

INTRODUZIONE

L'art. 1, comma 4, della legge 28 settembre 1998, n. 337, prescrive che il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenti annualmente al Parlamento una relazione dettagliata circa lo stato del servizio di riscossione dei tributi.

La presente relazione fornisce, in una prospettiva di continuità con la precedente relazione, un quadro completo dell'andamento dell'attività di riscossione delle entrate tributarie riferito all'anno in corso, evidenziando le principali novità che hanno contribuito, sotto il profilo legislativo ed amministrativo, a segnare un altro significativo passo nel processo di riforma della riscossione.

La relazione è suddivisa in tre aree principali:

- a) la riscossione da accertamento e controllo (ruoli, istituti conciliativi, avvisi bonari e comunicazioni);
- b) la riscossione spontanea (tramite modelli F24 e F23);
- c) le compensazioni.

Nella relazione sono riportati in tabella i dati di sintesi più significativi ai fini della descrizione dei fenomeni interessati; in Appendice sono riportati ulteriori dati di dettaglio distribuiti in funzione di diverse variabili quali il settore di attività economica del contribuente e la distribuzione territoriale delle riscossioni.

Il paragrafo 6.3 contiene l'elenco aggiornato dei principali provvedimenti legislativi e degli atti amministrativi adottati dall'Agenzia dell'Entrate in materia di riscossione coattiva.

2. Gli interventi normativi

2.1 Misure di contrasto all'evasione da riscossione: i poteri di accesso degli agenti della riscossione

Con l'articolo 35 del c.d. "decreto Bersani - Visco" (decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248), successivamente modificato dal decreto collegato alla manovra finanziaria per il 2007 (decreto legge 4 luglio 2006, n. 223), sono stati riconosciuti a Riscossione s.p.a. ed alle società da questa partecipate, denominate "agenti della riscossione", incisivi strumenti di contrasto al fenomeno dell'evasione da riscossione.

In particolare, il comma 25 della disposizione in commento ha previsto l'accesso, ai soli fini della riscossione mediante ruolo e previa autorizzazione rilasciata dai direttori generali degli agenti della riscossione, alle informazioni che le banche, la società Poste Italiane s.p.a., nonché gli intermediari e gli operatori finanziari sono tenuti a rilevare con riferimento a qualsiasi soggetto che intrattenga con loro rapporti o effettui, per conto proprio ovvero per conto o a nome di terzi, qualsiasi operazione di natura finanziaria.

Si tratta dei dati che, sulla base di quanto disposto dall'art. 7, comma 6, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605 - come modificato dall'art. 37 del medesimo decreto "Bersani-Visco" - affluiscono in un'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria.

Con un parallelo intervento normativo in materia di sanzioni, vale a dire inserendo il comma 1-*bis* nell'art. 10 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, il legislatore ha reso applicabile alle ipotesi di violazioni dei nuovi obblighi di comunicazione telematica, la sanzione amministrativa già prevista per l'inosservanza agli obblighi di trasmissione di dati, notizie e documenti richiesti dall'Amministrazione finanziaria nell'ambito dei poteri di accertamento.

L'obbligo di comunicazione in parola, come disposto dalla stessa norma, riguarda i rapporti ancora in essere alla data del 1° gennaio 2005, ancorché cessati successivamente; mentre non è configurabile alcun obbligo in relazione a soggetti con i quali il rapporto sia cessato prima di quella data.

Sempre ai soli fini della riscossione mediante ruolo, è consentito, a mente del comma 26 del citato art. 35 del d.l. n. 223 del 2006, l'accesso "a tutti i restanti dati rilevanti",

mediante apposita richiesta, da presentare “anche in via telematica”, ai soggetti pubblici o privati che li detengono, “con facoltà di prendere visione e di estrarre copia degli atti riguardanti i predetti dati, nonché di ottenere, in carta libera, le relative certificazioni”.

In sede di conversione del decreto, è stato stabilito che, per l’attuazione di entrambe le tipologie di accesso, l’Agenzia delle Entrate individua in modo selettivo i dipendenti degli agenti della riscossione che possono accedere ai dati ed utilizzarli.

Il comma 25-*bis* del citato art. 35 del decreto in commento - inserito con l’art. 2, comma 7, del decreto collegato alla manovra finanziaria (d.l. 3 ottobre 2006, n. 262) - contiene una delle misure più incisive previste dal disegno di riforma della riscossione: in caso di morosità nel pagamento di importi da riscuotere mediante ruolo complessivamente superiori a venticinquemila euro, gli agenti della riscossione, previa autorizzazione del direttore generale, possono esercitare le facoltà e i poteri che la legge riserva all’Amministrazione finanziaria e al Corpo della Guardia di Finanza, per l’accertamento delle violazioni in materia di Iva e di imposte sui redditi.

Gli agenti della riscossione possono, quindi, accedere nei locali destinati all’esercizio dell’attività commerciali, agricole, artistiche o professionali dei debitori morosi, al fine di acquisire copia di “tutta la documentazione utile” all’individuazione di eventuali crediti di cui tali soggetti sono titolari nei confronti di terzi (fatture, contratti, etc.).

Nel caso in cui il predetto accesso debba essere effettuato in locali che siano adibiti anche ad abitazione è necessaria, in analogia a quanto già stabilito in materia di IVA, l’autorizzazione anche del Procuratore della Repubblica.

2.2 Modifiche al D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602

Con l’articolo 2 del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, recante “Misure in materia di riscossione”, il legislatore ha inteso rendere ancora più efficace l’azione di riscossione coattiva, apportando incisive modifiche alle disposizioni contenute nel d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, ed introducendo nuovi istituti finalizzati a contrastare il fenomeno dell’evasione da riscossione.

Di seguito si illustrano gli interventi legislativi più significativi.

2.2.1 Dichiarazione stragiudiziale del terzo

L'art. 2, comma 8, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262 (collegato alla manovra finanziaria 2007) ha interamente riscritto l'art. 75-*bis* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, definendo compiutamente la dichiarazione stragiudiziale del terzo debitore del soggetto iscritto a ruolo e dei relativi coobbligati.

Prima di procedere al pignoramento, ma anche simultaneamente all'adozione delle altre azioni esecutive e cautelari previste, l'agente della riscossione può chiedere ai terzi debitori del soggetto iscritto a ruolo e dei suoi coobbligati di indicare per iscritto, ove possibile in modo dettagliato, le cose e le somme da loro dovute a tali soggetti.

Tale strumento si colloca, dunque, in una fase intermedia tra l'inizio dell'esecuzione ed il pignoramento. Naturalmente, in caso di esito positivo di tali richieste, si potrà procedere alla fase esecutiva vera e propria, mediante pignoramento delle somme dovute al debitore moroso.

Per esplicita previsione normativa, nelle richieste indirizzate al terzo deve essere fissato un termine per l'adempimento, non inferiore a trenta giorni dalla ricezione.

Colui che omette la dichiarazione stragiudiziale, nonché colui che la rende in modo infedele, incorre nella sanzione amministrativo-pecuniaria da 2.065 euro fino a 20.658 euro, prevista dall'articolo 10 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, per le ipotesi di omessa o infedele trasmissione dei dati, notizie o documenti richiesti nell'ambito dei poteri di accertamento dell'Amministrazione finanziaria in materia di imposte dirette ed IVA.

All'irrogazione della sanzione provvede, su segnalazione dell'agente della riscossione, l'ufficio locale dell'Agenzia delle entrate - competente in ragione del domicilio fiscale del soggetto cui è stata rivolta la richiesta, con le modalità previste dal d.lgs. 472 del 1997 per le violazioni in materia tributaria.

Inoltre, il novellato art. 75-*bis* del d.P.R. n. 602 del 1973 prevede che gli agenti della riscossione possano procedere al trattamento dei dati acquisiti senza rendere l'informativa prevista dall'articolo 13 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

2.2.2 Procedimento speciale di espropriazione presso terzi

A seguito delle modifiche apportate all'art. 72-*bis* del citato d.P.R. n. 602 del 1973, il procedimento speciale di espropriazione presso terzi, già previsto per i soli crediti derivanti da rapporti di lavoro, è stato esteso a tutti i pignoramenti presso terzi, con la sola esclusione dei crediti pensionistici.

Tale procedura speciale prevede che l'atto di pignoramento, da notificare personalmente al debitore ed al terzo nella forma prescritta dal codice di procedura civile, possa contenere, in luogo della citazione a comparire davanti al giudice per rendere la dichiarazione di cui all'articolo 547 del c.p.c., l'ordine al terzo di pagare le somme dovute direttamente all'agente della riscossione, fino alla concorrenza del credito per il quale si procede.

Entro quindici giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento, devono essere pagate le somme non ancora corrisposte, per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di notifica; poi, alle rispettive scadenze, le restanti somme che risultano dovute.

Nel caso di inottemperanza all'ordine di pagamento, a differenza di quanto stabilito per la dichiarazione stragiudiziale (*vedi par. 2.2.1*), non è applicabile alcuna sanzione.

Tuttavia, l'agente della riscossione può comunque attivare la procedura del pignoramento presso terzi secondo le norme previste dal rito ordinario. In tal caso, il pignoramento dei crediti del debitore verso terzi o di cose del debitore che sono in possesso di terzi, si esegue mediante atto notificato personalmente al terzo ed al debitore; il terzo viene citato a comparire davanti al giudice dell'esecuzione al fine di rendere la dichiarazione mediante la quale specifica di quali cose o di quali somme è debitore o si trova in possesso, e quando ne deve eseguire la consegna o il pagamento. I beni pignorati vengono assegnati al creditore/agente della riscossione ovvero vengono venduti.

2.2.3 *Compensazione volontaria con i crediti d'imposta*

Con l'art. 2, commi 12 e 13 del medesimo decreto legge n. 262 del 2006 è stata introdotta la possibilità per l'iscritto a ruolo di effettuare il pagamento delle somme dovute mediante "compensazione volontaria" con i crediti d'imposta di cui risulti titolare.

La nuova disposizione contenuta nell'art. 28-ter del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, prevede, infatti, che l'Agenzia delle Entrate, in sede di erogazione di un rimborso d'imposta, laddove il beneficiario del rimborso risulti iscritto a ruolo, segnala tale circostanza all'agente della riscossione che ha in carico il ruolo, e contestualmente mette a disposizione dell'agente stesso le somme da rimborsare, sulle apposite contabilità aperte presso le competenti sezioni di Tesoreria provinciali dello Stato.

A seguito della segnalazione, l'agente della riscossione notifica all'interessato una proposta di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito iscritto a ruolo. Nei sessanta giorni successivi a tale notifica, le azioni volte al recupero delle somme iscritte a ruolo sono sospese e il debitore è invitato a comunicare se intende aderire alla proposta di compensazione.

In caso di accettazione, le somme vengono riversate all'ente creditore. In caso contrario, ovvero di inutile decorso del termine di sessanta giorni, l'agente della riscossione deve comunicare, in via telematica, all'Agenzia delle Entrate di non aver ottenuto l'adesione e contestualmente è tenuto a riprendere le attività di riscossione temporaneamente sospese.

La compensazione volontaria può essere effettuata con riferimento a tutte le entrate iscritte a ruolo dall'Agenzia delle Entrate. Tuttavia, è possibile estendere tale modalità di riscossione anche a somme iscritte a ruolo dalle altre Agenzie fiscali nonché dagli enti previdenziali, mediante la stipula di apposita convenzione, che regoli, fra l'altro, le modalità di trasmissione da parte dell'Agenzia delle Entrate della segnalazione relativa alla presenza di un rimborso fiscale di cui risulta titolare il soggetto iscritto a ruolo, nonché delle modalità di ripartizione, tra gli enti creditori, dei rimborsi spese spettanti all'agente della riscossione a copertura degli oneri sostenuti per le attività connesse alla proposta di compensazione.

2.2.4 Sospensione dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni

Un'ulteriore misura di contrasto all'evasione da riscossione di grande efficacia deterrente è contenuta nell'art. 48-*bis*, inserito nel d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, dal decreto legge collegato alla manovra finanziaria per il 2007.

Sulla base di tale disposizione normativa, le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, hanno l'obbligo di verificare, anche in via telematica, se il beneficiario sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un importo complessivo pari almeno allo stesso importo.

In caso affermativo, le amministrazioni pubbliche e le società a prevalente capitale pubblico non possono procedere al pagamento e devono segnalare tale circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, affinché ponga in essere le previste attività di recupero delle somme iscritte a ruolo.

2.3 Disposizioni in materia di versamenti diretti

L'articolo 37, comma 49, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 ha stabilito che a decorrere dal 1° gennaio 2007 i contribuenti titolari di partita IVA sono tenuti ad utilizzare, anche tramite intermediari, modalità telematiche di versamento delle imposte, dei premi, dei contributi di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 241 del 1997, nonché delle entrate spettanti agli enti e alle casse previdenziali di cui all'articolo 28, comma 1, dello stesso decreto.

Tale disposizione è finalizzata ad una più efficiente gestione dei versamenti, e apporta notevoli vantaggi sia per il contribuente, che ha così l'assicurazione certificata del buon fine dei versamenti, nonché la possibilità di correggere eventuali errori nei dati presenti nelle deleghe fino a cinque giorni prima della scadenza, sia per l'Amministrazione finanziaria, in quanto grazie all'impiego dei canali telematici è possibile conseguire una sensibile riduzione degli errori commessi dagli intermediari all'atto della trasmissione delle deleghe, nonché dei costi dovuti per l'attività di intermediazione.

Con la legge finanziaria per il 2007, al fine di contrastare l'indebita effettuazione delle compensazioni previste dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, è stato inoltre introdotto l'obbligo di comunicazione preventiva all'Agenzia delle Entrate delle operazioni di compensazione di importo superiore a 10.000 euro.

In base all'art. 1, comma 30, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, infatti, i titolari di partita IVA comunicano, in via telematica, l'importo e la tipologia dei crediti oggetto della compensazione che intendono effettuare, entro il quinto giorno precedente quello dell'operazione stessa.

Se entro il terzo giorno successivo a quello di detta comunicazione, l'Agenzia delle Entrate non invia alcuna risposta al contribuente, si forma il silenzio assenso.

Il successivo comma 31 della citata norma di legge prevede che le modalità di attuazione di tale disposizione, nonché le procedure di controllo volte ad impedire l'utilizzo indebito di crediti, siano definite con un apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate.

2.4 Gli interventi amministrativi ed i contributi interpretativi dell'Agenzia delle Entrate

Con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, emanato il 18 dicembre 2006, in attuazione dell'art. 35, comma 26-*bis*, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, sono stati individuati i criteri selettivi per l'accesso, da parte dei dipendenti degli agenti della riscossione, ai dati di cui ai commi 25 e 26 del medesimo articolo 35 (*vedi par. 1.1*).

E' stato stabilito che l'indicazione dei dipendenti autorizzati all'accesso dal Direttore generale di ciascun agente della riscossione, avviene "sulla base di valutazioni di competenza e professionalità", tra quelli che presentino determinati requisiti, differenziati per le due ipotesi di accesso.

In particolare, per l'accesso ai dati finanziari, i dipendenti, oltre ad avere un rapporto di lavoro con l'agente della riscossione da almeno due anni, devono possedere l'abilitazione all'accesso, secondo le modalità previste dal DM 16 novembre 2000, al sistema informativo dell'Amministrazione finanziaria, mediante la procedura denominata "ARCO"; mentre, per l'accesso ai "restanti dati rilevanti", è sufficiente che i dipendenti siano in servizio presso l'agente della riscossione da almeno un anno.

Con tale provvedimento, è stata rigorosamente limitata la discrezionalità attribuita in materia dalla legge ai direttori generali degli agenti della riscossione.

Per evitare possibili abusi, inoltre, il provvedimento ha previsto che, limitatamente all'accesso ai dati finanziari, l'autorizzazione deve riguardare ciascun accesso.

Con la circolare n. 28/E del 4 agosto 2006, l'Agenzia delle Entrate, nel fornire i primi chiarimenti in merito alle disposizioni recate dal decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, ha, tra l'altro, precisato, a commento della norma contenuta nell'art. 35, comma 26-*quinqies*, del citato decreto, che ha inserito tra gli atti impugnabili dinanzi alla Commissione tributaria provinciale il fermo di beni mobili registrati e l'iscrizione di ipoteca, che, poiché tale modifica normativa è intervenuta in sede di conversione del decreto in commento, la stessa entra in vigore unitamente alla legge di conversione, vale a dire alla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Con la risoluzione n. 2/E dell'11 gennaio 2007, l'Agenzia delle Entrate è intervenuta in materia di dilazione del pagamento, precisando che, nonostante la previsione normativa contenuta nell'art. 19, comma 2, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, per cui la richiesta di rateazione deve essere presentata “prima dell'inizio della procedura esecutiva”, il contribuente può presentare istanza di rateazione delle somme iscritte a ruolo anche se è stata dichiarata la sua irreperibilità nel verbale redatto dall'ufficiale della riscossione.

Ciò, in quanto tale disposizione non può essere interpretata in senso contrastante con l'esigenza di conseguire un rapido e sicuro recupero del credito iscritto a ruolo, né con quella di consentire al debitore che si trovi in temporanea difficoltà economica di assolvere ratealmente all'obbligazione tributaria.

Pertanto, il verbale di irreperibilità del debitore non costituisce causa ostativa alla concessione della rateazione delle somme iscritte a ruolo.

3. Le entrate riscosse da accertamento e controllo

Tab. 1 - Riscossione da istituti conciliativi per tipologia d'imposta *

ANNO	ISTITUTI CONCILIATIVI	IRPEF	IRPEG	ILOR	IVA	REGISTRO	ALTRE IMPOSTE DIRETTE	TOTALE	VALORE MEDIO MENSILE
2005	Accertamento con adesione	155	84	3	83	20	1	346	59,58
	Acquiescenza - mancata impugnazione	78	10	0	0	61	4	153	
	Conciliazione giudiziale	32	99	39	0	0	46	216	
	TOTALE	265	193	42	83	81	51	715	
2006	Accertamento con adesione	258	163	1	132	28	1	583	75,00
	Acquiescenza - mancata impugnazione	119	23	0	0	75	4	221	
	Conciliazione giudiziale	14	63	12	0	0	7	96	
	TOTALE	391	249	13	132	103	12	900	

Importi in milioni di euro

*Dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attraverso l'accesso alla procedura dell'Osservatorio delle Entrate (MAGISTER)

Tab. 2 - Riscossioni da ruolo su base provinciale e regionale 2005

Riscossioni da ruoli post-riforma anno 2005							
	Somme iscritte a ruolo riscosse	Interessi di mora riscossi	Riscosso totale	Quota Riscosso a seguito di procedure coattive*	Di cui a seguito di		
					fermi amministrativi	iscrizioni ipotecarie	altre procedure coattive
CHIETI	7,1	0,3	7,4	0,20	0,07	0,10	0,04
L AQUILA	6,0	0,4	6,4	1,02	0,16	0,73	0,14
PESCARA	7,2	0,3	7,5	0,50	0,05	0,19	0,26
TERAMO	5,9	0,3	6,2	0,55	0,19	0,29	0,06
ABRUZZO	26,2	1,3	27,5	2,27	0,46	1,30	0,51
MATERA	2,9	0,2	3,1	0,64	0,06	0,33	0,25
POTENZA	12,0	0,3	12,3	0,63	0,06	0,37	0,20
BASILICATA	14,9	0,5	15,4	1,27	0,12	0,70	0,45
CATANZARO	4,1	0,2	4,3	0,95	0,20	0,73	0,02
COSENZA	6,3	0,4	6,7	2,10	0,22	1,67	0,21
CROTONE	2,1	0,1	2,2	1,79	0,30	1,44	0,05
REGGIO CALABRIA	21,4	0,4	21,8	0,50	0,06	0,41	0,03
VIBO VALENTIA	1,2	0,1	1,3	0,27	0,07	0,18	0,02
CALABRIA	35,1	1,2	36,3	5,60	0,85	4,42	0,33
AVELLINO	6,6	0,3	6,9	1,23	0,30	0,48	0,44
BENEVENTO	4,5	0,2	4,7	0,70	0,21	0,41	0,07
CASERTA	12,7	0,9	13,6	4,60	0,88	2,97	0,74
NAPOLI	46,4	2,9	49,3	12,34	1,89	8,20	2,26
SALERNO	11,7	0,7	12,4	2,54	0,53	1,78	0,24
CAMPANIA	81,9	5,0	86,9	21,41	3,81	13,84	3,76
BOLOGNA	27,4	1,4	28,8	6,63	0,73	4,28	1,62
FERRARA	8,8	0,5	9,3	1,54	0,13	1,10	0,31
FORLI CESENA	7,2	0,4	7,6	1,50	0,20	1,04	0,26
MODENA	17,4	0,7	18,1	2,56	0,59	1,19	0,78
PARMA	10,6	0,4	11,0	2,67	0,74	1,37	0,56
PIACENZA	5,7	0,3	6,0	1,32	0,24	1,03	0,05
RAVENNA	7,1	0,4	7,5	2,06	1,01	0,82	0,23