



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana  
Assessorato Regionale dell'Istruzione  
e della Formazione Professionale

  
Fondo Sociale Europeo



## Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA del 23 marzo 2012 POR FSE 2007 – 2013 Regione Siciliana Asse VII – Capacità Istituzionale Progetto AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - *LINEA COMUNI*

Area bilancio e gestione delle risorse finanziarie, Patto di Stabilità e nuovo sistema dei controlli interni dei Comuni

Responsabile di Linea	Franco Peta
Laboratorio	1.C Regolamenti sulla disciplina delle nuove imposte locali (IUC, TASI, TARI) e aspetti critici della gestione: riscossione e contenzioso
Sede	Messina
Esperto/i	Salvatore Barresi
Contributo	Caratteristiche dell'attuale modello di gestione del recupero crediti per le Pubbliche Amministrazioni

**Formez**<sub>PA</sub>





Unione europea  
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana  
Assessorato Regionale dell'Istruzione e  
della Formazione Professionale



Fondo Sociale Europeo



SICILIA  
FONDO SOCIALE EUROPEO  
PROGRAMMA OPERATIVO 2007-2013

**CONVENZIONE TRA REGIONE SICILIANA E FORMEZ PA**  
**POR FSE 2007-2013 – REGIONE SICILIANA – ASSE VII – CAPACITÀ ISTITUZIONALE**  
**AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - LINEA COMUNI**  
**AREA BILANCIO E GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE, PATTO DI STABILITÀ E NUOVO SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI DEI COMUNI**

Laboratorio	Argomento	Sede
<p>Accompagnamento alla redazione dei regolamenti sulla disciplina delle nuove imposte locali: IUC, TASI, TARI, IMU</p>	<p><b>LABORATORIO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Principali caratteristiche dell'attuale modello di gestione del recupero crediti per le Pubbliche Amministrazioni (P.A.)</li> <li>• Possibili evoluzioni sui modelli di gestione dei crediti anomali da parte della P.A., anche con uno sguardo agli approcci adottati in altri mercati</li> <li>• I fattori abilitanti, le sfide realizzative e i benefici attesi dei modelli evoluti di recupero crediti nella P.A.</li> </ul>	<p>Messina</p>
<p>1.C</p>	<p><b><i>Dr. Salvatore BARRESI</i></b></p>	<p>19.12.2014</p>



**Formez** PA

## **FORMEZ PA - Attività a supporto degli enti locali**

Con l'obiettivo di supportare gli enti locali nell'attività amministrativa connessa all'applicazione della IUC, attraverso la Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA - POR FSE 2007- 2013 – Regione Siciliana – Asse VII – Capacità Istituzionale - AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITA' ISTITUZIONALE- LINEA COMUNI - Area Bilancio e gestione delle risorse finanziarie, Patto di Stabilità e nuovo sistema dei controlli interni dei Comuni, Formez ha organizzato un'articolata attività di supporto agli enti locali, concretizzata in uno specifico piano di lavoro, che si svilupperà attraverso un accompagnamento alla redazione dei Regolamenti sulla disciplina delle nuove imposte locali: IUC, TASI, TARI, IMU.

Nell'ambito delle attività di supporto amministrativo agli enti locali, saranno a disposizione modelli e schemi di regolamenti tipo per l'applicazione dell'imposta che dovranno essere adottati dai Comuni, nonché documenti tipo necessari per l'attuazione della IUC ed, in particolare, le deliberazioni tipo relative ai termini di riscossione per la TASI.

L'attività di supporto agli enti locali prevede i Laboratori e diversi interventi di accompagnamento in materia di IUC, destinati agli amministratori, ai segretari e al personale degli uffici tributi degli enti locali.

In qualsiasi momento, gli amministratori, i segretari e il personale degli uffici tributi degli enti locali possono sottoporre problemi o quesiti brevi per posta elettronica all'esperto consulente del Formez PA. L'indirizzo al quale spedire i quesiti è [saxbarresi@live.com](mailto:saxbarresi@live.com) (**Dr. Salvatore BARRESI**) che risponderà entro il termine di tre giorni lavorativi dall'inoltro della richiesta.

Periodicamente saranno raccolti in un unico documento i quesiti che arrivano dagli operatori degli enti locali e le relative risposte del consulente in materia di IUC. I riepiloghi dei quesiti e delle risposte costituiranno una preziosa banca dati informativa per gli operatori del settore.

## Nuova introduzione del “riordino della disciplina dei tributi locali”

Oggi agli enti locali, principalmente ai comuni ed alle provincie, in base alla nuova introduzione del “riordino della disciplina dei tributi locali” (d.lgs. 15 dicembre 1997 n.446 titolo III-) è concessa la potestà di regolamentare le entrate tributarie, per cui il rapporto con i cittadini dovrebbe essere facilitato e snellito.

Nell'esercitare tale potestà l'ente locale deve porsi un fine: quello di attuare, al massimo, la semplificazione del rapporto con il contribuente, non creando adempimenti che, per termini e modalità, risultino vessatori o poco comprensibili; conseguentemente il cittadino, per tenere un atteggiamento corretto, dovrà documentarsi presso l'ente locale che ha emanato il tributo.

Pertanto, si evidenzia che a seguito della riforma della Pubblica Amministrazione (d.lgs. n.29/1993; legge n.127/1997 e dlgs n.80/1998) la distinzione tra l'indirizzo politico-amministrativo, affidata al Sindaco, e le funzioni di gestione, affidate ai dirigenti in via esclusiva, è molto accentuata.

## Nuova introduzione del “riordino della disciplina dei tributi locali”

Con l'entrata in vigore della legge 27 luglio 2000 n.212, dello statuto del contribuente e della nuova formulazione dell'art.2 del D.Lgs. 546/1992, così come voluta dal comma 2 dell'art.12 della legge 28.12.2001 n.448 (legge finanziaria 2002) i rapporti tra il cittadino-contribuente e gli enti impositori sono profondamente cambiati.

Infatti sono demandate alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali” nonché le sovrimposte, le addizionali, gli interessi ed ogni altro accessorio con la sola esclusione delle controversie riguardanti gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento.

## Nuova introduzione del “riordino della disciplina dei tributi locali”

Va detto subito che l'originario testo, del citato art.2, conteneva l'area della giurisdizione tributaria in un ambito più limitato in quanto la norma elencava tassativamente le imposte su cui il giudice tributario poteva intervenire e le materie che la norma non menzionava dovevano ritenersi escluse dalla sua cognizione.

La nuova formulazione, invece, contenuta nel comma 2/art.12 legge 28.12.2001 n.448, comprende tutti i tributi, comunque denominati, nessuno escluso, tranne i soli casi previsti esplicitamente dalla stessa norma.

La vera novità consiste nell'abbandono dell'impostazione di una giurisdizione limitata in relazione ai titolari del potere impositivo e o al tipo di imposta per diventare una giurisdizione di tipo generale nel campo dell'imposizione, priva dei limiti precedentemente indicati, cioè si è passati da una giurisdizione di tipo enumerativo ad una improntata alla generalità.

Da oggi tutte le controversie in materie tributarie, anche relative a tributi che verranno istituiti, restano attribuite alla giurisdizione tributaria senza necessità di altre disposizioni ad hoc sul contenzioso.

Altra novità importante è costituita dalla devoluzione generale alla Giurisdizione Tributaria delle vertenze nascenti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative nel settore tributario, introdotta dall'inciso contenuto nella formulazione del richiamato art.12: “comunque irrogate da uffici finanziari”. La materia non è individuata dal fatto oggettivo della penalità amministrativa collegata all'evento tributario, ma dal soggetto titolare della potestà irrogatoria. Così l'applicazione di una sanzione proveniente da un Ufficio di tipo o di natura finanziaria è assoggettata al controllo della Giurisdizione Tributaria.

E' evidente che alla nuova formulazione dell'art.2 citato dovrebbe seguire, in tempi brevi, la riscrittura dell'art.19 dello stesso dlgs che menziona gli atti impugnabili, formulato quando la giurisdizione tributaria non era di ordine generale.

# Accertamento e Riscossione

## “due facce di una stessa medaglia”

In tema di finanza locale, accertamento e riscossione sono due procedimenti tecnico-giuridici che si pongono come “due facce di una stessa medaglia”. Esse si completano nel senso che la loro azione combinata realizza le risorse finanziarie per gli Enti locali.

Nella legislazione tributaria erariale, i due procedimenti hanno avuto sempre disciplina autonoma; nella fiscalità locale, fino a tutto il 2006, non è esistita disciplina applicativa separata per i due procedimenti.

Con la legge finanziaria del 2007 (L. 296 del 27/12/2006) anche per la disciplina locale è stata emanata la normativa con riconoscimento e regolamentazione autonoma delle due fasi. In allineamento a quanto previsto dalla legislazione erariale, la L. 296/2006 ha disciplinato ai co. 161-162, la fase accertativa; al co. 163 la fase riscossione.

Ad oggi quindi la fase ACCERTAMENTO – è tale il percorso tecnico-giuridico votato alla definizione dell’an e del quantum debeatur – ha una sua completa autonoma disciplina. Altrettanto, la fase RISCOSSIONE – votata a conseguire il materiale incasso dei tributi definiti in fase accertamento – ha una sua completa autonoma disciplina.

Le due “facce” trovano il loro compendio normativo – come testè detto – in tre soli commi dell’art. 1 della citata legge 296/2006: il 161 ed il 162, nonché il 163.

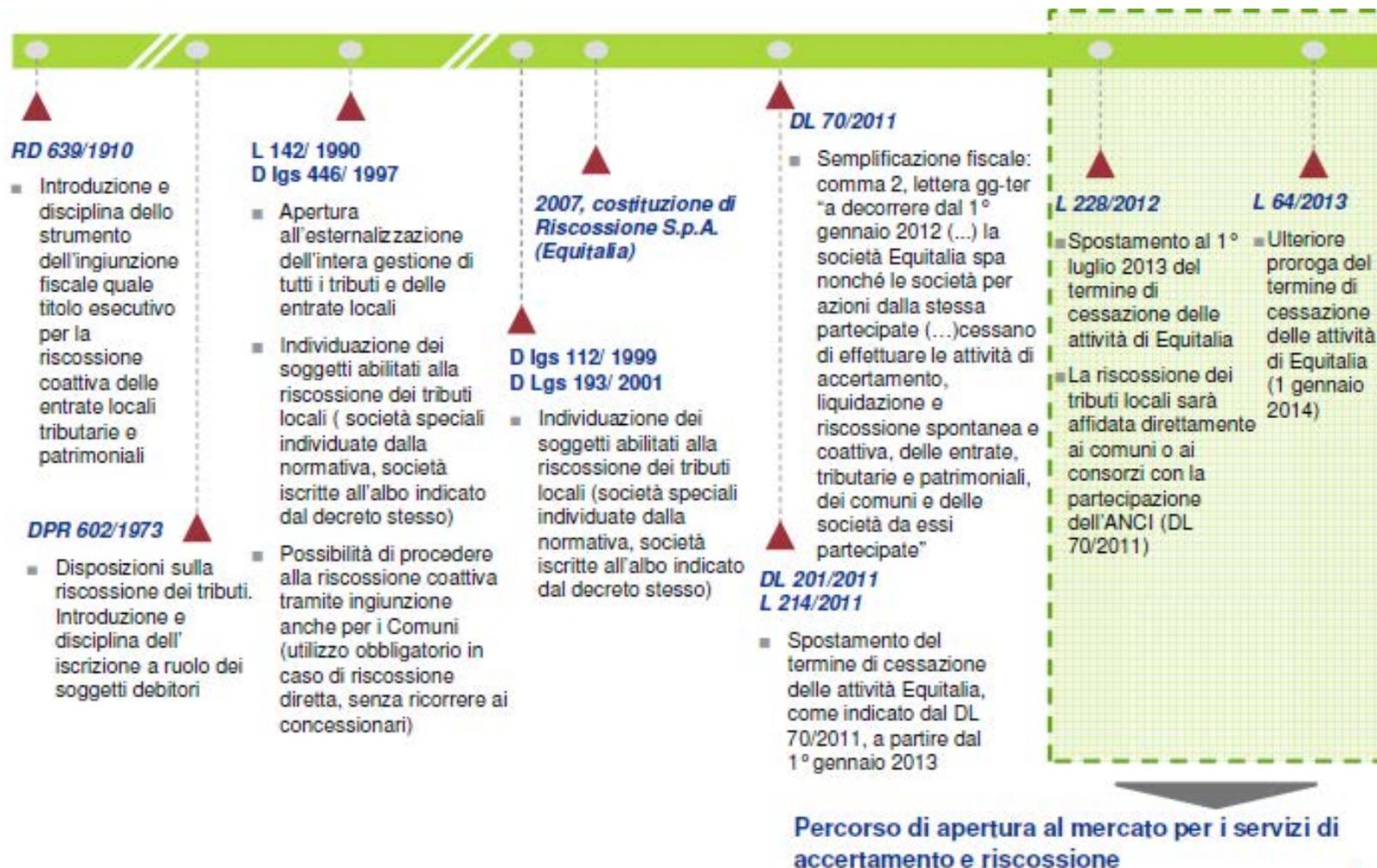
Ai fini della imposizione erariale la disciplina è affidata a due intere articolate e complesse leggi, una per ciascuna delle due fasi: il D.P.R. 29/9/1973 n. 600 per l’ACCERTAMENTO composto di n. 77 articoli, oltre 21 duplicati, ed oltre gli allegati A e B; il D.P.R. 29/9/73 n. 602 per la RISCOSSIONE, composto di 105 articoli senza tener conto di 18 duplicati e delle abrogazioni.

# Gli obiettivi del Laboratorio

Il percorso del laboratorio offre agli utenti un taglio pratico tarato sulle esigenze quotidiane di coloro che operano nell'ambito degli Enti locali, con l'obiettivo di fornire gli strumenti necessari per affrontare e risolvere diverse problematiche pratiche relative al contenzioso tributario, con particolare riferimento sia ai profili sostanziali della disciplina tributaria, sia a quelli procedurali e processuali, partendo da:

- **Principali caratteristiche dell'attuale modello di gestione del recupero crediti** per le Pubbliche Amministrazioni (P.A.)
- **Possibili evoluzioni sui modelli di gestione dei crediti anomali** da parte della P.A., anche con uno sguardo agli approcci adottati in altri mercati
- **I fattori abilitanti, le sfide realizzative e i benefici attesi dei modelli evoluti di recupero crediti** nella P.A.

# Il quadro normativo di riferimento



# Lo scenario di Mercato

Ambito	Descrizione
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Gli <b>incassi dei tributi locali</b> nel 2012 ammontano a c.a. <b>34 miliardi di €</b></li> <li>■ Le componenti <b>IMU</b> e <b>TARSU</b> rappresentano il <b>peso più significativo</b> dell'ammontare (rispettivamente ~ 70% e ~24%)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Processo del recupero</b> tipicamente strutturato e suddiviso in <b>quattro macro fasi</b> (riscossione volontaria, verifica dati, accertamento, riscossione coattiva)</li> <li>■ Attività di <b>accertamento</b> e <b>riscossione</b> dei tributi locali <b>gestite</b> per mezzo di <b>operatori specializzati</b>, iscritti ad apposito Albo</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Sostanziale assenza</b> nel contesto nazionale <b>di modelli ed operatori dedicati al recupero stragiudiziale e giudiziale</b> dei tributi locali</li> </ul>



- Opportunità di **revisione del processo complessivo**, valutando **nuove azioni stragiudiziali** da promuovere eventualmente precedentemente alla fase di riscossione coattiva
- Opportunità di **introduzione di attività di recupero giudiziale** in alternativa alla fase di riscossione coattiva

# § 1 – Accertamento

## § 1 – Accertamento

L'antica disciplina (D. Lgs. 15/11/1993 n. 507) dei termini accertativi per i tributi locali, con la previsione della decadenza triennale vuoi per l' accertamento, vuoi per la rettifica, è stata sostituita, con decorrenza 1/1/2007 dalla nuova che amplia quel termine a cinque anni. Periodo avente decorrenza dall'anno di competenza.

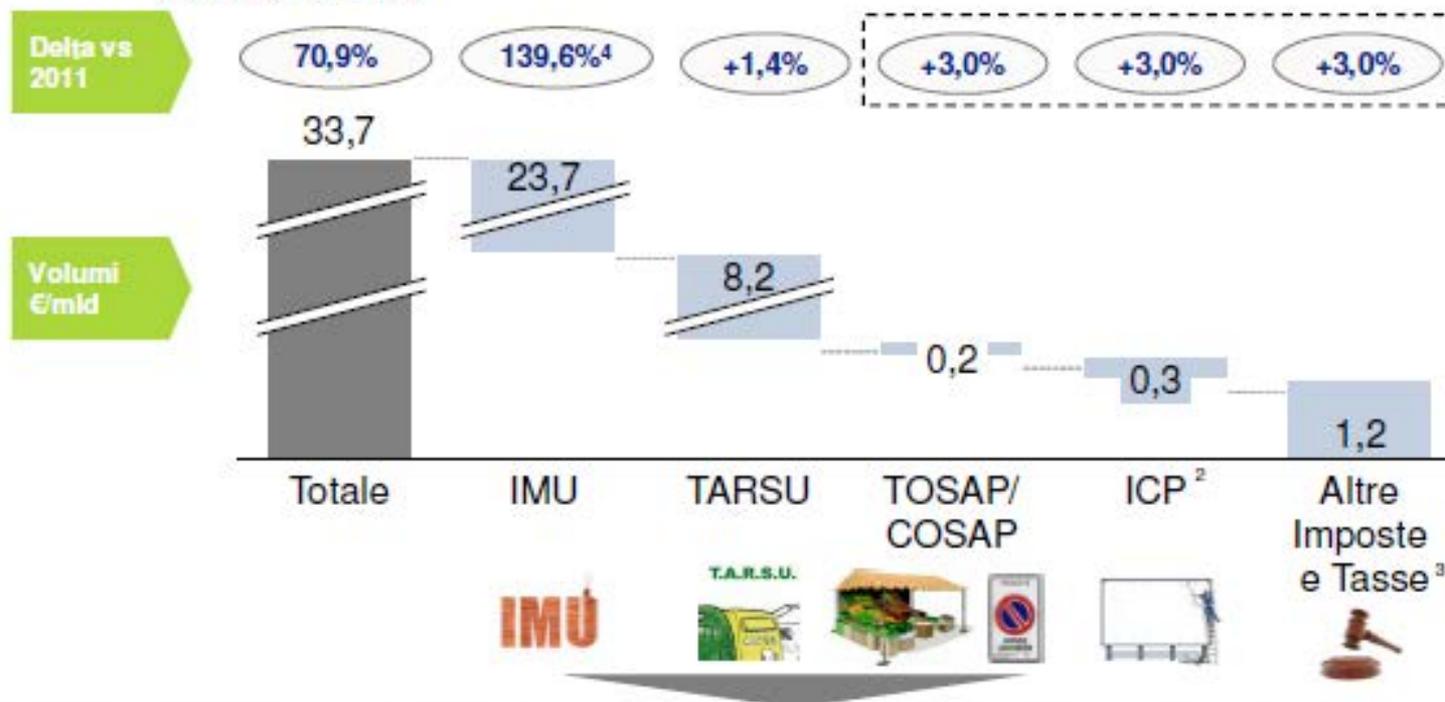
Vale a dire che il tributo riferito all'anno 2010, vede scadere il tempo utile per la notifica dell'accertamento (d'ufficio o rettificativo) il 31/12/2015.

Il termine d'accertamento è unico, si tratti d'accertamento, così detto d'ufficio, o rettificativo. Tanto, in difformità dalla tecnica presente nella imposizione diretta ove, per gli accertamenti d'ufficio, in presenza cioè di omessa dichiarazione, è assegnato dalla legge un anno in più (per vero lo stesso principio si ritrovava nella formulazione originaria dell'art. 71/507 = TARSU = ove per l'omessa denuncia si assegnavano ai Comuni 4 anni per l'accertamento, in luogo dei 3 previsti per la rettifica della "infedele" o "incompleta denuncia").

## Incassi per tributo al 31/12/2012<sup>1</sup>

STIME

(dati in % e €/mld)



**Sensibile aumento delle entrate tributarie degli Enti Locali tra il 2011 e il 2012 principalmente dovuto alla componente dell'IMU**

Note:

- (1) Sui volumi TOSAP/COSAP, ICP e Altre Imposte e Tasse utilizzati le proiezioni prospettiche in quanto dati non ancora definitivi
- (2) ICP al netto dell'imposta sulle insegne considerata in "Altre Imposte"
- (3) Voce che ricomprende la Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, i diritti sulle pubbliche affissioni, i Tributi speciali e le altre entrate tributarie proprie, Altre Imposte e Tasse
- (4) Confronto con ICI al 31/12/2011

(1) Fonte: Ministero delle Finanze e dati Istat su Finanza Locale, entrate e spese dei bilanci consuntivo

All'uopo va tenuto in conto che la legge locale, anche qui in difformità dalla tecnica erariale, non prevede la dichiarazione (o denuncia) annuale perché la prima esonera dalla presentazione per gli anni successivi finché non si modificano i presupposti.

La dichiarazione, per gli anni successivi al primo, si dà per presentata, con gli stessi elementi presenti nella prima.

Si adempie perciò all'obbligo di dichiarazione con la ripetizione del solo versamento.

Per tal motivo la legge, nel disciplinare i tempi per le rettifiche, e/o per i nuovi accertamenti, usa il riferimento, contemporaneamente e anche alternativamente, ai termini linguistici di dichiarazione o versamento.

Il co. 161 art. 1 L. 27/12/2006 n. 296 dispone: "gli avvisi di accertamento, in rettifica e d'ufficio, devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 Dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati".

Ivi, le espressioni "rettifica" e "accertamento d'ufficio", fattispecie diverse che configurano la esistenza o meno della conoscenza del soggetto d'imposta presso il Comune per quel tributo, hanno come riferimento, come detto, indifferentemente la "dichiarazione" o il "versamento".

In effetti però, se, per la "rettifica", i due termini, dichiarazione e versamento, il legislatore li propone (quasi sempre) come sinonimi in quanto il versamento contiene, per legge, implicitamente anche la dichiarazione; non altrettanto si ha nella fattispecie di accertamento d'ufficio, poiché questo si ha quando manca assolutamente la instaurazione del rapporto contributivo. Cioè l'accertamento d'ufficio si ha in assenza assoluta di attività del contribuente che si manifesti quale soggetto passivo d'imposta al Comune. Resta per tal motivo comprensibile la disposizione, letta nella riportata norma, ove è utilizzata la espressione di accertamento d'ufficio, con riferimento al caso d'inesistenza di dichiarazione (e quindi di versamento).

Non potrebbe utilizzarsi indifferentemente anche la espressione di accertamento d'ufficio con riferimento alla inesistenza del solo versamento, dando per esistente la dichiarazione. La fattispecie d'un versamento senza ci si sia preventivamente costituito debitore verso il Comune per il mezzo della dichiarazione iniziale, non è ipotesi realistica non essendo giuridicamente concepibile versamento senza una prima dichiarazione. La instaurazione del rapporto con l'Amministrazione Comunale infatti è affidata alla dichiarazione iniziale.

Per il cittadino "non noto" al Comune, come contribuente specifico, il versamento senza una prima dichiarazione, si ha soltanto a seguito di accertamento d'ufficio.

Per contro ha senso il riferimento contemporaneo a dichiarazione ed a versamento nella fattispecie della rettifica stante la possibile corretta e significativa loro sinonimia funzionale. Ove, dopo la instaurazione del rapporto col Comune per il mezzo della dichiarazione (cui può far seguito o meno il versamento); per i successivi anni si sospendano i pagamenti, ed il Comune, per l'ampliamento della base imponibile, ponga in essere l'atto accertativo, questo va inteso ancora "di rettifica" e non "d'ufficio" non potendosi in tal caso ritenere realizzata la fattispecie della omessa dichiarazione, perché, comunque, il contribuente è noto all'ufficio quale contribuente specifico. E ciò ancorché il contribuente abbia, per uno, o più anni, sospeso il pagamento annuale: alle singole omissioni annuali dei versamenti scattava l'obbligo dell'avvio della riscossione coattiva secondo le specifiche norme. In tali casi infatti il rapporto debito/credito fra contribuente e Comune non si interrompe finché non interviene un atto che ne sancisca la interruzione. Essendo la interruzione interesse del contribuente, è questa che ha da farsi parte attiva per realizzare la interruzione.

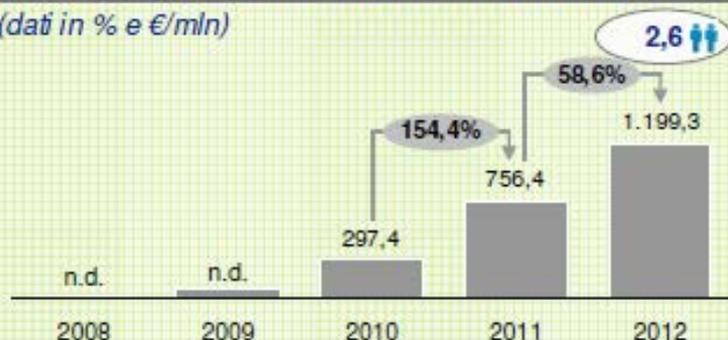
La particolarità del caso non resta ininfluyente, poiché produce effetti sia ai fini sanzionatori sia ai fini della riscossione coattiva, come meglio si vedrà di seguito.

## Mercato del recupero degli enti locali

### Andamento dei residui attivi di quattro Comuni italiani

#### Crediti vs contribuenti – Comune di Roma

(dati in % e €/mln)



#### Crediti vs contribuenti – Comune di Milano

(dati in % e €/mln)



#### Crediti vs contribuenti – Comune di Torino

(dati in % e €/mln)



#### Crediti vs contribuenti – Comune di Palermo

(dati in % e €/mln)



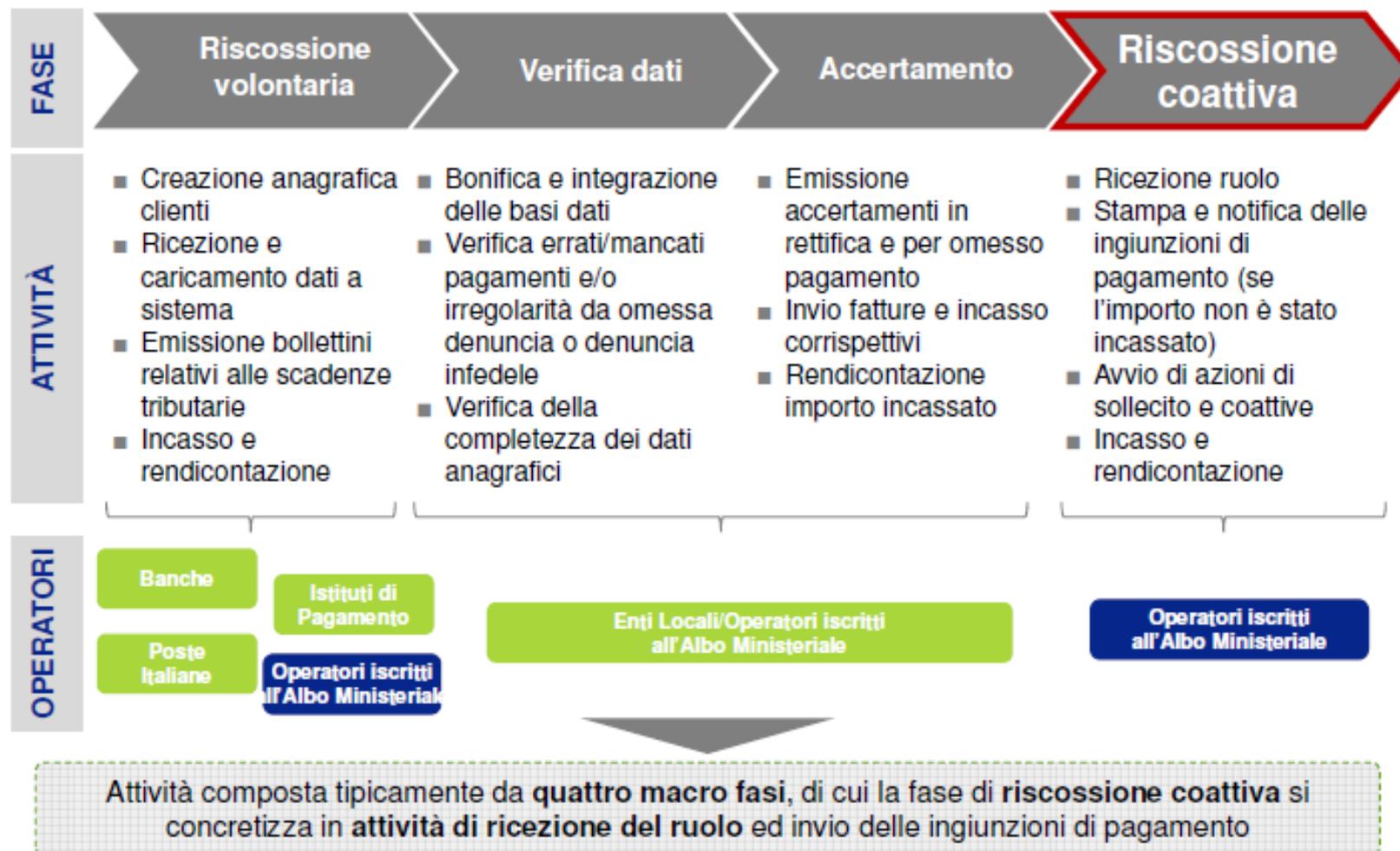
Variazione annuale

Sensibile incremento dei volumi di crediti da gestire negli ultimi anni, in uno scenario di "incertezza" sul ruolo degli attuali operatori dedicati

## cinque anni di tempo per gli accertamenti d'ufficio

In sintesi, al di là delle problematiche terminologiche, la legge assegna ai Comuni, in tema di tributi locali, cinque anni di tempo, a pena di decadenza, sia per gli accertamenti d'ufficio (in assenza, cioè, di dichiarazione di parte), sia per le rettifiche dei valori dichiarati dai contribuenti, soggetti passivi d'imposta, intendendosi ricompresa, nel versamento annuale, la dichiarazione, come fosse resa, anche questa, annualmente: la sospensione del pagamento non interrompe validamente la obbligatorietà del rapporto contributivo e quindi il diritto per il Comune all'avvio della riscossione coattiva.

## Processo di recupero dei tributi degli enti locali



## § 2 – Riscossione

### § 2 – Riscossione

In ordine alla riscossione degli importi non versati spontaneamente per le singole annualità, la legge fissa a favore del Comune il termine triennale, anche questo decadenziale, per la riscossione coattiva (titolo esecutivo introdotto ex novo con la finanziaria 2007 = Cass. 8350/2012) e ciò a partire dalle iscrizioni a ruolo, dopo il 2006. Infatti, il comma 163 dell'art. 1 della detta L. 27/12/96 n. 296, in vigore dall'1/1/2007, dispone: “nel caso di riscossione coattiva dei tributi locali, il relativo titolo esecutivo deve essere notificato al contribuente, a pena di decadenza, entro il 31 Dicembre del terzo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo”.

La motivazione del più breve termine rispetto a quello dettato per l'accertamento è nell'obiettivo di assicurare ai Comuni più veloci riscossioni nell'interesse della gestione dell'Ente.

## Ambito

## Punti di attenzione

### Operatività (efficienza)

- **Assenza di processi e modelli consolidati/diffusi**
- **Assenza di unità organizzative/risorse dedicate/specializzate**

### Performance (efficacia)

- **Tempi di gestione dell'iter di recupero mediamente lunghi**
- **Performance mediamente contenute** sulle attività di riscossione coattiva



**Performance di recupero della riscossione coattiva su livelli contenuti (pari a ~2% ad 1 anno; ~13% a 5 anni) \***

\* Performance Equitalia 2012 ad 1 e 5 anni (importi recuperati/ affidati)

Fonte: dati Corte dei Conti, principali siti e bilanci di operatori

## Ma quando, l'accertamento che consacra il credito tributario come tale, diventa definitivo?

Le fattispecie ipotizzabili, oltre che in presenza di dichiarazione presentata secondo legge, sono:

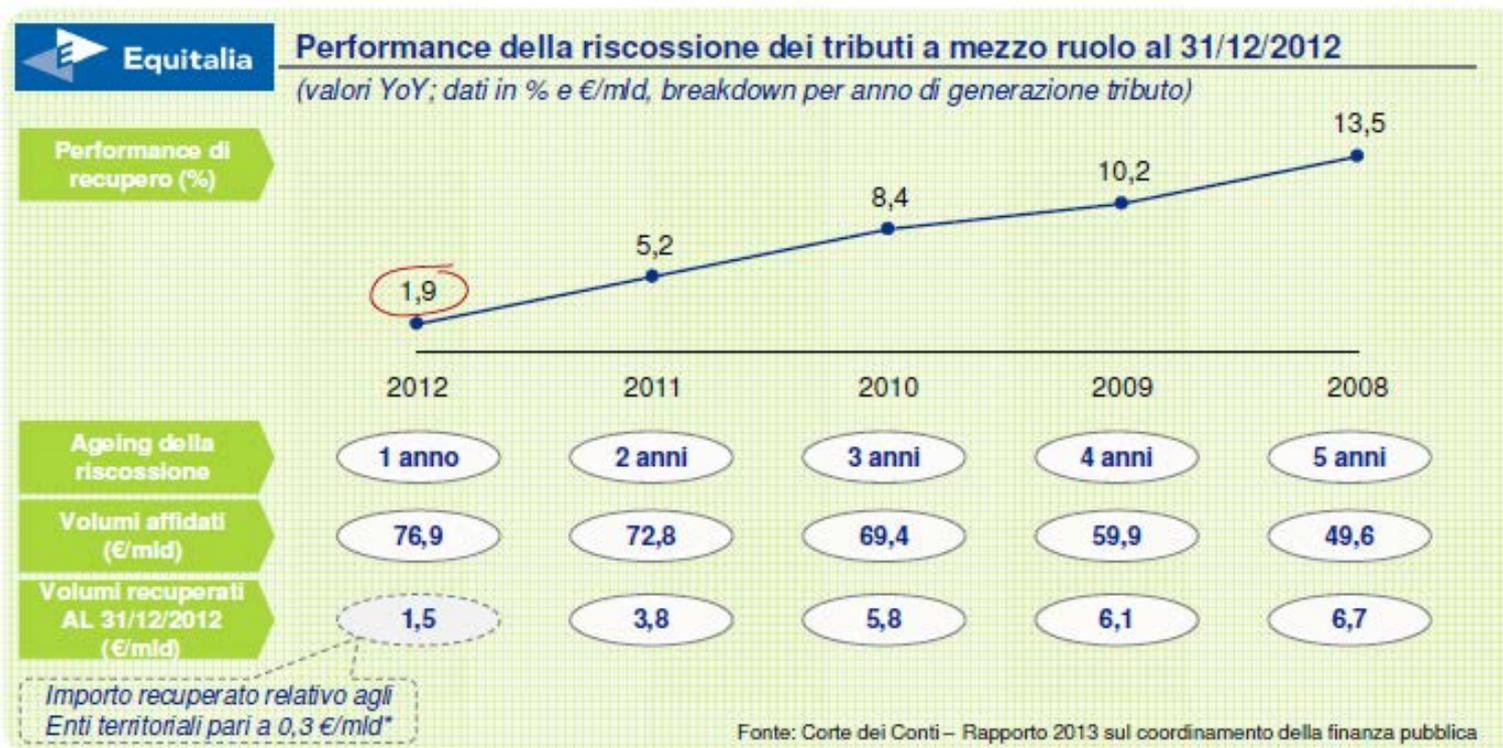
1. accertamento notificato, ma non opposto;
2. accertamento definito con adesione
3. accertamento contestato.

Premesso che la regolare presentazione della dichiarazione dà luogo alla nascita contestuale del titolo per la riscossione e che, se non è spontaneo l'assolvimento del debito, diventa attivabile la procedura "coattiva"; la definitività del "dovuto" può essere conseguita a seconda della fattispecie nella quale ci si trova delle tre testé indicate.

A ciascuna di esse si ricollega il dies a quo per l'avvio della fase di riscossione coattiva, come segue:

1. in caso di mancata opposizione all'accertamento, dal 61<sup>^</sup> giorno dalla data della ricevuta notifica;
2. in caso di adesione all'accertamento, e comunque di definizione concordata con l'Amministrazione Comunale, dalla data dell'atto di sottoscrizione della definitiva intesa sull'an e sul quantum debeatur, ossia dalla acquisizione della certezza del dovuto, nella sua precisa quantificazione. (In ordine alla ipotesi di conciliazione giudiziale di cui all'art. 48 D. Lgs. 546 del 31/12/92 – contenzioso tributario – va fatto riferimento alla peculiarità di questa disciplina. Ivi al terzo periodo del co. III, si legge: “la conciliazione si perfeziona con il versamento, entro il termine di venti giorni...”. Per la ipotesi però di riscossione a mezzo ruolo (co. 3/bis – come modificato da Luglio 2011 con la legge 11/2011 –) il riferimento è fatto alla sola Agenzia delle Entrate, come soggetto attivo: Non sembra dunque applicabile la conciliazione giudiziaria ai tributi locali, per cui è fattispecie non ipotizzabile;
3. in caso di avvio dell'iter contenzioso, da quando si esaurisce la fase contenziosa, raggiungendo definitività la pronuncia, cioè dal giorno in cui passa in “cosa giudicata” la sentenza. Il riportato comma 163 usa la espressione: “l'accertamento è divenuto definitivo” [in parallelo alla espressione che, nell'art. 25/602, oggi vigente, si legge per le imposte dirette (co. I, lett. b) e c)]. Ovviamente costituisce deroga al sistema la previsione dell'art. 68 del “Contenzioso Tributario” D. Lgs. n. 546 del 31/12/1992, ove, derogando alle disposizioni delle leggi per i singoli tributi, detta disposizioni per le diverse “frazionate” iscrizioni a ruolo in rapporto al grado di giudizio.

## Mercato del recupero degli enti locali – performance di recupero a mezzo ruolo



Performance 2012 di recupero di Equitalia pari a ~2% del totale affidato. Anche in un orizzonte temporale superiore ai 10 anni, performance complessiva sul totale affidato comunque inferiore al 20%.

\* Importo stimato sulla base della ponderazione dei volumi riscossi per Ente creditore dal 2000 al 2012

La peculiarità della disciplina tributaria locale, che, per i tributi ripetitivi annuali, non richiede la presentazione annuale della dichiarazione (o denuncia), importa che, in tale assenza, si intende consolidata in automatico, la obbligazione come fosse ripetuta la dichiarazione “positiva” dell’anno precedente. E così di seguito, anno dopo anno. Il mancato soddisfacimento della obbligazione annuale fa scattare ad ogni anno il termine triennale per la “riscossione coattiva”. Per tale recupero infatti la legge non richiede preliminarmente un “accertamento” perché il contribuente si obbliga da solo con la prima dichiarazione valida anche per i successivi anni. È evidente che in questi casi il Comune è legittimato alla riscossione senza porre in essere preliminarmente un suo atto impositivo (accertamento).

Il termine quinquennale per la rettifica, visto innanzi, non interferisce con il termine triennale per la riscossione, nei limiti del riscuotibile per avvenuta consolidazione annuale sulla base, ogni volta, dell’anno pregresso. Va inteso che il maggior termine disposto a favore del procedimento accertativo, (2 anni in più per l’accertamento rispetto alla riscossione) dà diritto al recupero del maggior tributo nel termine più lungo ma per quella sola parte che maturerà in più, rispetto al debito consolidato. Per l’effetto il tributo, per l’annualità sottoposta a rettifica, rispetterà due diversi termini per la riscossione: l’importo consolidatosi sulla base della precedente annualità, ove – come detto – il tempo utile per la riscossione coattiva a favore dell’Ente locale è di tre anni, a pena di decadenza; la parte differenziale, effetto della rettifica, seguirà i canoni per la definizione a seguito di accertamento, come precisato in avvio di paragrafo.

# cosa si intende per riscossione coattiva?

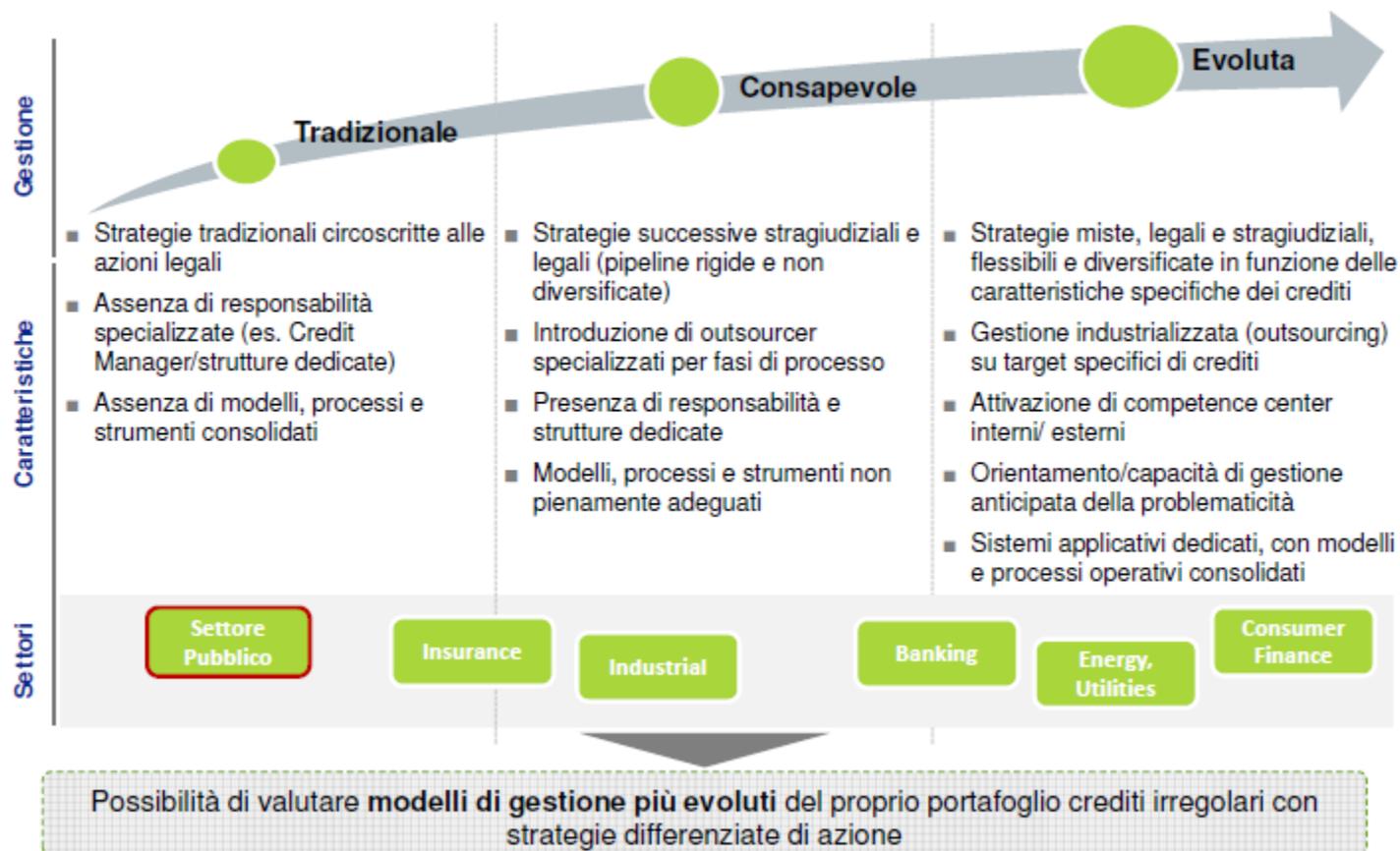
È riscossione coattiva, la riscossione a mezzo ruolo, in difetto del versamento spontaneo.

Il ruolo (la cui formazione spetta all'Ente impositore) è infatti il “titolo” che abilita il concessionario, a redigere la cartella di pagamento (cartolarizzazione del credito), per la notifica al contribuente destinatario, e dà l'avvio alla riscossione, attività equivalente alla civilistica intimazione al pagamento o, all' “atto di precetto”, avvio della procedura coattiva.

L'art. 17 del D. Lgs. 46 del 26/2/1999, sia per le Entrate dello Stato, al I co, sia per le Entrate comunali e locali in genere, al II co., dispone che è effettuata a mezzo ruolo “... la riscossione coattiva delle entrate...”.

Da non confondere, sul piano legislativo, per i non addetti ai lavori, la “riscossione coattiva” che si avvia col ruolo e quindi, per il contribuente, con la ricezione della cartella di pagamento (art. 17/46-99), CAPO II, Titolo I D.P.R. 602/73 (artt. 45/48-bis), con l'avvio della esecuzione forzata, della “espropriazione forzata” (art. 49/602 e ss.), mobiliare, immobiliare, presso terzi, ecc. (a questa attività espropriativa è solo propedeutico il ruolo, primo atto per la riscossione coattiva).

## Il posizionamento dei settori nel Recupero Crediti



# Una organizzazione efficiente nella PA

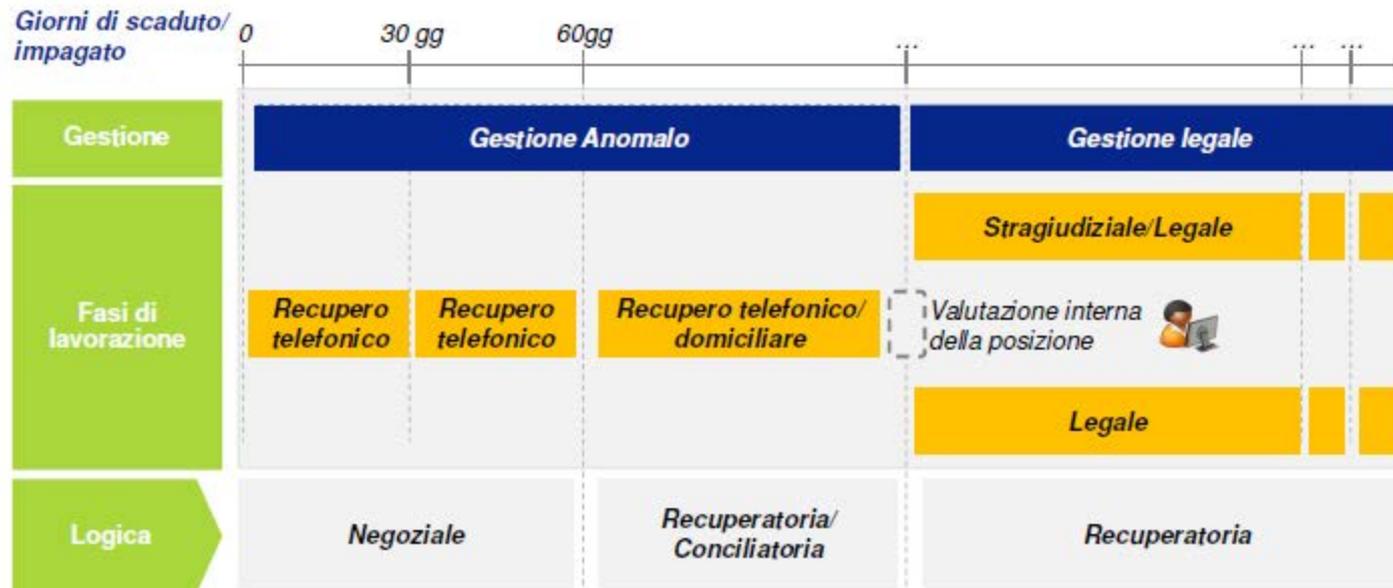
In conclusione i Comuni, per la riscossione dei tributi già definiti e loro dovuti con ricorrenza ripetitiva annuale, hanno tempo tre anni, prima che ne perdano il diritto alla riscossione (triennio avente decorrenza secondo le fattispecie innanzi descritte).

Vale a dire che, quanto non è oggetto di variazione, o quanto comunque variato e venuto a conoscenza dei Comuni, in forza della dovuta adempiuta tempestiva dichiarazione (o denuncia) da parte del contribuente, deve essere riscosso, se non spontaneamente pagato dal soggetto passivo (contribuente), entro tre anni a pena di decadenza dal verificarsi del presupposto per la riscossione. Nel termine triennale cioè deve essere avviata la riscossione coattiva, consistente nella notificazione della cartella di pagamento.

Entro tale limite le riscossioni non avviate, restano perdute definitivamente a favore dei debitori avendo la legge precisato che il termine è decadenziale.

Resta aperto il termine quinquennale a favore dei Comuni per le sole eventuali “maggiori pretese”.

## Un esempio di modello di recupero nei settori Consumer (consumer finance, utilities, ...)



- **Diffusione di forme esternalizzate** sulla gestione del portafoglio crediti irregolari, con affidamento delle posizioni fin dalle prime fasi di anomalia
- **Possibilità di outsourcing modulare** ovvero "end to end" della gestione del portafoglio crediti irregolari

## § 3 – Maggiori Imposte

### § 3 – Maggiori Imposte

Le disposizioni dei commi 161-162 e 163 dell'art. 1 L. 296/2006, disciplinanti: il 161-162, l'accertamento; ed il 163, la riscossione, messe a confronto, realizzano una ragionata dicotomia delle scadenze temporali, ai fini della riscossione dei tributi locali. Infatti, il legislatore al di là della opportunità che ha ritenuto affidare ai Comuni (più ampia per l'attività accertativa - cinque anni -, e più breve - tre anni - per la riscossione), ha in concreto disposto il frazionamento del tempo di riscossione in presenza di accertamenti rettificativi: ha mantenuto fermo il termine breve (3 anni) per quanto è inteso "come dichiarato" dalla parte; ha riportato sotto la disciplina dell'accertamento – 5 anni – i maggiori tributi derivanti dalla rettifica.

In sintesi: per la parte del dovuto già consolidata sulla base delle precedenti annualità (importi dei quali i Comuni hanno da subito gli elementi per avviare la riscossione), il credito si "prescrive" in tre anni dall'anno di competenza. Il Comune attivato tempestivamente, incorre in decadenza ove si attivi tempestivamente. Resta legittimamente aperto il tempo per la riscossione per la parte differenziale (vale a dire per le maggiori imposte accertate in rettifica), da rinviare all'epoca della loro definizione.

Né si potrebbe ritenere rispettato il termine per effetto della notificazione di un eventuale accertamento rettificativo (non d'ufficio). Sarebbe come far rivivere qualcosa che è già esaurito!

In altri termini, non è pensabile, né giuridicamente compatibile che la eventuale “adozione”, e titolazione come “accertamento”, d’un atto che nella effettività è rettifica possa produrre reviviscenza del tempo esaurito per la parte triennale già scaduta. In questi casi dunque il comune è legittimato a recuperare solo le maggiori imposte accertate, nei cinque e più anni, non anche quella parte che ha esaurito il suo tempo di riscossione con la scadenza del triennio. In conformità di legge, quindi, l’intero tributo dell’accertamento rettificativo va sezionato ai fini della riscossione: quanto proviene dal passato, e quanto proviene dalla rettifica (maggiori imposte).

Ai fini dei termini per la riscossione – ripetersi – l’eventuale escamotage di denominare accertamento, ciò che è rettifica, non produce l’effetto di ampliare il termine triennale in quinquennale per la parte di tributo consolidata e riscuotibile in tre anni!

La finalità mistificatrice comunale, emergerebbe di tutta evidenza! Ad ulteriore argomento di convincimento basti ipotizzare che la Commissione Tributaria dichiari illegittima la maggiore pretesa e confermi il tributo nella misura in cui provenga dal precedente o dai precedenti anni! Non potrebbe non ritenersi che, quella iscritta al quinto anno la si sarebbe dovuta intendere fuori termine; ed invece rientrerebbe nei termini se iscritta il sesto anno, ove la legittimazione la si derivasse dalla pronuncia negativa del Giudice tributario.

E, la interpretazione che il “dovuto”, come accertato, sia un tutt’uno, senza la distinzione di quanto sottoposto alla disciplina dei co. 161-162 e di quanto sottoposto alla disciplina del co. 163, non sarebbe fedele alla voluta distinzione che quei commi hanno voluto regolamentare (4).

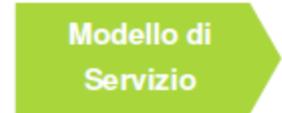
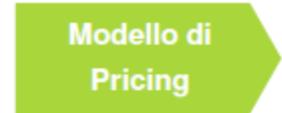
Operando diversamente si porterebbe sotto la disciplina del termine lungo quanto di appartenenza al termine breve, sotto mentite spoglie! Una tale interpretazione non troverebbe riscontro nella legge.

L'aspetto formale delle figure giuridiche di "accertamento d'ufficio" e di "rettifica" non legittimano confusione in sede di riscossione delle due "quote". Ciò proprio in forza della specifica disciplina locale che esclude la dichiarazione annuale (la prima comprende tutte le successive).

Il maggior termine quinquennale, senza ombra di equivoco, ha valenza solo per la notifica dell'accertamento d'ufficio. Ove l'accertamento non sia d'ufficio, ma rettificativo, il termine lungo (5 anni), non si estende automaticamente alla riscossione di tutta la imposta riferibile a quell'anno.

Diversamente, si riconoscerebbe all'accertamento rettificativo forza di rivivificazione anche di quanto già prescritto, in applicazione del tempo che la legge detta per la riscossione coattiva.

## Elementi di qualificazione della gestione esternalizzata del recupero stragiudiziale

Ambito	Descrizione
 <p>Perimetro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Posizioni di <b>importo</b> tipicamente <b>contenuto</b> ("Small Ticket")</li> <li>■ <b>Crediti</b> irregolari <b>differenziati</b> per tipo <b>prodotto/segmento controparte</b> (privati, small business, ...)</li> </ul>
 <p>Modello di Servizio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Differenti fasi di contatto con il cliente, secondo una <b>logica di progressività delle azioni</b> (sollecito telefonico, esattoriale, ...)</li> <li>■ <b>Gestione prevalentemente esternalizzata delle azioni</b>, attraverso società di recupero specializzate</li> <li>■ Attività di <b>recupero stragiudiziale precedenti alle fasi di recupero giudiziale</b></li> </ul>
 <p>Modello di Pricing</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Pricing variabile</b> in relazione al livello di servizio richiesto e alla performance di recupero, con compartecipazione degli attori esterni ai risultati di recupero</li> </ul>
 <p>Performance di recupero</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Performance di recupero</b> mediamente <b>elevate</b>, in particolare sulle <b>prime fasi di lavorazione</b> (oltre il 20% mediamente nel 2012*)</li> </ul>



Coerenza dei crediti della P.A. rispetto al perimetro 'tipico' delle lavorazioni esternalizzate in altri settori di mercato (importi, tipologia controparti, ...)

\* Importi recuperati/ affidati totali nel 2012; associate UNIREC

# § 4 – Conclusioni

## § 4 – Conclusioni

Per gli accertamenti, il termine utile dettato dai co. 161-162 dell'art. 1 L. 296/2006 è unico per l'accertamento d'ufficio e per la rettifica.

Per la riscossione, prescindendo dall'azione accertatrice, ed in presenza almeno d'una prima dichiarazione (che non si reitera annualmente) il termine decadenziale per l'avvio della riscossione coattiva è di tre anni. In ogni anno scade quanto dovuto per il terzo anno precedente, indipendentemente dalla dichiarazione annuale che comunque non è richiesta, dopo la prima.

Per le riscossioni conseguenti agli accertamenti d'ufficio (cioè in assenza d'una prima dichiarazione di parte) il termine triennale di riscossione ha il suo dies a quo dalla definizione dell'accertamento.

Per la riscossione, del tributo relativo all'annualità nella quale c'è rettifica (e non di accertamento d'ufficio), va scisso l'importo dovuto fra il quantum rinveniente dalla precedente annualità (per il quale si intende esistono dichiarazioni) ed il maggior tributo, effetto della rettifica.

E quindi: per la parte dichiarata e non versata, la riscossione a mezzo ruolo va avviata, a pena di decadenza, nei 3 anni dall'anno di competenza.

Per la sola parte differenziale, la rettifica tiene aperto il termine per la riscossione, in corrispondenza della rettifica.

In ultima analisi, i Comuni hanno da rispettare il triennio per l'avvio della riscossione anche quando hanno ancora titolo per maggiori pretese che eserciteranno nel quinquennio.

Avviato il procedimento rettificativo, rimanderanno la riscossione, della sola parte differenziale, a quando sarà definitivamente accertata la quota parte in melius per il Comune e comunque entro tre anni dalla data di definizione.

Né può sorgere dubbio che nell'attivazione della procedura accertativa nel termine lungo (5 anni) si recuperi anche quanto già dovuto e non già incassato nel rispetto del termine triennale di cui al co. 163 in esame!

Quel diritto non esercitato e lasciato scadere col triennio non può essere rivivificato dall'accertamento posto in essere nel tempo lungo di 5 anni come previsto dai co. 161-162!

La procedura accertativa posta in essere oltre il termine triennale, ma nel quinquennio, produce effetti "dilatori" sulla riscossione della sola "maggiore" imposta, restando l'azione rettificativa ininfluente sulla parte di debito ormai prescritto con lo spirare dei tre anni da quando poteva e doveva essere incassato.

Né è possibile intendere che il legislatore abbia usato indifferentemente "accertamento" o "rettifica" per estendere il termine quinquennale di riscossione esteso a tutto quanto accertato nel quinquennio.

Resterebbe frustrata per tal verso la "ratio" di entrambi i termini (breve e lungo). Deriverebbe autorizzazione per i Comuni a porre in essere accertamenti, anche eventualmente pretestuosi, al solo fine di recuperare un termine ormai spirato!

## Ipotesi di un processo di recupero dei tributi



## Un possibile modello operativo per il recupero dei tributi locali nella PA



- Possibile attivazione di una fase **stragiudiziale** in gestione esternalizzata successiva all'accertamento
- **Continuità operativa sulla gestione esternalizzata** in caso di attivazione di fasi di **recupero giudiziali** successive alla fase stragiudiziale ed alternative alla riscossione coattiva

# Benefici

	Descrizione
... per il privato	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Possibile risparmio economico</b> sulle attività di recupero rispetto alla riscossione coattiva<sup>1</sup></li> </ul>
... per la P.A.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sensibile <b>riduzione dei tempi di gestione delle posizioni (recupero e incasso)</b></li> <li>■ <b>Incremento delle performance di recupero</b>, in particolare sulle <b>prime fasi di lavorazione</b></li> <li>■ Contestuale <b>riduzione dei crediti iscritti a ruolo</b></li> </ul>
... per il sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Estensione</b> della fase 'negoziale' tra la P.A. ed il cittadino (leva sull'approccio relazionale/conciliatore)</li> <li>■ <b>Aumento della "performance sociale"</b> (sensibilizzazione del cittadino al pagamento tempestivo dei tributi)</li> </ul>
	
<div style="border: 1px dashed green; padding: 10px; background-color: #f0f0f0;"> <p><b>Estensione dell'approccio relazionale/negoziale sulle azioni di recupero verso il cittadino</b></p> </div>	

1) Costi pari al 9% delle somme iscritte a ruolo (8% dal 1° gennaio 2013) di cui 4,65% a carico del debitore e 4,35% a carico dell'ente locale, solo se la cartella è pagata entro i 60 gg dalla notifica, altrimenti è completamente a carico del debitore.

# Fattori abilitanti

Ambito	Descrizione
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Attivazione di <b>presidi organizzativi interni dedicati</b></li><li>■ Sviluppo di meccanismi per l'identificazione e l'<b>affidamento tempestivo dei crediti</b></li></ul>
Operatività	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Dotazione di <b>strumenti applicativi dedicati alla gestione e monitoraggio delle lavorazioni</b> (eventualmente fornite dalle stesse società di recupero)</li><li>■ Previsione di <b>accordi tra P.A. e controparti esterne</b> (SLA, pricing, ...)</li></ul>
Punti aperti	<ul style="list-style-type: none"><li>■ <b>Logiche di ribaltamento costi</b> (Pubblica Amministrazione vs Cittadini debitori)</li></ul>



Possibilità di attivare **piloti/ fasi test in tempi e con impatti operativi/costi contenuti** per la P.A.

## Bibliografia

- Lucio Guerra , Guida alla riscossione dei tributi locali, 2013
- Fondazione IFEL – Dipartimento Economia Locale e Formazione , Gestione da parte dei Comuni del contenzioso relativo ai propri tributi, testo curato da Giuseppe Mazzuti, 2013, ISBN 978-88-6650-021-6
- Matteo Frigerio, KPMG Advisory S.p.A., Alcune considerazioni sui modelli di recupero crediti per la Pubblica Amministrazione, 2013
- Rocco Carricato, Relazione al CONVEGNO TRIBUTARIO, Scalea (CS), 2002
- GIOVANNI SBRESCIA, RIFLESSIONI SUI TERMINI CHE GOVERNANO I TRIBUTI LOCALI , 2013