



Equitalia Nomos SpA



Equitalia

Il servizio di riscossione dei tributi mediante ruolo

- ✚ Dall'Unità d'Italia, con la Legge Sella (1871) e sino al 31 dicembre 1989 il servizio di riscossione dei tributi è affidato alle Esattorie Comunali e consorziali;
- ✚ Dal 1° gennaio 1990 al 30 Settembre 2006 l'affidamento avviene, mediante concessione amministrativa, a società Concessionarie, per ambiti provinciali;
- ✚ Dal 1° ottobre 2006 il servizio è attribuito all'Agenzia delle entrate, che lo esercita tramite Equitalia SpA e le società da essa controllate.

➤ **Il decreto Legge 203 del 2005**

Con il D.L. 30/9/2005, n. 203, convertito con Legge 2/12/2005, n. 248, a decorrere dal 1° ottobre 2006 le funzioni inerenti il servizio nazionale della riscossione sono attribuite all'Agenzia delle entrate che le esercita mediante Equitalia, Società con capitale per il 51% dell'Agenzia delle Entrate e per il 49% dell'INPS.

Equitalia effettua l'attività di riscossione mediante ruolo, l'attività di riscossione spontanea, liquidazione ed accertamento delle entrate, tributarie o patrimoniali, degli enti pubblici, anche territoriali, ed altre attività strumentali a quelle dell'Agenzia delle Entrate.

Dal 1° ottobre 2006 Equitalia ha provveduto ad acquisire il controllo delle società prima concessionarie del servizio di riscossione attraverso l'acquisto almeno delle quote di maggioranza delle stesse ovvero del ramo d'azienda delle banche che hanno operato la gestione diretta dell'attività di riscossione.

I riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari della riscossione dei tributi si intendono riferiti ad Equitalia ed alle società dalla stessa controllate.

➤ **Equitalia**

Equitalia ha l'obiettivo di assicurare, attraverso l'adozione di idonee iniziative, risparmi, a beneficio del bilancio dello Stato, pari almeno a:

- ✚ 160 milioni di Euro per l'anno 2008
- ✚ 170 milioni di Euro per l'anno 2009

Equitalia ha l'obiettivo di generare con continuità maggiori riscossioni, sulla base di obiettivi assegnati annualmente.

Equitalia si avvale anche di forme di collaborazione con il Corpo della Guardia di Finanza.

Il Ministero dell'economia e delle finanze rende annualmente al Parlamento una relazione sullo stato dell'attività di riscossione svolta da Equitalia.

Equitalia e le società partecipate sono equiparate a soggetti pubblici ai fini della normativa sul trattamento dei dati.

Il Consorzio Nazionale dei Concessionari è stato trasformato in Equitalia Servizi SpA e continua ad operare per la meccanizzazione dei ruoli, la preparazione delle cartelle ed altri servizi di natura informatica al Gruppo.

Con la costituzione di Equitalia l'esazione dei tributi è ora in mano pubblica come avviene sostanzialmente in tutta Europa;

Equitalia è a Capo di un Gruppo di 23 Società.

Equitalia SpA e le società da essa partecipate svolgono, in sintesi, le seguenti attività:

- ✚ Riscossione delle entrate pubbliche tramite ruolo, in via esclusiva
- ✚ Riscossione delle entrate tramite mod. F. 23 (ex Servizi Autonomi di Cassa)
- ✚ Riscossione, liquidazione, accertamento delle Entrate pubbliche locali
- ✚ Attività strumentali a quelle dell'Agenzia delle Entrate
- ✚ Riscossione del Contributo unificato e delle altre entrate del Ministero di Giustizia
- ✚ Attività prima svolte dai Concessionari della riscossione.

Il Ruolo

➤ **Obbligazione privata ed obbligazione tributaria**

Nei rapporti di diritto privato, l'assunzione di un'obbligazione è un effetto che deriva da un fatto o da un atto giuridico, vale a dire da avvenimenti più o meno volontari, ai quali l'ordinamento ricollega una rilevanza giuridica e che l'ordinamento stesso ritiene di dover disciplinare attraverso apposite norme di carattere imperativo. Un diritto di obbligazione nasce, in diritto privato, secondo la previsione dell'articolo 1173 del Codice civile, da tre categorie di fatti od atti:

- il contratto,
- il fatto illecito,
- ogni altro atto o fatto idoneo a produrlo in conformità alle previsioni dell'ordinamento giuridico.

Ebbene, se la seconda e la terza categoria di fonti di obbligazione comprendono avvenimenti con rilevanza giuridica, che fanno riferimento a violazioni di norme di comportamento od altri eventi civilmente rilevanti, la prima categoria, quella del negozio giuridico di natura contrattuale, di gran lunga la più quantitativamente consistente fonte di obbligazioni, fa invece espresso riferimento alla personale volontà di concludere uno scambio di servizi o beni ritenuto, al momento della conclusione dell'accordo, reciprocamente vantaggioso da tutte le parti che vi siano coinvolte. A questa volontaria assunzione di obbligazioni l'ordinamento giuridico, ricollega importanti effetti, meritevoli di tutela, e quindi, regolamentati sia nel loro aspetto costitutivo che nelle conseguenze.

Di conseguenza, il mancato rispetto degli accordi negoziali comporta responsabilità a fronte della violazione degli altrui diritti, responsabilità sancite con precisione e severità a tutela del generale interesse alla correttezza ed alla sicurezza delle transazioni di carattere economico, in assenza delle quali risulterebbe ben difficile e problematica una comune pacifica convivenza sociale.

L'articolo 2740 del Codice civile, concretizza questa responsabilità con una perentoria disposizione: *"Il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri"* ed aggiunge poi che *"le limitazioni di tale responsabilità non sono ammesse se non nei casi espressamente stabiliti dalla legge"*.

Una ben sostanziosa tutela accompagna quindi, almeno in teoria, il diritto di credito; e tutto ciò in conseguenza, nella maggior parte dei casi, di un'assunzione volontaria di obblighi da parte di un individuo avente capacità di compiere atti giuridici.

Sin qui i rapporti giuridici di carattere privato.

Quando si parla, invece, di obbligazione tributaria, è impresa assai ardua parlare, come per il contratto, di rapporto sinallagmatico, per il quale esiste una chiara relazione fra la prestazione fornita da una parte e quella che, a questa, deve corrispondere dalla controparte in modo da tendere al bilanciamento.

Innanzitutto, il rapporto tributario non si svolge su un piano di tendenziale parità; una delle due parti prende ogni decisione: impone carichi, attribuisce oneri e adempimenti, verifica, controlla, assume iniziative, indipendentemente ed autonomamente dal comportamento e dalla volontà dell'altra.

Poi, i servizi pubblici, la cui fornitura giustifica sul piano teorico la pretesa fiscale, non sempre appaiono conformi alle esigenze ed alle attese del cittadino.

Inoltre, la disparità e l'iniquità che spesso vediamo manifestarsi nella concreta applicazione delle norme tributarie è fonte di più di una recriminazione da parte del popolo dei presunti *"tartassati"*.

Questi ed altri aspetti dell'imposizione fiscale provocano quella che è stata significativamente definita *"la naturale avversione alla pretesa tributaria"*; vale a dire un atteggiamento, da parte del contribuente, di difesa attiva, nei confronti delle sue obbligazioni di questo tipo, che lo portano, tendenzialmente, a guardare con diffidenza questo rapporto, a causa della difficoltà che spesso incontra, non sempre per sue carenze o colpe, a trovare un'adeguata e convincente giustificazione all'esborso pecuniario, spesso sostanzioso, cui è costretto.

Oltre ai motivi sopra esposti, che consigliano, al fine di una più incisiva tutela del pubblico interesse, un trattamento particolarmente attento del complesso di norme ed attività che tendono alla buona gestione delle pubbliche entrate, restano pur sempre altri elementi da considerare, in rapporti di diritto pubblico quali sono quelli di carattere fiscale.

Innanzitutto, la caratteristica di tali rapporti è appunto quella di svolgersi fra due parti che non possono essere poste sullo stesso piano, in quanto la parte pubblica è portatrice di interessi ben più rilevanti e quindi deve forzatamente riservarsi un trattamento di sostanziale favore.

Espressione di tale squilibrio sono: la facoltà, concessa ai pubblici poteri, sempre nel rispetto del quadro normativo di riferimento, di auto determinare il debito, di auto tutelarlo attraverso la propria azione diretta, e di imporne forzatamente il soddisfacimento, attraverso un'azione esecutiva particolarmente incisiva e pregnante.

Per concretizzare queste caratteristiche dei crediti tributari, l'ordinamento ha predisposto una serie di strumenti che, in complesso, possono essere riuniti nell'unico concetto di "*procedura privilegiata tributaria in base a ruolo*".

Il carattere privilegiato di questa procedura consiste in una serie di semplificazioni, poste a beneficio del pubblico interesse, rispetto alla procedura forzata ordinaria, che si applica, secondo le disposizioni del Codice di procedura civile, ai crediti insoluti derivanti da rapporti obbligatori di carattere privato.

Tali semplificazioni costituiscono altrettante eccezioni alla procedura ordinaria e sono concentrate in un apposita raccolta di norme: il D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, il quale, disciplinando in particolare questa materia, con norme di carattere derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria ha, appunto, natura di legge speciale.

Pilastro fondamentale della procedura appena individuata è il ruolo.

➤ **Il titolo esecutivo**

Ogni procedura esecutiva, per poter validamente essere avviata, deve fondarsi su un titolo esecutivo. Il titolo esecutivo può essere definito come l'atto che accerta, o costituisce in maniera incontrovertibile il diritto di un creditore, così da porlo in grado di agire in giudizio per il suo materiale soddisfacimento.

La legge stabilisce in proposito alcuni requisiti formali tassativi, la presenza dei quali ha la funzione di rendere il titolo chiaramente identificabile dagli organi esecutivi deputati alla messa in opera di tutta quella serie di adempimenti che hanno come meta, appunto, il soddisfacimento del diritto di credito di un soggetto.

La disciplina del titolo esecutivo è contenuta nell'articolo 474 del Codice di procedura civile, ove si stabilisce che il titolo stesso deve rappresentare un credito avente le caratteristiche di certezza, liquidità ed esigibilità.

In altre parole l'azione esecutiva, può essere promossa solo allorquando:

- abbia un oggetto chiaramente determinato, con precise caratteristiche risultanti dal titolo;
- il suo ammontare sia espresso, sempre nel titolo, in unità monetarie;
- il diritto di credito sia immediatamente realizzabile, cioè siano scaduti inutilmente i termini per l'adempimento da parte del debitore.

I titoli esecutivi possono essere giudiziali, cioè conseguiti al termine di un giudizio quali: sentenze, ordinanze, verbali di conciliazione, decreti ingiuntivi, atti di licenza o di sfratto convalidati, lodi arbitrali resi esecutivi; oppure stragiudiziali, cioè derivanti da attività svolte al di fuori del campo giudiziario, quali negozi giuridici consacrati in particolari forme documentali, cambiali ed altri titoli di credito, atti contrattuali ricevuti da Pubblici Ufficiali.

Il titolo esecutivo che il legislatore ha prescelto per tutelare le entrate pubbliche ha tuttavia, a differenza dei titoli esecutivi di diritto privato, caratteristiche del tutto peculiari, atte ad agevolare e semplificarne la formazione ed indirizzare la procedura che da esso trae origine, coerentemente con la sua natura di atto amministrativo tributario.

➤ **Il titolo esecutivo per la riscossione dei tributi: il ruolo**

Il *rotulum*, presso gli addetti all'amministrazione della Roma antica, era un manoscritto, ove venivano elencati i nomi di coloro che dovevano essere tenuti in considerazione al fine di essere sottoposti al trattamento riservato a tutti gli appartenenti ad una determinata categoria.

Era, ad esempio, lo strumento tipico di conservazione degli elenchi degli "*arruolati*" nell'esercito, e veniva quindi utilizzato per annotarvi, appunto, coloro che avevano diritto al trattamento economico previsto per i soldati.

Il miglior metodo di conservazione di questi documenti, date le caratteristiche di estrema fragilità dei materiali al tempo utilizzati per la fabbricazione dei fogli di scrittura, era appunto quello di arrotolare questi fogli, in maniera da migliorarne la resistenza e la durata.

Fatta eccezione per il metodo di conservazione, il ruolo ha ancora oggi, essenzialmente, la medesima funzione di allora.

Esso viene oggi formato su carta ben più resistente, con scrittura meccanica, il suo aspetto è di un ben ordinato tabulato con parole e cifre ben allineate, la sua conservazione avviene anche attraverso annotazioni elettronicamente impresse su un disco magnetico residente in elaboratori elettronici, tuttavia, esso è ancora essenzialmente un "*foglio di carta* (spesso virtuale) *sul quale sono elencati dei nomi*".

A questo strumento, l'ordinamento ricollega una serie di caratteristiche e funzioni:

- esso rappresenta una delle modalità previste per la riscossione delle imposte sui redditi, secondo la previsione dell'articolo 1, lettera c) del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 ed in alternativa alle altre due che sono: il versamento diretto e la ritenuta diretta. Il suo utilizzo è esteso ad un'ampia gamma (ormai la quasi totalità) delle entrate pubbliche, almeno per quanto attiene alla fase della riscossione coattiva.

- Secondo l'articolo 10, lettera b) dello stesso testo normativo, il ruolo è definito "*l'elenco dei debitori e delle somme da essi dovute formato dall'ufficio ai fini della riscossione a mezzo dell'Agente della riscossione*", ove per ufficio si intende la struttura dell'ente impositore, deputata alla gestione dei singoli tributi.
- La caratteristica di titolo esecutivo, per l'avvio della procedura di espropriazione forzata, gli viene espressamente conferita dal disposto dell'articolo 45 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, ove si prevede che l'Agente della riscossione proceda alla riscossione coattiva delle somme in esso iscritte, secondo le disposizioni del titolo II, appunto ad essa intitolato.
- Si tratta di un titolo esecutivo di carattere collettivo, poiché, a differenza dei titoli esecutivi di diritto privato, comprende ed esplica i suoi effetti, nei confronti di una moltitudine di soggetti, che vengono individuati e sottoposti a tassazione al termine di un procedimento unitario, curato dall'ufficio impositore, che permette in virtù delle sue caratteristiche tecniche, notevoli risparmi di tempo rispetto alla procedura singola che, invece, è richiesta per i titoli esecutivi ordinari.
- Il ruolo diviene liquido ed esigibile, all'atto della sua consegna all'Agente che ne cura l'effettiva riscossione.

➤ **Oggetto e specie dei ruoli**

I tipi di ruolo sono due: Ordinario e straordinario.

In particolare, i ruoli straordinari, sono sinteticamente definiti come quelli che contengano partite per le quali si rilevi un "*fondato pericolo per la riscossione*". L'accertamento dell'esistenza di tale requisito spetta all'ente impositore.

Le norme sul procedimento di formazione e sul contenuto dei ruoli, sono dettate dagli articoli dal 12 al 17 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e, con maggiori dettagli di carattere tecnico-informatico, dai Decreti del Ministero delle finanze 3 settembre 1999, n. 321, e 11/11/1999. Tali atti hanno natura di norma secondaria, integrativa della Legge.

I ruoli sono formati ad iniziativa dell'ufficio competente, che può utilizzare due procedimenti alternativi, dei quali il primo prevede che ne venga curata interamente la redazione dall'ente stesso, qualora questo sia in grado di utilizzare idonei strumenti informatici, con la successiva trasmissione in via telematica; mentre il secondo, evidentemente studiato per quegli enti non dotati di tali apparecchiature, prevede la previa formazione di una minuta in forma cartacea, da trasmettere, per il perfezionamento, ad Equitalia Servizi, la società deputata, a livello nazionale, di compiere le attività informatiche necessarie in materia.

In tutti e due i casi Equitalia Servizi, funge comunque da collettore dei ruoli, e ne cura la lavorazione meccanizzata, la stampa e la materiale consegna agli Agenti competenti, secondo uno scadenziario predefinito.

La numerazione dei ruoli, è univoca a livello nazionale, tuttavia gli enti impositori, vedono, nonostante siano tenuti a formare un unico elenco di carico, scomporre tale elenco da Equitalia Servizi, in un numero di ruoli pari al numero degli Ambiti provinciali nei quali i contribuenti iscritti hanno il loro domicilio fiscale.

Il ruolo deve tassativamente indicare:

- l'ente creditore;
- la specie del ruolo stesso;
- il Codice fiscale ed i dati anagrafici completi di ogni singolo debitore, e ciò a pena di nullità dell'iscrizione;
- il Codice di ogni singola componente del credito tributario, cioè di ogni tributo, sanzione, interesse, maggiorazione, addizionale. Ognuna di queste componenti prenderà singolarmente il nome di articolo di ruolo;
- il Codice dell'Ambito identificativo del territorio di competenza dell'Agente della riscossione cui il ruolo è affidato per la riscossione;
- l'anno od il periodo di riferimento del debito;
- l'importo di ogni singolo articolo di ruolo;
- il totale degli importi iscritti a ruolo;
- il numero delle rate in cui il ruolo è suddiviso e l'importo e la scadenza di ciascuna di esse;
- la data di consegna all'Agente della riscossione;
- l'indicazione sintetica degli elementi in base ai quali l'iscrizione a ruolo è stata effettuata ed, eventualmente, la data di notifica dell'atto propedeutico all'iscrizione a ruolo, nei casi in cui questo sia previsto;
- la firma, apposta anche con sistema elettronico, da parte del titolare dell'ufficio o da un suo delegato, che conferisce forza esecutiva al ruolo.

➤ **L'ambito di applicazione del metodo di riscossione tramite ruolo**

Il Capo II del Decreto legislativo 26 febbraio 1999 n. 46 definisce i confini dell'ambito di applicazione delle disposizioni relative alla riscossione mediante ruolo. Secondo l'articolo 17, comma 1 del decreto sopra citato, si riscuotono tramite ruolo in via coattiva, obbligatoriamente:

- tutte le entrate di competenza dello Stato o di enti pubblici a carattere nazionale, compresi quelli previdenziali, ma con esclusione di quelli a carattere economico, cioè quelli che svolgono un'attività di produzione e fornitura di beni o servizi. Si tratta di entrate sia di natura tributaria che di natura extra tributaria il cui titolare deve avere natura di Ente pubblico,
- tutte le entrate pubbliche per le quali le disposizioni di Legge prevedano tale forma di riscossione,
- le entrate delle Regioni, delle Province, dei Comuni, degli altri enti locali (ma solo in via facoltativa, come prescrive il comma 2 dello stesso articolo 17 lasciando questi enti liberi di utilizzare lo strumento alternativo dell'ingiunzione di pagamento disciplinata dal Regio Decreto 14/4/1910, n. 639).

La Cartella di pagamento

➤ **La cartella di pagamento: natura e funzioni**

Il ruolo, come si è visto, è un titolo esecutivo collettivo.

Se il fatto di essere un titolo collettivo, conferisce al ruolo qualità particolarmente apprezzabili dagli operatori presso gli enti impositori per le notevoli semplificazioni che permette in sede di accertamento e formazione, rispetto ai titoli esecutivi che si formano individualmente per ogni singolo debitore, d'altro canto ciò rende necessario, al fine di estrapolarne le singole posizioni per portarle a conoscenza di ogni debitore, l'utilizzo di un ulteriore strumento a ciò deputato.

Ecco quindi individuata una delle ragioni dell'esistenza della cartella di pagamento.

Ma, oltre a questa, molteplici ed importanti sono le funzioni di tale documento, che essendo principalmente uno strumento di comunicazione, ha dovuto adattarsi sia nella forma che nella sostanza, alle più moderne esigenze informative che la società ormai pretende accompagnino tutti i documenti che abbiano vasta diffusione sociale.

L'articolo 25 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, dispone che la cartella stessa sia redatta in conformità ad un modello approvato con decreto ministeriale e che contenga l'intimazione a adempiere al pagamento di quanto iscritto nei ruoli dai quali è stata estratta, entro il sessantesimo giorno dalla notificazione. E' questa la tipica funzione di precetto per l'esecuzione.

La conseguenza gravante sul contribuente, a fronte del mancato rispetto del termine di pagamento, è pertanto l'inizio della procedura di esecuzione forzata.

L'articolo 26, poi, ci presenta una scarna descrizione dei soggetti abilitati alla notifica, e delle modalità di effettuazione della stessa, con rinvio alle norme del Codice di procedura civile che regolano in via generale la materia, nonché alle norme particolari relative alla notificazione degli atti di natura fiscale, contenute nell'articolo 60 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600.

Le funzioni della cartella sono, in sintesi, le seguenti:

- il primo dei compiti affidati alla cartella, è quello accennato in apertura del capitolo, che può essere definito informativo. Con questo strumento, l'Agente della riscossione porta, infatti, materialmente a conoscenza del debitore, l'esistenza di un carico tributario da soddisfare e determina, mediante la sua notificazione, il termine di scadenza per il pagamento, fissato dal comma 2 dell'articolo 25 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, nel sessantesimo giorno successivo alla notifica stessa.
- La seconda delle funzioni è definibile come quella di estratto dei ruoli. In effetti, la cartella, deve raggruppare al suo interno, non già le risultanze di un singolo ruolo, ma bensì, tutti i tributi iscritti nei diversi ruoli consegnati dai vari Enti impositori ad Equitalia Servizi per la lavorazione, in un certo periodo di tempo, rappresentando quindi una sorta di estratto conto dei debiti di natura tributaria in scadenza in un determinato arco temporale, in capo ad un determinato contribuente.
- Una terza funzione, è stata introdotta, dal secondo comma dell'articolo 25 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, in ossequio al principio disposto dalla legge di delegazione alla riforma, e più precisamente dalla lettera h) dell'articolo 1 della legge n. 337/1998. E' questa, la funzione di precetto per l'esecuzione coattiva. Infatti, in assenza del pagamento entro il previsto termine di sessanta giorni dalla notificazione, la cartella, che contiene già al suo interno, sin dalla sua stampa, l'intimazione a adempiere all'obbligazione, si trasforma nell'atto introduttivo della procedura di esecuzione forzata privilegiata, senza la necessità di ulteriori avvertimenti per il contribuente.
- Un'ultima funzione che occorre ricordare, è quella che la cartella assume, allorquando contenga tributi per i quali non sia previsto alcun previo atto d'accertamento. In questi casi, pensiamo alla riscossione spontanea di tributi

comunali, alla riscossione spontanea di contributi di enti previdenziali di categoria, ai contributi di partecipazione a consorzi, od alle iscrizioni relative alle liquidazioni delle dichiarazioni dei redditi eseguite ai sensi degli articoli 36 bis e ter del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, la cartella è anche l'atto contro il quale il contribuente può rivolgere l'impugnazione di fronte ai competenti organi giudiziari, rappresentando in tale sede il ruolo contro il quale far valere il proprio diritto di negare la correttezza dell'iscrizione. La data di notifica, rappresenterà anche, in questi casi, il momento dal quale decorreranno i termini previsti per la proposizione delle impugnazioni.

In merito alla cartella di pagamento, occorre, infine, ricordare che, un apposito tavolo di lavoro Equitalia, sta procedendo con i lavori per una completa rivisitazione formale tesa a migliorarne ulteriormente la leggibilità e la comprensibilità. Il programma dei lavori comprende anche incontri di condivisione con Associazioni dei consumatori e dei contribuenti e Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili.

Le Dilazioni di pagamento

➤ Le dilazioni di pagamento

Sia i ruoli ordinari, che quelli straordinari, sono, salvo espresse deroghe previste dalle singole leggi d'imposta, emessi per il pagamento degli importi dovuti in un'unica soluzione.

Tuttavia, a temperare la rigidità di questa regola, in considerazione del fatto che, spesso, i contribuenti si trovano nell'impossibilità economica di far fronte a pagamenti d'importo rilevante entro il breve termine, previsto in sessanta giorni dalla notificazione della cartella, l'articolo 19 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, contempla la possibilità di ottenere dilazioni di pagamento.

L'Agente della riscossione può, infatti, su richiesta del contribuente, concedere, esclusivamente nei casi di temporanea ed obiettiva difficoltà economica a far fronte al proprio obbligo tributario, una dilazione degli importi iscritti a ruolo fino ad un massimo di settantadue rate mensili.

A fronte di questa facilitazione, sono previste alcune contropartite:

- Innanzi tutto è previsto che l'ammontare del carico venga incrementato dell'importo degli interessi previsti dall'articolo 21 dello stesso D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e successive modificazioni (attualmente il 4%), da determinarsi con lo stesso provvedimento mediante il quale è disposta la dilazione (per i tributi diversi da quelli erariali possono essere previste misure del tasso d'interesse diverse).
- Nel caso in cui il contribuente, non provveda ad eseguire il versamento della prima rata o successivamente, non rispetti e scadenze fissate dal provvedimento dilatorio per due volte consecutive, egli decade dal beneficio della rateazione, potrà essere immediatamente sottoposto ad esecuzione forzata per il recupero dell'intero carico tributario, e non potrà più essere disposta, in seguito, una reiterazione del provvedimento di dilazione.

Si applicano anche al credito dilazionato le norme che prevedono l'applicazione degli interessi di mora e degli accessori. A far da discriminante per l'applicazione della normativa sugli interessi di mora e degli oneri accessori è la data di presentazione all'Ente impositore dell'istanza di rateazione. Se tale domanda è presentata prima del sessantesimo giorno dalla data della notifica della cartella, la cartella stessa non è considerata in morosità e, quindi, non sarebbero dovuti gli interessi moratori e gli accessori. Viceversa, nel caso di presentazione dell'istanza a cartella scaduta, ancorché non siano state ancora avviate le procedure esecutive, la rateazione potrebbe essere concessa, tuttavia sono dovuti gli interessi di mora già maturati sino alla data di presentazione dell'istanza stessa, oltre agli oneri accessori.

In ultimo, occorre ancora ricordare come l'articolo 26 del Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, ricorda che anche la concessione della rateazione delle entrate di Enti diversi dallo Stato è di pertinenza dell'Agente della riscossione, a meno che il singolo ente non comunichi allo stesso di volerla gestire in proprio.

Gli sgravi ed i rimborsi

➤ Lo sgravio delle somme ritenute indebite

Le complesse vicende che portano all'iscrizione a ruolo di un debito tributario od assimilato possono nascondere errori di calcolo o di procedura, scorrette od opinabili applicazioni di legge e varie altre inesattezze.

Per questo l'ordinamento garantisce, in tutte le fasi del procedimento, idonei strumenti di difesa per il contribuente che si ritenga vittima da tali eventi.

In più, lo stesso Ente impositore, in ossequio al principio amministrativistico dell'autotutela, può, in qualsiasi momento in cui rilevi errori nei suoi provvedimenti, intervenire d'ufficio per sanare la situazione e riportarla alla legalità, attraverso l'annullamento o la correzione di quanto in precedenza disposto.

Tali poteri sono condensati in una norma di carattere generale in materia di sgravio ed eventuale rimborso delle somme iscritte a ruolo riconosciute successivamente indebite.

Si tratta dell'articolo 26 del Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, che in sintesi dispone:

- che l'Ente incarichi l'Agente della riscossione del rimborso delle somme riconosciute indebite e pagate in precedenza dal contribuente;
- che lo stesso provveda ad eseguire il rimborso, entro sessanta giorni da quello in cui ha ricevuto formalmente l'incarico da parte dell'Ente;
- che il beneficiario del rimborso possa chiederne l'esecuzione a mezzo di bonifico, a sue spese, presso un proprio conto corrente bancario o postale;
- che l'Ente debba, naturalmente, accollarsi l'importo della restituzione, mediante apposito procedimento contabile da perfezionarsi fra questo e l'Agente;
- che le modalità pratiche di esecuzione del rimborso e di regolazione dei rapporti contabili debbano essere determinate con apposito Regolamento avente natura di fonte normativa secondaria;
- che sia fatta salva la facoltà di autodeterminazione delle modalità di rimborso per quanto riguarda gli Enti diversi dallo Stato.

Inoltre, il comma quattro dell'articolo citato, prevede che, nel caso in cui il contribuente non abbia ancora provveduto al pagamento nel momento in cui è emesso il provvedimento che sancisce l'indebito, si provvede a rettificare l'importo portato dal ruolo.

➤ **La normativa applicabile**

Oltre alla norma principale ricordata sopra, esistono poi ulteriori norme, quali gli articoli 42 e 44 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, che si applicano espressamente ai soli rimborsi riguardanti ruoli emessi per la liquidazione di imposte dirette e che determinano una particolare procedura con maggior dettaglio formale, nonché stabiliscono il diritto, per il contribuente, a percepire anche gli interessi sulla somma rimborsata, qualora il rimborso stesso sia disposto con ritardo superiore ai sei mesi rispetto al momento dell'effettuazione del pagamento.

Per quanto attiene al procedimento, abbiamo ricordato come questo deve essere determinato con apposito Regolamento contenuto in un Decreto interministeriale.

Non essendo, al momento state ancora emanate tali importanti norme, l'esecuzione dell'attività di gestione degli elenchi delle somme sgravate, nonché di esecuzione dei rimborsi, avviene attraverso il rispetto di prassi operative, determinate in base al procedimento precedente la riforma del servizio di riscossione, con ampi richiami, essenzialmente per quanto attiene alle modalità di rimborso degli importi non dovuti ai cittadini, al Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, contenuto nel Regio Decreto 23/5/1924, n. 827, da interpretarsi alla luce del D.P.R. 445 del 28/12/2000, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, applicabile anche ai gestori di pubblici servizi, il quale prevede certamente una serie di semplificazioni nei rapporti con i cittadini stessi, quali, ad esempio le facoltà di autocertificazione dell'esistenza di particolari requisiti e qualità.

Per un maggior dettaglio operativo, occorre altresì fare riferimento ad alcune Circolari e Risoluzioni emanate nel frattempo dall'Agenzia delle entrate.

Di particolare importanza è la Circolare n. 97 del 20/11/2001, emanata dall'Agenzia delle entrate al fine di impedire la completa paralisi dell'attività di rimborso a seguito del perdurante ritardo nell'emanazione del Decreto sopra ricordato.

Il punto di partenza per l'individuazione della nuova normativa in vigore, è l'articolo 57 bis del Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, che prevede che, sino all'emanazione del regolamento di esecuzione dei rimborsi, questi debbano essere eseguiti avendo riguardo alle modalità in vigore prima dell'intervento riformatore.

In questo contesto, la Circolare citata è intervenuta ad interpretare il percorso di esecuzione dell'attività di rimborso a partire dall'abrogato articolo 33 del D.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43.

➤ **Il rimborso delle somme pagate dal contribuente.**

La Circolare 97 citata propone un'operatività che possiamo così riassumere:

- Gli uffici trasmettono, in via telematica, i provvedimenti di discharge delle somme indebite agli Agenti della riscossione;
- Gli Agenti, dopo aver provveduto all'acquisizione dei flussi informativi, provvedono da un lato a chiudere le partite non pagate dai contribuenti, e dall'altro, qualora rilevino pagamenti indebitamente effettuati, ad avvisare il contribuente del suo diritto al rimborso.
- Il modulo con il quale il contribuente è avvisato, contiene indicazioni conformi al testo approvato con Nota prot. 206175 del 5/10/2000 dell'Agenzia delle entrate – Direzione centrale per la riscossione.
- Al momento in cui l'avente diritto al rimborso si presenti presso gli sportelli, si erogherà il rimborso anticipando le somme relative.
- Il contribuente rilascerà quietanza rispettando le norme generali sopra ricordate, contenute nel Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, contenuto nel Regio Decreto 23/5/1924, n. 827, da interpretarsi tuttavia, alla luce del D.P.R. 445 del 28/12/2000 in particolare avendo riguardo alle forme semplificate di autocertificazione.

La sospensione della riscossione

➤ La sospensione della riscossione

La sospensione della riscossione, è un provvedimento che congela, per il tempo in cui opera, l'efficacia esecutiva del ruolo, nei confronti del debitore tributario.

Sia il D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, che il Decreto legislativo 546/1992 sul contenzioso tributario, contengono alcune norme che disciplinano i casi e le modalità di concessione di tale rimedio.

Innanzitutto, il provvedimento di sospensione, può essere pronunciato, su richiesta del contribuente, in pendenza di giudizio tributario, dalla Commissione tributaria presso la quale il ricorso è pendente; questa facoltà è prevista dall'articolo 47 del Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546.

La condizione essenziale per l'emissione del provvedimento sospensivo è quella che esistano due particolari requisiti, i medesimi richiesti, in via generale, per i provvedimenti sospensivi di natura civilistica, in particolare per i provvedimenti d'urgenza che possono essere disposti ai sensi dell'articolo 700 del Codice di procedura civile.

Tali requisiti sono: il "*fumus boni juris*", cioè una convincente e fondata motivazione di diritto, ed il "*periculum in mora*", vale a dire il rischio, che, nelle more del giudizio, si venga a creare, per effetto del persistere dell'obbligo al pagamento dell'importo in contestazione, un danno grave ed irreparabile alle finanze del contribuente.

Per i debiti iscritti a ruolo, esclusi dalla giurisdizione delle Commissioni tributarie, tale potere è concesso, in virtù del disposto dell'articolo 29 del Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, al Giudice competente a risolvere la contestazione nel merito.

L'articolo 19 bis del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, prevede anche il caso di sospensione della riscossione per situazioni eccezionali.

Il Ministero dell'Economia e delle finanze, con proprio decreto, è titolato a concedere sospensioni generalizzate della riscossione delle imposte, per un periodo massimo di dodici mesi, nel caso in cui si verificano situazioni eccezionali, a carattere generale o relative ad aree significative di territorio, tali da alterare gravemente lo svolgimento di un corretto rapporto fra cittadini e fisco. Sono questi i casi di cataclismi naturali o di altre incresciose situazioni non facilmente prevedibili.

L'articolo 28 del Decreto legislativo 26 febbraio 1999 n. 46, prevede ancora un altro caso di portata generale. Si tratta della cosiddetta sospensione amministrativa della riscossione, che consiste in un provvedimento motivato, emesso a seguito di istanza da parte del contribuente, od anche per propria autonoma determinazione; mediante il quale, lo stesso ufficio che ha emesso il ruolo, ne sospende gli effetti in pendenza di ricorso, nell'attesa della decisione da parte del giudice competente, onde sottrarsi all'eventuale responsabilità che il contribuente potrebbe invocare in seguito ai danni che l'eventuale errore possa avergli causato.

Un'ultima fattispecie sospensiva, può essere individuata nella potestà di carattere generale, legata al potere di autotutela della pubblica amministrazione, di intervenire su un provvedimento precedente, adottato dalla stessa amministrazione, nei casi in cui sia opportuno riesaminare la prima deliberazione.

In base a questo potere, quindi, un ente che ha richiesto un pagamento attraverso il procedimento di iscrizione a ruolo, potrà in qualsiasi tempo, sospendere temporaneamente gli effetti, per avviare un supplemento d'istruttoria, anche se ciò non sia stato espressamente richiesto dalla controparte, né sia in corso alcun giudizio in seguito all'opposizione del contribuente.

Riepilogando, quindi, il contribuente che ritenga non fondata la pretesa tributaria portata dal ruolo, avrà a disposizione i seguenti strumenti, che dovrà utilizzare nel periodo intercorrente fra la data della notifica della cartella di pagamento, ed il giorno in cui dovrà eseguire il pagamento, cioè il sessantesimo giorno successivo alla notifica stessa:

- potrà proporre istanza di sgravio all'ente impositore, qualora la pretesa tributaria, sia palesemente inficiata da evidenti errori materiali;
- potrà proporre istanza di autotutela allo stesso ente emittente del ruolo, al fine di provocare il riesame del procedimento che ha condotto all'iscrizione a ruolo;
- potrà adire all'autorità giudiziaria competente (Commissione tributaria, Giudice di Pace o Tribunale, in relazione alla natura del tributo), con formale ricorso contro il ruolo.

Nelle more della decisione, qualora ricorrano i presupposti giuridici sopra ricordati, od anche solamente gravi motivi, potrà richiedere, con la stessa o con separata istanza, all'ente emittente od all'autorità giudiziaria, la sospensione della riscossione del ruolo.

La sospensione avrà quindi natura giudiziale od amministrativa in relazione all'autorità che l'abbia concessa.

Un'ultima importante avvertenza è quella contenuta nell'articolo 24 del Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, ai commi 6 e 7, che disciplinano il caso in cui la sospensione sia pronunciata dal Giudice nel corso dell'esame di un ricorso del quale l'Agente della riscossione non sia parte. Ebbene in questa evenienza, al fine di dar corso agli effetti della sospensione sarà cura del contribuente titolare del debito sospeso provvedere a notificare il provvedimento sospensivo all'Agente della riscossione al fine di provocarne gli effetti.

Pur se riferita nello specifico alle iscrizioni a ruolo degli enti previdenziali, questa disposizione pare ragionevolmente estensibile a tutti i casi in cui l'Agente non sia parte del processo di opposizione. In assenza della notifica, infatti, la sospensione non potrà essere validamente opposta all'Agente della riscossione.

➤ **La sospensione degli atti esecutivi**

Diversa natura ma effetto simile ha invece l'istituto della sospensione dell'esecuzione previsto dall'articolo 60 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

La norma sancisce il potere, in capo al Giudice dell'esecuzione, cioè al Giudice che vigila sulle fasi esecutive del processo di riscossione dei ruoli, di sospendere le esecuzioni in corso.

Tale potere è però circoscritto ai casi in cui siano evidenti rischi di creare grave ed irreparabile danno al contribuente in relazione a situazioni non completamente chiare circa il reale effettivo consolidamento del debito o di fronte all'evidenza di palesi irregolarità nello svolgimento della procedura.

La norma completa quanto previsto dagli articoli 57 e 58 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 in materia di opposizioni all'esecuzione che possono essere proposte dal debitore tributario stesso o da terzi che rivendichino la proprietà dei beni oggetto dell'esecuzione stessa.

La morosità e la riscossione coattiva

➤ **L'accesso agli archivi pubblici**

L'accesso cui gli Agenti della riscossione hanno diritto, agli archivi pubblici, previsto dall'articolo 18 del Decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112, è una delle principali novità introdotte dalla riforma del 1999.

Innanzitutto, il comma 1 del citato articolo 18 prevede per gli Agenti della riscossione, una serie di facoltà; essi sono titolati a:

- accedere agli uffici pubblici tramite propri incaricati;
- accedere agli archivi detenuti dai pubblici uffici, anche in via telematica;
- prendere visione delle risultanze degli archivi stessi;
- estrarre copia degli atti riguardanti i beni dei debitori iscritti a ruolo e dei coobbligati;
- ottenere in carta libera le relative certificazioni.

L'accesso riguarda i dati contenuti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria, che raggruppa i dati fiscali relativi ai contribuenti di tutta Italia, e permette collegamenti ad altri archivi esterni.

Per la migliore definizione di questa facoltà, era prevista l'emanazione di un apposito decreto ministeriale che, ovviamente, doveva tener nel debito conto le esigenze di riservatezza determinate dalla Legge. A tal fine, preventivamente alla sua emanazione, il testo del Decreto è stato sottoposto al vaglio del Garante per la protezione dei dati personali. Il Decreto è stato emanato il 16 novembre 2000. In estrema sintesi, il Decreto ministeriale che ha permesso agli Agenti della riscossione l'effettiva possibilità di alimentarsi di informazioni utili al proficuo avvio delle procedure di riscossione coattiva, ha previsto:

- la facoltà di accedere alle informazioni in ogni momento successivo alla consegna del ruolo;
- l'accesso in via telematica con la modalità "on line", interrogando singole posizioni, oppure tramite l'invio di flussi di richieste alle quali faranno seguito flussi di risposte.
- Le tipologie di informazioni accessibili (si tratta di più di 200 voci nelle quali sono compresi i dati relativi ad immobili, redditi, utenze, atti, rapporti, pubblici registri, dichiarazioni dei redditi ed un'infinità di altri cespiti ascrivibili al contribuente).

Questa facoltà generale di accesso, è stata di recente arricchita con la possibilità di consultazione del nuovo archivio dei rapporti che le istituzioni bancarie e finanziarie devono aggiornare mensilmente, con i dati di tutti coloro che intrattengono rapporti con loro, trasmettendo tali dati all'anagrafe tributaria.

L'espropriazione forzata di beni mobili

➤ Il pignoramento di beni mobili

Come ci ricorda l'articolo 491 del Codice di procedura civile, l'espropriazione forzata, inizia con il pignoramento che è, appunto, l'atto tipico con il quale il procedimento sui beni mobili, entra nella sua fase esecutiva. L'articolo 492 poi, coordinato con l'articolo 513, identifica forma, contenuto e funzioni di questo atto.

Il pignoramento è un atto complesso, redatto, nel procedimento di riscossione mediante ruolo, dall'Ufficiale della riscossione, soggetto alle dirette dipendenze dell'Agente della riscossione, sulla base del titolo esecutivo e munito del precetto preventivamente notificato al debitore, mediante il quale:

- si individuano con precisione, nella casa di abitazione del debitore, od in altri luoghi a lui appartenenti, i beni da sottoporre ad espropriazione forzata al fine di soddisfare, in via coattiva, il credito;
- si ingiunge al debitore, di astenersi da qualunque atto diretto a sottrarre alla garanzia del credito indicato i beni che si assoggettano all'espropriazione, ed i frutti di questi.

L'organo esecutore del pignoramento, è appunto l'Ufficiale della riscossione, che l'articolo 49 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, individua quale sostituto dell'Ufficiale giudiziario, ai fini della conduzione della speciale procedura esecutiva esattoriale.

Nello svolgimento di questo delicato compito, si evidenziano alcuni fra i più rilevanti poteri, dei quali l'ordinamento ha ritenuto di dover dotare quest'organo esecutore.

Innanzitutto, egli è titolato ad introdursi, anche senza autorizzazione del debitore o dei suoi conviventi, e quindi anche in sua assenza, nella sua casa di abitazione, ed in altri luoghi a questi appartenenti, come residenze secondarie, uffici, esercizi commerciali, aziende.

In secondo luogo, se durante lo svolgimento della procedura, l'Ufficiale della riscossione ravvisasse la necessità di aprire porte, ripostigli, recipienti, o qualsiasi cosa che potesse essere suscettibile di contenere beni da sottoporre a pignoramento, egli potrebbe, a sua esclusiva discrezione, e con spese a carico della procedura, disporre l'intervento di un incaricato per l'apertura.

Nel caso in cui il debitore stesso, od altro soggetto presente all'esecuzione, disturbi, o minacci di disturbare il procedimento, l'Ufficiale può richiedere l'assistenza della forza pubblica, al fine di far cessare la resistenza e far allontanare il disturbatore, nonché annotare nel verbale che redige, anche al fine di far rilevare l'eventuale violazione di norme di carattere penale, i fatti avvenuti.

Sia la scelta delle cose da pignorare, che il valore da assegnare, ai fini di determinare la base d'asta, possono essere individuati con ampia discrezionalità, fatta eccezione per alcune prescrizioni preferenziali che riguardano il denaro, i preziosi o titoli di più facile realizzazione, che devono essere preferiti ad altri beni, qualora, beninteso, siano agevolmente rinvenuti.

A fronte di questi rilevanti poteri, l'ordinamento giuridico, nella consapevolezza dell'effetto, anche psicologico, che la procedura di pignoramento pesantemente esplica verso la persona e la vita del contribuente, ha posto alcune regole di comportamento, ed alcune disposizioni di tutela, volte a garantire il rispetto della dignità della persona.

In particolare, deve essere rispettato il decoro e la dignità del soggetto sottoposto ad esecuzione, nel corso della ricerca di cose da pignorare, sulla sua persona.

Non si possono, inoltre, sottoporre a pignoramento, alcuni beni, espressamente elencati dall'articolo 514 del Codice di procedura civile, qualificati come beni "*assolutamente impignorabili*", in relazione alle necessità che queste soddisfano, in funzione del fatto di essere assolutamente indispensabili per la sopravvivenza del debitore e dei suoi familiari.

Si tratta, in sostanza, dei mobili di casa aventi requisiti di essenzialità alla sopravvivenza, quali utensili di cucina, fornelli, stufe, tavolo, sedie, frigorifero, lavatrice, guardaroba, letti, vestiti, effetti personali; e sono posti limiti con riferimento all'attrezzatura indispensabile a permettere la continuazione dell'attività lavorativa del debitore stesso.

Altre regole, che riguardano il tempo in cui può avvenire la procedura, ne escludono la possibilità di attivazione nei giorni festivi, od in orari al di fuori di quelli previsti per la notifica degli atti.

Una volta che l'Ufficiale della riscossione si sia introdotto, sia con, che senza, il consenso del debitore, nella sua casa di abitazione od in altri luoghi di sua appartenenza, la procedura di pignoramento è assistita dalla presunzione generale di appartenenza allo stesso debitore, di tutti i beni mobili che vi siano reperiti. Nel caso di procedura nel luogo di abitazione di un nucleo familiare, quindi, tutti i beni, salvo beninteso quelli dichiarati assolutamente impignorabili dall'articolo 514 del Codice di procedura civile sopra citato, potranno essere pignorati a garanzia del debito portato dal ruolo in capo ad uno solo dei componenti della famiglia.

L'articolo 63 del Decreto Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, determina le esclusive modalità di prova dell'appartenenza di beni, reperiti, ricordiamolo, in un luogo di appartenenza del soggetto sottoposto a procedura esecutiva, a soggetti terzi, i quali, potranno far escludere i beni dalla procedura.

La dimostrazione dell'appartenenza di questi beni, ad altre persone, può essere data direttamente all'Ufficiale di riscossione, durante lo svolgimento della procedura, il quale deve darne atto nel verbale che redige. Questa dimostrazione, può consistere, in via esclusiva, nell'esibizione di un atto pubblico o di una scrittura privata autenticata, avente data certa anteriore all'anno cui si riferisce il debito iscritto a ruolo, o di una Sentenza, passata in giudicato,

riferita ad una domanda proposta prima di detto anno. La proprietà, non può però essere rivendicata dal coniuge del debitore, da parenti od affini sino al terzo grado, o da coobbligati per lo stesso debito.

In assenza della materiale esibizione, in sede di esecuzione, da parte dei soggetti titolati, dei prescritti atti, l'Ufficiale della riscossione non può sospendere l'esecuzione sui beni contestati, ed al terzo proprietario non resta quindi che la proposizione dell'opposizione giudiziale prevista dall'articolo 58 dello stesso D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

Di tutte le operazioni relative al pignoramento, e degli avvenimenti che si verificano nel corso della procedura, l'Ufficiale della riscossione deve redigere verbale, che annoterà sul suo registro cronologico, e la cui copia sarà notificata, anche mediante consegna, al termine della redazione, al debitore sottoposto all'esecuzione.

I beni sono poi venduti con un procedimento anch'esso precisamente disciplinato, descritto nel seguito.

Le recenti modifiche apportate al Codice di procedura civile, sono intervenute in particolare a fissare un nuovo limite al valore dei beni pignorabili, ora pari ad una volta e mezza l'ammontare del debito.

Altra novità è rappresentata dal nuovo istituto del "*pignoramento inquisitorio*", che consiste nell'obbligo, per il debitore, di indicare, nel caso in cui i beni rinvenuti fossero insufficienti a coprire il debito, altri beni utilmente pignorabili.

➤ **Il procedimento di vendita dei beni pignorati**

Trascorsi almeno dieci giorni dal pignoramento, ma non più di centoventi giorni, dopo i quali questo perde i suoi effetti, si provvede alla vendita dei beni pignorati.

La vendita, che ha come scopo la realizzazione in forma liquida del corrispettivo dei beni individuati con il verbale a pignoramento per soddisfare il credito tributario, deve avvenire in prima e seconda istanza per pubblico incanto.

A tal fine, viene affisso, all'albo del comune nel cui territorio è avvenuta l'esecuzione, per i cinque giorni anteriori alla data fissata per il primo incanto, un avviso che pubblicizza il luogo, la data e l'ora nella quale avverranno gli incanti, oltre, naturalmente, l'elenco e la descrizione dei beni che saranno posti all'asta.

Il prezzo base, per il primo incanto, è quello fissato dall'Ufficiale della riscossione nel verbale di pignoramento, salvo che si tratti di oggetti preziosi od oggetti per i quali vi sia stata una richiesta di perizia da parte del debitore.

In questa eventualità, la determinazione del prezzo base, avverrà dopo la perizia di un estimatore, nominato, a spese della parte richiedente, dal Giudice dell'esecuzione.

Gli incanti sono tenuti e verbalizzati dall'Ufficiale della riscossione, senza quindi il necessario intervento di alcun altro soggetto.

Nel caso in cui, durante il primo incanto, non fosse possibile pervenire alla vendita dei beni, si terrà un secondo incanto, che dovrà avvenire nel periodo di tempo intercorrente fra il primo ed il decimo giorno successivo al primo esperimento.

Il prezzo posto a base dell'asta sarà pari alla metà del valore fissato per il primo incanto.

Nel caso in cui, nemmeno con questo secondo incanto, si pervenga alla vendita, si avranno due possibilità alternative:

- tentare un terzo incanto ad offerta libera;
- procedere alla vendita a trattativa privata per un prezzo non inferiore alla metà del prezzo base fissato per il secondo incanto.

In relazione alle competenze che la normativa sulla procedura mobiliare, impone agli Agenti della riscossione, l'articolo 71 prevede che il complesso delle attività che contornano la procedura possano essere svolte dagli Istituti di vendite giudiziarie, previsti dall'articolo 159 delle disposizioni d'attuazione del Codice di procedura civile.

L'affidamento del servizio, deve rispettare le modalità fissate con il Decreto Ministeriale 18/12/2001, n. 455, che fissa anche la remunerazione da riconoscere per ogni singola attività svolta e deve avvenire sulla base di apposita convenzione fra Agente della riscossione ed Istituto di vendite giudiziarie, il cui testo è stato approvato con il Decreto Ministeriale emanato il 12/3/2004.

Il servizio comprende anche le attività di eventuale asporto, la custodia e tutti gli adempimenti relativi alla vendita dei beni pignorati, compreso lo svolgimento degli incanti, come disciplinati dalle norme sulla procedura speciale esattoriale sopra descritte.

In seguito al conseguimento del ricavato dalla vendita, gli atti relativi al procedimento, sono, ai sensi dell'articolo 56 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, depositati, unitamente all'importo ricavato, nella Cancelleria del Giudice dell'esecuzione, il quale, nel caso vi siano altri creditori, che abbiano dichiarato propri crediti verso lo stesso debitore che ha subito il procedimento, provvede alla formazione del piano di riparto, rispettando i privilegi dei quali i vari crediti godono. Nel caso in cui, invece, non vi fossero altri creditori intervenuti, il Giudice assegnerà all'Agente della riscossione, a valere sul suo credito, l'importo ricavato, più le spese di procedura realizzate.

➤ **L'espropriazione dei beni mobili registrati**

Esiste una categoria di beni, che necessita di adempimenti che la procedura di espropriazione forzata deve prevedere, per tener conto dei particolari obblighi che il Codice civile impone al loro riguardo.

Si tratta dei beni mobili registrati, la cui disciplina è contenuta nel capo terzo del libro sesto del Codice civile, intitolato alla "*tutela dei diritti*".

Per questi beni, l'articolo 2683 del Codice civile, dispone un particolare regime di pubblicità relativamente agli atti che dispongano al loro riguardo, la costituzione, il trasferimento, la definizione, o la sottoposizione a vincoli, della proprietà o di altri diritti reali.

Per realizzare questo regime di pubblicità, la legge ha previsto, come per i beni immobili, la creazione di appositi pubblici registri, uno per ogni categoria di questi beni mobili.

Le categorie fissate dal sopra menzionato articolo 2683 sono tre:

- le navi ed i galleggianti, da comprendersi nel pubblico registro navale, tenuto secondo le modalità definite nel Codice della navigazione agli articoli 146 e seguenti;
- gli aeromobili, da annotare in apposito registro da tenere secondo le disposizioni del Codice della navigazione sopra menzionate;
- gli autoveicoli, da iscrivere nel pubblico registro automobilistico di cui al regio decreto 15 marzo 1927 n. 436 ed al regio decreto 29 luglio 1927 n. 1814.

Per quanto attiene alla materia della riscossione in base a ruolo, la procedura su tali beni si deve svolgere secondo le norme già descritte nel capitolo relativo alla procedura mobiliare; l'Ufficiale della riscossione, dovrà quindi sottoporre a pignoramento i beni, descrivendoli ed indicando in particolare il numero o la sigla d'iscrizione nel pubblico registro; successivamente avverranno gli esperimenti d'asta, con eventuale aggiudicazione al miglior offerente, al fine di dare concreta realizzazione al credito per il quale si sia proceduto.

Infine, il fascicolo della procedura, sarà depositata presso la cancelleria del giudice dell'esecuzione, che renderà esecutivo il piano di riparto della somma ricavata.

Dovranno tuttavia, essere rispettate due ulteriori formalità:

- il pignoramento dovrà essere trascritto al pubblico registro competente, secondo quanto disposto dall'articolo 2693 del Codice civile;
- il verbale d'asta, contenente gli estremi dell'aggiudicatario del bene, dovrà essere anch'esso trascritto al pubblico registro, per attestare l'avvenuto cambiamento di proprietà nei confronti dei terzi. L'obbligo del perfezionamento di tale adempimento, tuttavia, non ricade sull'Agente della riscossione, ma bensì sull'acquirente che voglia rendere il suo diritto di proprietà opponibile ai terzi.

La trascrizione del decreto di trasferimento emesso dal Giudice dell'esecuzione ha sia l'effetto di far conoscere ai terzi il nuovo titolare del diritto di proprietà, sia quello di liberare il bene dai vincoli precedentemente trascritti sullo stesso.

Il Fermo amministrativo sui beni mobili registrati

➤ **Il Fermo amministrativo di beni mobili registrati**

Abbiamo visto di che natura siano i beni mobili che la legge sottopone alla particolare formalità dell'iscrizione in pubblici registri. Si tratta, in definitiva, di beni che sono utilizzati per la circolazione, mezzi per il trasporto di persone e di cose, per terra, per mare e per aria. E' il loro stesso utilizzo, che li porta a non essere agevolmente reperibili in un luogo ben determinato.

L'arredamento di casa, i macchinari di un'officina, i mobili d'ufficio, devono essere ricercati in ben determinati luoghi; e l'Ufficiale della riscossione, accedendo nei luoghi che la legge indica quali la casa di abitazione, il luogo ove il contribuente esercita la propria attività di lavoro, può agevolmente reperirli al fine di sottoporli al vincolo del pignoramento.

Ebbene, è in questi stessi luoghi, che devono essere ricercati tutti i beni del contribuente, compresi i mezzi di trasporto che i pubblici registri indichino di sua proprietà.

Evidentemente, la ricerca può estendersi, conoscendo, ad esempio il numero di targa ed il modello dell'autovettura, anche nelle immediate vicinanze di questi luoghi; ma ciò non assicura di certo il sistematico reperimento dei beni.

Ancora più complesso, è poi il reperimento di una barca, di una nave, di un aereo; anche se, nel caso di tali beni, sono previste, dalla normativa sul procedimento di esecuzione, contenuta nel Codice della navigazione, alcune facilitazioni che avvicinano questo tipo di procedura più all'espropriazione immobiliare che a quella mobiliare.

Per dare maggiore efficacia deterrente alla procedura esattoriale, a fronte di queste difficoltà pratiche, l'articolo 86 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 ha previsto, per l'Agente della riscossione, il potere di iscrivere, senza tuttavia che

ciò provochi alcun pregiudizio della procedura di espropriazione vera e propria, il Fermo amministrativo sui beni mobili registrati.

Il Fermo amministrativo, è un provvedimento di natura cautelare, che impedisce, durante il periodo in cui opera, l'utilizzo e la disponibilità del bene.

In sostanza, un mezzo di trasporto sottoposto a fermo, non potrà legalmente circolare e la pubblica autorità, sia essa la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Polizia municipale o la Guardia di Finanza, che dovesse reperire in circolazione il mezzo, dovrebbe:

- elevare una contravvenzione all'utilizzatore, sanzionando la violazione, ai sensi dell'articolo 241 comma 8 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;
- emettere l'immediata disposizione di custodia forzata del mezzo;
- avvisare l'Agente della riscossione, che abbia iscritto il fermo, del reperimento, affinché, tramite un proprio Ufficiale incaricato, provveda ad elevare il pignoramento del bene, ed a nominarne un custode.

La procedura per l'iscrizione del Fermo amministrativo richiede comunque lo sviluppo di più fasi.

Secondo il disposto del quarto comma dell'articolo 86 sopra citato, le modalità, i termini e le procedure per l'attuazione, dovevano essere determinate con apposito regolamento, contenuto in un decreto del Ministero delle finanze, approvato di concerto con i Ministeri dell'interno e dei lavori pubblici, il quale non ha, per il momento, ancora visto la luce. In attesa dell'emanazione del citato regolamento, tuttavia, opera ancora in materia, un altro decreto ministeriale che regola la materia, approvato precedentemente le norme di riforma.

Il decreto in questione, è il 503 del 7 settembre 1998, che era stato emanato in ossequio all'abrogato articolo 91 bis del pre vigente testo del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, ma che ha mantenuto la propria validità, appunto in qualità di norma d'attuazione del nuovo articolo 86, in attesa del suo sostituto, salvo, evidentemente, quanto eventualmente ora in contrasto con le norme di riforma.

La persistente validità delle norme contenute nel Decreto 503 citato è anche confermata dall'indirizzo espresso dalla Circolare ministeriale n. 221 del 24 novembre 1999, dove si afferma appunto come, in conformità ai canoni interpretativi del nostro ordinamento, il regolamento di attuazione di una disposizione abrogata resta in vigore fino all'approvazione del regolamento attuativo della disposizione che ha sostituito la vecchia norma, limitatamente a quelle parti che non siano incompatibili con le nuove disposizioni.

La circolare citata, prosegue indicando con precisione quali siano le norme inapplicabili in virtù della loro incompatibilità con la nuova disciplina. Erano tuttavia, queste, norme che avevano rilevanza essenzialmente nei rapporti fra Agente della riscossione ed ente impositore.

Un'ulteriore tassello alla definizione della normativa è poi intervenuto il D.L. 203/2005, convertito nella Legge 248/2005 che contiene una norma di interpretazione autentica che sancisce la persistente validità del Regolamento contenuto nel Decreto Interministeriale 503 del 7 settembre 1998.

Una recente modifica all'articolo 19 del D.lgs. 546/1992 ha infine individuato le Commissioni tributarie come competenti a conoscere le impugnazioni contro il fermo amministrativo, tuttavia, successivamente, una Sentenza della Corte di Cassazione, ha precisato che tale competenza si limita ai provvedimenti correlati a debiti di natura tributaria, rimanendo nella pertinenza del Giudice Ordinario le restanti controversie.

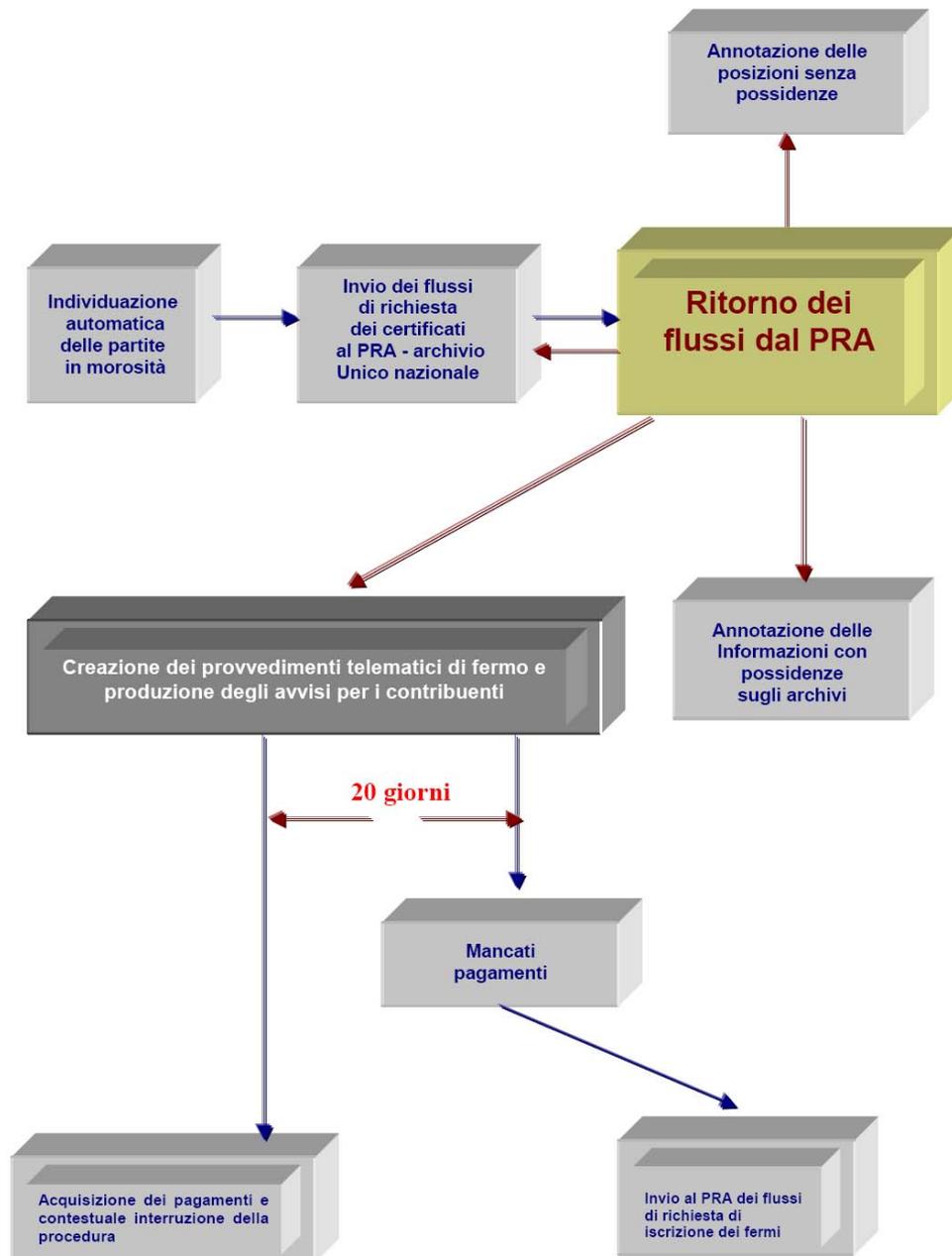
➤ Il procedimento di emissione, comunicazione ed iscrizione del Fermo amministrativo

Per la materiale esecuzione del Fermo amministrativo sono, in sintesi, previsti i seguenti adempimenti:

- L'Agente della riscossione, di propria iniziativa, o su segnalazione dell'ente impositore, acquisisce la notizia della proprietà del bene in capo al contribuente moroso.
- Successivamente, lo stesso, richiede al pubblico registro nel quale il bene si presume iscritto, una certificazione che ne attesti la persistente proprietà in capo al soggetto debitore. Tale certificazione, può essere assunta anche con procedimento integralmente telematico. Ciò sta a significare che non è più necessario che l'atto sia riprodotto su carta, esso può essere acquisito e conservato negli archivi informatici presso l'Agente della riscossione.
- In caso di accertamento della proprietà in capo al debitore, l'Agente della riscossione, con proprio provvedimento, ha il potere di disporre direttamente il Fermo amministrativo del veicolo. Anche il provvedimento di Fermo amministrativo può essere formato in via integralmente telematica e quindi conservato esclusivamente in forma di annotazione magnetica sugli archivi tenuti dall'Agente stesso.
- L'Agente della riscossione invia al contribuente una comunicazione preventiva, mediante la quale concede un ultimo termine di venti giorni per l'effettuazione del saldo delle pendenze tributarie interessate dal provvedimento stesso.
- In carenza di pagamento delle somme richieste, si provvede all'iscrizione nel pubblico registro pertinente, trasmettendo a questo, l'originale del provvedimento stesso, unitamente ad una nota di trascrizione. Ancora una volta, tale originale può essere prodotto e trasmesso con l'ausilio di strumenti informatici e può quindi essere del tutto immateriale.
- L'avvenuta iscrizione è comunicata anche alla Direzione regionale delle entrate ed alla Regione.

- In caso di pagamento del debito da parte del contribuente, l'Agente trasmette al contribuente proprietario del veicolo fermato, il suo assenso alla cancellazione del provvedimento per sopravvenuta estinzione del debito garantito.
- Il contribuente, munito del provvedimento di revoca, dovrà, infine, recarsi presso il pubblico registro competente per chiedere la cancellazione della trascrizione, corrispondendo i relativi diritti.

Il fermo amministrativo sui veicoli



L'espropriazione forzata presso terzi

➤ La procedura dinanzi al Giudice

Dell'espropriazione di beni presso terzi, si occupano il capo terzo del libro terzo del Codice di procedura civile, per la disciplina generale, e, per le eccezioni dedicate alla procedura a seguito d'iscrizione a ruolo, la sezione terza del capo secondo del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602.

Si tratta di un procedimento, che mira a realizzare la completa responsabilità patrimoniale del debitore, attirando nella disponibilità di questo, anche quei beni i quali, pur temporaneamente in possesso di altri soggetti, siano, in effetti, di proprietà del soggetto contro il quale la procedura è stata attivata.

I beni da sottoporre alla procedura presso i terzi, possono essere sia beni mobili in senso stretto, sia anche crediti in natura od in denaro.

La procedura ordinaria, che per l'Agente della riscossione, comporta l'indubbia agevolazione di poter formare, e notificare, l'atto introduttivo, a propria iniziativa e con proprio personale appositamente delegato, si attiva appunto con il cosiddetto "*verbale di pignoramento presso terzi e citazione*".

E' questo, un atto complesso, da notificarsi sia al debitore, che al terzo possessore dei beni in questione, che è contemporaneamente:

- atto di pignoramento dei beni in esso individuati o descritti anche solo sinteticamente;
- atto di citazione a comparire ad un'udienza davanti al giudice dell'esecuzione.

Con le recenti modifiche apportate al Codice di Procedura Civile, la citazione in giudizio è ora prevista per il solo caso di crediti derivanti da rapporto di lavoro di natura privatistica. In tutti gli altri casi, la dichiarazione del terzo è inviata a mezzo di lettera raccomandata, direttamente al creditore procedente.

L'articolo 543 del Codice di procedura civile, elenca gli elementi che tale atto deve, a pena di nullità, contenere:

- l'indicazione del credito per il quale si procede, del titolo esecutivo e del precetto;
- l'indicazione, quantomeno generica, delle cose, o dei crediti, che vengono pignorati presso il terzo, e l'intimazione a questi di non disporre senza ordine del Giudice;
- l'elezione di domicilio nel Comune dove ha sede il Giudice competente;
- la citazione del terzo a comparire in giudizio (quando prevista), nel luogo e nel momento indicato, al fine di rendere la dichiarazione, prevista dal successivo articolo 547, relativa alla presenza ed allo stato giuridico dei beni pignorati;
- la comunicazione al debitore, di tutti gli elementi utili a metterlo in grado di eventualmente interrompere la procedura, attraverso il pagamento di quanto dovuto, oltre alle spese maturate sino al momento del saldo, o, quantomeno ad essere presente dinanzi al Giudice dell'esecuzione, al momento della dichiarazione del terzo.

Dal momento della notifica dell'atto di pignoramento e citazione, il terzo non potrà quindi, né disfarsi dei beni, né tanto meno disporre pagamenti a favore del debitore principale, pena la propria responsabilità personale; egli sarà soggetto a tutti gli obblighi che la legge impone al custode dei beni pignorati.

Esistono alcuni crediti che la legge considera impignorabili, che sono elencati nell'articolo 545 del Codice di procedura civile, e meglio precisati in giurisprudenza.

Si tratta di sussidi per non abbienti, pensioni minime, vitalizi, erogazioni da parte d'istituti di assistenza e beneficenza.

Inoltre, i redditi da lavoro dipendente, e quanto ad essi assimilati, possono essere pignorati, solo nella misura massima di un quinto del loro ammontare totale.

All'udienza, durante la quale non è obbligatorio, per nessuna delle parti coinvolte, il patrocinio di un procuratore legale, il terzo, qualora sia citato, direttamente o tramite proprio incaricato munito di speciale mandato, interpellato dal Giudice dell'esecuzione, rende, in forma orale o, qualora lo preferisca scritta, la richiesta dichiarazione.

Egli è tenuto ad indicare con precisione, di quali somme o cose di proprietà del debitore, sia in possesso, quando ne sia previsto il pagamento o la consegna, e se gli siano già stati in precedenza notificati altri pignoramenti o sequestri sui medesimi beni.

Qualora non sorgano contestazioni, l'Agente della riscossione, per mezzo del suo delegato, chiederà l'assegnazione dei beni, ed il Giudice ordinerà la consegna od il pagamento, direttamente all'Agente stesso.

Se invece, dovessero sorgere contestazioni, il Giudice, su istanza di una delle parti, provvederà all'istruzione della causa, durante la quale si dovranno accertare i fatti controversi.

La causa si svolgerà dinanzi allo stesso o ad altro Giudice competente per materia o per importo, e, trattandosi in questa eventualità di un giudizio di cognizione, necessiterà, questa volta, che le parti coinvolte siano rappresentate da un procuratore legale.

Ovviamente spetterà all'attore la presentazione delle prove inconfutabili dell'esistenza del credito o del possesso del bene da parte del terzo.

Qualora le cose pignorate ed assegnate, siano beni mobili, l'Agente della riscossione provvederà alla vendita secondo le norme che regolano l'espropriazione mobiliare, e l'atto introduttivo sarà rappresentato dal pignoramento presso il terzo, integrato dall'Ordinanza di consegna emanata dal Giudice.

Se, invece, dovesse trattarsi di crediti, il terzo sarà tenuto, in base all'Ordinanza di assegnazione, che sarà notificata a cura dell'Agente della riscossione sia al terzo stesso che al debitore, ad eseguire i pagamenti, alle previste scadenze. Le quietanze rilasciate, saranno del tutto liberatorie dell'obbligazione che il terzo aveva contratto nei confronti del debitore di ruolo.

➤ **Le eccezioni alla procedura giudiziale**

Una notevole semplificazione, della quale può beneficiare l'Agente della riscossione, è quella prevista dagli articoli 72 e 72 bis del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602.

Per queste disposizioni, l'Agente della riscossione, anziché attivare direttamente il procedimento presso il Giudice, può notificare un atto di pignoramento di beni o crediti, direttamente al terzo debitore del debitore di ruolo, ordinandogli di corrispondere, a sé, gli importi scaduti o a scadere, dovuti alle prescritte scadenze.

Il terzo dovrà quindi provvedere ai pagamenti all'Agente della riscossione, anziché al suo creditore. Le quietanze rilasciate, unitamente all'atto notificato al terzo, sono pienamente liberatorie riguardo al rapporto obbligatorio fra debitore tributario e terzo.

Questa procedura è, in realtà, divenuta l'iter più seguito dall'Agente della riscossione per farsi riconoscere importi che un terzo soggetto debba erogare a favore del contribuente a ruolo, quali canoni d'affitto, pigioni, stipendi, salari, utili da distribuire, rimborsi d'imposta, somme giacenti su conti correnti e depositi bancari o postali ed altri pagamenti di varia natura, ivi compresi i pagamenti che la Pubblica Amministrazione e le Società pubbliche devono eseguire a favore di soggetti per i quali pende una posizione di morosità nel pagamento di somme iscritte a ruolo (articolo 48 bis del Decreto Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602).

➤ **La dichiarazione stragiudiziale del terzo**

Il sistema di acquisizione telematica delle informazioni sui redditi e le proprietà dei contribuenti morosi consente agli Agenti della riscossione di ottenere informazioni in gran quantità.

Spesso tali informazioni riguardano proprio cespiti il cui valore, per poter essere acquisito a vantaggio del pubblico interesse, richiede l'attivazione del procedimento descritto in questo capitolo.

Ma, insieme ad un notevole numero di informazioni positive, spesso ci si deve confrontare con indicazioni datate relative a rapporti di credito ormai estinti da tempo.

Se queste indicazioni procedurali non fossero in qualche modo sottoposte ad una verifica preventiva, i tempi dedicati all'accertamento delle informazioni negative in fase giudiziale, produrrebbero intralci notevolissimi alla possibilità di una corretta ed efficace gestione.

Per queste ragioni, la legge, in particolare l'articolo 75 bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 consente agli Agenti della riscossione di esperire una fase esterna al giudizio, propedeutica alla fase giudiziale vera e propria ed utile ad accertare l'esistenza di rapporti creditori non più attivi.

Secondo tale norma, l'Agente della riscossione, prima di procedere alla notifica dell'atto di pignoramento presso terzi previsto dall'articolo 543 e seguenti del Codice di procedura civile od alla procedura semplificata prevista dagli articoli 72 e 72 bis del Decreto Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, può chiedere a soggetti terzi, debitori del soggetto iscritto a ruolo o dei coobbligati, di indicare per iscritto, anche solo in modo generico, le cose e le somme da loro dovute al creditore.

Così facendo, l'Agente può indirizzare il procedimento esecutivo solo verso i crediti dichiarati esistenti in fase preventiva, nonché verso le situazioni che ritiene opportuno che siano verificate in fase giudiziale.

Con propria Nota del 1 febbraio 2005, l'Agenzia delle entrate ha provveduto a determinare un modello standard per acquisizione di detta dichiarazione, modello la cui principale cura è quella di rispettare pienamente gli obblighi di utilizzo oculato delle informazioni, garantendo la necessaria riservatezza.

Per il terzo che non renda la richiesta dichiarazione è prevista la sottoposizione ad una sanzione amministrativa, da comminarsi a cura degli Uffici dell'Agenzia delle entrate su segnalazione degli Agenti della riscossione.

L'ipoteca su beni immobili

> L'ipoteca

L'ipoteca è un diritto reale che ha funzione di garanzia per la soddisfazione di un diritto di credito. La sua disciplina è contenuta nel Capo IV del Titolo III del libro sesto del Codice civile, negli articoli dal 2808 al 2899. Due sono le prerogative essenziali che il titolare dell'ipoteca garantisce:

- potersi, in caso di mancato pagamento del debito, soddisfare sulla cosa ipotecata, anche se questa, nel frattempo, fosse stata alienata. In questo diritto, meglio conosciuto come diritto di sequela, si manifesta il carattere reale di attinenza diretta alla cosa;
- potersi soddisfare sul ricavato della vendita forzata del bene, in via preventiva rispetto ad altri eventuali creditori. Il diritto derivante è conosciuto come diritto di prelazione.

In virtù di tali importanti conseguenze, la legge prevede che l'iscrizione dell'ipoteca, sia conoscibile dai terzi. Nel caso particolare di ipoteca su beni immobili, questa deve essere costituita in forma scritta, nonché essere trascritta nei pubblici registri immobiliari.

Oggetto dell'ipoteca può essere un diritto di proprietà od anche un diritto di godimento quale usufrutto, superficie, enfiteusi.

Non può invece essere iscritta ipoteca su un diritto di servitù, in quanto questo non può essere oggetto di espropriazione separatamente dal fondo cui attiene.

La costituzione d'ipoteca, richiede due elementi:

- il titolo, che consenta l'iscrizione;
- l'iscrizione stessa.

Il titolo costitutivo, può derivare:

- da una volontà espressa dal proprietario del bene, in questo caso si parla di ipoteca volontaria;
- da un provvedimento giudiziario, nel qual caso si deve parlare di ipoteca giudiziale;
- da un'altra situazione prevista per legge; in questa evenienza si definisce l'ipoteca come legale.

I casi in cui è possibile iscrivere ipoteca legale sono molteplici; quello previsto dall'articolo 77 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, nel procedimento di riscossione coattiva delle entrate pubbliche iscritte a ruolo è appunto uno di questi. La garanzia ipotecaria si manifesta dal momento dell'iscrizione del titolo nei pubblici registri, si ha quindi qui una forma di pubblicità costitutiva.

Dal momento che è possibile che, sullo stesso bene, insistano più garanzie ipotecarie, l'ipoteca acquisisce un grado, in relazione alla successione temporale delle iscrizioni.

L'iscrizione conserva il suo effetto e la sua efficacia per venti anni, tuttavia può essere rinnovata finché permanga la validità del titolo costitutivo.

La rinnovazione eseguita prima della scadenza del termine mantiene in vita l'ipoteca senza soluzione di continuità, nel caso in cui, invece, la rinnovazione avvenga dopo il decorso del ventennio, viene a costituirsi un diritto nuovo, con assegnazione di un grado temporale nuovo.

La materiale realizzazione della garanzia ipotecaria, avviene al termine del processo di esecuzione forzata, momento in cui, sul ricavato della vendita, il creditore ipotecario, potrà soddisfarsi con prelazione rispetto agli altri eventuali creditori ordinari.

L'ipoteca si estingue con l'estinzione del credito garantito, o al termine dell'esecuzione forzata, con la pronuncia di assegnazione del bene all'acquirente.

L'ipoteca si estingue anche nel caso di espressa rinuncia del creditore, il quale dovrà, in questo caso, trascrivere nei pubblici registri, un atto che evidenzia tale sua determinazione.

Verificatasi una causa di estinzione, si provvede alla cancellazione, la quale deve rispettare le medesime forme previste per la costituzione.

> L'iscrizione di ipoteca a garanzia di crediti tributari iscritti a ruolo

L'articolo 77 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, al comma 1, prevede che l'Agente della riscossione possa iscrivere ipoteca su beni immobili di proprietà del debitore tributario iscritto a ruolo o di coobbligati al pagamento.

Di tale eventualità è data al contribuente informazione già nelle avvertenze stampate sul modello della cartella di pagamento.

Secondo la disposizione citata, in virtù del ruolo, che costituisce titolo esecutivo anche per questa evenienza, sulla base della semplice rilevazione della situazione di morosità al pagamento, l'Agente della riscossione è autorizzato ad iscrivere autonomamente ipoteca sui beni immobili dei quali abbia rilevato la proprietà in capo al contribuente moroso,

ed ai suoi coobbligati, per un importo pari al doppio delle somme complessivamente dovute, incorporando quindi nella garanzia, sia il debito tributario iscritto a ruolo, che gli accessori e le spese procedurali.

L'Ipoteca deve, invece, obbligatoriamente essere iscritta, in sostituzione dell'immediato avvio del procedimento di vendita, nel caso in cui le somme complessivamente dovute, non superino il cinque per cento del valore degli immobili.

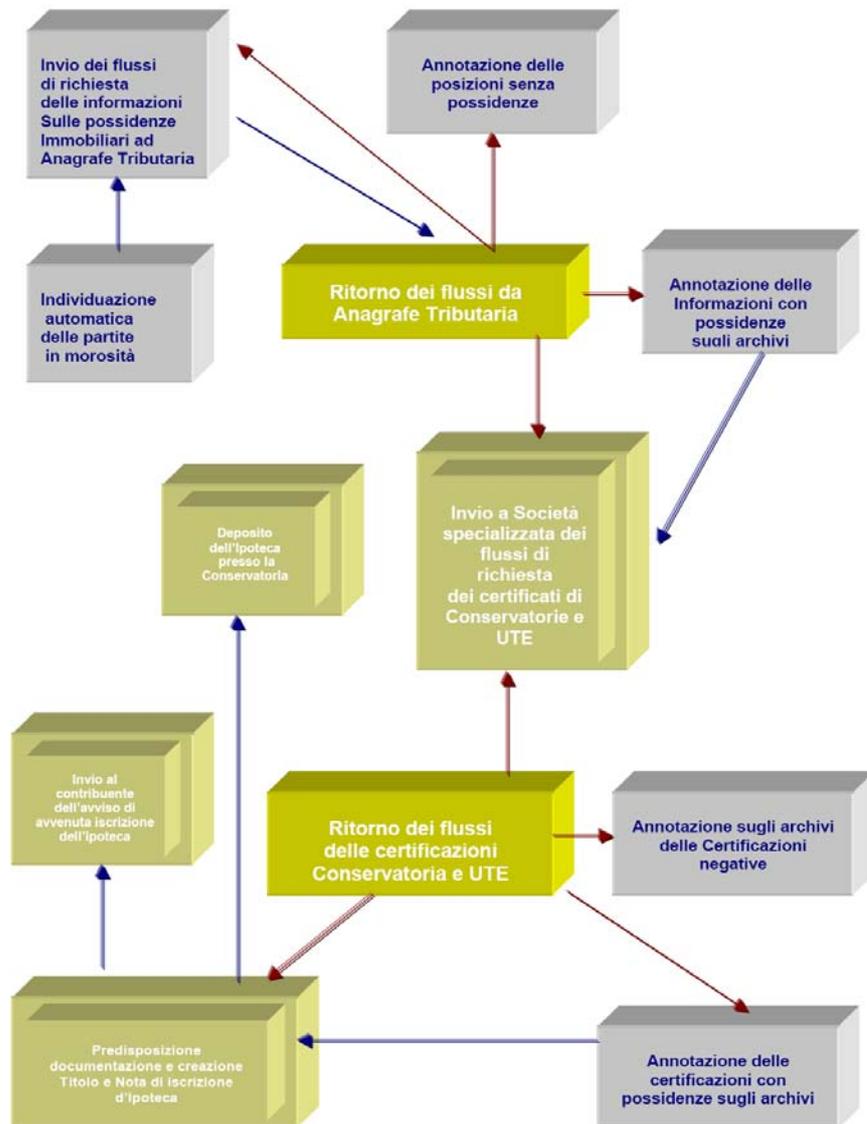
Decorsi sei mesi da tale iscrizione, senza che il debito sia stato onorato, tuttavia, si procederà comunque all'espropriazione anche per questi debiti.

Il titolo è rappresentato dall'estratto dei ruoli, mentre l'iscrizione può essere eseguita in via del tutto autonoma dall'Agente della riscossione, attraverso atti sottoscritti dai delegati individuati ai sensi dell'articolo 41 del Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.

La nota dell'Agenzia delle entrate prot. 63936 del 17/4/2003, ha previsto l'onere di informare il contribuente dell'avvenuta iscrizione dell'Ipoteca, mediante l'invio a mezzo posta ordinaria, di una comunicazione contestuale all'effettiva iscrizione.

Anche la fase di eventuale cancellazione dell'iscrizione Ipotecaria, è gestita in piena autonomia dall'Agente della riscossione.

L'Ipoteca sui beni immobili



L'espropriazione forzata di beni immobili

➤ I beni immobili

L'articolo 812 del Codice civile, individua con precisione le caratteristiche in presenza delle quali, un bene deve considerarsi immobile.

In virtù di questa norma, appartengono alla categoria degli immobili, i seguenti beni: il suolo, le sorgenti, i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici, le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio. Con una definizione più generale, tutto ciò che, naturalmente od artificialmente, è unito al suolo in maniera permanente.

Questa loro caratteristica, ne permette un'individuazione più agevole e sicura, rispetto ai beni mobili, e quindi anche un'assegnazione in proprietà più certa, attraverso l'iscrizione di ogni atto che li riguardi, in pubblici registri che la legge impone siano tenuti da ben individuati uffici pubblici, proprio al fine di garantire la massima certezza e pubblicità al loro regime giuridico.

L'articolo 1350 del Codice civile, nel determinare la forma dei contratti, impone, infatti, in relazione al trasferimento di diritti relativi a beni immobili, la redazione di atti pubblici o di scritture private, e ciò a pena di nullità.

In aggiunta alla forma scritta, le norme sulla tutela dei diritti, contenute nel libro sesto del Codice civile, impongono, anche al fine di poter opporre ai terzi la posizione giuridica dei beni immobili, la trascrizione, presso apposite strutture pubbliche, di questi atti.

Le Conservatorie dei registri immobiliari, o Uffici per la pubblicità immobiliare, emanazioni locali dell'Agenzia del Territorio, hanno, appunto, la precipua funzione di conservare in maniera tale da poter essere agevolmente reperiti da chiunque ne abbia interesse, tutti gli atti relativi ad attestazioni di proprietà, od all'esistenza di altri diritti reali, sui beni immobili situati nel territorio nazionale.

Nelle zone prima sottoposte alla giurisdizione dell'Impero Austro – Ungarico, quali essenzialmente le Province di Trento, Bolzano e Trieste, operano invece ancora, con le medesime funzioni ma con meccanismi di classificazione degli immobili e delle proprietà degli stessi, alquanto differenti, gli Uffici Tavolari e gli Uffici del Libro Fondiario.

Gli archivi di tutte queste istituzioni, sono a disposizione del pubblico, e chi lo richieda, può conoscere le informazioni da loro detenute, dietro il semplice pagamento di un diritto, che ha l'esclusiva funzione di compartecipazione alle spese.

Attraverso questo composito complesso di uffici, si realizza il principio di pubblicità delle transazioni, a vantaggio del pubblico interesse.

L'agevole individuazione, la redazione in forma scritta e solenne degli atti, l'obbligo di trascrizione nel pubblico registro, fanno quindi, dal punto di vista giuridico, dei beni immobili, una categoria di beni del tutto particolare, che, quindi, richiede per ogni aspetto, una disciplina adeguata alla loro natura.

Di conseguenza, anche le norme relative alla loro espropriazione forzata, devono tener conto delle loro peculiarità, mirando ad agire, alla fine del procedimento, sulla titolarità dei diritti reali gravanti su di essi.

Le norme sull'espropriazione forzata dei beni immobili per debiti iscritti a ruolo, sono comprese nel capo quarto del terzo libro del Codice di procedura civile, e nella sezione quarta del capo secondo del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, secondo una struttura normativa che prevede una disciplina generale codificata nel primo testo, e le opportune eccezioni, valide esclusivamente per il procedimento esattoriale, nella Legge speciale menzionata in seconda istanza.

➤ I limiti alla procedura immobiliare

L'articolo 76 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, prevede alcuni limiti, nell'importo del debito, che l'Agente della riscossione deve rispettare, al fine di essere titolato ad avviare il procedimento di vendita forzata dei beni immobili.

Prima di attivare la procedura, si deve determinare se l'importo dovuto, rientri in tali limiti; in caso contrario, la procedura stessa gli sarebbe preclusa, ed il credito potrà essere recuperato solo con il ricorso ad altri tipi di procedimento.

In particolare, il credito per il quale si procede, comprensivo quindi di tributi iscritti a ruolo ed accessori, deve superare l'importo di 8.000,00 Euro, limite fissato sino a diversa previsione che il Ministero dell'Economia, con proprio decreto, potrà adottare.

Evidentemente, questa cautela, è stata fissata per evitare che, debiti di modesto importo, possano condurre all'espropriazione di beni di valore notevolmente superiore al debito, causando così, un danno patrimoniale sproporzionatamente elevato al debitore.

Diversa motivazione, ha invece il limite posto dal comma due dello stesso articolo.

L'Agente della riscossione, in base a questa norma, non procede ad espropriazione immobiliare, qualora sul bene siano iscritti vincoli ipotecari a favore di altri creditori, per loro natura maggiormente efficaci dei privilegi generali che garantiscono i diversi tipi di entrata tributaria, per un valore tale da coprire, sino al limite sopra ricordato, previsto per l'attivazione della procedura immobiliare, la valutazione del bene stesso.

La *ratio* di questa norma, è, evidentemente, quella di evitare di addossare all'Agente della riscossione, oneri procedurali che vadano ad esclusivo vantaggio di altri creditori.

Nel caso si procedesse alla vendita di beni gravati interamente o quasi da ipoteche, infatti, il ricavato della vendita, condotta con la più snella procedura esattoriale, andrebbe a vantaggio dei creditori ipotecari, i quali godrebbero di un beneficio procedurale non previsto dall'ordinamento a vantaggio di soggetti privati.

➤ **L'avviso di vendita di immobili**

Il pignoramento di beni immobili, si sostanzia in un atto, denominato avviso di vendita, che viene trascritto presso il pubblico registro competente in base al luogo ove l'immobile è situato.

Entro cinque giorni dall'avvenuta trascrizione, lo stesso atto è notificato al debitore – proprietario dell'immobile.

Vengono qui in evidenza alcune sostanziali differenze rispetto alla procedura ordinaria.

In particolare, l'articolo 555 del Codice di procedura civile, prevede un vero e proprio atto di pignoramento, che deve essere, preventivamente, notificato al debitore, poi, in un secondo tempo, trascritto, completo della relazione di notifica, avendo quindi, nei confronti dei terzi, valore di vincolo solo da questo secondo momento.

La procedura privilegiata esattoriale, mantiene al contrario, a suo favore quello che potremmo chiamare il fattore sorpresa, permettendo di anticipare il momento della trascrizione, rispetto al momento in cui, tramite la notifica, il debitore può venire a conoscenza dell'avvio della procedura.

In aggiunta a ciò, l'Agente della riscossione è in grado di fissare, in unico atto, sia il pignoramento del bene, quindi la sua precisa individuazione, sia anche il momento in cui avverrà la vendita, senza bisogno di ulteriori avvisi e senza, questo è soprattutto da rilevare, la necessità di alcuna autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria.

La diversa sequenza delle operazioni, e le diverse funzioni assolte dai due atti, giustificano quindi, anche il diverso nome che ad essi è assegnato: pignoramento immobiliare per la procedura ordinaria; avviso di vendita per quella esattoriale.

L'avviso di vendita deve indicare:

- le generalità del soggetto nei confronti del quale si procede;
- la descrizione degli immobili ed i dati per la loro precisa identificazione con, in particolare, gli estremi catastali e la precisazione dei confini;
- l'indicazione della destinazione urbanistica del terreno, risultante dall'apposito certificato previsto dall'articolo 18 della legge 28 febbraio 1985, n. 47;
- il giorno, l'ora ed il luogo del primo, del secondo e del terzo incanto, che devono, tra loro, rispettare un intervallo minimo di venti giorni;
- l'ammontare complessivo del debito, comprendente l'importo iscritto a ruolo, gli interessi di mora, le spese di esecuzione maturate;
- il prezzo base di ogni singolo incanto;
- la misura minima dell'aumento da apportare alle offerte, durante gli incanti;
- l'avvertenza che le spese di vendita e gli oneri tributari concernenti il trasferimento sono a carico dell'aggiudicatario;
- l'ammontare della cauzione che i potenziali offerenti sono tenuti a versare per avere titolo a partecipare agli incanti, ed il termine entro il quale questa deve essere prestata;
- il termine di versamento del prezzo di aggiudicazione, fissato in trenta giorni dalla stessa;
- l'ingiunzione, tipica del pignoramento, ad astenersi da qualunque atto diretto a sottrarre alla garanzia del credito, i beni assoggettati ad espropriazione ed i frutti degli stessi.

➤ **La fissazione del prezzo base e le modalità per la partecipazione agli incanti**

L'Agente della riscossione, nel redigere l'avviso di vendita, non può, come invece avviene nel caso di procedimento su beni mobili, assegnare un valore discrezionale ai beni sottoposti a procedura immobiliare.

Nella determinazione del valore dei beni pignorati, che diviene, come abbiamo visto nel caso dei beni mobili, anche qui, il prezzo che rappresenta la base di partenza per l'asta che si svilupperà durante l'incanto, occorre tenere conto della previsione dell'articolo 79 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602.

Il primo comma, prevede un caso ordinario, relativo ad immobili regolarmente accatastrati, la cui scheda catastale, sia completa di tutti gli elementi utili alla valutazione.

In questo caso, il prezzo base del primo incanto, sarà pari al valore cosiddetto di "non sottoposizione a verifica", od ancora "valore catastale", stabilito dal quarto comma dell'articolo 52, comma 4, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, approvato con D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

Si tratta del valore che l'Ufficio tecnico erariale, attribuisce in via automatica, in relazione alle caratteristiche del bene, in sede di accatastamento, e che può essere agevolmente reperito con una certificazione catastale.

Sull'argomento della determinazione del prezzo base per gli incanti, è intervenuta anche la Circolare n. 46 del 16 novembre 2004, emanata dall'Agenzia delle entrate.

Vi si ricorda che l'articolo 52, comma 4 citato stabilisce che: "*non si procede alla rettifica del valore o del corrispettivo degli immobili dichiarato in sede di compravendita (si tratta qui, evidentemente di valori dichiarati in sede di trasferimento di proprietà per l'applicazione dell'imposta di registro), nell'ipotesi in cui il prezzo dichiarato sia pari almeno all'importo ottenuto dal prodotto del reddito risultante in catasto, aggiornato con i coefficienti stabiliti per le imposte sul reddito o del reddito dominicale per determinati coefficienti (pari a 75 per i terreni e 100 per i fabbricati)*".

Il successivo comma 5, prevede poi che: "*i suddetti moltiplicatori possono essere modificati, ove sensibilmente divergenti dai valori di mercato, con decreto ministeriale*".

Inoltre, a norma dell'articolo 2, comma 63, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, i coefficienti sono stati rivalutati nella misura del 10%, ai soli fini delle imposte di registro, ipotecarie, catastali e, per gli immobili diversi dalla prima casa di abitazione, nella misura del 20% a norma dell'articolo 1 bis, comma 7, del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2004, n. 191.

L'obiettivo dell'articolo 79 citato, è, evidentemente, quello di poter disporre di metodi di determinazione del prezzo base per gli incanti, che escludano la necessità di qualsiasi indagine o possibili contestazioni.

E' quindi del tutto ragionevole che tali modalità siano state collegate al metodo di determinazione della base imponibile per l'imposta di registro, con l'applicazione del quale sia inibita qualsiasi attività di rettifica da parte degli Uffici.

Non avendo, nella fattispecie in esame, alcuna rilevanza il fatto che l'immobile coattivamente venduto sia o meno adibito a casa di prima abitazione, ma trattandosi qui di un mero rinvio a norme di riferimento per scopi che nulla hanno a che vedere con le norme a tutela dell'acquisto di case di abitazione, il coefficiente di rivalutazione da utilizzare per fissare il prezzo base per gli incanti è quello massimo, fissato nel 20% dall'articolo 1 bis, comma 7, del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2004, n. 191.

Detto questo, occorre ancora ricordare come al di fuori di questa ipotesi ordinaria di valutazione, possono presentarsi casi dubbi, nei quali il bene non sia correttamente accatastato, le caratteristiche visibili siano palesemente difformi da quelle presenti sulla scheda catastale, o si siano verificate variazioni di rilevante portata che evidenzino come completamente inattendibile il valore determinato in ossequio alla procedura sopra evidenziata.

Ebbene, in queste eventualità, l'Agente della riscossione deve richiedere l'attribuzione della corretta rendita catastale dell'immobile, al competente Ufficio dell'Agenzia del territorio, il quale è tenuto a provvedere, entro centoventi giorni dalla richiesta, disponendo anche, se del caso, una perizia.

Il prezzo così determinato, rappresenterà quindi, come abbiamo già detto, il valore base dell'asta.

Chiunque vi sia interessato, può partecipare all'asta; tuttavia, onde evitare che la partecipazione sia ispirata a mera curiosità, e non ad una reale disposizione all'acquisto, l'articolo 580 del Codice di procedura civile, prevede che si possa partecipare agli incanti, solo dopo aver prestato idonea cauzione.

Nel caso della procedura esattoriale, l'importo di tale cauzione è pari ad un decimo del prezzo base fissato per ogni incanto, oltre a ciò, è necessario depositare l'ammontare approssimativo delle spese di vendita.

Il deposito, avviene presso lo stesso Agente, il quale conserverà gli importi, sino al termine della procedura, per poi restituirli a coloro che non avranno ottenuto l'assegnazione, trattenendo invece, in conto sul prezzo di assegnazione, la cauzione versata da colui che risulterà vincente al termine dell'asta.

➤ **La vendita e la distribuzione del ricavato**

Qualora anche dopo la trascrizione e la notifica dell'avviso di vendita, il contribuente non provveda a saldare il proprio debito, unitamente alle spese che la procedura ha, sino a quel momento, generato, si potrà procedere alla vendita dei beni pignorati.

Preliminarmente allo svolgimento degli incanti, sono però previste altre formalità, il cui adempimento, ha, principalmente, lo scopo di dare pubblicità alla vendita stessa.

L'articolo 80 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, prevede che, almeno venti giorni prima della data fissata per lo svolgimento del primo incanto, l'avviso di vendita, che come abbiamo visto, contiene tutti gli elementi utili ad identificare precisamente gli immobili in vendita, il valore degli stessi, il prezzo base, le date degli incanti; sia:

- affisso alla porta esterna della cancelleria del Giudice dell'esecuzione;
- affisso all'albo pretorio del Comune ove gli immobili stessi siano situati;

Inoltre, su istanza dell'Agente procedente o del debitore sottoposto ad espropriazione, il Giudice dell'esecuzione, può disporre che degli incanti, sia data più ampia pubblicità, anche tramite pubblicazione di un avviso, su giornali od altri mezzi di comunicazione.

Le spese per queste ulteriori attività, dovranno essere anticipate dalla parte che le dovesse richiedere, ma poi poste a carico della procedura stessa e liquidate con le somme ricavate.

Le modalità di svolgimento degli incanti immobiliari, sono significativamente semplificate, rispetto al procedimento ordinario.

Gli incanti, infatti, come spiega l'articolo 52 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, sono tenuti e verbalizzati dall'Ufficiale della riscossione, o, come si evince in via induttiva dall'articolo 81 dello stesso testo, dall'Agente della riscossione stesso, evidentemente tramite un suo delegato, e senza la necessità della presenza, né dell'autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria.

Inoltre, non è previsto un luogo canonico dove gli incanti si debbano obbligatoriamente tenere, essi si svolgeranno dove l'Agente procedente ritenga più opportuno, ovviamente, con l'avvertenza, che tale luogo sia adeguatamente indicato sull'avviso di vendita.

Secondo la previsione dell'articolo 56, coordinata con quella dell'articolo 82, il prezzo ricavato, deve essere versato, entro trenta giorni dall'aggiudicazione, direttamente all'Agente della riscossione, il quale redige poi un progetto di distribuzione della somma, tenendo conto, anche degli eventuali interventi nella procedura che gli siano stati notificati su istanza di altri creditori.

Solo a questo punto, la procedura si trasferisce alla competenza del Giudice, il quale, successivamente al deposito, presso la sua cancelleria del fascicolo dell'esecuzione, completo del piano di riparto sopra evidenziato, decreta il trasferimento della proprietà, e rende esecutivo il progetto di riparto delle somme ricavate in maniera conforme alle indicazioni dell'Agente della riscossione o, se del caso, apportando le dovute modifiche al progetto.

Possono partecipare agli incanti, solo i soggetti che abbiano provveduto al versamento del deposito cauzionale previsto dall'avviso di vendita.

I partecipanti possono presentare le loro offerte, rispettando, per gli incrementi, il limite minimo fissato.

L'Agente della riscossione fissa questa misura tenendo principalmente conto degli usi locali in relazione al valore degli immobili sottoposti ad esperimento d'asta.

Nel caso in cui non sia possibile, per mancanza di offerte o di partecipanti all'asta, procedere all'assegnazione dei beni, è previsto lo svolgimento di altri due incanti.

Il secondo incanto, partirà da una base d'asta inferiore di un terzo rispetto al primo; il successivo incanto beneficerà di un'ulteriore riduzione di un terzo rispetto al secondo.

In caso di persistente impossibilità di vendere, l'articolo 85 prevede il rimedio dell'assegnazione, previa accettazione, degli immobili allo Stato.

I contribuenti sottoposti a procedure concorsuali

➤ I rapporti fra le procedure concorsuali e la procedura di riscossione tramite ruolo

Con il fallimento e le altre procedure concorsuali l'ordinamento mira a realizzare, nei casi di difficoltà finanziarie di imprese commerciali, la cosiddetta "*par condicio creditorum*", vale a dire, la gestione congiunta dei crediti che i terzi vantano nei confronti dell'impresa sottoposta alla procedura, con il fine di soddisfare i creditori, in relazione alla diversa qualità del loro credito.

Apposite norme, graduano per importanza questi crediti, collegandoli a privilegi più o meno elevati, a seconda dell'importanza sociale ed economica che si attribuisce loro.

La procedura concorsuale mira appunto, a raccogliere tutti questi crediti, a formare una graduatoria in base ai privilegi che li assistono, nonché, per quanto possibile, a soddisfarli attraverso la liquidazione delle varie attività patrimoniali dell'impresa.

La normativa che regola queste procedure, dette appunto concorsuali, poiché mirano a gestire con il concorso di tutti i creditori, le procedure di esecuzione forzata sul patrimonio del debitore, sostituendosi alle azioni individuali le quali, invece, possono essere attivate dai singoli creditori, in caso di sporadiche inadempienze, è contenuta nel Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267, meglio noto come "*Legge fallimentare*", che disciplina il fallimento, il concordato fallimentare, il concordato preventivo, l'amministrazione controllata, la liquidazione coatta amministrativa; nonché nel decreto legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito dalla legge 3 aprile 1979 n. 95, che ha introdotto una nuova figura di procedura concorsuale dedicata alle grandi imprese in crisi: l'amministrazione straordinaria.

Queste procedure prevedono la sostituzione degli ordinari organi aziendali delle imprese che vi siano sottoposte, con altri organi di nomina giudiziaria od amministrativa, i quali hanno il compito, da un lato di conservare, gestire, eventualmente liquidare il patrimonio dell'impresa e, allo stesso tempo, dall'altro lato di raccogliere la situazione generale del passivo, al fine di pervenire alla miglior soluzione possibile delle traversie aziendali, nell'interesse precipuo dei creditori.

Non è certo raro che fra i debiti dell'impresa sottoposta a queste procedure, vi siano anche debiti di natura tributaria, o comunque debiti iscritti da vari enti impositori, a ruolo.

L'attuale disciplina della materia dei rapporti fra Agenti della riscossione e procedure concorsuali, deriva dall'esame coordinato degli articoli 33 e 34 del Decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112, che determinano gli obblighi procedurali degli Agenti della riscossione, e degli articoli dall'87 al 90 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, che ne disciplinano le modalità di esercizio.

➤ **Il fallimento e la liquidazione coatta amministrativa**

L'onere che grava sull'Agente della riscossione che si imbatte in debitori sottoposti a fallimento od a liquidazione coatta amministrativa, è, secondo il disposto dell'articolo 33 del Decreto legislativo 13 aprile 1999 n. 112, quello dell'insinuazione al passivo della procedura.

Nel caso in cui il soggetto iscritto a ruolo sia sottoposto a procedura concorsuale, l'ente impositore è comunque tenuto ad iscrivere il debito nei ruoli.

L'unica particolarità, in questa evenienza, è la possibilità per l'Ente impositore, di comprendere queste partite in particolari ruoli, detti "*straordinari*", poiché è questo il caso tipico nel quale si può rinvenire il "*fondato pericolo per la riscossione*" che l'articolo 11 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, individua quale presupposto per la formazione di questa tipologia di ruoli.

Spetta poi, all'Agente della riscossione provvedere alla gestione del credito, come si specificherà in seguito.

All'atto della dichiarazione del fallimento, o della liquidazione coatta amministrativa, anche gli Agenti della riscossione, come tutti gli altri creditori, perdono il diritto ad attivare, od anche a proseguire, nel caso siano già in corso, ogni azione esecutiva individuale, e ciò in applicazione dell'articolo 51 del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.

Gli Agenti della riscossione che abbiano ricevuto in carico, quote a debito di falliti, devono provvedere all'insinuazione dei crediti, nel passivo della procedura concorsuale, in via ordinaria, secondo l'articolo 93 della legge fallimentare, od in via tardiva, secondo il procedimento disciplinato dall'articolo 101 della stessa legge.

Sia nel primo, che anche nel secondo, caso, la domanda di insinuazione al passivo, può essere sottoscritta da un delegato dell'Agente della riscossione, nominato ai sensi dell'articolo 41 del Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, il quale potrà anche, se del caso, stare in giudizio personalmente, salvo che, a seguito di formali contestazioni relative alla validità od all'esistenza del credito, non sia necessario procedere all'istruzione della causa, nel qual caso si renderebbe necessario il ministero di un procuratore legale.

Il titolo rappresentativo del credito, è, secondo espressa previsione dell'articolo 87 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, il ruolo, il cui estratto è allegato alla domanda di insinuazione.

L'articolo 88 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, prevede poi, le modalità di comportamento degli Agenti della riscossione, nel caso in cui i loro crediti vengano ammessi al passivo con riserva nel caso di contestazioni, fornendo l'Agente stesso, del potere di ricorrere contro l'eventuale provvedimento di rigetto della domanda di ammissione.

L'articolo 89, infine, dichiara con formula perentoria che i pagamenti di imposte scadute, che l'Agente della riscossione, sia riuscito ad ottenere, prima o durante la procedura concorsuale, non sono soggetti all'azione revocatoria fallimentare.

L'attuale formulazione del comma 1 dell'articolo 87 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, introdotta dal Decreto Legge n. 138 del 8 luglio 2002, poi convertito con la Legge 265 del 22 novembre 2002 prevede poi un'ulteriore facoltà per l'Agente della riscossione.

Qualora, ovviamente ne ricorrano i presupposti fissati dagli articoli 1 e 5 del Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267, l'Agente della riscossione può, per conto dell'Agenzia delle entrate, presentare il ricorso di cui all'articolo 6 del Regio decreto stesso.

Si tratta, in questo caso di imprenditori che si trovino in situazione di insolvenza, anche in considerazione della presenza di debiti tributari di entità considerevole in relazione alle dimensioni dell'attività d'impresa, non pagati.

Con questa prerogativa, l'Agente della riscossione è considerato, a pieno titolo, alla stessa stregua degli altri creditori dell'imprenditore e quindi titolato a proporre istanza per la dichiarazione di fallimento al Giudice, il quale valuterà poi la situazione complessiva in relazione all'esistenza effettiva dei presupposti per eventualmente procedere alla dichiarazione di fallimento ed alla conseguente apertura della procedura.

Si tratta comunque, è bene sottolinearlo, di una mera facoltà per l'Agente, il quale qualora non volesse avvalersi di tale opportunità, potrà proseguire le azioni individuali a tutela del proprio credito eventualmente attendendo che l'iniziativa della richiesta di fallimento provenga da altri creditori.

➤ **Il concordato preventivo e l'amministrazione controllata**

Il concordato preventivo e l'amministrazione controllata, sono, a differenza del fallimento e della liquidazione coatta amministrativa, procedure che non mirano alla sollecita liquidazione dell'impresa in difficoltà.

Esse mirano, al contrario, a mantenere in vita l'impresa, ponendo temporaneo rimedio ad una situazione di difficoltà che si presume, almeno al momento della loro attivazione, in qualche misura transitoria.

In particolare, per l'ammissione a queste procedure, è indispensabile che venga redatto un inventario della situazione economica e finanziaria dell'impresa.

Tale inventario, dovrà, ovviamente comprendere, da una parte, l'attivo aziendale e dall'altra le passività, ivi compresi i debiti di qualsiasi natura.

Secondo l'articolo 90 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, gli Agenti della riscossione, in queste eventualità, dovranno immediatamente interrompere ogni attività esecutiva, curando invece, l'adempimento di ogni attività utile all'inserimento dei crediti portati dai ruoli, all'interno di questo inventario delle passività dell'impresa.

Susseguentemente alla segnalazione, che gli Agenti della riscossione devono trasmettere in via ufficiale ed in forma scritta, allegando un estratto dai ruoli, i crediti devono essere quindi considerati parte del passivo, anche nel caso di contestazioni. In questa eventualità, l'inserimento nell'inventario, avrà carattere provvisorio, sino alla decisione definitiva da parte del Giudice.

In virtù delle similitudini che possono rinvenirsi fra le procedure citate e quelle di concordato fallimentare ed amministrazione straordinaria, si deve ritenere che il medesimo procedimento di presentazione di una dichiarazione di credito al legale rappresentante nominato, possa essere utilizzato anche per queste due ulteriori procedure.

Il Contenzioso sui ruoli

➤ La competenza generale delle Commissioni tributarie

Il Decreto Legislativo del 31/12/1992 n. 546, recante disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 definisce all'articolo 2 l'oggetto della giurisdizione tributaria.

Secondo tale norma, appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi ed ogni altro accessorio.

Restano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso d'intimazione di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo Decreto del Presidente della Repubblica.

L'articolo 4 dello stesso testo definisce poi la competenza per territorio.

Le Commissioni Tributarie provinciali sono competenti per le controversie proposte nei confronti degli Uffici delle Entrate o del Territorio del Ministero dell'Economia ovvero degli enti locali ovvero degli Agenti della riscossione, che hanno sede nella loro circoscrizione; se la controversia è proposta nei confronti di un Centro di servizio, è competente la Commissione Tributaria Provinciale nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale spettano le attribuzioni sul tributo controverso.

Le Commissioni Tributarie Regionali, quali istanze d'appello, sono competenti per le impugnazioni avverso le decisioni delle Commissioni Tributarie Provinciali, che hanno sede nella loro circoscrizione.

Si può quindi individuare una competenza generale dei Giudici tributari, che si estende, per quanto riguarda i debiti iscritti a ruolo, a tutti quelli aventi natura tributaria.

➤ La competenza sui ricorsi relativi alle entrate non tributarie

Per quanto invece riguarda le entrate di natura non tributaria, le regole per l'impugnazione delle cartelle seguono quanto stabilito in relazione alle singole fattispecie.

L'articolo 29 del Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, fissa regole in parte derogatorie dalla disciplina dei tributi, per quanto riguarda le opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi, determinando che le stesse sono proponibili nelle forme ordinarie.

Per quanto riguarda i ricorsi sul merito delle iscrizioni a ruolo, possiamo esaminare comunque i casi più frequenti di iscrizione di debiti di natura non tributaria.

Per quanto attiene all'universo delle sanzioni iscritte a ruolo, il riferimento è alla Legge del 24/11/1981 n. 689, ed in particolare agli articoli 22 e 22 bis.

Contro l'Ordinanza - Ingiunzione di pagamento e contro la cartella, nel caso il sanzionato richieda la remissione in termini contestando la regolare notifica dell'Ordinanza, gli interessati possono proporre opposizione davanti al Giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione, individuato a norma dell'articolo 22-bis, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento.

Il termine è di sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero.

L'opposizione si propone mediante ricorso, al quale è allegata l'Ordinanza notificata o la cartella.

Il ricorso deve contenere altresì, quando l'opponente non abbia indicato un suo procuratore, la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio nel comune dove ha sede il Giudice adito.

Se manca l'indicazione del procuratore oppure la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio, le notificazioni al ricorrente vengono eseguite mediante deposito in cancelleria.

Quando è stato nominato un procuratore, le notificazioni e le comunicazioni nel corso del procedimento sono effettuate nei suoi confronti secondo le modalità stabilite dal Codice di procedura civile.

L'opposizione non sospende l'esecuzione del provvedimento, salvo che il Giudice, concorrendo gravi motivi, disponga diversamente con Ordinanza inoppugnabile.

L'opposizione di cui all'articolo 22 si propone davanti al Giudice di pace, salvo nei casi in cui sia competente il Tribunale. L'opposizione si propone davanti al Tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:

- di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;
- di previdenza e assistenza obbligatoria;
- urbanistica e edilizia;
- di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;
- di igiene degli alimenti e delle bevande;
- di società e di intermediari finanziari;
- tributaria e valutaria.

L'opposizione si propone altresì davanti al Tribunale:

- se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo ad Euro 15.493,71;
- quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore al limite sopra ricordato;
- quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Restano comunque salve le competenze espressamente stabilite da diverse disposizioni di legge.

Altra fattispecie tipica di iscrizione a ruolo di debiti di natura non tributaria è quella relativa a contributi relativi a prestazioni di lavoro dipendente od autonomo di pertinenza dell'INPS o dell'INAIL.

Per le controversie relative a tali iscrizioni, la competenza gravita sul Tribunale ed in particolare sulla Sezione lavoro dello stesso.

Per queste fattispecie, opera l'espressa previsione contenuta nell'articolo 24 del Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, al comma 5. Contro tale iscrizione, il contribuente può, infatti, proporre opposizione al Giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella, notificando il ricorso al solo Ente impositore.

L'Agente della riscossione non è, quindi, in tal caso, litisconsorte necessario e dovrà pertanto essere chiamato in giudizio esclusivamente se la materia del contendere riguardi in qualche maniera il suo operato.

➤ **Le opposizioni all'esecuzione**

La pronunciata autonomia nella conduzione del procedimento esecutivo, della quale l'Agente della riscossione gode potrebbe, se non temperata dalla facoltà, per i debitori, di far valere le proprie contrarie ragioni, essere tacciata di eccessiva distanza dai precetti di carattere costituzionale che assicurano comunque un'efficace tutela giudiziaria dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi a chiunque questi facciano capo.

Sono pertanto ammesse, alcune forme di opposizione all'attività esecutiva, la cui portata è stata ampliata e resa più efficace dalle norme di riforma della materia.

L'articolo 57 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, elenca le possibili forme di opposizione da parte del contribuente, da attivarsi di fronte all'autorità giudiziaria ordinaria.

Innanzitutto, è in facoltà del contribuente sottoposto ad esecuzione forzata, contestare esclusivamente la pignorabilità dei beni, con opposizione da attivarsi ai sensi dell'articolo 615 del Codice di procedura civile.

Poi, è prevista la possibilità di opposizione agli atti esecutivi, innanzi al Giudice ordinario, secondo la procedura prevista dall'articolo 617 del Codice di procedura civile, purché non si tratti di contestare la regolarità formale del ruolo o della notifica del titolo esecutivo, materia questa, di pertinenza esclusiva delle Commissioni tributarie, in caso di debiti tributari, alle quali bisognerà, dunque, in tali evenienze, adire.

In caso di debiti di natura non tributaria, come ricordato sopra, le competenze sono quelle definite in via ordinaria.

Nel caso di opposizione agli atti esecutivi, quindi, il Giudice competente, fissa un'udienza di comparizione delle parti, ordinando di depositare entro i cinque giorni precedenti l'udienza stessa, l'estratto del ruolo e gli atti relativi al procedimento esecutivo contestato.

L'articolo 58, invece, disciplina l'eventualità in cui un terzo soggetto, estraneo al rapporto tributario, rivendichi come propri, i beni sottoposti ad esecuzione.

In questa evenienza, è possibile un'opposizione, da redigersi secondo le previsioni dell'articolo 619 del Codice di procedura civile, e da proporsi prima della data prevista per il primo incanto.

Questa forma di opposizione è però soggetta ad alcuni limiti, previsti al fine precipuo di evitare comportamenti fraudolenti dei soggetti, e cause attivate a puro scopo dilatorio, a danno del creditore.

- Non è possibile opporsi al pignoramento di beni mobili, reperiti nella casa di abitazione del debitore, che abbiano formato oggetto di precedenti vendite esattoriali contro il medesimo soggetto.
- Il coniuge, i parenti e gli affini sino al terzo grado del debitore iscritto a ruolo, non possono dimostrare la loro esclusiva proprietà dei beni mobili pignorati nella casa di abitazione o nell'azienda del debitore, od in altri luoghi ad esso appartenenti, se non con atti pubblici o scritture private autenticate, di data certa anteriore al momento in cui si è verificato il presupposto che ha condotto all'iscrizione a ruolo.

In ognuno dei casi in cui è possibile proporre opposizione all'esecuzione, od agli atti esecutivi, è anche prevista, in capo al Giudice competente, la facoltà, su espressa richiesta dell'opponente, di sospendere l'esecuzione, nel caso in cui ricorrano gravi motivi e vi sia pericolo di un grave ed irreparabile danno, che potrebbe derivare al contribuente, dalla prosecuzione dell'esecuzione in contestazione.

➤ **Alcune precisazioni pratiche in materia di contenzioso su ruoli**

Avverso alla cartella in senso stretto, ovvero contro la pretesa impositiva contenuta nella stessa, è, come detto, possibile proporre una serie di impugnazioni. In particolare, entro termini perentori, la cartella di pagamento può essere impugnata innanzi:

- alla Commissione Tributaria
- al Tribunale – Sezione Lavoro
- al Tribunale – Sezione Esecuzioni
- al Giudice di Pace

COMPETENZE DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE

La materia è regolata dal Decreto Legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992.

Termine per ricorrere: **60 giorni dalla notifica della cartella**

Il Giudice Tributario, per espressa previsione dell'articolo 4 del citato decreto, è il Giudice a cui sottoporre le doglianze circa la regolarità degli atti dell'Agente della Riscossione.

In particolare è possibile presentare ricorso contro la cartella di pagamento.

E' necessario sottolineare come la cartella di pagamento sia formata secondo le modalità stabilite dall'art. 25 comma 2 del D.P.R. 602/73, modalità che hanno trovato attuazione nei modelli ministeriali di cui ai decreti 28/06/99 e 11/09/2000 del Direttore Generale del Dipartimento delle Entrate nonché con le integrazioni di cui al Decreto legislativo n. 32 del 26 gennaio 2001 ed ai provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (del 22 febbraio 2001, 19 aprile 2002, 31 marzo 2003, 31 ottobre 2005, 13 febbraio 2007).

Dalla copiosa normativa citata, del tutto ascrivibile all'Agenzia dell'Entrate, emerge come, relativamente alla forma nonché agli elementi essenziali della cartella di pagamento, nulla possa essere imputato all'Agente della Riscossione.

Pertanto, in sede di ricorso innanzi alla Commissione Tributaria, eventuali censure circa la cartella in quanto tale non dovranno avere quale destinatario l'Agente della riscossione, il quale ha l'obbligo di attenersi scrupolosamente ai predetti modelli, pena l'applicazione di sanzioni.

Passando ora ad esaminare le materie di competenza delle Commissioni Tributarie, l'articolo 19 del d.lgs. 546/92 sostanzialmente ricomprende tutte le cosiddette entrate tributarie in senso lato di ogni genere e specie comprese quelle regionali, provinciali e comunali, il contributo per il Servizio sanitario nazionale nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative comunque irrogate da uffici finanziari, interessi ed ogni altro accessorio.

In coerenza con quanto già espresso in tema di ruoli, si sottolinea come nulla possa essere addebitato circa il merito della pretesa tributaria all'Agente della Riscossione, stante l'estraneità dello stesso dal procedimento di formazione del ruolo medesimo.

Ciò che, invece, può essere eccipito all'Agente è l'attività di notifica della cartella.

Si rammenta come l'art. 26 del D.P.R. 602/73, il quale oltre a prevedere i soggetti abilitati alla notifica e l'espressa possibilità di notificare mediante raccomandata con avviso di ricevimento, richiama le modalità di notifica di cui all'art. 60 del D.P.R. 600/73 che stabilisce delle semplificazioni alle modalità di notifica di cui al codice di procedura civile, libro I, titolo VI, sezione IV, artt. 138 e seguenti.

A far data dal 12/08/2006 (con D.L. 4/7/2006 n. 223, art. 35, convertito dalla legge 248 del 4/8/2006) è stata introdotta l'ulteriore competenza per quanto concerne l'attività cautelare posta in essere dall'Agente della Riscossione attraverso le iscrizioni di fermi amministrativi nonché di ipoteche.

COMPETENZA DEL TRIBUNALE – SEZIONE LAVORO

La materia è regolata dall'art. 24 Decreto Legislativo n. 46 del 26 febbraio 1999 nonché dagli artt. 414 – 442 c.p.c.

Termine per ricorrere: **40 giorni dalla notifica della cartella**

Il fenomeno della cartolarizzazione dei crediti previdenziali ha generato un notevole contenzioso presso le competenti Sezioni dei Tribunali.

Da un punto di vista normativo, il Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, prevedeva, all'articolo 24, l'obbligo a carico del contribuente della contestuale notifica del ricorso tanto all'Ente impositore che all'Agente della riscossione. Successivamente, l'art. 4, comma 2 quater, del D.L. 24 settembre 2002 n° 209, convertito dalla Legge 22 novembre 2002 n. 265, che ha modificato l'art. 24 citato del Decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, ha fatto venir meno il ruolo di parte processuale necessaria dell'Agente della riscossione, per quanto concerne l'impugnazione delle cartelle che contengano debiti per contributi previdenziali.

Allo stato, in coerenza della predetta modifica legislativa, l'Agente della riscossione non appare titolato ad opporsi a ricorsi innanzi alla Magistratura del lavoro, riservando l'eventuale costituzione presso il competente Giudice Tributario,

ex art. 19 D.Lgs. n.546/92, e ciò ove il Giudice del lavoro ritenga le eccezioni circa regolarità formale della cartella ovvero sulle modalità di notifica della stessa prevalenti rispetto alle contestazioni afferenti al merito della pretesa impositiva.

COMPETENZA DEL TRIBUNALE – SEZIONE ESECUZIONI

La materia è regolata dagli artt. 57 e 58 D.P.R. 29/09/ n. 602 nonché dagli artt. 615 e ss. del c.p.c

Termine per ricorrere: per le opposizioni di cui all'art. 58 **prima della data fissata per il primo incanto di vendita.**

Contro gli atti propriamente esecutivi dell'Agente della Riscossione è possibile proporre ricorso ai sensi degli artt. 57 e 58 del D.P.R. Decreto Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, **entro venti giorni dalla data dell'atto da impugnare.**

All'art. 57 è regolamentata l'opposizione del contribuente sottoposto ad esecuzione forzata, il quale può contestare esclusivamente la pignorabilità dei beni con opposizione da attivarsi ai sensi dell'art. 615 c.p.c.. E' poi prevista la possibilità di opposizione agli atti esecutivi secondo la procedura stabilita dall'art. 617 c.p.c., salvo che non si tratti di contestare la regolarità formale del ruolo o della notifica del titolo esecutivo, materie queste di pertinenza esclusiva, in caso di debiti tributari, della Commissione Tributaria.

L'art. 58, invece, disciplina l'eventualità in cui un terzo soggetto, estraneo al rapporto tributario, rivendichi come propri la proprietà dei beni sottoposti ad esecuzione.

In questa evenienza è prevista l'opposizione secondo le previsioni di cui all'art. 619 c.p.c. da proporsi, in ogni caso, prima della data prevista per il primo incanto.

Tale posizione prevede, e ciò al fine di evitare per quanto possibile comportamenti fraudolenti, talune limitazioni.

In particolare non è possibile opporsi a pignoramento di beni mobili, reperiti nella casa di abitazione del debitore, che siano già stati oggetto di precedenti vendite dell'Agente della Riscossione contro il medesimo soggetto. Inoltre, il coniuge, i parenti e gli affini fino al terzo grado del debitore iscritto a ruolo, devono dimostrare la proprietà dei beni mobili pignorati nella casa di abitazione o nell'azienda del debitore solo attraverso atti pubblici o scritture private autenticate di data certa e anteriore al momento in cui si è verificato il presupposto dell'iscrizione a ruolo.

Tanto nel caso delle opposizioni del contribuente che di quelle proposte da soggetti terzi, il giudice, laddove ricorrano gravi motivi e vi sia pericolo ed irreperibile danno, ha facoltà di concedere la sospensione e ciò in ragione di espressa richiesta dell'opponente.

RICORSO AL GIUDICE DI PACE

La materia è regolata dalla legge n. 689 del 24 novembre 1981

Termine per ricorrere: **30 giorni dalla notifica della cartella**

Contro le sanzioni di cui alla legge 689/81 di qualsivoglia natura è ammesso il ricorso senza alcuna assistenza tecnica.

All'Agente della Riscossione potrà essere addebitata la tardività nella notifica cartella e ciò avrà rilevanza laddove il ritardo ha concorso a determinare la prescrizione sancita per legge in materia di sanzioni amministrative.

Fanno eccezione a tali regole, le fattispecie sanzionatorie di pertinenza del Tribunale, elencate in precedenza.