

La riscossione delle entrate dopo la legge di Stabilità 2015: scelte strategiche e modalità operative

Maria Cinquepalmi

Potenza, 25 maggio 2015

La riscossione delle entrate dopo la legge di Stabilità 2015: scelte strategiche e modalità operative

di Maria Cinquepalmi

La presente dispensa è stata utilizzata in occasione della giornata formativa che si è svolta a "Potenza" il "25 maggio 2015".

La pubblicazione del presente Volume avviene per gentile concessione di:
Nome soggetto attuatore.

La riscossione delle entrate dopo la legge di Stabilità 2015: scelte strategiche e modalità operative

Dott.ssa Maria Cinquepalmi

INDICE

- **La definizione dei rapporti pendenti con Equitalia: le quote inesigibili**
 - i nuovi termini di trasmissione delle comunicazioni di inesigibilità ed il rimborso delle spese sostenute
 - le cause di perdita del diritto al discarico delle quote inesigibili
 - il procedimento di verifica delle comunicazioni di inesigibilità
- **Il nuovo scenario normativo**
- **Le varie forme di gestione della riscossione**
 - il quadro normativo di riferimento
 - la riscossione diretta
 - l'affidamento ad una società "in house"
 - l'affidamento ad una società mista
- **Lo strumento di riscossione diretta: l'ingiunzione**
- **Le misure cautelari ed esecutive**

La definizione dei rapporti pendenti con Equitalia: le quote inesigibili

i nuovi termini di trasmissione delle comunicazioni di inesigibilità ed il rimborso delle spese sostenute

Ai fini del discarico delle quote iscritte a ruolo, il concessionario trasmette, anche in via telematica, all'ente creditore, una comunicazione di inesigibilità entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo, fatto salvo quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge: per i ruoli consegnati nel corso del 2014 le comunicazioni di inesigibilità dovranno essere presentate entro il 31 dicembre 2017.

Per i ruoli consegnati dal 2000 al 2013 l'art. 1, co. 684, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, introduce una nuova regola, la consegna "annuale a ritroso": nel 2018 saranno consegnate ai Comuni le comunicazioni relative al solo anno 2013, nel 2019, quelle relative al 2012, e così via, fino ad arrivare al 2031, anno in cui verranno presentate le comunicazioni relative ai ruoli consegnati nel 2000!

Entro questi termini, potranno essere integrate le comunicazioni di inesigibilità già presentate.

La comunicazione è trasmessa anche se, alla scadenza di tale termine, le quote sono interessate da procedure esecutive o cautelari avviate, da contenzioso pendente, da accordi di ristrutturazione o transazioni fiscali e previdenziali in corso, da insinuazioni in procedure concorsuali ancora aperte, ovvero da dilazioni in corso concesse ai sensi dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. In tale caso, la comunicazione assume valore informativo e deve essere integrata, entro il 31 dicembre dell'anno di chiusura delle attività in corso, ove la quota non sia integralmente riscossa.

Per l'attività di riscossione svolta, agli agenti della riscossione spetta un aggio ed il rimborso delle spese sostenute per le procedure esecutive poste in essere, sulla base di una tabella approvata con decreto del Ministero delle finanze. Tale rimborso è a carico dell'ente creditore, se il ruolo viene annullato a seguito di provvedimenti di sgravio o in caso di inesigibilità; negli altri casi è a carico del debitore.

L'articolo 23, comma 32, del Decreto legge n. 98/2011, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111 ha introdotto all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n.112, il comma 6-bis, il quale elimina per Equitalia l'obbligo di presentare la comunicazione di inesigibilità del ruolo per avviare il rimborso delle spese delle procedure esecutive (a carico dell'ente creditore).

La società deve richiedere il rimborso delle spese “de quibus” maturate nel corso di ciascun anno solare entro il 30 marzo dell'anno successivo, e l'Ente deve provvedere ad erogarlo entro il 30 giugno dello stesso anno. In caso di mancata erogazione, l'agente della riscossione è autorizzato a compensare il relativo importo con le somme da riversare.

Anche su tale aspetto è intervenuta la legge di Stabilità 2015, statuendo che la restituzione delle spese, maturate negli anni 2000- 2013, per le procedure esecutive poste in essere per conto dei Comuni, è effettuata a partire dal 30 giugno 2018, in venti rate annuali di pari importo, con onere a carico del bilancio dello Stato.

A tale fine l'agente della riscossione presenta, entro il 31 marzo 2015, un'apposita istanza al Ministero dell'economia e delle finanze; a seguito dell'eventuale diniego del discarico, il recupero delle spese relative alla quota oggetto di diniego è effettuato mediante riversamento delle stesse all'entrata del bilancio dello Stato

Le cause di perdita del diritto al discarico delle quote inesigibili

La fase di controllo delle comunicazioni d'inesigibilità è disciplinata dagli artt. 19 e 20 del decreto legislativo 112/1999. Occorre innanzitutto che l'agente di riscossione dimostri di aver ottemperato agli obblighi previsti dalla normativa; infatti l'art.19, comma 2, stabilisce che costituiscono causa di perdita del diritto al discarico :

- a) la mancata notificazione, imputabile al concessionario, della cartella di pagamento, prima del decorso del nono mese successivo alla consegna del ruolo;
- b) la mancata comunicazione all'ente creditore dello stato delle procedure relative alle singole quote comprese nei ruoli consegnati; ABROGATA
- c) la mancata presentazione della comunicazione di inesigibilità prevista dal comma 1 entro i termini stabiliti dalla legge;
- d) il mancato svolgimento dell'azione esecutiva, diversa dall'espropriazione mobiliare, su tutti i beni del contribuente la cui esistenza, al momento del pignoramento, risultava dal sistema informativo del Ministero delle finanze, nonché sui nuovi beni la cui esistenza e' stata comunicata dall'ufficio;
- d-bis) il mancato svolgimento delle attività conseguenti alle segnalazioni di azioni esecutive e cautelari effettuate dall'ufficio ;

e) la mancata riscossione delle somme iscritte a ruolo, se imputabile al concessionario. sono imputabili al concessionario e costituiscono causa di perdita del diritto al discarico i vizi e le irregolarità compiute nell'attività di notifica della cartella di pagamento e nell'ambito della procedura esecutiva, salvo che gli stessi concessionari non dimostrino che tali vizi ed irregolarità non hanno influito sull'esito della procedura o che non pregiudicano, in ogni caso, l'azione di recupero.

Il procedimento di verifica delle comunicazioni di inesigibilità

Il Comune notifica all'agente della riscossione competente la comunicazione di avvio del procedimento, corredata dell' eventuale richiesta di trasmissione della documentazione probatoria necessaria per controllare il corretto operato di Equitalia.

In sede di controllo, se non si ritengono rispettate le disposizioni di cui alle lettere a), d), d-bis) ed e) del comma 2 dell'articolo 19, entro 180 giorni dalla comunicazione o dalla trasmissione della documentazione, l'Ente deve notificare A PENA DI DECADENZA apposito atto di contestazione al concessionario.

L'atto di contestazione deve contenere, a pena di NULLITA', l'esposizione analitica delle omissioni e dei vizi o delle irregolarità riscontrati in rapporto alla descrizione delle corrette modalità di svolgimento dell'attività .

L'agente della riscossione ha 90 giorni per presentare osservazioni; entro i 60 giorni successivi il Comune, valutate le difese prodotte da Equitalia, ammette o rifiuta il discarico, adottando un provvedimento a carattere definitivo entro il predetto termine posto a pena di decadenza, ovvero, assegna all'agente della riscossione un termine non inferiore a dodici mesi per l'espletamento di nuove azioni, riservando la decisione allo scadere di tale termine.

La documentazione cartacea delle procedure esecutive poste in essere dall'agente della riscossione è conservata, fino al discarico delle relative quote, dallo stesso agente.

L'ente può:

- richiedere la documentazione;
- verificarla presso la sede dell'agente della riscossione.

A seguito della modifica apportata al comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo citato, sono aumentati i termini (da 30 giorni a 120 giorni) entro i quali il concessionario deve trasmettere all'ufficio richiedente la documentazione relativa alle quote per le quali lo stesso ufficio intende esercitare il controllo di merito, pena la perdita del discarico.

Viene ridefinito il controllo a campione, previsto nella disciplina vigente (comma 1-bis dell'articolo 20), prevedendo che lo stesso è effettuato dall'ente creditore – tenuto conto del principio di economicità dell'azione amministrativa e della capacità operativa della struttura di controllo – di norma, in misura non superiore al 5 per cento delle quote comprese nelle comunicazioni di inesigibilità presentate in ciascun anno.

L'Agenzia delle Entrate, con la Circolare n. 32/E del 01 aprile 2008 avente ad oggetto “ Discarico per inesigibilità – Procedura informatica di ausilio agli Uffici – Istruzioni operative”, ha fornito una serie di indirizzi, che potrebbero essere di aiuto agli Enti che devono cimentarsi nella regolamentazione della materia.

Secondo l'Agenzia, il termine “campionatura” va “interpretato secondo la ratio delle disposizioni tributarie del citato d. lgs. n. 112/99 come “criterio selettivo” del controllo, sotteso al principio di proficuità comparata.

Pertanto, individua i seguenti criteri selettivi per l'individuazione delle partite da verificare:

- segnalazioni di azioni esecutive e cautelari effettuate dall'Ufficio ai sensi dell'art. 19, comma 4, del decreto legislativo n. 112/1999: controllo del 100%;
- fasce d'importo;
- tipologia di soggetto iscritto a ruolo: persona fisica o persona giuridica;
- numero di partite di ruolo da controllare.

C'è da evidenziare che, in relazione alle fasce d'importo, l'art.1 comma 688 della legge di stabilità 2015 stabilisce che, le cartelle di Equitalia di valore inferiore o pari a 300 euro, consegnate ai contribuenti tra il 2000 ed il 31 dicembre 2014 e divenute inesigibili ai sensi dell'art.19 del DLgs 112/1999, ossia non sanate entro il terzo anno successivo dalla data di iscrizione della somma a ruolo, non sono assoggettate ai controlli da parte dell'ente creditore .

Sono escluse dalla disposizione le cartelle di valore pari o inferiore ai 300 euro afferenti a "risorse proprie tradizionali costituite da prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione sugli scambi con paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato, ormai scaduto, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero", di cui all'art.2, paragrafo 1 lettera a) delle decisioni del Consiglio 2007/436/CE e 2014/335/UE, Euratom.

A seguito della notifica del diniego del discarico, l'Agente della riscossione può:

- 1) Versare all'ente creditore, entro 90 giorni dalla notifica del relativo provvedimento: $\frac{1}{8}$ importo iscritto a ruolo + interessi legali decorrenti dal termine ultimo previsto per la notifica della cartella + le spese di procedura, se rimborsate dall'ente creditore.
- 2) Ricorrere nello stesso termine alla Corte dei conti.
- 3) Decorso il termine di cui al punto 1), in mancanza di definizione agevolata o di ricorso, versare la somma pari a $\frac{1}{3}$ dell'importo iscritto a ruolo con aggiunta degli interessi e delle spese .

Rispetto alla disciplina vigente si registra la previsione di una più vantaggiosa possibilità di definizione agevolata per l'agente ($\frac{1}{8}$ in luogo di $\frac{1}{4}$) o di chiusura della posizione (versamento di $\frac{1}{3}$ a fronte della metà dell'importo dovuto ai sensi della vigente disposizione di cui all'articolo 20, comma 4).

L'ente creditore, in presenza di significativi elementi reddituali o patrimoniali riferibili agli stessi debitori, può, a condizione che non sia decorso il termine di prescrizione decennale, sulla base di valutazioni di economicità e delle esigenze operative, riaffidare in riscossione le somme, comunicando all'agente della riscossione i nuovi beni da sottoporre a esecuzione, ovvero le azioni cautelari o esecutive da intraprendere. Le modalità di affidamento di tali somme sono stabilite con decreto del MEF.

In ogni caso, l'ente creditore adotta, nelle more dell'eventuale discarico delle quote affidate, i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione delle pronunce rese nelle controversie in cui è parte l'agente della riscossione.

il concessionario è automaticamente discaricato decorso il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di presentazione della comunicazione, fatte salve quelle per le quali l'ente creditore abbia, entro tale termine, avviato l'attività di controllo ai sensi dell'articolo 20. I crediti corrispondenti alle quote discaricate sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore.

Fino al discarico, l'ufficio ha il potere di segnalare all'Agente della riscossione azioni cautelari, esecutive e conservative ed ogni altra azione previste dalle norme ordinarie a tutela del creditore.

Il nuovo scenario normativo

Il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. “Decreto Sviluppo”), convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha modificato radicalmente lo scenario degli attori della riscossione, disponendo che a decorrere dal 1 gennaio 2013, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia S.p.A., nonché le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia S.p.A. cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate.

Il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge n. 216/2012, ha rinviato di un anno l'uscita di scena di Equitalia dalla gestione della riscossione dei Comuni e delle società dagli stessi partecipate, fissando la scadenza al 31.12.2012.

L'art. 9, comma 4, del D.L. 174/2012 ha stabilito che “In attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti appartenenti ai livelli di governo sub statale, e per favorirne la realizzazione, i termini di cui all'articolo 7, comma 2, lettera gg-ter), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e all'articolo 3, commi 24, 25 e 25-bis, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono stabiliti al 30 giugno 2013.”.

Successivamente, l'art. 10 comma 2-ter, del decreto legge 35/2013, convertito con modificazioni dalla L. 6 giugno 2013, n. 64, ha stabilito che “ i comuni possono continuare ad avvalersi per la riscossione dei tributi dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 2, lettera gg-ter), del decreto-legge n. 70/2011, anche oltre la scadenza del 30 giugno e non oltre il 31 dicembre 2013 “.

Neanche questo termine, in realtà, è stato rispettato, poichè la Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1 comma 610, ha spostato in avanti di 1 anno l'asticella della “deadline” che oggi, a seguito dell'ulteriore proroga concessa dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, co. 642, è fissata al 30 giugno 2015.

A partire dal 1 luglio 2015, pertanto, cesseranno ope legis gli affidamenti ad Equitalia S.p.A. della riscossione spontanea e coattiva delle entrate, tributarie e patrimoniali, dei Comuni e delle società dagli stessi partecipate.

Fino alla data di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, l'agente della riscossione resta legittimato ad effettuare la riscossione delle somme non pagate, anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia. Questa disposizione, contenuta nella legge di Stabilità 2015, risolve l'annosa questione, sorta a

seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 70/2011, circa "le sorti" dei ruoli nel frattempo consegnati alla società di riscossione: in ogni caso Equitalia deve continuare l'attività di riscossione fino alla definizione delle comunicazioni di inesigibilità.

Gli Enti locali sono chiamati a scegliere la modalità di gestione della riscossione delle proprie entrate, sulla base delle disposizioni contenute nell'art. 52, comma 5, del Decreto Legislativo n. 446/97, la cui formulazione vigente è la seguente:

I regolamenti, per quanto attiene all'accertamento e alla riscossione dei tributi e delle altre entrate, sono informati ai seguenti criteri:

a) l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale anche nelle forme associate previste negli articoli 24, 25, 26 e 28 della legge 8 giugno 1990, n.142;

b) qualora sia deliberato di affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate, le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a:

1) i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1;

2) gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione europea che esercitano le menzionate attività, i quali devono presentare una certificazione rilasciata dalla competente autorità del loro Stato di stabilimento dalla quale deve risultare la sussistenza di requisiti equivalenti a quelli previsti dalla normativa italiana di settore;

3) la società a capitale interamente pubblico, di cui all'articolo 113, comma 5, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, mediante convenzione, a condizione: che l'ente titolare del capitale sociale eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente che la controlla; che svolga la propria attività solo nell'ambito territoriale di pertinenza dell'ente che la controlla;

4) le società di cui all'articolo 113, comma 5, lettera b), del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, iscritte nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del presente decreto, i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi

comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera, a condizione che l'affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate avvenga sulla base di procedure ad evidenza pubblica. (3)

c) omissis;

d) omissis.

Qualunque sia la scelta operata dal Comune, lo strumento di riscossione coattiva da utilizzare è l'ingiunzione, disciplinata dal Regio Decreto 639/1910, che costituisce titolo esecutivo nonché secondo le disposizioni del titolo II del DPR 29 settembre 1973, n. 602, in quanto compatibili, comunque nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare.

La disciplina della riscossione a mezzo ingiunzione fiscale dovrà essere, si spera a breve, completamente riscritta sulla base degli indirizzi contenuti nella legge delega 11 marzo 2014, n. 23, che si possono così riassumere:

- adozione di un testo unico di riferimento che recepisca, attraverso la revisione della disciplina della ingiunzione di pagamento, le procedure e gli istituti previsti per la gestione dei ruoli di cui al DPR n. 602/1973, adattandoli alle peculiarità della riscossione locale;
- innovazioni normative e procedurali per la semplificazione delle procedure di recupero dei crediti di modesta entità, nonché dispositivi di definizione agevolata dei crediti già avviati alla riscossione coattiva, con particolare riguardo ai crediti di minore entità unitaria;
- competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di riscossione;
- strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei soggetti abilitati alla riscossione ;
- linee guida per la redazione di capitolati di gara e per la formulazione dei contratti di affidamento o di servizio;
- allineamento degli oneri e dei costi secondo le modalità e nella misura massima stabilite dalle disposizioni in materia di remunerazione degli agenti della riscossione;
- valorizzazione e messa a disposizione delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche in materia di entrate degli enti locali accumulate presso le società iscritte all'albo dei concessionari, nonché le

aziende del gruppo Equitalia, anche attraverso un riassetto organizzativo del gruppo stesso, che tenda ad una razionale riallocazione delle risorse umane a disposizione;

- rafforzare, in termini organizzativi, all'interno degli enti locali, le strutture e le competenze specialistiche per la gestione dei propri tributi, nonché per la gestione diretta della riscossione, ovvero per il controllo delle strutture esterne affidatarie, anche definendo le modalità e i tempi per la gestione associata di tali funzioni;

- assoggettare le attività di riscossione coattiva a regole pubblicistiche, a garanzia dei contribuenti;

- prevedere che gli enti locali possano riscuotere i tributi e le altre entrate con lo strumento del ruolo in forma diretta o con società interamente partecipate ovvero avvalendosi, in via transitoria e nelle more della riorganizzazione interna degli enti stessi, delle società del gruppo Equitalia ;

- riordinare la disciplina delle aziende pubbliche locali preposte alla riscossione e alla gestione delle entrate in regime di affidamento diretto;

- prevedere specifiche cause di incompatibilità per i rappresentanti legali, amministratori o componenti degli organi di controllo interni dei soggetti affidatari dei servizi;

- prevedere un codice deontologico dei soggetti affidatari dei servizi di riscossione e degli ufficiali della riscossione, da adottare con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Le varie forme di gestione della riscossione

Il quadro normativo di riferimento

Come è stato illustrato precedentemente, il legislatore italiano, accanto alla gestione diretta dei servizi delle entrate da parte degli enti, ha previsto un'ampia facoltà di esternalizzazione della gestione delle entrate tributarie mediante soggetti pubblici (soprattutto nella forma della gestione associata) e mediante soggetti privati, previa concessione o appalto di servizio.

La scelta della forma di gestione della riscossione delle proprie entrate deve essere adeguatamente motivata dall'Ente, attraverso un'analisi tecnico-economica, riguardo agli obiettivi di interesse pubblico che si intendono perseguire e dei vantaggi di economicità, di efficienza e di efficacia che si possono conseguire.

Inoltre, devono essere individuate, analiticamente, le risorse necessarie per la gestione del servizio.

Nell'ipotesi di affidamento a terzi dell'attività di riscossione delle proprie entrate, è necessario dare contezza, altresì, della convenienza del progetto sotto il profilo del raffronto costi-benefici con la gestione interna, e sotto il profilo del livello di qualità del servizio e del diverso grado di efficienza raggiungibile, e sempre che tale scelta non comporti oneri aggiuntivi a carico del contribuente, come espressamente indicato nell'art. 52 lett. c), e come meglio si vedrà nel proseguo.

Affinché l'affidamento (operato ai sensi dell'art. 52, comma 5, D.L.vo 446/1997) possa essere legittimo, è necessario che sia rispettato un duplice ordine di condizioni: in primo luogo, che siano rispettate le procedure dell'evidenza pubblica, e ancora che i soggetti incaricati siano iscritti nell'apposito albo tenuto presso il Ministero delle Finanze (di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/97).

Come più volte sottolineato anche dall'ANUTEL, (Associazione Nazionale Uffici Tributi Enti Locali), l'istituzione dell'albo nasce per porre rimedio ad una situazione di deregulation, nel quale numerose società operavano a nome dell'ente, percependo compensi esorbitanti, spesso calcolati sull'accertato, e non sul riscosso, con la paradossale conseguenza che l'ente corrispondeva all'affidataria una somma maggiore di quella percepita tramite l'attività di gestione dei tributi. Proprio dunque, per colmare la lacuna di controllo da parte dello Stato, e per assicurare in questo campo così delicato i requisiti di qualificazione, professionalità ed affidabilità negli interlocutori privati, si è posto fine all'abitudine degli "affidamenti selvaggi" di attività connesse al maneggio di denaro pubblico, che incidono notevolmente sul bilancio della comunità locale.

Attualmente, tutti i soggetti interessati – ad eccezione di Equitalia - si avvalgono, per la procedura di recupero mediante ingiunzione fiscale, del Regio decreto 639 del 1910 e, per la esecuzione, degli strumenti disciplinati nel titolo II del D.P.R. 602 del 73, in quanto compatibili.

Ciò vuol dire che il ruolo e l'ingiunzione fiscale appaiono formalmente equiparabili nei risultati; nei fatti, invece, sussistono ancora difficoltà operative: ad esempio, per la iscrizione di ipoteca su un immobile, se la stessa viene richiesta da Equitalia S.p.A. è completamente gratuita (tale disposizione è contenuta nel titolo II), se invece, è l'Ente che gestisce in proprio a richiedere l'iscrizione, potrebbe essergli richiesto il pagamento.

Inoltre, si pensi alla necessità di avere il controllo diretto sui procedimenti di esecuzione, con la conseguenza di avere personale abilitato all'attività di esazione (c.d. "Funzionari della Riscossione") - il cui costo graverà esclusivamente sull'ente locale - che esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione. I soggetti abilitati sono pochi e i comuni hanno forti limitazioni nell'assunzione di nuovo personale.

Altro problema è rappresentato dai limiti di accesso alle banche dati disponibili. Equitalia può consultare tutte le informazioni ivi contenute, compresa l'anagrafe dei conti finanziari, mentre limitazioni vi sono per i soggetti che riscuotono con l'ingiunzione fiscale.

La riscossione diretta

La gestione diretta consente sicuramente all'Ente di essere unico protagonista nella delicata attività di riscossione coattiva.

Gli obiettivi che un Ente in riscossione diretta intende raggiungere si possono così sintetizzare:

- garantire un governo unitario dell'azione di accertamento e riscossione che garantisca uniformità di indirizzi;
- garantire il controllo sostanziale sull'intero processo di gestione delle proprie entrate,
- garantire che i flussi finanziari vadano direttamente nei conti correnti dell'Ente;
- introdurre un nuovo approccio al contribuente, basato anche sulla possibilità di utilizzo di nuovi e più efficaci strumenti di relazione, focalizzato sulla riscossione, orientato all'ascolto dei cittadini e all'efficacia dei risultati.

Tuttavia, a regime, per produrre risultati significativi, necessita di: una implementazione dei sistemi informatici – che devono tendere ad una banca dati unificata di tutte le entrate dell'Ente -; un'implementazione del personale, percorsi di formazione e di riqualificazione professionale, per costruire le competenze necessarie a gestire una partita così delicata.

Inoltre, il sindaco deve nominare uno o più funzionari responsabili della riscossione, che esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione, ovvero quelle attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del RD 639/1910, in ottemperanza ai requisiti di legge (abilitazione e autorizzazione) richiesti per ricoprire il ruolo di degli ufficiali della riscossione.

Per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane, gli articoli 19 e 20 del Decreto Legge n. 95/2012, convertito in Legge n. 135/2012, fissano l'obbligo di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata attraverso Unioni di Comuni (ai sensi dell'articolo 32 del Decreto legislativo n. 267/2000) o convenzioni. Con il decreto legge n. 192/2014, convertito nella legge n. 11/2015, viene spostato di 1 anno, cioè al 31 dicembre 2015, il termine entro cui i piccoli Comuni devono completare la gestione in forma associata delle 9 funzioni fondamentali individuate dall'art. 14, co. 28, del d.l. n. 78/2010.

Inoltre, la nuova versione del comma 3-bis dell'art. 33 del d.lgs. n. 163/2006, stabilisce che: «I Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.

L'art. 8, comma 3-ter della legge 27 febbraio 2015, n. 11 ha fissato al 1° settembre 2015 l'entrata in vigore della disposizione de qua, sia per i lavori che per i servizi e le forniture.

Le uniche deroghe all'obbligo di procedere agli acquisti in forma aggregata sono riconosciute a favore degli enti pubblici impegnati nella ricostruzione delle località colpite da eventi sismici (Abruzzo e Province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo) e dei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti per acquisti di lavori, servizi e forniture di valore inferiore a 40.000 euro (art. 23-ter, commi 2 e 3, d.l. 90/2014).

Le centrali di committenza sono individuate, in maniera tassativa, nell'art. 33, comma 3-bis, del codice degli appalti, e sono definite nell'art. 3, comma 34, del Codice, come amministrazioni aggiudicatrici, che acquistano forniture e servizi destinati ad altre amministrazioni o aggiudicano appalti di lavori, forniture e servizi destinati ad altre amministrazioni.

L'affidamento ad una società "in house"

Con il Libro bianco del 1998, la Commissione Europea si è trovata ad affrontare il problema della specificazione del concetto di "appalto in house", cioè di quell'appalto in cui il servizio viene affidato ad un soggetto che non è terzo rispetto all'amministrazione appaltante, ma ne rappresenta una "longa manus".

Tale figura di delegazione organica "viene in evidenza quando l'Amministrazione realizza l'attività attraverso proprie strutture o servizi interni (autoproduzione) senza alcun ricorso al mercato, non venendo così in rilievo il diritto della concorrenza tra gli operatori economici proprio degli appalti pubblici e delle concessioni".

La Commissione non ha però affrontato direttamente il problema: nella "Comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario" si è limitata a riconoscere che, laddove esista tra il concedente ed il concessionario "una forma di delega interorganica che non esula dalla sfera amministrativa dell'amministrazione aggiudicatrice", appare dubbia la necessità di ricorrere ad una procedura di evidenza pubblica, come previsto dalla normativa comunitaria.

E' stata, invece, la Corte di Giustizia Europea a svolgere il delicato lavoro di enucleazione dei caratteri dell'appalto in house, in un contesto dottrinario, normativo e giurisprudenziale – sia nazionale che comunitario – non sempre chiaro ed univoco.

Fra il 1998 ed il 1999, nel corso di due processi, sono emersi due aspetti sintomatici nella delegazione interorganica: la dipendenza finanziaria e la dipendenza amministrativa, sia in termini gestionali che organizzativa.

In particolare, fra i due requisiti maggiore importanza ha assunto la dipendenza amministrativa, essendo essenziale poter rilevare, nell'appalto, l'effettiva influenza gestionale esercitata sull'appaltatore dall'ente.

La presenza di ambedue questi elementi in un appalto di servizi ha portato la Corte a ritenere non applicabile la direttiva europea n. 92/50 e, di converso, a ritenere perfettamente legittimo l'affidamento diretto del servizio.

In questa ipotesi, infatti, l'amministrazione autoproduce il servizio, avvalendosi di una struttura perfettamente inglobata: Il fine che si pone la Comunità Europea è infatti quello di evitare che, attraverso un uso distorto della figura di appalto in house, si possano violare i principi fondamentali della concorrenza e della trasparenza.

Con la sentenza Teckal, i criteri sopra enunciati sono stati meglio specificati ed ampliati.

A tale proposito la Corte ha avuto modo di chiarire che l'aver affidato un appalto di servizi ad un soggetto che sia un'amministrazione pubblica non implica, *tour court*, l'inapplicabilità della procedura ad evidenza pubblica; perché ciò sia possibile è necessario, invece, che l'affidatario non si configuri come soggetto terzo, estraneo all'amministrazione appaltante.

Pertanto, qualora l'Ente aggiudicatore dovesse esercitare sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e sempre che quest'ultimo svolga la maggior parte della sua attività a favore dell'Ente appaltante, allora si può parlare di *in house providing*.

La dottrina ha ulteriormente specificato che “non è sufficiente che il controllo venga esercitato a posteriori (ad esempio, mediante l'approvazione da parte dell'assemblea del bilancio di esercizio) o sugli organi attraverso la loro nomina (e revoca), dovendo tale controllo – affinché esso sia analogo a quello che viene esercitato sui propri servizi – riguardare l'esattezza e la regolarità della gestione corrente per accertare l'economicità, la redditività e la razionalità della società sottoposta a verifica. Il controllo, in altri termini, deve creare una situazione di dipendenza della società dall'ente locale, che permetta allo stesso di influenzare le decisioni che la società intende assumere.

Pertanto, i requisiti essenziali che devono connotare una società partecipata dall'Ente locale sono i seguenti:

- capitale interamente pubblico
- sulle quali l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale pubblico esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi
- che realizzano la parte più importante della loro attività con l'ente o con gli enti pubblici che le controllano.

L'articolo 18, comma 2-bis, del decreto legge 112/2008, convertito dalla Legge 06.08.2008, n. 133, come modificato da ultimo dall'art. 3, comma 5 – quinquies, legge n. 114/2014, ha innovativamente sancito che “Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le

aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello”.

Inoltre, c'è da considerare l'obbligo, imposto agli Enti Locali dall'art. 1, comma 611, della Legge 23/12/2014 n. 190 (legge di stabilità 2015), a decorrere dal 1° gennaio 2015, di avviare un processo di razionalizzazione delle società delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015.

Qualora si decidesse di affidare ad una società in house la riscossione coattiva, sarà necessario, altresì, definire:

- affidamento funzionale all'obiettivo di miglioramento nella gestione delle entrate di competenza;
- problematiche organizzative e gestionali legate all'attività di riscossione ed a quelle accessorie e di supporto, mediante la costituzione di un tavolo tecnico;
- gli aspetti normativi e contrattuali che disciplineranno i rapporti tra l'Ente e la società, le tipologie di attività oggetto di affidamento ed i principi alla base del sistema di monitoraggio, nonché la descrizione del piano delle attività e degli indicatori di riferimento.

Il legale rappresentante della società incaricata della riscossione dovrà nominare uno o più funzionari responsabili della riscossione che esercitino: le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione, ovvero quelle attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del RD 639/1910 (assistenza all'incanto, stesura del relativo), in ottemperanza ai requisiti di legge (abilitazione e autorizzazione) richiesti per ricoprire il ruolo di degli ufficiali della riscossione.

L'affidamento ad una società mista

Si considerano società miste, ai sensi dell'art. 52, comma 5, lettera b) del Decreto legislativo 446/1997, quelle:

- iscritte nell'albo
- i cui soci privati siano scelti, nel rispetto della disciplina e dei principi comunitari, tra i soggetti di cui ai numeri 1) e 2) della presente lettera,
- affidamento dei servizi di accertamento e di riscossione dei tributi e delle entrate sulla base di procedure ad evidenza pubblica.

Presso il Ministero delle Finanze è istituito l'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate di province e di comuni".

Il Decreto Ministeriale dell'11 settembre 2000, n. 289 contiene il Regolamento relativo all'albo.

Il ricorso al mercato, di regola, dovrebbe consentire all'ente di ottenere – a seguito dello svolgimento di una gara d'appalto – condizioni migliorative per quanto riguarda il servizio di riscossione (si pensi ai tempi e modi di riversamento e di rendicontazione più celeri e favorevoli rispetto a quelle oggi garantiti dall'Agente della riscossione). Tuttavia, anche in questo caso, lo scenario è alquanto confuso.

La scelta fra la gestione diretta e l'affidamento ad un soggetto esterno dovrebbe contemplare un'analisi comparativa sulle seguenti voci:

- riduzione dei costi , legati ad economie di scala e conoscenza;
- possibilità di ovviare alla carenza di alcune professionalità;
- superamento di alcune rigidità dovute al "blocco delle assunzioni";
- possibilità di rispondere in tempi rapidi all'innovazione tecnologica;
- la definizione di un corrispettivo contrattuale vincolato ad un risultato o performance e la presenza di un unico responsabile del risultato contrattuale;

Il contratto di servizio dovrebbe disciplinare i seguenti aspetti:

- Durata ed oggetto
- Impegni della società
 1. curare le controversie sorte per le proprie attività svolte per assicurare la riscossione coattiva delle entrate, tributarie e patrimoniali;
 2. assunzione della qualifica di agente contabile per la riscossione dei tributi comunali e delle altre entrate ;
 3. apertura di conti correnti dedicati;
 4. gestione dei rimborsi relativi a somme incassate a titolo di riscossione coattiva;

5. gestione delle rateazioni di somme da riscuotere coattivamente ;

6. Rendicontazione;

7. Nomina di uno o più Funzionari Responsabili della Riscossione

- Trattamento dei dati personali
- Impegni dell'Ente
- Compensi
- Rimborsi delle spese di riscossione coattiva
- Rapporti economico finanziari
- Commissione di vigilanza
- Penalità

Allo stesso contratto sarebbe opportuno che fosse allegato un piano annuale della riscossione coattiva, che esponga per anno, la tipologia, le quantità e la qualità attese dei servizi.

Inoltre, dovrebbe essere definito, d'accordo fra le parti, un sistema di monitoraggio e valutazione, finalizzato alla conoscenza dei fattori gestionali e alla determinazione del compenso spettante alla società.

Ai sensi dell'art. 7, comma 2, lettera gg septies, del D.L. 70/2011, nel caso di suo affidamento, la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse.

Il riversamento sul conto corrente di tesoreria dell'ente delle somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, deve avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente

Il legale rappresentante della società incaricata della riscossione dovrà nominare uno o più funzionari responsabili della riscossione che esercitino: le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione, ovvero quelle attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del RD 639/1910 (assistenza all'incanto, stesura del relativo), in ottemperanza ai requisiti di legge (abilitazione e autorizzazione) richiesti per ricoprire il ruolo di degli ufficiali della riscossione.

Non esiste, al momento, un sistema di rilevazione e monitoraggio dei risultati raggiunti e dei costi sostenuti dalle società di riscossione, diverse da Equitalia S.p.A., necessarie per svolgere un'attività di benchmarking tra le prestazioni, anche al fine di verificare la capacità, da parte di codeste società, di operare sull'intero territorio nazionale.

Vi è poi la determinazione della misura dell'aggio di riscossione da porre eventualmente a carico del debitore.

Come già visto, l'aggio sulla riscossione riconosciuto ad Equitalia, fissato dall'articolo 17 del Decreto Legislativo 112/1999, per i ruoli emessi dal 1° gennaio 2013, è pari al 8% delle somme iscritte a ruolo, di cui il 4,65% a carico del debitore e il 4,35% a carico del Comune, (se la cartella è pagata nei 60 giorni dalla notifica, completamente a carico del debitore, in caso contrario).

Nel caso di riscossione coattiva attraverso l'ingiunzione fiscale, il legislatore non ha individuato alcuna misura dell'aggio, precisando solamente, all'articolo 52, comma 5 del Decreto Legislativo 446/1997, che l'affidamento «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente», senza però esplicitare rispetto a quale parametro deve essere fatto il confronto.

Sulla questione è intervenuto il Consiglio di Stato, con sentenza 12 giugno 2012, n. 3413, statuendo che le norme sull'aggio del concessionario della riscossione sono applicabili solo al concessionario pubblico; il divieto di aggravio economico è riferito non «alla concorrente procedura di riscossione mediante ruolo ed ai suoi costi, ma alla procedura di ingiunzione fiscale gestita direttamente dall'amministrazione». Con questa norma, ad avviso del Consiglio di Stato, «il legislatore ha voluto cioè chiarire che l'affidare il servizio a terzi, ovvero a propria società in house, non deve determinare un aumento degli oneri per il debitore rispetto a quanto deriverebbe dalla diretta gestione della procedura da parte degli uffici comunali».

Ciò non vuol dire che l'attività non debba essere remunerativa per il soggetto terzo chiamato a svolgerla, poiché altrimenti tutte le gare andrebbero deserte, ma che tale voce economica non può gravare sul contribuente, se non per la parte corrispondente al costo che dovrebbe sopportare, qualora l'Ente gestisse direttamente la riscossione.

Pertanto, sarà necessario che l'Ente quantifichi in maniera precisa e dettagliata tutti i costi – sia diretti che indiretti - che dovrebbe sopportare in caso di gestione “in house”, che potranno essere ribaltati sul contribuente, in applicazione dell'art. 1196 c.c.; il costo della remunerazione del servizio reso, invece, rebus sic stantibus, dovrebbe essere a carico del Bilancio dell'Ente.

Lo strumento di riscossione diretta: l'ingiunzione

L'ingiunzione è un strumento derogatorio alla ordinaria procedura monitoria ingiuntiva di matrice giurisdizionale, inizialmente messo a disposizione delle sole persone giuridiche pubbliche.

Caduta in disuso successivamente all'entrata in vigore del DPR n. 43/1988, è stata ripristinata dall'art. 52 del d.lgs. 446/97.

La sua adozione non può essere estesa a soggetti diversi da quelli per i quali la legge lo ha predisposto: l'art. 13 delle Disposizioni preliminari al Codice Civile vieta l'analogia per le "leggi penali e per quelle che fanno eccezione a regole generali".

L'ingiunzione è:

- un ordine al debitore di pagare entro trenta giorni la somma dovuta.
- un atto amministrativo
- cumula in sé le caratteristiche del titolo esecutivo e del precetto.

L'ingiunzione fiscale trova il suo fondamento nel potere di autoaccertamento della Pubblica amministrazione ed è applicabile alle entrate:

- di diritto pubblico
- di diritto privato

L'ingiunzione è, altresì, espressione del potere di autotutela dell'ente, intesa quale possibilità, riconosciuta dalla legge all'amministrazione, di tutelare autonomamente la propria sfera d'azione, fatto salvo ogni sindacato giurisdizionale.

Il presupposto fondamentale è che il credito in base al quale viene emesso l'ordine di pagamento sia: certo, liquido, esigibile .

Ai sensi dell'art. della legge n. 212/2000 (Statuto del contribuente), l'ingiunzione deve indicare:

L'ufficio presso il quale è possibile chiedere informazioni

- Il responsabile del procedimento
- Le modalità, il termine, l'organo o l'autorità cui è possibile ricorrere

- L'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame dell'atto
- Il titolo esecutivo deve indicare l'eventuale precedente atto di accertamento
- Il termine entro cui pagare
- deve essere motivata in base ai presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che l'hanno determinata;
- se la motivazione fa riferimento ad altro atto non conosciuto dal contribuente, questo altro atto deve essere allegato, salvo che l'atto, che lo richiama (avviso di accertamento), non ne produca il contenuto essenziale.

Le ingiunzioni sono sottoscritte dal responsabile designato dall'ente per la gestione del tributo. La firma autografa del funzionario può essere sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile (Articolo 1, co. 87, legge n. 549/1995).

Per le entrate tributarie, l'ingiunzione rappresenta un atto riproduttivo del titolo esecutivo.

Per le entrate patrimoniali di diritto pubblico ha natura di accertamento, titolo esecutivo e precetto.

Per le entrate patrimoniali di diritto privato deve preesistere un titolo esecutivo.

Ai sensi dell'art. 21 D. Lgs. 46/99 “ ... le entrate previste dall'articolo 17 aventi causa in rapporti di diritto privato sono iscritte a ruolo quando risultano da titolo avente efficacia esecutiva”.

L'articolo 2 del regio Decreto 639/1910 prevedeva che l'ingiunzione fosse “vidimata e resa esecutoria dal pretore nella cui giurisdizione risiede l'ufficio che la emette, qualunque sia la somma dovuta”.

L'art. 229 del d.lgs. 19.2.1998, n. 51 sopprime il visto di esecutività e dispone l'esecutività di diritto dell'ingiunzione.

L'articolo 3 del Regio decreto citato individua il giudice competente a conoscere delle controversie aventi per oggetto l'ingiunzione.

Al riguardo, occorre distinguere a seconda del titolo sostanziale che sorregge la pretesa azionata con l'ingiunzione: in caso di entrata avente natura tributaria, la giurisdizione esclusiva è delle Commissioni tributarie, in applicazione del combinato disposto degli articoli 2 e 19 del D. Lgs. 546/1992, ad eccezione

della cognizione sugli atti che costituiscono la fase esecutiva, conoscibili dal giudice ordinario quale giudice dell'esecuzione .[Cass. SS.UU., 25.5.2005 n.10958].

Per le entrate patrimoniali, l'articolo 3 citato istituisce la competenza del Giudice ordinario, ripartita tra:

- giudice di pace (competente per le cause relative a beni mobili (art 812 cc e ss.) di valore non superiore a cinquemila euro)
- Tribunale.

L'art. 32 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69", ha introdotto un'importante novità, stabilendo che le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'articolo 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, sono regolate dal rito ordinario di cognizione di cui agli artt 163 e seguenti cpc.

Ciò comporta che l'opponente assume la qualità sostanziale e processuale di attore, mentre l'ente pubblico riveste quella di convenuto, con la conseguenza che quest'ultimo può proporre anche domande riconvenzionali, chiedendo una pronuncia di accertamento del credito e di condanna al suo pagamento. In tale ipotesi, una volta notificata la sentenza con la formula esecutiva, l'ente pubblico potrà procedere all'esecuzione forzata, emettendo una nuova ingiunzione che funga da atto di precetto..

La notificazione porta l'atto a legale conoscenza del destinatario, non ammette equipollenti, si perfeziona con formalità di legge, non rileva effettiva conoscenza.

La notifica è inesistente quando è:

- eseguita da chi non ha potere
- effettuata a chi non ha alcun collegamento con destinatario;
- effettuata con modalità assolutamente difformi da quelle di legge.

La notifica inesistente non è sanabile.

La notifica è nulla per:

- inosservanza delle disposizioni sulla persona a cui deve consegnarsi l'atto;

- incertezza assoluta sulla persona a cui stato consegnato l'atto;
- incertezza assoluta sulla data di notifica.

La nullità è sanata dal raggiungimento scopo (art. 156 c.p.c)

Ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 890/1982, "le norme sulla notificazione degli atti giudiziari a mezzo della posta sono applicabili alla notificazione degli atti adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, da parte dell'ufficio che adotta l'atto stesso .

Nel caso in cui il predetto ufficio possa avvalersi del disposto dell'articolo 54 del codice postale e delle telecomunicazioni, le tasse di spedizione dei pieghi sono poste a carico del destinatario.[...]"

Ai sensi dell'art. 10 della legge n. 265/1999, Le pubbliche amministrazioni possono avvalersi, per le notificazioni dei propri atti, dei messi comunali, qualora non sia possibile eseguire utilmente le notificazioni ricorrendo al servizio postale o alle altre forme di notificazione previste dalla legge.

L'ingiunzione è notificata, nella forma delle citazioni, da un ufficiale giudiziario addetto alla pretura o da un usciere addetto allo ufficio di conciliazione, i quali deve restituire all'ufficio emittente l'originale ingiunzione, munita del certificato di eseguita notificazione...per la effettuata notificazione è corrisposta allo ufficiale giudiziario o all'usciere del conciliatore la metà dei diritti spettanti, giusta la tariffa vigente, agli ufficiali giudiziari delle preture.

La relazione di notificazione certifica l'attività del notificatore ed è l'unica fonte di riscontro, con la conseguenza che "...le risultanze di detta relazione non possono essere interpretate o integrate successivamente" (Corte di Cassazione sentenze nn. 9217/1995; 5305 /1999 e 11315/2000).

Le misure cautelari ed esecutive

Decorso inutilmente, dalla notifica dell'ingiunzione, il termine fissato per il pagamento, il creditore ha a disposizione vari strumenti per soddisfare il proprio credito.

Innanzitutto, può promuovere le seguenti azioni civilistiche:

- il sequestro conservativo dei beni del debitore di cui all'articolo 2905 del Codice Civile;

- l'azione revocatoria di cui all'articolo 2901 del Codice Civile., cioè la dichiarazione di inefficacia degli atti di disposizione del patrimonio con i quali il debitore rechi pregiudizio alle ragioni del creditore;
- l'azione surrogatoria di cui all'articolo 2900 c.c., in forza della quale è prevista per il creditore la facoltà di esercitare diritti ed azioni di contenuto patrimoniale verso terzi che spetterebbero al debitore, ma che questi trascura di esercitare;
- l'impugnazione della rinuncia all'eredità, di cui all'articolo 524 c.c., in base al quale il creditore può farsi autorizzare ad accettare l'eredità in nome e luogo del debitore rinunziante al solo scopo di soddisfare il proprio credito sui beni ereditati.

Inoltre, può attivare le misure cautelari ed esecutive “extragiudiziali” disciplinate dagli articoli 45 e seguenti del d.p.r. 602/1973, in quanto compatibili:

- iscrivere il fermo amministrativo sui beni mobili registrati
- iscrivere l'ipoteca sui beni immobili
- procedere al pignoramento mobiliare o presso terzi
- procedere all'espropriazione forzata dei beni immobili
- effettuare ogni altra azione esecutiva, cautelare o conservativa che l'ordinamento attribuisce in genere al credito, ai sensi dell'art. 2740 cc., in base al quale il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri.

Le azioni esecutive sono dirette ad ottenere l'applicazione di misure e mezzi esecutivi diretti all'adempimento di un'obbligazione pecuniaria. Esse non sono esclusive, nel senso che sullo stesso bene possono rivolgersi più esecuzioni per soddisfare più creditori; sono cumulabili, cioè il creditore può valersi cumulativamente dei diversi mezzi di espropriazione forzata previsti dalla legge.

Le azioni cautelari non garantiscono il soddisfo immediato del creditore, ma sono volte ad evitare che i beni del debitore vengano sottratti alla sua disponibilità, in base al principio dell'art. 2740 citato.

In ambito tributario, le azioni cautelari ed esecutive sono caratterizzate dalla particolare natura del soggetto creditore e della funzione pubblica che quest'ultimo esercita.

- Il fermo amministrativo dei beni mobili registrati è una misura cautelare, attivata mediante l'iscrizione del fermo del bene mobile registrato nel Pubblico registro automobilistico. A seguito di ciò, il mezzo non può circolare.

L'iscrizione del fermo deve essere preceduta dalla notifica al debitore (o ai coobbligati iscritti nei pubblici registri) di una comunicazione, contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro 30 giorni, sarà eseguito il fermo, senza necessità di ulteriori comunicazioni, mediante iscrizione del provvedimento che lo dispone nei registri mobiliari.. Se, dopo il fermo, il debito continua a non essere pagato, si può sottoporre a pignoramento il bene fermato e venderlo all'asta.

Il fermo non viene iscritto se il debitore dimostra che il bene mobile è strumentale all'attività di impresa o della professione.

In caso di pagamento e conseguente cancellazione del fermo amministrativo su beni mobili registrati, il debitore non è tenuto a pagare le relative spese.

- L'ipoteca è una garanzia c.d. "reale" ed attribuisce al creditore i diritti ex art. 2808 c.c.:

- Il credito garantito viene soddisfatto con preferenza sul prezzo ricavato dall'espropriazione dei beni sui quali è stata iscritta;
- diritto di procedere ad esecuzione anche se il bene è passato in proprietà d'altri.

L'ipoteca può avere per oggetto beni del debitore o di un terzo e si costituisce mediante iscrizione nei registri immobiliari. L'iscrizione dell'ipoteca deve essere preceduta dalla notifica al debitore di una comunicazione, contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro 30 giorni, si procederà all'iscrizione di ipoteca, senza necessità di ulteriori comunicazioni.

Il decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 44/2012, ha stabilito che si può iscrivere la garanzia ipotecaria anche quando non si siano ancora verificate le condizioni per procedere all'espropriazione, purchè l'importo complessivo del credito per cui si procede non sia inferiore complessivamente a ventimila euro, anche al solo fine di assicurare la tutela del credito da riscuotere.

In ogni caso, l'iscrizione dell'ipoteca nei registri immobiliari non preclude la concessione al debitore della dilazione di pagamento .

Il pignoramento immobiliare: successivamente all'iscrizione di ipoteca, nel caso in cui il contribuente continui a non pagare il debito, si potrà procedere al pignoramento immobiliare, con cui ha inizio la procedura di vendita all'asta dell'immobile. In base alle attuali disposizioni legislative, non si può procedere all'espropriazione immobiliare se l'importo complessivo del credito per cui si procede è inferiore a 120 mila euro e sono passati sei mesi dall'iscrizione di ipoteca senza che il debitore abbia pagato.

Inoltre, il pignoramento immobiliare non può essere effettuato se l'immobile ha tutte le seguenti caratteristiche:

- è destinato a uso abitativo e il debitore vi risiede anagraficamente
- è l'unico immobile di proprietà del debitore

- non è di lusso, (cioè con le caratteristiche previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 agosto 1969, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 27 agosto 1969), ovvero è una villa (A/8), un castello o un palazzo di eminente pregio artistico o storico (A/9).

Il decreto legge 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha introdotto delle novità sulla vendita dei beni: il debitore ha facoltà di procedere alla vendita del bene pignorato o ipotecato al valore determinato ai sensi degli articoli 68 e 79 del dpr 602/73, con il consenso dell'agente della riscossione, il quale interviene nell'atto di cessione e al quale è interamente versato il corrispettivo della vendita. L'eccedenza del corrispettivo rispetto al debito è rimborsata al debitore entro i dieci giorni lavorativi successivi all'incasso.

L'avviso di vendita deve essere trascritto presso la Conservatoria dei Pubblici Registri Immobiliari, a norma dell'art. 555, secondo comma, del c.p.c., e, successivamente, notificato entro 5 giorni al soggetto nei confronti del quale si procede (in mancanza non può procedersi alla vendita).

L'avviso di vendita deve contenere:

- a) le generalità del soggetto nei confronti del quale si procede;
- b) la descrizione degli immobili con le indicazioni catastali[.];
- c) l'indicazione della destinazione urbanistica del terreno;
- d) il giorno, l'ora e il luogo del primo, del secondo e del terzo incanto, con intervallo minimo di venti giorni;
- e) dettaglio somme per cui si procede,
- f) il prezzo base dell'incanto;
- g) la misura minima dell'aumento da apportare alle offerte;
- h) l'avvertenza che le spese di vendita e gli oneri tributari concernenti il trasferimento sono a carico dell'aggiudicatario;

i) l'ammontare della cauzione ed il termine entro il quale deve essere prestata dagli offerenti;

l) il termine di versamento del prezzo;

m) l'ingiunzione ad astenersi da qualunque atto diretto a sottrarre alla garanzia del credito i beni assoggettati all'espropriazione e i frutti di essi.

- il pignoramento mobiliare: il funzionario della riscossione può ricercare le cose da pignorare nella casa del debitore e negli altri luoghi a lui appartenenti, pignorando tutti i beni che trova, ad eccezione di quelli impignorabili per legge (art. 514 cpc); del tutto redige apposito verbale di pignoramento. Ci sono, poi, beni relativamente impignorabili (art. 515,co.3, cpc), tra cui quelli strumentali per l'esercizio dell'attività d'impresa arte o professione; in tal caso, anche se il debitore ha la forma giuridica di società o esercita un'attività in cui ci sia prevalenza del capitale sul lavoro, il pignoramento potrà essere effettuato solo:

- nei limiti di un quinto del loro valore complessivo;

- qualora gli altri beni del debitore stesso, non strumentali, non siano sufficienti a soddisfare il credito azionato.

In caso di pignoramento mobiliare, il debitore deve essere nominato custode dei beni strumentali, il primo incanto è fissato non prima di 300 giorni dal pignoramento (eccezione alla efficacia temporale del pignoramento sancita dall'art. 53, primo comma, DPR 602/1973) e il provvedimento perde efficacia decorsi 360 giorni senza che sia stato effettuato il primo incanto .

- pignoramento presso terzi di crediti : l'Agente della riscossione può richiedere al terzo di pagare le somme di cui il contribuente è creditore entro i limiti dell'importo dovuto. Prima di procedere al pignoramento dei fitti o presso terzi, anche contemporaneamente all'adozione delle azioni esecutive e cautelari previste dalla legge, è possibile acquisire la dichiarazione del terzo debitore in cui lo stesso indicherà per iscritto, entro un termine non inferiore a 30 giorni dalla ricezione, i beni e le somme dovute al creditore.

Il pignoramento dei crediti presso terzi contiene l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al creditore, fino a concorrenza del credito per cui si procede:

a) nel termine di sessanta giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento, per le somme per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di tale notifica;

b) alle rispettive scadenze, per le restanti somme

Nel caso di pignoramento di fitti o pigioni, si ordina all'affittuario o all'inquilino di pagare il credito direttamente al creditore, fino a concorrenza del credito per cui si procede:

- a) nel termine di quindici giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento, per i fitti e le pigioni già scaduti;
- b) alle rispettive scadenze, per le restanti somme.

Con riferimento al pignoramento dello stipendio, il dl 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 44/2012, ha stabilito delle soglie per la pignorabilità dello stipendio e delle altre indennità connesse al rapporto di lavoro:

- o per importi fino a 2.500 euro la quota pignorabile è un decimo;
- o per somme comprese tra 2.500 e 5.000 euro è un settimo;
- o se si superano i 5.000 mila euro si applica la quota di un quinto, che costituisce il limite massimo pignorabile.

Il pignoramento non può includere l'ultimo stipendio affluito sul conto corrente del debitore

In tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a mille euro, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, intrapresa successivamente al 1° gennaio 2013, salvo il caso in cui l'ente creditore abbia notificato al debitore la comunicazione di inidoneità della documentazione, non si può procedere alle azioni cautelari ed esecutive prima del decorso di centoventi giorni dall'invio, mediante posta ordinaria, di una comunicazione contenente il dettaglio delle iscrizioni a ruolo.