

Entrate locali, nuovi spazi per un efficace recupero fiscale. Le nuove regole per l'agevolazione della riscossione previste dalla Legge di Bilancio 2020

Andrea Angeli* e Alessandro Canzoneri**

Il recupero delle somme evase dai contribuenti è un'attività importante non solo per le amministrazioni pubbliche centrali ma anche per quelle locali. Su un totale di circa 110 miliardi di euro di *tax gap*, infatti, si stima che il mancato gettito derivante da alcuni dei più importanti tributi locali sia intorno al 10% del totale. Si tratta perciò di ammontare di una certa rilevanza, che spetterebbe agli enti locali e regionali e che potrebbe contribuire a superare le difficoltà economiche degli enti a maggior ragione in un contesto di diffusa carenza di risorse come quello attuale.

Agevolare l'attività di recupero fiscale da parte degli enti locali rappresenta un importante segnale da parte del Governo nei confronti di amministrazioni e cittadini, a favore della diffusione della politica della legalità. Prima del manifestarsi dell'evento pandemico e dell'introduzione delle manovre economiche, che hanno sospeso l'attività di recupero per alcuni mesi, la Legge di Bilancio 2020 è intervenuta su questo tema principalmente da due punti di vista: l'ampliamento dei margini di autonomia da parte degli enti e la riduzione dei tempi del recupero.

GAP DELLE ENTRATE TRIBUTARIE LOCALI

Dati in milioni di euro

Tipologia di imposta	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
IRAP	8.753	8.544	8.395	5.618	5.633	5.550
IMU	3.892	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872
TASI	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	251	247
Totale tax gap locale	12.645	13.704	13.535	10.731	10.873	10.669
% sul tax gap totale	11,7%	12,8%	12,0%	10,0%	10,0%	N.D.

* Le stime relative al 2017 sono provvisorie

Fonte: Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva - Anno 2019

L'evasione dei tributi locali riguarda diversi tipi di entrate tributarie (IMU, TARI, TASI, ecc.) e patrimoniali (canoni, contravvenzioni, rette scolastiche, ecc.) che possono variare significativamente dal punto di vista dell'entità della somma evasa. Se per le imposte di livello centrale il compito di recuperare le imposte evase è affidato unicamente all'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdeR) a cui sono stati conferiti particolari poteri, per il recupero delle somme locali ogni ente può decidere se svolgere in proprio questa attività o affidare il servizio di accertamento e riscossione ad un soggetto terzo o ad AdeR stessa. Per molti di questi tributi, spesso di minore entità, può però, risultare difficile e non remunerativo da parte dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione (AdeR) attivare tutti i poteri necessari per realizzare questa attività. Fino ad oggi, i soggetti incaricati della riscossione dei tributi locali non hanno potuto far uso dei medesimi strumenti conferiti all'Agenzia delle Entrate. La Legge di Bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160) è intervenuta estendendo la disciplina relativa all'accertamento esecutivo anche agli enti locali con riferimento agli atti emessi a far data dal 1° gennaio 2020 ed aventi ad oggetto sia entrate tributarie che patrimoniali.

Possono utilizzare questo strumento sia gli enti locali che gestiscono in proprio il servizio di accertamento e riscossione, sia i concessionari privati o le società in house a cui tale servizio può essere affidato. Restano escluse, invece, le Regioni per le quali continuano a valere le vecchie regole di riscossione.

Sul piano pratico gli accertamenti esecutivi o cosiddetti "impoesattivi" introducono una sensibile contrazione del tempo intercorrente tra la fase di accertamento e quella della riscossione. Gli avvisi di accertamento emessi dagli enti, infatti, conterranno da ora in poi anche l'intimazione di pagamento (o atto di precepto con la formula esecutiva) che consentirà di passare

in tempi brevi alla fase della riscossione senza aver bisogno di un'ulteriore notifica al contribuente della cartella di pagamento o dell'ingiunzione fiscale.

Prima di tale intervento le fasi del procedimento di riscossione degli atti di accertamento erano tre. La prima consisteva nella notifica al contribuente dell'atto o dell'avviso di accertamento entro 5 anni dalla scadenza del termine per il versamento dell'imposta, pena la decadenza. La seconda fase, anche questa sottoposta al regime decadenziale, consisteva nella notifica al contribuente del titolo esecutivo necessario per la riscossione coattiva (cartella di pagamento o ingiunzione fiscale), da effettuarsi entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui l'atto di accertamento acquisiva definitività. L'ultima fase era quella della riscossione forzata vera e propria che doveva avvenire entro il termine di prescrizione di 5 anni.

L'introduzione dell'accertamento esecutivo semplifica il procedimento brevemente descritto in quanto accorpa in un unico provvedimento l'atto di accertamento tributario e l'atto di natura esecutiva (ingiunzione o cartella di pagamento), riducendo in questo modo le fasi del procedimento di riscossione.

Dal 1° gennaio 2020, infatti, gli avvisi di accertamento costituiranno anche titolo esecutivo per la riscossione coattiva evitando così l'ulteriore procedimento di formazione e notifica della cartella di pagamento o dell'ingiunzione fiscale. Perciò, una volta notificato l'avviso di accertamento, l'ente locale avrà a disposizione 5 anni per avviare l'azione di recupero coattivo. La nuova disciplina permette quindi di far partire l'azione di recupero dopo i termini per il ricorso (si veda più avanti) e tale circostanza, oltre a comportare una riduzione dei tempi, rappresenta anche un ulteriore vantaggio per gli enti ritardatari. Se prima, infatti, essi avevano tempo 3 anni per notificare al contribuente il titolo esecutivo, scaduti i quali sarebbe intervenuta la decadenza, con l'accertamento esecutivo non esiste più il termine decadenziale ma solo quello prescrizione con tutti i benefici che esso comporta: la prescrizione può essere interrotta o sospesa in qualsiasi momento (e per più volte) con la notifica di un atto di messa in mora, mentre la decadenza non può mai essere interrotta e può essere sospesa solo nei casi espressamente indicati dalla legge.

Analizzando i tempi minimi imposti dalla nuova disciplina, lo schema seguente mostra che la riscossione forzata potrà essere avviata dopo appena 120 giorni dalla notifica dell'atto di accertamento. Se però il contribuente propone ricorso, le azioni esecutive restano bloccate per 180 giorni dall'affidamento in carico degli atti al soggetto legittimato alla riscossione forzata. Tale termine è ridotto a 120 giorni nel caso in cui il riscossore coincida con il soggetto che emesso l'accertamento.

- Giorno 1:** notifica dell'atto/avviso di accertamento che è in sé anche titolo esecutivo e che deve recare espressamente l'indicazione del soggetto che procederà alla riscossione delle somme anche ai fini dell'esecuzione forzata.
- Giorno 60:** scadenza ordinaria del termine per il ricorso e per il pagamento delle somme dovute da parte del contribuente (per alcuni tributi sono previsti tempi superiori con conseguente slittamento delle fasi successive).
- Giorno 90:** passati trenta giorni dal termine per il ricorso, la riscossione delle somme richieste può essere affidata in carico al soggetto legittimato alla riscossione forzata.
- Giorno 120:** passati sessanta giorni dal termine per il ricorso, può essere avviata la riscossione forzata.

In aggiunta alle disposizioni relative all'accertamento esecutivo, la legge di bilancio è intervenuta anche con riferimento ad altri aspetti che si legano, sia pur indirettamente, all'attività di riscossione e che attendevano da tempo una risoluzione legislativa.

La prima novità, che riguarda l'azione vera e propria di riscossione forzata, deriva dalla possibilità per tutti i soggetti legittimati sulla base del titolo esecutivo (che siano direttamente gli enti impositivi, AdeR o i concessionari privati) di procedere all'espropriazione forzata con i poteri, le facoltà e le modalità previsti dalle disposizioni che disciplinano l'attività di riscossione coattiva. Prima di questo intervento legislativo non tutti questi soggetti avevano tale legittimazione.

Un ulteriore aspetto, a questo proposito, è quello che riguarda la disciplina del funzionario della riscossione la cui nomina, prima di tale intervento, poteva avvenire, da parte del Sindaco, solo a seguito di una specifica abilitazione da parte del funzionario subordinata al superamento di un concorso nazionale indetto dal Ministero dell'Economia, l'ultimo dei quali si è tenuto nel 2003.

Per ovviare alla carenza di funzionari abilitati a ricoprire tale ruolo, la nuova disciplina prevede che la nomina del funzionario della riscossione possa avvenire ad opera del dirigente, o in assenza di questo dal responsabile apicale dell'ente tra i dipendenti in possesso almeno di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado e che hanno superato un esame di idoneità, previa frequenza di un apposito corso di preparazione e qualificazione organizzato anche dall'ente stesso.

Un'altra importante novità riguarda il divieto per i concessionari terzi di incassare le somme dovute all'ente impositore che dal 1° gennaio 2020 dovranno essere versate direttamente

nelle casse degli enti. Ciò impedisce una pratica che avveniva spesso in passato e che ha portato, in non pochi casi, a risvolti di natura penale dovuti alla distrazione fraudolenta di denaro pubblico da parte dei concessionari.

Infine, la nuova disciplina introduce anche dei cambiamenti a favore dei cittadini. Il primo concerne l'estensione della possibilità di dilazionare il pagamento dovuto (fino a un massimo di 72 rate mensili) a tutti gli importi dovuti, mentre in precedenza tale previsione era rimessa alle decisioni dei singoli regolamenti locali. Tuttavia, il mancato pagamento di due rate (anche non consecutive) nell'arco di sei mesi comporta la decadenza automatica da tale beneficio. Il secondo cambiamento riguarda la riduzione dell'importo dell'aggio di riscossione. Infatti, se allo stato attuale la maggior parte delle riscossioni attuate dagli enti o dai concessionari privati prevedeva come l'addebito di un aggio parificato a quello dell'AdeR (pari al 6% delle somme dovute senza limiti in valore assoluto), con la nuova disciplina la misura dell'aggio sarà pari al 3% o al 6% (a seconda che si paghi entro o oltre 60 giorni dalla notifica dell'atto) ed è previsto un tetto massimo pari rispettivamente a 300 o a 600 euro. È doveroso sottolineare che la riforma stabilisce una disparità di trattamento che privilegia la riscossione effettuata da AdeR in quanto, da una parte, viene mantenuto l'aggio pari al 6%, e, dall'altra, gli interessi di mora scattano per AdeR dal giorno successivo a quello di notifica dell'atto di accertamento mentre per i concessionari privati e gli enti si applicano decorsi 30 giorni dall'esecutività dell'atto (quindi 90 giorni dopo la notifica).

* IRPET

** IFEL

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
e Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili, Giovanni Morandini
e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:

Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE
Tel. 055/459111 - Fax 055/4591240 - e-mail: redazione@irpet.it