

Accertamento e riscossione si uniscono in matrimonio

Addio cartella esattoriale

Addio, cartella esattoriale!!! I contribuenti che non verseranno spontaneamente le imposte che emergono dagli avvisi di accertamento emessi a decorrere dall'1 ottobre 2011 non riceveranno più l'intimazione di pagamento da parte di Equitalia (la società a capitale pubblico incaricata del servizio di riscossione dei tributi e contributi). Bando alle illusioni, però: non si tratta affatto di un passo verso quel rapporto di collaborazione e compliance tra Fisco e contribuenti che dovrebbe condurre ad un sistema fiscale nel quale l'Amministrazione Finanziaria, da un lato, esercita la propria potestà impositiva secondo canoni di trasparenza e imparzialità e i contribuenti, dall'altro lato, partecipano al gettito tributario in proporzione alla loro capacità contributiva.

La soppressione del ruolo esattoriale è, infatti, la conseguenza tecnica delle nuove disposizioni in materia di accertamento e riscossione introdotte dalla c.d. "manovra correttiva 2010"¹ per effetto delle quali si realizza la concentrazione della riscossione nell'accertamento. In altri termini, l'avviso di accertamento contiene già in sé l'intimazione al pagamento delle somme richieste per imposte, interessi e sanzioni.

Siamo in presenza di una riforma che, sotto certi profili, semplifica (a vantaggio del Fisco) l'iter di riscossione dei tributi ma che, al contempo, presenta aspetti di forte criticità per il cittadino-contribuente e per la tutela della sua sfera giuridico-patrimoniale e che, inoltre, modificherà regole operative e comportamenti dei professionisti preposti all'assistenza e alla difesa in materia di contenzioso tributario.

Cerchiamo, quindi, di comprendere la portata delle novità, gli effetti che queste andranno a riverberare sui comportamenti dei diversi attori coinvolti (Agenzia delle Entrate, Equitalia, contribuenti, professionisti del contenzioso tributario e Commissioni Tributarie) e di evidenziare, infine, "luci e ombre" del matrimonio tra accertamento e riscossione.

La concentrazione della riscossione nell'accertamento

La data di demarcazione è stata l'1 ottobre 2011.

Infatti, per gli avvisi di accertamento emessi fino al 30 settembre 2011 continua ad operare il tradizionale "doppio binario" rappresentato dall'avviso di accertamento con il quale l'Agenzia delle Entrate contesta le maggiori imposte e sanzioni e dalla cartella di pagamento con la quale (per effetto dell'iscrizione a ruolo) Equitalia procede alla riscossione del credito tributario.

Viceversa, per gli avvisi di accer-

di Pier Federico Carrozzo



Pier Federico Carrozzo

tamento emessi a decorrere dall'1 ottobre 2011 l'avviso di accertamento contiene anche l'intimazione ad adempiere, entro il termine di presentazione del ricorso, all'obbligo di pagamento degli importi in esso indicati. Decorsi 60 giorni dalla notifica l'avviso di accertamento diventa esecutivo e, trascorsi ulteriori 30 giorni dal termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste è affidata in carico a Equitalia anche ai fini della esecuzione forzata senza la preventiva

1. Legge n. 122 del 30 luglio 2010 di conversione del Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010.

notifica della cartella di pagamento. È opportuno sottolineare che il nuovo assetto qui rappresentato riguarda soltanto gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle Entrate relativamente ai periodi d'imposta 2007 e successivi ed aventi per oggetto le imposte sui redditi (IRES, IRPEF e relative addizionali), l'I.V.A. e l'I.R.A.P.². Restano, pertanto, esclusi i seguenti atti impositivi (per i quali continua a operare l'iscrizione a ruolo e la riscossione a mezzo cartella esattoriale nel caso di mancato pagamento delle somme dovute):

- gli avvisi di accertamento afferenti i periodi d'imposta antecedenti al 2007;
- gli avvisi emessi da altri Enti (quali, a titolo esemplificativo, i Comuni per i tributi locali);
- gli avvisi emessi dall'Agenzia delle Entrate per altre imposte (quali, a titolo esemplificativo, l'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali);
- avvisi derivanti dai controlli automatizzati e formali delle dichiarazioni dei redditi.

Il comportamento del contribuente

Ricevuto l'avviso di accertamento, il contribuente (o il professionista che lo assiste) dovrà capire in qua-

le tipologie lo stesso rientra: avviso esecutivo o avviso non esecutivo. Soffermandoci sulla prima fattispecie (avviso esecutivo), il contribuente, entro 60 giorni dalla notifica³, potrà adottare quattro scelte:

- a) definire per acquiescenza l'accertamento tramite l'integrale pagamento delle somme contestate (fruendo della riduzione a 1/3 o a 1/6 delle sanzioni irrogate);
- b) definire esclusivamente le sanzioni beneficiando della riduzione a 1/3 e presentare ricorso soltanto per le maggiori imposte contestate;
- c) presentare istanza di accertamento con adesione;
- d) impugnare l'avviso di accertamento attraverso la presentazione del ricorso all'Agenzia delle Entrate e la successiva costituzione in giudizio avanti la Commissione Tributaria Provinciale.

Nei casi prospettati alle lettere b) e d), il contribuente, pur presentando ricorso, dovrà versare a titolo provvisorio 1/3 delle maggiori imposte accertate e degli interessi maturati sulle stesse. Il pagamento de quo dovrà essere effettuato entro il termine di proposizione del ricorso (60 giorni elevati a 106 giorni per effetto della eventuale sospensione feriale). Nel caso raffigurato alla lettera c), qualora non sia raggiunto l'accordo con l'Agenzia delle Entrate, il contribuente (che fruisce di una sospensione dei termini di 90 giorni) potrà decidere di estinguere il contenzioso con il pagamento delle somme contestate ovvero impugnare l'avviso di accertamento entro il termine di 150 giorni dalla notifica (60 giorni "ordinari" + 90 giorni di sospensione) elevabili a 196 giorni per effetto della eventuale sospensione feriale. Chiarito che la presentazione del ricorso non sospende la riscossione delle somme richieste a titolo provvisorio (pari, come sopra precisato, a 1/3 delle maggiori imposte accerta-

te), il contribuente potrebbe chiedere la sospensione della riscossione:

- in via giudiziale, alla Commissione Tributaria Provinciale dimostrando che l'eventuale pagamento provocherebbe un danno grave e irreparabile e che il ricorso presentato non integra una "lite temeraria" sussistendo una parvenza di fondatezza giuridica delle eccezioni mosse contro l'atto impugnato;
- in via amministrativa, all'Agenzia delle Entrate qualora si ritenga di essere in presenza di un avviso di accertamento suscettibile di annullamento in via di autotutela da parte della stessa Agenzia per errori evidenti.

Il comportamento dell'Agenzia delle Entrate

Decorso 30 giorni dal termine ultimo per il pagamento⁴, l'Agenzia delle Entrate affida la riscossione a Equitalia. Le somme affidate in carico all'agente della riscossione ammontano:

- al 100% se il contribuente non ha presentato ricorso;
- a 1/3 se il contribuente ha presentato ricorso.

È importante osservare che in presenza di un fondato pericolo per l'esito positivo della riscossione, decorso 60 giorni dalla notifica dell'accertamento, l'Agenzia delle Entrate può affidare l'esazione delle somme contestate a Equitalia prima del decorso dei citati 30 giorni di tolleranza. Per "fondato pericolo per la riscossione" si intende il rischio che il credito erariale non possa essere soddisfatto per una seria incapienza del patrimonio del contribuente o per il comportamento dello stesso (il quale, ad esempio, potrebbe avere dolosamente compiuto atti di disseminazione dei propri beni⁵).

Il comportamento dell'agente della riscossione

Ricevuta la comunicazione con la quale l'Agenzia delle Entrate ha di-

2. L'Agenzia delle Entrate ha precisato che rientrano nell'ambito degli avvisi di accertamento esecutivi anche le imposte sostitutive di IRES, IRPEF e IVA nonché le ritenute alla fonte operate dai sostituti d'imposta.

3. Si rammenta che può intervenire la sospensione feriale dei termini dall'1 agosto al 15 settembre, con la conseguenza che il termine indicato ordinariamente in 60 giorni potrebbe essere elevato a 106 giorni (60+sospensione feriale di 46 giorni).

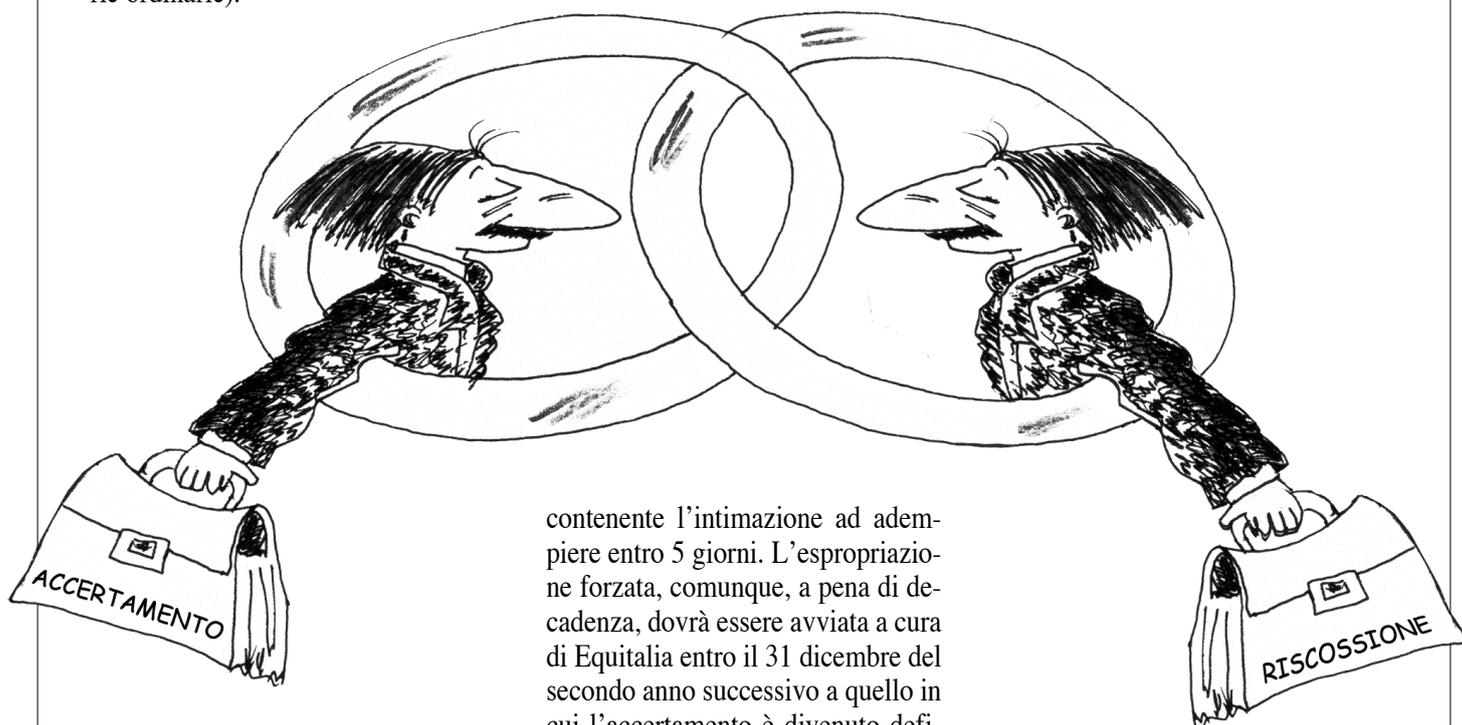
4. Ovvero decorso 90 giorni dalla notifica dell'avviso di accertamento, elevati a 136 giorni in caso di eventuale sospensione feriale o a 180 giorni in caso di presentazione dell'istanza di accertamento con adesione o ancora a 226 giorni in caso di accertamento con adesione abbinato alla sospensione feriale dei termini.

5. Si rammenta che chiunque, al fine di sottrarsi al pagamento delle imposte di ammontare superiore a 50mila euro, aliena simulatamente o compie altri atti fraudolenti sui propri beni idonei a rendere inefficace, anche solo in parte, la procedura di riscossione coattiva, compie un reato perseguibile con la reclusione da 6 mesi a 4 anni ovvero da 1 anno a 6 anni se l'evasione è superiore a 200mila euro.

sposto l'affidamento in carico delle somme da riscuotere, Equitalia per un periodo di 180 giorni non può intraprendere azioni esecutive ed espropriative nei confronti del contribuente pur potendo, comunque, porre in essere azioni cautelari e conservative (iscrizione di ipoteca su immobili⁶, fermo di autoveicoli e altri beni mobili registrati, revocatorie ordinarie).

sata, l'esecuzione forzata potrà essere avviata senza tenere conto della suddetta sospensione di 180 giorni. Per espressa previsione normativa se l'espropriazione forzata non è avviata entro un anno dalla notificazione dell'avviso di accertamento, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica di uno specifico avviso da parte di Equitalia

rammenta che (come affermato da Corte Costituzionale, Cassazione e stessa Agenzia delle Entrate), il differimento di 90 giorni dei termini opera a prescindere dall'esito finale del contraddittorio avviato con l'Ufficio e anche nel caso di verbale negativo redatto in notevole anticipo rispetto ai suddetti 90 giorni.



Tenendo conto del “valzer dei termini” cui ci obbliga la concentrazione della riscossione nell'accertamento, l'esecuzione della riscossione da parte di Equitalia risulta, di fatto, “congelata” per 406 giorni nel caso in cui il contribuente abbia presentato istanza di accertamento con adesione per la quale operi anche la sospensione feriale (60 giorni da notifica + 30 giorni per affidamento + 90 giorni per accertamento adesione + 46 giorni per sospensione feriale + 180 giorni). Peraltro, qualora l'Agente della riscossione venga a conoscenza (anche per *input* proveniente dall'Agenzia delle Entrate) di elementi idonei a dimostrare la sussistenza di un “fondato pericolo per la riscossione”, nell'accezione sopra preci-

contenente l'intimazione ad adempiere entro 5 giorni. L'espropriazione forzata, comunque, a pena di decadenza, dovrà essere avviata a cura di Equitalia entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo (per mancata impugnazione da parte del contribuente ovvero per il passaggio in giudicato della sentenza emessa dagli organi della Giustizia tributaria).

Il comportamento del professionista che assiste il contribuente

Per rallentare il “cronometro” della riscossione, il professionista che assiste e rappresenta il contribuente nel contenzioso tributario potrà utilmente valutare l'opportunità di presentare istanza di accertamento con adesione in modo da “guadagnare” il differimento di 90 giorni previsto dalla normativa per la presentazione del ricorso e spostare, quindi, in avanti il termine ultimo per il pagamento. A tale riguardo, peraltro, si

Inoltre, nel caso in cui si decida di presentare istanza di sospensione giudiziale della esecuzione dell'avviso di accertamento, sarà opportuno che il professionista anticipi il più possibile la costituzione in giudizio avanti la Commissione Tributaria senza attendere il termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso all'Agenzia delle Entrate. Infatti, più celere sarà la costituzione in giudizio più aumenterà la possibilità (peraltro

6. È opportuno evidenziare che l'iscrizione di ipoteca non è possibile per debiti tributari inferiori a 8mila euro e che per debiti tributari compresi tra 8mila e 20mila euro non è possibile iscrivere ipoteca se la richiesta del Fisco è contestata in giudizio e l'immobile rappresenta l'abitazione principale del contribuente.

non affatto scontata!!) di riuscire ad ottenere dai Giudici tributari una pronuncia sulla sospensione entro il termine di 180 giorni dall'affidamento del carico a Equitalia (all'interno del quale, come sopra illustrato, non possono essere intraprese azioni esecutive ed espropriative).

Il comportamento delle commissioni tributarie

Qualora il contribuente, avendo impugnato l'avviso di accertamento, abbia presentato istanza giudiziale di sospensione dell'esecuzione dell'atto, il Presidente della Commissione Tributaria fissa con decreto la trattazione dell'istanza. In caso di eccezionale urgenza il Presidente, con lo stesso decreto, potrebbe disporre la provvisoria sospensione dell'esecuzione fino alla pronuncia del collegio giudicante.

L'istanza di sospensione deve essere decisa entro 180 giorni dalla data di presentazione della stessa ma giova evidenziare che trattasi di un termine meramente ordinatorio e non perentorio (circostanza che, come vedremo oltre, rischia di essere pregiudizievole per il contribuente).

Nel caso di accoglimento della sospensione (che potrebbe, peraltro, essere anche subordinata alla prestazione di idonea garanzia, ad esempio con fideiussione bancaria o assicurativa), la trattazione del ricorso deve essere fissata non oltre 90 giorni dalla pronuncia.

Aspetti positivi e criticità della riforma della riscossione

Dopo avere illustrato gli aspetti salienti dei nuovi accertamenti esecutivi e gli effetti che gli stessi comporteranno per i diversi protagonisti del contenzioso tributario, siamo in grado di soffermarci sugli aspetti positivi e su quelli negativi della nuova procedura.

È innegabile che la concentrazione della riscossione nell'accertamento con l'assunzione da parte dell'atto

impositivo anche della funzione di titolo esecutivo e di precetto, che prima era propria dell'iscrizione a ruolo e della cartella esattoriale, è fatto estremamente positivo per l'Amministrazione Finanziaria almeno sotto due profili:

- si assiste ad una semplificazione procedurale indotta dal fatto che non esisterà più un doppio onere di notifica, prima dell'avviso di accertamento (a cura dell'Agenzia delle Entrate) e poi della cartella esattoriale (a cura di Equitalia). Ciò ridurrà il rischio che l'effettivo incasso delle somme contestate con l'atto di accertamento possa essere compromesso da errori di notifica da parte del concessionario del servizio di riscossione;
- l'accorciamento dei tempi medi di riscossione permetterà il miglioramento del rapporto tra somme incassate e somme accertate a beneficio del reale gettito tributario. Purtroppo, la realizzazione dei vantaggi sopra rappresentati viene perseguita attraverso un sostanziale indebolimento della posizione del contribuente. Pur riconoscendo che la soppressione del ruolo non pregiudica in assoluto la tutela del contribuente, il quale manterrà la possibilità di impugnare l'atto contenente la pretesa impositiva e di chiedere la sospensione dell'esecutività dello stesso, non ci si può esimere dal richiamare l'attenzione su alcuni aspetti critici della riforma.

• *“Solve et repete”*

È risaputo che un numero considerevole di avvisi di accertamento viene annullato o significativamente riformato con le sentenze degli organi della Giustizia tributaria e che, pertanto, l'originaria pretesa impositiva avanzata dall'Agenzia delle Entrate molto spesso viene “smontata”. Il rischio reale è, allora, che il contribuente sia obbligato al pagamento “accelerato” di imposte e interessi non dovuti. In sostanza,

il contribuente prima è obbligato al pagamento (*solve*) per poi chiedere il ristorno di quanto indebitamente versato (*repete*). Sarebbe stato auspicabile, per attenuare la sensazione di vessatorietà che aleggia in talune fattispecie impositive, che l'esecutività degli avvisi di accertamento non coinvolgesse anche gli atti fondati su presunzioni (quali, ad esempio, gli accertamenti fondati sugli studi di settore o sul “redditometro”).

• *Manca di trasparenza nei confronti del contribuente*

Il sistema, così come è stato concepito e strutturato, non permette al contribuente di essere a conoscenza di alcuni passaggi fondamentali che possono avere pesanti ripercussioni sulla propria sfera giuridico-patrimoniale.

In primo luogo, non è assolutamente contemplato che il contribuente sia informato su quando avviene l'affidamento del carico dall'Agenzia delle Entrate a favore di Equitalia e questo “passaggio di testimone” tra l'Ufficio impositore e il concessionario della riscossione è cruciale poiché è da questo momento che Equitalia può già porre in essere azioni cautelari e conservative. Per porre il contribuente nella condizione di monitorare che non siano stati commessi abusi a proprio danno attraverso il compimento di procedure esecutive prima dei termini previsti sarebbe stato sufficiente prevedere un onere di informativa a carico dell'Agenzia delle Entrate circa l'avvenuto affidamento del carico a Equitalia.

In secondo luogo, nessuna comunicazione al contribuente è prevista quando al sussistere di un “fondato pericolo per la riscossione” l'Agenzia delle Entrate anticipa l'affidamento in carico a Equitalia ovvero Equitalia anticipa l'esecuzione forzata senza rispettare la sospensione di 180 giorni operante in via ordinaria. Si è dell'avviso che questa

“omertà” nei confronti del contribuente presenti profili di incostituzionalità atteso che il destinatario del provvedimento viene ostacolato nell’assunzione di una pronta e tempestiva difesa contro azioni pregiudizievoli della propria sfera giuridico-patrimoniale.

• *Irregolare notifica dell’avviso di accertamento*

Cosa accade se la notifica dell’avviso di accertamento non viene effettuata o viene effettuata in modo irrituale e non corretto?

Con il sistema del ruolo, se l’avviso di accertamento non perveniva, per qualsiasi ragione, al contribuente, questi veniva a conoscenza della pretesa impositiva al momento del ricevimento della cartella esattoriale. In siffatte situazioni, il contribuente poteva impugnare la cartella chiedendone la nullità per il solo fatto dell’omessa o irregolare notifica dell’accertamento. Con l’esecutività dei nuovi avvisi di accertamento la posizione del contribuente diventa più debole poiché, nel caso qui prospettato, la conoscenza della pretesa impositiva potrebbe aversi solo nel momento in cui il patrimonio del contribuente stesso viene aggredito da Equitalia.

Esiste incertezza su quali siano i rimedi attivabili da parte del contribuente in caso di omessa o irrituale notifica dell’avviso esecutivo: l’auspicio è che sia valorizzato l’orientamento giurisprudenziale⁷ in base al quale il pignoramento può essere impugnato avanti alla Commissione Tributaria poiché il contribuente, di fatto, si sta opponendo all’accertamento mai notificato.

• *Aggio di riscossione: sanzione impropria?!?*

La norma prevede che se il contribuente non provvede al pagamento delle somme dovute, queste sono maggiorate oltre che degli interessi di mora (calcolati dal giorno successivo alla notifica dell’atto) anche

dell’aggio a favore di Equitalia nella misura del 9%. Non si può non osservare⁸ che l’eccessiva onerosità della misura dell’aggio di riscossione rischia di fare assumere allo stesso la natura di sanzione impropria. Peraltro, i dubbi di legittimità costituzionale derivano anche dal fatto che:

- l’aggio compete interamente a Equitalia per il solo fatto di avere ricevuto in affidamento il carico dall’Agenzia delle Entrate, anche se non potrà in essere alcuna attività (come accade, ad esempio, nel caso in cui il contribuente paghi spontaneamente in ritardo);
- non viene fissato un importo massimo spettante, in valore assoluto, a Equitalia che non avrà più neppure l’onere di notificare la cartella esattoriale;
- l’aggio di riscossione si applica anche sugli interessi di mora con la conseguenza che Equitalia ha tutto l’interesse a che il contribuente paghi il più avanti possibile nel tempo atteso che il ritardo alimenta gli interessi di mora che, a loro volta, in modo perverso, alimentano l’aggio di riscossione.

Ma vi è di più: poiché il contribuente può chiedere la rateizzazione delle somme a Equitalia solo dopo che si è perfezionato l’affidamento del carico da parte dell’Agenzia delle Entrate (ovvero decorsi 30 giorni dal termine ultimo per il pagamento delle somme contestate), ne deriva che la rateizzazione in discorso comprenderà necessariamente anche l’aggio. Tale situazione non può non apparire penalizzante e sarebbe stato auspicabile prevedere che qualora il contribuente adempia regolarmente alla rateazione, senza costringere Equitalia a porre in essere azioni ulteriori, l’aggio di riscossione non è dovuto (o è dovuto in una misura ridotta).

Eppure Equitalia, nel comunicato stampa diramato il 5 ottobre 2011,

parla di “strumentalizzazioni” e di “allarmismi ingiustificati nei confronti dell’accertamento esecutivo”.

• *Commissioni Tributarie al collasso?!?*

Essendo facilmente pronosticabile un vertiginoso incremento delle istanze di sospensione dell’esecuzione, esiste il serio rischio che le Commissioni Tributarie (notoriamente alle prese con gravi carenze di Giudici, personale e mezzi) siano “ingolfate” nella loro operatività con la inevitabile conseguenza di rallentare drasticamente i tempi della giustizia tributaria.

Secondo i dati contenuti nella relazione 2010 sul contenzioso, redatta dal Ministero dell’Economia - Dipartimento delle Finanze, già nel 2010 (prima, quindi, del “matrimonio” tra accertamento e riscossione che si sono uniti in unico atto) sono arrivate sui tavoli dei Giudici tributari circa 155.000 domande di sospensione e quelle decise sono state circa 82.000 (che, però, includono anche quelle presentate nell’anno 2009). Inoltre, dallo studio emerge un grave squilibrio territoriale circa i tempi mediamente necessari per il vaglio delle istanze: infatti, si spazia dai 32-33 giorni delle Commissioni tributarie di Trento e Bolzano per giungere a circa 473 giorni delle Commissioni di Enna e Siracusa e, addirittura, a circa 583 giorni per i Giudici di Catania!!!

Appare, allora, evidente che per i contribuenti residenti in alcune province la presentazione di una domanda di sospensione dell’esecuzione si tramuterà in una tutela illusoria e soltanto di facciata.

Pier Federico Carrozzo
Dottore Commercialista

7. Vedasi in proposito Commissione Tributaria Provinciale di Treviso n. 23 del 4/3/2009 - Commissione Tributaria Provinciale di Piacenza n. 71 del 29/6/2009 - Corte di Cassazione n. 20294 del 04/10/2011.

8. Vedasi in proposito la Circolare n. 22/2011 emessa dall’Istituto di Ricerca del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti.