debito ed a credito con l'Erario in modo da semplificare un adempimento altrimenti complicato privo ancora oggi delle linee di indirizzo circa le modalità di comunicazione.

L'applicazione delle sanzioni

I commi 695 – 696 – 697 della legge 147/2013 disciplinano l'entità delle sanzioni per ogni fattispecie accertabile, la cui applicazione soggiace ai principi cardine del sistema sanzionatorio dettato dal D.Lgs. 472/97 e che oggi con il tributo unico più che mai trovano concreta applicazione.

Principio della personalità (art. 1 - 8)
La sanzione è riferibile alla persona fisica o giuridica che ha commesso o concorso a commettere la violazione. L'obbligazione al pagamento della sanzione non si trasmette agli eredi.
Principio della legalità (art. 3)
Nessuno può essere assoggettato a sanzioni se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Principio del favor rei (art. 3)
Nessuno può essere assoggettato a sanzioni per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce violazione. Se la sanzione è già stata irrogata con provvedimento definitivo il debito residuo si estingue, ma non è ammessa ripetizione di quanto pagato. Se la legge in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo.
Principio della imputabilità (art. 4)
Non può essere assoggettato a sanzione chi al momento in cui ha commesso il fatto, non aveva, in base a criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere.
Principio della colpevolezza (art. 6)
Ciascuno risponde della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Non è punibile l'autore della violazione quando essa è determinata da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione delle disposizioni alle quali si riferiscono, nonché da indeterminazione delle richieste di informazioni o dei modelli per la dichiarazione e per il pagamento. E' colposa quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato della norma violata. E' dolosa la violazione attuata con l'intento di pregiudicare la determinazione dell'imponibile o dell'imposta ovvero diretta ad ostacolare l'attività amministrativa di accertamento. Non è soggetto a sanzione l'azione dovuta ad un errore sul fatto, purché non determinato da colpa. L'ignoranza della legge tributaria non rileva se non si tratta di ignoranza inevitabile. Non è punibile chi ha commesso il fatto per forza maggiore.
Criteri di determinazione della sanzione (art. 7)
Nella determinazione della sanzione si ha riguardo alla gravità della violazione desunta anche dalla condotta dell'agente, all'opera da lui svolta per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze, nonché alla sua personalità e alle condizioni economiche e sociali.
Concorso di persone (art. 9)
Quando più persone concorrono in una violazione, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta. Tuttavia, quando la violazione consiste nell'omissione di un comportamento cui sono obbligati in solido più soggetti, è irrogata una sola sanzione e il pagamento eseguito da uno dei responsabili libera tutti gli altri, salvo il diritto di regresso.
Concorso di violazioni (art. 12)
E' punito con la sanzione che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al doppio, chi, con una sola azione od omissione, viola diverse disposizioni anche relative a tributi diversi ovvero commette, anche con più azioni od omissioni, diverse violazioni della medesima disposizione. Alla stessa sanzione soggiace chi, anche in tempi diversi, commette più violazioni che, nella loro progressione, pregiudicano o tendono a pregiudicare la determinazione dell'imponibile ovvero la liquidazione anche periodica del tributo. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, se le violazioni rilevano ai fini di più tributi, si applica, quale sanzione base cui riferire l'aumento, quella più grave aumentata fino a un terzo. La continuazione è interrotta dalla contestazione delle violazioni. Nei casi previsti dal presente articolo la sanzione non può essere comunque superiore a quella risultante dal cumulo delle sanzioni previste per le singole violazioni.

III fase – La riscossione coattiva

L'ultima fase è quella definita come coattiva, in quanto è rappresentata da quelle operazioni in grado di permettere all'Ente creditore di agire direttamente sui beni del contribuente inadempiente per il recupero delle somme dovute. Tale fase può essere a sua volta suddivisa in due parti:

- La notifica del titolo esecutivo (cartella di pagamento se si utilizza lo strumento del ruolo o ingiunzione di pagamento) contenete l'indicazione di pagare entro 60 giorni una somma certa, liquida ed esigibile pena l'espropriazione forzata
- Le azioni esecutive (mobiliari ed immobiliari) eventualmente precedute da quelle cautelari (fermo amministrativo e ipoteca)

La fase della riscossione coattiva qualora non recuperate le somme, dopo aver esperito tutte le procedure per ottenere l'adempimento da parte del contribuente, si conclude con la dichiarazione di inesigibilità e conseguente stralcio delle somme dal bilancio comunale. Per la

riscossione a mezzo ruolo, l'inesigibilità segue una normativa particolare, alla quale dovre essere ispirata anche contrattazione con i concessionari privati, che continua a subire rinvii e proroghe in attesa di una sempre più probabile cancellazione delle somme iscritte a ruolo.

Le comunicazioni di inesigibilità delle somme iscritte a ruolo

I commi dal 682 al 688 della legge di stabilità per l'anno 2015 (legge 190/2014) introducono una modifica alla disciplina in materia di inesigibilità dei ruoli in gestione degli agenti della riscossione (oggi Equitalia), inserendo delle norme sostanzialmente meno favorevoli per gli enti creditori, modificando gli art. 19 e 20 del D.Lgs. 112/99. Analizziamo nel dettaglio le novità:

- a) L'art. 19 del D.Lgs. 112/99 prevede l'obbligo da parte dei Concessionari di presentare la comunicazione di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo di riferimento. Da tale data, l'Ente aveva a disposizione ulteriori tre anni per la verifica delle azioni eseguite dai Concessionari ed eventualmente promuovere azioni mirate di intervento sulle somme comunicate come inesigibili. L'ente creditore esercitava la propria funzione di controllo richiedendo all'Agente della riscossione la documentazione necessaria a poter valutare le procedure eseguite ed ottenere le informazioni utili entro un termine di 30 giorni, decorsi i quali, in caso di mancato riscontro, l'Agente della riscossione perdeva il diritto al discarico automatico. Le modifiche apportate con la legge di stabilità 2015 riguardano la riduzione di alcuni termini di adempimento ed in particolare:
 - o Si riduce da tre anni a due anni il termine per gli enti creditori per controllare l'operato dell'Agente della riscossione ed eventualmente evitare il discarico automatico delle partite;
 - o Si allunga da 30 a 120 giorni il termine entro cui l'Agente della riscossione deve presentare la documentazione richiesta in fase di controllo, pena il diniego al discarico delle somme comunicate come inesigibili;
 - o Viene modificata la procedura di eventuale contestazione all'Agente della Riscossione, rendendola più onerosa per i Comuni (modifica dell'art. 20) ponendo, tra le altre cose, un limite alle quote controllabili prima illimitata ed oggi fissato in un importo non superiore al 5% delle somme dichiarate come inesigibili.
- b) Viene inoltre ulteriormente prorogato il termine di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, prevedendo che : "Le comunicazioni di inesigibilità relative a quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014, anche da soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società' del Gruppo Equitalia, sono presentate, per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2017 e, per quelli consegnati negli anni precedenti, per singole annualità di consegna partendo dalla più recente, entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2017" La norma si incastra con la cancellazione automatica disposta con i commi 527 della legge 228/2012 per tutti i ruoli emessi fino al 1999 ed afferma, diversamente da quanto precedente affermato dal Legislatore nelle proroghe precedenti, un principio di privilegio per i ruoli più recenti rispetto a quelli meno attuali, probabilmente con lo scopo di lasciare più spazio al recupero delle somme riferite ad anni pregressi rispetto a quelli più recenti per i quali dovrebbe trovare applicazione la normativa tradizionale.

Riepilogo scadenze di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità	
Anno consegna ruolo	Termine di presentazione
2014	31 dicembre 2017
2013	31 dicembre 2018
2012	31 dicembre 2019
2011	31 dicembre 2020
2010	31 dicembre 2021
2009	31 dicembre 2022
2008	31 dicembre 2023

2007	31 dicembre 2024
2006	31 dicembre 2025
2005	31 dicembre 2026
2004	31 dicembre 2027
2003	31 dicembre 2028
2002	31 dicembre 2029
2001	31 dicembre 2030
2000	31 dicembre 2031