

Accertamento esecutivo: cosa cambia per gli «aggi esattoriali»?

di Fabio Gallio e Federico Terrin, Giuseppe Ingraio, RL, Antonio Guidara

La recente unificazione tra determinazione amministrativa della ricchezza e procedure di riscossione delle relative imposte consente all'agente per la riscossione di procedere ad esecuzione forzata «senza la preventiva notifica della cartella di pagamento»; su questo aspetto, già esaminato su Dialoghi sotto vari profili, si innesta anche la questione del «costo della riscossione», cioè degli aggi esattoriali. In prima battuta, per il contribuente, l'effetto è addirittura favorevole, in quanto l'estromissione dell'esattore dalla riscossione coattiva, almeno se il contribuente paga in tempo, solleva quest'ultimo dall'aggio esattoriale. Sul costo della riscossione è intervenuto anche il «decreto Monti» del dicembre 2011, con disposizioni programmatiche tendenti a trovare un equilibrio tra i vari possibili criteri per ripartire questo costo.

■ La nuova procedura di determinazione e riscossione delle imposte

Fabio Gallio e Federico Terrin (*)

Eliminazione della cartella

e maggiore velocità ed efficienza della riscossione

La riscossione dopo le recenti modifiche (di cui all'art. 29 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78) (1) è di fatto più efficiente e rapida, nonostante l'apparente allungamento dei tempi tra accertamento ed esecuzione determinato dalle modifiche apportate nel corso del 2011 (2), e non si riesce a comprendere il motivo per cui alcuni Autori nutrano dubbi in tal senso (3).

Che la riscossione divenga più veloce è un dato di fatto: se è vero che, a seguito delle anzidette modifiche, l'esecuzione non potrà essere di regola iniziata prima di 270 giorni (in pratica, 9 mesi) dalla notifica dell'accertamento (4), è altrettanto vero che, come dichiarato dal direttore dell'Agenzia delle entrate, Attilio Befera, «con i tempi ordinari delle procedure per la cartella di pagamento» si poteva arrivare a 12 mesi (5). Per quanto poi riguarda la maggior efficienza della riscossione, basti considerare che l'espropriazione forzata basata su un avviso «concentrato» - ossia che cumula in sé le funzioni di ruolo e cartella (tant'è che è stato definito «impoesattivo» (6) - deve iniziare a pena di decadenza entro quello stesso termine - il 31 di-

cembre del secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo (7) - che

Fabio Gallio - *Cultore di Diritto tributario presso l'Università di Trieste, Avvocato, Dottore commercialista e Revisore legale in Padova e Milano, Studio Terrin Associati*

Federico Terrin - *Avvocato tributarista in Padova*

(*) Si ringrazia per la collaborazione l'Avv. Vittoria Mantovan

Note:

(1) Convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

(2) Ossia dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70, cd. decreto «Sviluppo», convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

(3) Come fa V. Uckmar, «Riscossione più semplice e più veloce?», in *Corr. Trib.* n. 33/2011, pag. 2643.

(4) Considerando i 90 giorni dalla notifica dell'accertamento all'affidamento in carico e dagli ulteriori 180 giorni dall'affidamento di sospensione ex lege della esecuzione forzata.

(5) Cfr. articolo «La riscossione più veloce e cara», in *Il Sole - 24 Ore* del 6 ottobre 2011, pag. 36.

(6) C. Glendi, «Atti impoesattivi e tutela cautelare», in *Corr. Trib.* n. 33/2011, pag. 2681.

(7) Art. 29, comma 1, lett. e), del D.L. n. 78/2010.

Cogliamo l'occasione per una rapida considerazione sulla portata della disposizione contenuta in tale lettera. Attesi i dubbi interpretativi originati dall'istituto dell'avviso di intimazione di cui all'art. 50 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (se esso debba precedere solo l'espropriazione o anche le misure cautelari: riman-

(segue)

nella riscossione a mezzo ruolo è invece previsto solo per la notifica della cartella di pagamento (8), ossia dell'atto che preannuncia l'espropriazione forzata esattoriale.

In presenza di una simile previsione è del tutto irrilevante sottolineare che le modifiche del luglio 2011 alla concentrazione abbiano dilatato «enormemente» i tempi tra accertamento ed esecuzione rispetto alla disciplina originariamente dettata dall'art. 29 del D.L. n. 78/2010, cd. decreto «anticrisi». Ciò tanto più ove si consideri che la *ratio* di tali modifiche è, per l'un verso, quella di garantire al contribuente/ricorrente una tutela di tipo cautelare più effettiva avverso l'espropriazione esattoriale (9) e, per l'altro, riconoscere comunque allo stesso, anche nel caso di mancata proposizione del ricorso avverso l'avviso «concentrato», un congruo termine per provvedere al pagamento prima dell'espropriazione forzata nei suoi confronti (10).

Eliminazione della cartella

e tutela del contribuente dall'azione esecutiva

L'eliminazione della notifica della cartella di pagamento (11) peraltro è stata vista (12) come una violazione del *due process of law*, non solo perché ora il contribuente può trovarsi a fronteggiare un pignoramento esattoriale senza aver avuto la possibilità di eccepire l'irregolare notifica dell'accertamento, ma anche perché la legge, laddove preclude la possibilità dell'opposizione all'esecuzione per vizi di notifica del titolo esecutivo (13), non consente nemmeno di bloccare l'espropriazione medesima eccependo il vizio di notifica dell'accertamento stesso. Per tutelare maggiormente il contribuente che non avesse ricevuto la regolare notifica dell'accertamento, si suggerisce (14) così di introdurre l'obbligo di notificare al medesimo l'atto di trasmissione all'agente della riscossione (di seguito, AdR) del titolo esecutivo, onde consentirgli di bloccare l'espropriazione esattoriale prima del suo stesso inizio eccependo l'omessa notifica dell'atto impositivo.

Tuttavia l'introduzione di un simile obbligo, oltre a non garantire di per sé il contribuente (15), non è, almeno a nostro avviso, strettamente necessaria per rendere la disciplina della concentrazione in linea con i principi costituzionali, essendo il diritto di difesa del contribuente già assicurato dalla notifica dell'avviso di accertamento e dalla possibilità

di ottenere la sospensione dell'esecuzione in via giudiziale ove ricorrano i presupposti tipici della tutela cautelare, vale a dire il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora* (16).

A ben vedere, del resto, la circostanza che la legge prevedesse la notifica di un atto intermedio tra accertamento ed espropriazione esattoriale, quale per l'appunto era la cartella di pagamento, non trova la sua origine nell'esigenza di tutelare il contribuente da un'espropriazione esattoriale illegittima per difetto di notifica dell'atto impositivo (17). La notifica della cartella è un adempimento dovuto al

Note:

(segue nota 7)

diamo a quanto già esposto da F. Gallio e F. Terrin, *La riscossione dei tributi*, Collana "I libri di Dialoghi Tributarî", IPSOA, 2011, pagg. 146 ss.), l'espressione «espropriazione forzata» contenuta nella lett. e) dell'art. 29 in esame, che vi fa riferimento, potrebbe sollevare il problema di stabilire se il termine da essa previsto possa dirsi rispettato qualora l'agente non compia un pignoramento (o altro atto esecutivo, quale ad esempio un intervento nell'esecuzione) ma adotti solamente un'ipoteca esattoriale o un fermo per motivi fiscali, ossia delle misure che garantiscano il buon esito dell'espropriazione forzata.

(8) Cfr. art. 25, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 602/1973.

(9) Laddove, in sede di conversione del D.L. n. 70/2011, si è previsto che di norma l'agente della riscossione possa procedere al pignoramento solo una volta decorsi 180 giorni dall'affidamento in carico (attuale art. 29, comma 1, lett. b, del D.L. n. 78/2010) e al contempo che il giudice tributario debba pronunciarsi sulla richiesta di sospensione giudiziale entro 180 giorni dalla presentazione della stessa (attuale art. 47, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 546/1992).

(10) Laddove non si è agganciata la previsione anzidetta (quella secondo cui di norma l'agente della riscossione può procedere al pignoramento solo una volta decorsi 180 giorni dall'affidamento in carico) alla proposizione di un'istanza cautelare del contribuente e nemmeno alla proposizione del ricorso avverso l'avviso di accertamento.

(11) L'art. 29, comma 1, lett. e), del D.L. n. 78/2010 consente all'agente della riscossione di procedere ad espropriazione forzata senza la preventiva notifica della cartella di pagamento.

(12) V. Uckmar, «Riscossione più semplice e più veloce?», cit., loc. ult. cit.

(13) Cfr. art. 57, primo comma, lett. b), del D.P.R. n. 602/1973.

(14) Cfr. sempre V. Uckmar, «Riscossione più semplice e più veloce?», cit., loc. ult. cit.

(15) In quanto non vi è alcuna garanzia che, per un vizio di notifica dell'atto di trasmissione del titolo esecutivo all'agente, il contribuente sia messo nella condizione di poter eccepire il difetto di notifica dell'avviso di accertamento.

(16) Per quest'ultima facoltà, cfr. art. 47 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

(17) In tal senso, vedi anche Fondazione Studi Tributarî, «Concentrazione della riscossione nell'accertamento: vessazione o razionalizzazione sistematica?», in *Dialoghi Tributarî* n. 4/2010, pag. 365.

modo in cui è stato originariamente strutturato il sistema della riscossione delle imposte. Gli esattori, infatti, erano tenuti ad anticipare allo Stato - in virtù dell'«obbligo del non riscosso come riscosso» - le somme che quest'ultimo affermava aver diritto a riscuotere dai contribuenti, le quali venivano - per l'appunto - iscritte in un elenco detto «ruolo» consegnato all'esattore, che provvedeva poi a recuperarle tramite la notifica di un atto quale la cartella di pagamento. È proprio partendo da considerazioni simili che una parte della dottrina ritiene del tutto logica e condivisibile la scelta di concentrare nell'avviso di accertamento le funzioni di ruolo e di cartella di pagamento (18).

Quanto appena affermato non significa - beninteso - non percepire che la disciplina di cui all'art. 29 del D.L. n. 78/2010 è senz'altro deficitaria in alcune sue parti per quanto riguarda la tutela del contribuente avverso l'azione esecutiva dell'Amministrazione finanziaria (19). Ci riferiamo in particolare alla disposizione contenuta nella lett. c) del comma 1 dell'art. 29, in virtù della quale in buona sostanza l'Amministrazione finanziaria - in presenza di un fondato pericolo per il buon esito della riscossione - può iniziare l'espropriazione forzata addirittura prima della scadenza del termine ultimo per il pagamento indicato nello stesso avviso di accertamento. Si consideri infatti che tale termine coincide con il «termine di presentazione del ricorso» (20) e che quest'ultimo può cadere - per effetto dell'accertamento con adesione o della cd. sospensione feriale - ben più in là dei «sessanta giorni dalla notifica» dell'atto, ovvero del termine a partire dal quale l'Agenzia delle entrate (di seguito, AE), «in presenza di fondato pericolo per il positivo esito della riscossione» è legittimata ad affidare il carico all'AdR e l'AdR a procedere immediatamente al pignoramento (dato che in una simile ipotesi «non opera la sospensione di cui alla lettera b»).

Va da sé che è del tutto illogico, prima ancora che iniquo, assegnare al contribuente un termine per adempiere e al tempo stesso riconoscere la legittimità di un pignoramento prima ancora che detto termine sia inutilmente decorso e, comunque, iniquo ammettere la possibilità che il contribuente/ricorrente possa subire un pignoramento giustificato dal «fondato timore per la riscossione» prima che il giudice tributario si pronunci sull'istanza di so-

sensione giudiziale proposta unitamente al ricorso. Una disciplina del genere ci sembra svuotata di significato la tutela cautelare prevista dal D.Lgs. n. 546/1992, lasciando pertanto il contribuente privo di adeguata tutela nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. Questa previsione normativa rischia di tutelare «troppo» l'interesse pubblico alla riscossione a danno del contribuente. Nella disciplina della riscossione a mezzo ruolo la tutela del suddetto interesse pubblico appare più bilanciata con quella del contribuente per effetto dello stesso meccanismo della riscossione, ossia del fatto che il contribuente, tra l'avviso di accertamento e il pignoramento fondato su un ruolo cd. straordinario (21), riceve comunque la cartella, con tutte le relative tutele.

Forse una soluzione idonea a tutelare in modo adeguato sia il contribuente che l'interesse pubblico al buon esito della riscossione potrebbe consistere nel prevedere che tra i 60 e i 270 giorni dalla notifica dell'accertamento l'espropriazione forzata possa essere iniziata solo previa autorizzazione giudiziale concessa dal giudice tributario (22) su istanza dell'Amministrazione finanziaria - o più precisamente dell'AE o, successivamente all'affidamento in carico, dell'AdR - al termine di un procedimento simile a quello di cui all'art. 22 del D.Lgs. n. 472/1997.

Note:

(18) Cfr. le considerazioni svolte da R. Lupi (in F. Gallio e F. Terrin, *La riscossione dei tributi*, cit.), pag. 12, par. «Assorbimento della riscossione nell'accertamento e assorbimento della tutela del debitore in un quadro amministrativistico».

(19) Per scrupolo espositivo sottolineiamo che delle problematiche di tutela del contribuente si pongono senz'altro anche in rapporto alle misure cautelari e conservative cui fa riferimento la lett. b) dell'art. 29, comma 1, del D.L. n. 78/2010, alle quali ci proponiamo tuttavia di dedicare una trattazione specifica.

(20) Cfr. art. 29, comma 1, lett. a), del D.L. n. 78/2010.

(21) In caso di pericolo per la riscossione, l'ente impositore deve infatti iscrivere le somme nel cd. ruolo straordinario (cfr. artt. 11 e 15-bis del D.P.R. n. 602/1973), da consegnare poi all'agente della riscossione, il quale - come di regola - provvederà poi a notificare la relativa cartella esattoriale.

(22) Siamo ben consapevoli del fatto che gli atti dell'esecuzione forzata esattoriale non appartengono alla giurisdizione tributaria, ma riteniamo preferibile che una simile autorizzazione venga vagliata dal giudice tributario, sia perché a nostro avviso essa attiene ad un momento *ante* esecuzione, sia perché la medesima, come a breve diremo, non potrebbe essere concessa ove il giudice ravvisasse i presupposti per la sospensione giudiziale dell'avviso di accertamento ai sensi dell'art. 47 del D.Lgs. n. 546/1992.

Ovviamente nell'ambito di tale procedimento il giudice tributario dovrebbe innanzitutto constatare se avverso l'atto impositivo sia stato proposto ricorso e presentata istanza di sospensione giudiziale e, in caso positivo, valutare se sussistano le condizioni per il suo accoglimento: sarebbe infatti del tutto illogico autorizzare un'esecuzione «anticipata» per poi però bloccarla ritenendo sussistenti i presupposti della tutela cautelare.

Incremento delle somme dovute dal contribuente in base all'avviso di accertamento «concentrato»

La riforma che ha concentrato la riscossione nell'accertamento disciplina (23) in modo specifico anche gli interessi di mora e gli aggi di riscossione.

Per quanto riguarda gli interessi di mora, si specifica che essi sono dovuti «partire dal primo giorno successivo al termine ultimo per la presentazione del ricorso» avverso l'avviso di accertamento «concentrato» e calcolati a partire dal giorno successivo alla sua notifica. Confrontando questa disciplina con quella di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 602/1973, se ne ricava che, ora come allora, se il contribuente non versa tempestivamente quanto intimatogli con l'atto che preannuncia l'esecuzione forzata per il recupero delle somme dovute in base ad un avviso di accertamento - un tempo, la cartella di pagamento, oggi lo stesso avviso di accertamento - queste ultime sono maggiorate degli interessi di mora calcolati a partire dal giorno successivo alla notifica dell'atto stesso. Se considerata sotto questo profilo, la disciplina della concentrazione non si differenzia da quella di cui all'art. 30 del D.P.R. n. 602/1973. Vi è tuttavia una differenza sostanziale perché nella riscossione «concentrata» il contribuente «inadempiente» ad un avviso di accertamento si troverà a pagare una somma molto più elevata a titolo di interessi di mora rispetto al passato. Un esempio. Dopo un anno dalla notifica di un accertamento esecutivo intimante la somma di euro 1.000,00 - ipotizzando che il termine utile per il pagamento non si sia allungato per effetto della sospensione feriale o della proposizione di un'istanza di accertamento con adesione (24) - il contribuente dovrà pagare a titolo di interessi di mora un importo pari a 50,24 euro (25), cioè un importo corrispondente a 365

giorni di mora. La medesima somma, se recuperata col sistema del ruolo - ipotizzando un'iscrizione a ruolo tempestiva e una cartella esattoriale notificata dopo 270 giorni dalla notifica dell'accertamento - in tale lasso temporale (ossia 365 giorni dalla notifica dell'accertamento) avrebbe invece maturato, a titolo di interessi di mora, un importo pari solamente a 13,08 euro, corrispondenti a 95 giorni di mora.

Per quanto riguarda gli aggi di riscossione la previsione normativa (26) è piuttosto succinta in quanto specifica solo che essi sono «interamente a carico del contribuente» (27), e non anche quando scatta il diritto dell'AdR a riceverli. Ciò tuttavia si può ricavare laddove (28) si stabilisce che ai fini della procedura di riscossione «concentrata» i riferimenti contenuti in norme vigenti alle somme iscritte a ruolo si intendono effettuati alle somme affidate agli agenti della riscossione. Considerando che una di tali norme è senz'altro quella che disciplina gli aggi di riscossione (29), se ne deduce che il diritto dell'AdR a ricevere gli aggi scatta nel momento in cui l'AE gli affida in carico le somme, ciò che di regola presuppone l'inutile decorso del termine utile per il pagamento (30).

Si può quindi dire che nella riscossione concentra-

Note:

(23) Alla lett. f) dell'art. 29 del D.L. n. 78/2010.

(24) Se sino ad ora l'istanza di accertamento con adesione poteva essere proposta al mero fine di dilazionare il termine per proporre ricorso, in futuro servirà anche a dilazionare il termine a partire dal quale dovranno essere calcolati gli interessi di mora sulle somme richieste con un avviso di accertamento concentrato. È quindi a nostro avviso probabile che in futuro si verifichi un cospicuo incremento delle istanze di accertamento con adesione.

(25) In base al provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 22 giugno 2011, a decorrere al 1° ottobre 2011 gli interessi di mora sono determinati nella misura del 5,0243% in ragione annuale.

(26) Art. 29, comma 1, lett. f), del D.L. n. 78/2010.

(27) Nella disciplina della riscossione a mezzo ruolo, invece, non sempre l'aggio era interamente a carico del contribuente: cfr. art. 17 del D.Lgs. n. 112/1999.

(28) Dalla successiva lett. g).

(29) Di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 112/1999.

(30) Ci chiediamo se l'agente della riscossione abbia diritto all'aggio nelle ipotesi in cui, sussistendo un fondato pericolo per la riscossione, l'Agenzia delle entrate gli abbia affidato il carico prima del termine utile per il pagamento (il quale ai sensi della lettera a dell'articolo in commento coincide con quello per la proposizione del ricorso) e il contribuente, prima ancora di un qualsivoglia intervento da parte dell'agente della riscossione, versi tuttavia quanto dovuto in modo tempestivo.

ta il diritto dell'AdR ad incassare l'aggio, pari al 9% delle somme affidate in carico e dei relativi interessi di mora (31), scatta di regola se ed in quanto il contribuente sia «davvero» inadempiente (32). Ciò rappresenta senza dubbio una miglioria del sistema - dato che con il sistema della riscossione a mezzo ruolo, come già messo in luce da attenta dottrina (33), il diritto all'aggio appare invece troppo spesso sganciato da una situazione di vero e proprio inadempimento - anche se forse lo si potrebbe ancora criticare laddove continua a riconoscere all'AdR il compenso anche su quelle somme che, dopo l'affidamento in carico, siano state incassate in conseguenza di un pagamento spontaneo, per quanto tardivo, da parte del contribuente, cioè senza alcun concreto intervento dell'AdR (34).

Sulla base di quanto appena osservato è probabile che gli agenti della riscossione incasseranno meno compensi rispetto al passato, ma questa diminuzione degli incassi verrà presumibilmente compensata da una diminuzione dei costi derivanti dalla mancata notifica della cartella esattoriale.

Un deficit nella disciplina della concentrazione?

Essendo ormai svanita la funzione di polmone finanziario dell'esattore, si è giustamente osservato come la duplicazione tra avvisi di accertamento e ruoli esattoriali fosse un meccanismo ormai ingiustificato, o meglio inefficiente, e si è di conseguenza condiviso appieno la scelta politica di concentrare in un unico atto le funzioni di avviso di accertamento, ruolo e cartella di pagamento (35). Ragionando in termini di efficienza del sistema si possono tuttavia svolgere considerazioni particolari per quanto riguarda la possibilità di procedere ad espropriazione forzata nei confronti dei coobbligati dipendenti. Se con la concentrazione l'atto che preannuncia l'espropriazione forzata esattoriale è divenuto l'avviso di accertamento notificato dall'AE, ne consegue che l'AdR ora non potrà mai andare ad escutere soggetti ulteriori rispetto a quelli cui l'AE abbia notificato un avviso di accertamento. Tale disciplina ci lascia piuttosto perplessi. E non solo perché in tal modo l'agente viene totalmente escluso dal compimento di un'attività - quella di individuare a quali eventuali soggetti diversi dal «contribuente» chiedere il pagamento di quanto dovuto al Fisco - che ci sembra prettamen-

te «esattoriale», tant'è che gli viene riconosciuta nell'ambito della riscossione a mezzo ruolo (36), ma anche perché un sistema che preclude all'AdR la facoltà anzidetta potrebbe rivelarsi non propriamente efficiente.

Si consideri l'ipotesi di un avviso di accertamento notificato dall'AE ad una società di persone (come «contribuente») e ai relativi soci (come «coobbligati»), tutti soggetti incapienti, rimasto inadempito e quindi affidato in carico all'AdR per la riscossione. Se, successivamente all'affidamento in carico, entra a far parte della società un nuovo socio, ossia un nuovo soggetto che risponde delle obbligazioni sociali (37), può considerarsi davvero efficiente un sistema nel quale per procedere ad esecuzione forzata nei suoi confronti e recuperare in tal modo le somme dovute dalla società e da questa non versate è di nuovo indispensabile un intervento dell'AE, ossia che quest'ultima emetta e no-

Note:

(31) Comb. disp. art. 17 del D.Lgs. n. 112/1999 e art. 29, comma 1, lett. g), del D.L. n. 78/2010.

(32) Riteniamo che sia proprio per questo motivo, del resto, che l'aggio - diversamente da quanto previsto dall'art. 17 del D.Lgs. n. 122/1999 - grava sempre in modo integrale sul contribuente.

(33) R. Lupi, G. Castellani e A. Fiorilli, «L'aggio di riscossione come sanzione (o imposta di scopo) sui contribuenti accertati "solvibili"?», in *Dialoghi Tributarî* n. 4/2009, pag. 453. Le considerazioni svolte in tale articolo sono state richiamate non solo in F. Gallio, F. Terrin, *La riscossione dei tributi*, cit. (precisamente a pag. 36 del medesimo, par. «I compensi di riscossione (c.d. aggi di riscossione)», ma anche da A. Renda, «Il costo della riscossione: l'aggio come fattore di incremento delle somme iscritte a ruolo», in *Corr. Trib.* n. 33/2011, pag. 2721.

(34) Tale critica traspare da A. Iorio, «L'avviso del Fisco cambia volto», in *Il Sole - 24 Ore* del 5 ottobre 2011, pag. 35.

(35) Cfr. le considerazioni svolte da R. Lupi, *La riscossione dei tributi*, cit., precisamente a pagg. 12-14, par. «Assorbimento della riscossione nell'accertamento e assorbimento della tutela del debitore in un quadro amministrativistico».

(36) Cfr. art. 25, comma 1, del D.P.R. n. 602/1973, laddove stabilisce che l'agente della riscossione notifichi la cartella di pagamento al debitore iscritto a ruolo, ossia a quello stesso soggetto identificato dall'ente impositore ed intestatario del titolo esecutivo, «o» al coobbligato nei confronti dei quali procede (cfr. anche *La riscossione dei tributi*, cit., pag. 112). La questione dell'efficacia soggettiva del ruolo come titolo esecutivo è piuttosto complessa e le opinioni non sono affatto uniformi. La nostra è conforme a quella espressa da P. Russo, *Manuale di diritto tributario*, Milano, 2007, pagg. 386 ss., e già prima *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1999, pagg. 375 ss. Detta opinione sembra scontrarsi con quella espressa ad esempio da G. Falsitta, *Corso istituzionale di diritto tributario*, CEDAM, III ed., pagg. 274-275.

(37) Art. 2269 c.c.

tifichi al nuovo socio un avviso di accertamento «concentrato»? O è più efficiente un sistema che permette direttamente all'AdR di porre in essere gli adempimenti necessari a tal fine?

In una simile prospettiva, pur con tutte le problematiche che potrebbero derivarne, si potrebbe far «salva» la possibilità per l'AdR di «procedere» nei confronti del coobbligato cui fa riferimento l'art. 25 del D.P.R. n. 602/1973 previa notifica di copia dell'avviso di accertamento già notificato al «contribuente» ad opera dell'AE unitamente ad un atto contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligo da esso risultante «entro il termine di presentazione del ricorso». Una disciplina siffatta renderebbe ancora più efficiente la sinergia tra AE e AdR senza tuttavia pregiudicare in alcun modo il coobbligato

gato dipendente, al quale verrebbe pur sempre notificato l'avviso di accertamento, e non già solo il ruolo «nudo e crudo». Ovviamente in un simile caso gli interessi di mora, ove il pagamento non avvenga in modo tempestivo, decorrerebbero solo dalla data di notifica dell'atto notificato dall'agente, analogamente a quanto avviene ai sensi dell'art. 30 del D.P.R. n. 602/1973 e si dovrebbero assicurare al destinatario di tale intimazione le stesse tutele accordate al destinatario di un avviso di accertamento esecutivo notificato dall'AE (38).

Nota:

(38) Vogliamo con questo sottolineare che - ad esempio - al destinatario di un'intimazione notificata dall'agente della riscossione dovrebbe essere garantito di non poter subire l'esecuzione se non dopo 270 giorni dalla notifica dell'intimazione.

■ Gli interessi moratori e l'aggio di riscossione nella nuova dinamica di riscossione dei tributi

Giuseppe Ingraio

Le considerazioni di Gallio e Terrin sull'avviso di accertamento «concentrato» stimolano alcune brevi riflessioni sulla questione dell'addebito al contribuente che subisce una pretesa impositiva degli interessi moratori e dell'aggio di riscossione. Riflessioni che appaiono peraltro opportune, anche al fine di dare una risposta ai dubbi di ragionevolezza sollevati da numerose associazioni di contribuenti, le quali lamentano una eccessiva sproporzione tra l'ammontare del tributo evaso e gli accessori che risultano dovuti a seguito della richiesta delle imposte da parte del Fisco.

Interessi moratori

Quanto all'incremento degli interessi moratori che consegue alla esecutorietà dell'atto di accertamento, dobbiamo evidenziare che il principio sancito nelle disposizioni civilistiche in tema di obbligazioni è che gli interessi in questione sono dovuti previa costituzione in mora del debitore, cioè previa richiesta formale di adempimento da parte del creditore; costituzione in mora che, nel caso specifico delle obbligazioni pecuniarie, è automaticamente individuata nel momento di scadenza dei termini per l'adempimento, salvo ipotesi residuali. Applicando all'obbligazione tributaria tale princi-

pio, e tenendo conto della nuova dinamica della riscossione dei tributi, si determina appunto una maggiore incidenza degli interessi moratori rispetto a quanto si verificava in passato.

Per evitare la suddetta conseguenza negativa per il contribuente, era ipotizzabile che il legislatore tributario distinguesse tra «mero ritardo» nell'adempimento e «situazione di morosità» (la quale poteva ad esempio farsi coincidere con il termine per l'inizio dell'espropriazione forzata) del contribuente; sarebbe stata tendenzialmente invariata rispetto al previgente sistema l'incidenza economica degli interessi moratori, ma la «deviazione» rispetto alle regole comuni sulle obbligazioni pecuniarie non avrebbe avuto una valida giustificazione.

Pertanto, nella misura in cui si è scelto di assegnare natura di titolo esecutivo e di precetto all'atto di accertamento, appare poco ragionevole ipotizzare di differire il *dies a quo* per la maturazione degli interessi moratori. Se si ritiene opportuno il provvedimento sulla concentrazione della riscossione nell'atto di accertamento, prendendo atto in particolare che la notifica della cartella di pagamento non era

Giuseppe Ingraio - Professore associato presso l'Università di Messina, Dottore commercialista in Messina

prevista per esigenze di garanzia del contribuente, consentendogli, tra l'altro, di differire nel tempo la situazione di morosità, allora bisogna accettare anche le conseguenze sul piano economico per il contribuente, che derivano appunto dalla anticipazione del tempo di maturazione degli interessi moratori. Si può, quindi, discutere sull'entità del tasso, ma non sulla necessità di fissare specifici criteri applicabili all'obbligazione tributaria per identificare la situazione di morosità del contribuente.

Aggio esattoriale

Ciò detto, passiamo ad esaminare le problematiche relative all'aggio esattoriale (che è pari al 9%), conseguenti alla previsione secondo cui, con l'introduzione dell'accertamento esecutivo, «esso è integralmente a carico del contribuente». Anche in questo caso, il vecchio regime, appariva meno gravoso, perché il contribuente, che non prestava acquiescenza all'accertamento o ad una comunicazione di irregolarità, poteva pagare entro sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento beneficiando di una riduzione dell'aggio a circa la metà.

È da chiedersi, però, se la nuova previsione che sancisce l'addebito esclusivo al contribuente sia ragionevole, o se poteva essere inserita una scriminante, per individuare situazioni in cui l'aggio sarebbe stato addebitato in misura ridotta, ricalcando il vecchio regime.

Premesso che il soggetto deputato alla riscossione deve conseguire introiti in relazione all'attività che svolge ed ai costi che sostiene, qualora questi non vengono posti integralmente a carico della fiscalità generale, la remunerazione del servizio di riscossione dei tributi non può che ricadere sull'ente impositore, sul contribuente moroso o su entrambi.

Col vecchio regime l'addebito ridotto a titolo di aggio al 4,65%, nel caso di pagamento spontaneo della cartella di pagamento entro 60 giorni dalla notifica, si giustificava perché l'agente della riscossione, nella prima fase dell'attività, si limitava a ricevere il ruolo, compilare e notificare la cartella di pagamento. Il fatto che la restante parte dell'aggio veniva corrisposta dall'ente impositore può ricondursi all'esigenza di far fronte ai costi fissi che sostiene l'agente della riscossione.

Decorso il predetto termine, l'aggio veniva corrisposto in misura integrale dal contribuente, anche

in caso di pagamento spontaneo tardivo, in quanto l'agente della riscossione doveva organizzare quelle attività necessarie per l'esecuzione forzata, tra cui la ricerca dei beni da aggredire o da sottoporre a misure cautelari.

Con il nuovo sistema, trovandosi il contribuente in una situazione di morosità già nel momento in cui l'avviso di accertamento viene «affidato» all'Agente della riscossione, si è ritenuto di poter mettere integralmente a suo carico l'aggio, in quanto Equitalia, dopo aver preso in carico l'atto impositivo, deve direttamente organizzare tutte le attività necessarie per porre in essere l'espropriazione forzata.

Vero è che l'espropriazione forzata può avvenire dopo il decorso di 180 giorni dall'affidamento dell'atto; ma in detto lasso temporale Equitalia non resta «dormiente», in quanto deve svolgere quelle attività mirate a vagliare la possibilità di utilizzo delle misure cautelari a garanzia della riscossione del credito, oltre che gestire un eventuale pagamento spontaneo, sia pur tardivo, del contribuente. Orbene, in questa prospettiva può apparire ragionevole la scelta di porre esclusivamente a carico del contribuente l'aggio di riscossione, qualora, prima dell'affidamento dell'atto, egli non abbia provveduto ad estinguere l'obbligazione.

Dobbiamo, però, evidenziare che, a prescindere dalla possibilità di rimodulare l'entità, esistono dubbi di ragionevolezza della determinazione dell'aggio in misura percentuale rispetto al debito tributario, svincolato dai costi della procedura di esazione e senza un tetto massimo. Se si parte dal presupposto che i costi vivi di esazione sono sempre gli stessi, come si giustifica la previsione di un aggio in misura percentuale?

L'aggio, così come congegnato, rappresenta, in buona sostanza, una forma di ripartizione del costo di Equitalia tra i contribuenti morosi, in proporzione all'entità del debito, assumendo, quindi, natura tributaria o paratributaria. I costi della struttura deputata alla riscossione dei tributi (i ccdd. costi fissi), invece di gravare sulla fiscalità generale o sull'ente impositore e quindi comunque sulla collettività, finiscono per essere addossati ad alcuni contribuenti in proporzione alla entità del debito tributario accertato dall'Ufficio impositore.

Posto che siamo di fronte ad una spesa collettiva, qual è quella connessa all'istituzione del servizio di riscossione dei tributi, l'attuale criterio di ripar-

tizzazione di tale spesa (svincolato dai «costi marginali» sostenuti dell'agente della riscossione per la singola procedura esattiva), finisce per confliggere con il principio di cui all'art. 53 Cost., il quale esige il coinvolgimento di tutti i consociati che manifestano una capacità contributiva. Bisogna considerare, d'altra parte, che, nonostante

la previsione di un aggio così corposo (9%), non è detto che Equitalia riesca a bilanciare i propri conti; in tal caso le perdite di Equitalia devono essere ripianate dai soci, cioè dall'Agenzia delle entrate ed INPS, e quindi i costi fissi del servizio di riscossione possono comunque finire in buona parte a carico della collettività.

■ **Aggio esattoriale: una «spesa legale» forfetaria, a carico del debitore, in un contesto amministrativistico?**

RL

Nessun pasto è gratis, nemmeno la riscossione delle imposte, e il costo dei concessionari rappresenta da decenni un ulteriore aspetto della spesa pubblica in materia tributaria. Per anni le concessionarie private hanno scaricato i loro deficit sui bilanci pubblici, ed è comprensibile il tentativo di scaricare la maggior quota possibile sui debitori in sede di riscossione delle maggiori imposte accertate, secondo quanto già indicato su *Dialoghi* (39). Una cosa è certa, l'aggio esattoriale non è un risarcimento, perché prescinde del tutto dal danno, risarcito in altro modo, attraverso gli interessi passivi. Casomai l'aggio esattoriale è una spesa legale forfetaria, che perde - proprio per la struttura dimensionale enorme dell'ente gestore delle riscossioni - la flessibilità che caratterizza le spese legali addebitate ai «debitori morosi» del diritto privato. Quello che pesa non è tanto il costo di una raccomandata, ma quello di strutture rigide, con migliaia di dipendenti. Quindi, proprio per alcuni aspetti il risarcimento forfetario delle spese legali tende inevitabilmente a diventare un tributo. Un tributo posto a carico di una collettività rappresentata da tutti i debitori di Equitalia. Sul tema è intervenuto anche un articolo del «decreto Monti» (40), che sostanzialmente è composto di enunciazioni di principio, anche condivisibili, ma sostanzialmente non troppo difforni dalla disciplina precedente (41). Il risarcimento forfetario delle spese di esazione riversa in un contesto amministrativistico, per quanto possibile, la spiegazione privatistica dell'aggio, modellata sulla necessità di tenere indenne il creditore delle spese vive dirette all'incasso coattivo del credito. È una specie di tributo giustificato dall'aver evaso un altro tributo. Non mi sembra invece giustificata una spiegazione

afflittiva dell'istituto, come punizione ulteriore per l'evasore fiscale, anche se una funzione di «pungolo» sussiste nell'aumento dell'aggio per chi paga oltre il sessantesimo giorno. Insomma, l'aggio è un po' un ibrido, ma è soprattutto un risarcimento forfetario. Vedremo come sarà forfetizzato quando saranno emanati i decreti attuativi previsti dal «decreto Monti».

Note:

(39) R. Lupi, G. Castellani e A. Fiorilli, «L'aggio di riscossione come sanzione (o imposta di scopo) sui contribuenti accertati "solvibili"?», in *Dialoghi Tributari* n. 4/2009, pag. 453.

(40) Con le modifiche apportate al «Decreto Monti», D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 in sede di conversione dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

(41) Il principio è che «gli agenti della riscossione hanno diritto al rimborso dei costi fissi risultanti dal bilancio certificato, da determinare annualmente, in misura percentuale delle somme iscritte a ruolo riscosse e dei relativi interessi di mora, con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, che tenga conto dei carichi annui affidati, dell'andamento delle riscossioni coattive e del processo di ottimizzazione, efficientamento e riduzione dei costi del gruppo Equitalia Spa. Tale decreto deve, in ogni caso, garantire al contribuente oneri inferiori a quelli in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il rimborso di cui al primo periodo è a carico del debitore: a) per una quota pari al 51 per cento, in caso di pagamento entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella. In tal caso, la restante parte del rimborso è a carico dell'ente creditore; b) integralmente, in caso contrario».

Si prosegue poi affermando che «Con decreto non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono determinate: a) le tipologie di spese oggetto di rimborso; b) la misura del rimborso, da determinare anche proporzionalmente rispetto al carico affidato e progressivamente rispetto al numero di procedure attivate a carico del debitore; c) le modalità di erogazione del rimborso».

■ Mora e aggio di riscossione nella dilazione di pagamento

Antonio Guidara

Le osservazioni critiche su mora e aggio di riscossione nella disciplina degli accertamenti esecutori (42) formulate negli interventi precedenti suggeriscono una contigua (e costruttiva) chiosa veloce su quella che potrebbe essere una (altra) smagliatura della nuova disciplina.

Non pare che sia stata finora adeguatamente considerata la posizione del contribuente che chiede di pagare a rate quanto preteso, avvalendosi della disciplina di cui all'art. 19 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. Tale articolo, come è noto, riguarda la dilazione delle somme iscritte a ruolo (43), ma viene esteso a quelle pretese con gli avvisi di accertamento esecutori dall'art. 29, comma 1, lett. g), del D.L. n. 78/2010 (44).

Da un confronto veloce delle discipline che ne risultano emerge come esse non siano state affatto coordinate. E in particolare, quanto alla dilazione su cartella di pagamento, essa può essere richiesta all'agente della riscossione entro il termine di pagamento di sessanta giorni dalla notifica della cartella (45), non pagando l'aggio di riscossione (nella riscossione spontanea a mezzo ruolo) o pagandolo in misura ridotta (il 4,65 % delle somme iscritte a ruolo) (46) e non pagando gli interessi di mora (47), mentre se viene richiesta oltre il termine di pagamento sono dovuti l'aggio in misura integrale e gli interessi di mora («sulle somme iscritte a ruolo, esclusi le sanzioni pecuniarie tributarie e gli interessi, ... a partire dalla data della notifica della cartella e fino alla data del pagamento») (48).

Passando alla dilazione su accertamento esecutivo il rapporto diventa trilatero, giacché l'accertamento proviene dall'Ufficio, ma la dilazione va richiesta dal contribuente all'agente della riscossione, non essendo mutata la competenza di quest'ultimo, e, verosimilmente, andrebbe richiesta appena gli viene affidato in carico l'avviso di accertamento esecutivo.

Dal che deriva che il contribuente, per un verso, fruisce di un maggior termine di pagamento (dato dalla sommatoria di quello per presentare il ricorso - che, come è noto, può subire delle sospensioni - più quello per l'affidamento in carico all'agente

della riscossione delle somme richieste, che è di almeno trenta giorni) (49) (50), per altro verso è già moroso (e, addirittura, si espone al rischio dell'esecuzione forzata) (51) nel momento in cui si rivolge all'agente della riscossione e, accolta la sua istanza, oltre agli interessi di mora («a partire dal primo giorno successivo al termine ultimo per la presentazione del ricorso, le somme richieste con gli avvisi di accertamento esecutori sono maggio-

Antonio Guidara - Ricercatore di Diritto tributario presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Catania

Note:

(42) Di cui all'art. 29, comma 1, del D.L. n. 78/2010 (come convertito dalla legge n. 122/2010 e, di poi, più volte modificato).

(43) *Rectius* delle imposte sui redditi iscritte a ruolo, la cui disciplina viene estesa alle somme iscritte a ruolo in forza degli artt. 17 e 18 del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, sia pure con specificazioni e limitazioni individuate dagli articoli successivi.

(44) Ove «ai fini della procedura di riscossione contemplata dal presente comma, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo e alla cartella di pagamento si intendono effettuati agli atti indicati nella lettera a) ed i riferimenti alle somme iscritte a ruolo si intendono effettuati alle somme affidate agli agenti della riscossione secondo le disposizioni del presente comma; la dilazione del pagamento prevista dall'articolo 19 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, può essere concessa solo dopo l'affidamento del carico all'agente della riscossione e in caso di ricorso avverso gli atti di cui alla lettera a) si applica l'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602».

(45) Di cui all'art. 25, comma 2, del D.P.R. n. 602/1973.

(46) Cfr. art. 17 del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

(47) Che ex art. 30 del D.P.R. n. 602/1973 sono dovuti decorsi i termini di cui all'art. 25, comma 2, del D.P.R. n. 602/1973.

(48) Così l'art. 30 del D.P.R. n. 602/1973, come da ultimo modificato dall'art. 7, comma 2-sexies, del D.L. n. 70/2011 (aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 106/2011).

(49) Ex art. 29, comma 1, lett. b), del D.L. n. 78/2010: «gli atti di cui alla lettera a) divengono esecutivi decorsi sessanta giorni dalla notifica e devono espressamente recare l'avvertimento che, decorsi trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste, in deroga alle disposizioni in materia di iscrizione a ruolo, è affidata in carico agli agenti della riscossione anche ai fini dell'esecuzione forzata, con le modalità determinate con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate, di concerto con il Ragioniere generale dello Stato».

(50) Tranne che operi la riscossione straordinaria di cui all'art. 29, comma 1, lett. c), del D.L. n. 78/2010.

(51) Cfr. ad es. A. Carinci, «Prime considerazioni sull'avviso di accertamento esecutivo ex DL n. 78/2010», in *Riv. dir. trib.*, 2011, pag. 171.

rate degli interessi di mora nella misura indicata dall'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, calcolati a partire dal giorno successivo alla notifica degli atti stessi» (52) - il corsivo è di chi scrive), deve anche pagare l'aggio di riscossione in misura integrale («all'agente della riscossione spettano l'aggio, interamente a carico del debitore, e il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive, previsti dall'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112») (53).

Il risultato, però, collide con la *ratio* della dilazione di pagamento, in quanto si incrementa considerevolmente il debito (aggio di riscossione, normalmente, il 9%; interessi di mora, da ultimo, il 5,0243% (54); interessi di dilazione, il 4,5% annuo (55) di un soggetto che versa in una «situazione temporanea di obiettiva difficoltà» (56), per la quale appunto si determina a chiedere la dilazione, al punto che, probabilmente, diventa difficile sostenerne il carico (57) (58) e verosimilmente si compromette quella composizione di interessi differenti, propria della potestà amministrativa di cui all'art. 19 del D.P.R. n. 602/1973 che dovrebbe innalzare la qualità dell'azione della riscossione (59). Sicuramente, poi, stridono le disparità di trattamento con le dilazioni su somme iscritte a ruolo, ma anche con altre contigue dilazioni disposte dall'Agenzia delle entrate, in cui non vi è l'aggio di riscossione: si pensi alle dilazioni previste dall'art. 3-bis del D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 462 (60).

Naturalmente si è consapevoli che la coesistenza di discipline diverse in punto di riscossione (quali sono quella a mezzo ruolo, ad oggi prevalente, e quella che muove da accertamenti esecutori, destinata a crescere) può creare anche disparità di trattamento: si pensi alle discussioni alimentate in proposito dalla coesistenza per le entrate degli enti locali di riscossione a mezzo ruolo e riscossione a mezzo ingiunzione fiscale (61). L'atteggiamento

(53) Cfr. art. 29, comma 1, lett. f), del D.L. n. 78/2010.

(54) In forza del provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate 22 giugno 2011.

(55) Ex artt. 21 del D.P.R. n. 602/1973 e 3 del D.M. 21 maggio 2009.

(56) Cfr. art. 19, comma 1, del D.P.R. n. 602/1973.

(57) Per di più se aggravato da pagamenti anticipati (e a scalare) degli interessi e dell'aggio.

(58) Non vale osservare che il contribuente può beneficiare, all'occorrenza, di differimenti di azioni cautelari ed esecutive previsti *ex lege*, visto che essi riguardano situazioni patologiche (di inadempimento del contribuente) e, comunque, non pregiudicano la maturazione di aggio e interessi di mora. Cfr.: art. 29, comma 1, lett. b), del D.L. n. 78/2010, come modificato da ultimo dall'art. 7, comma 2, lett. n), n. 3, del D.L. n. 70/2011, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 106/2011 («L'esecuzione forzata è sospesa per un periodo di centottanta giorni dall'affidamento in carico agli agenti della riscossione degli atti di cui alla lettera a); tale sospensione non si applica con riferimento alle azioni cautelari e conservative, nonché ad ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore»); art. 7, comma 2, lett. gg-quinquies), del D.L. n. 70/2011, come convertito («in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a euro due-mila ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, intrapresa successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, le azioni cautelari ed esecutive sono precedute dall'invio, mediante posta ordinaria, di due solleciti di pagamento, il secondo dei quali decorsi almeno sei mesi dalla spedizione del primo»).

(59) Per un'analisi dell'attività amministrativa di riscossione, e in particolare dei margini di discrezionalità amministrativa in essa presenti, si rimanda a A. Guidara, *Indisponibilità del tributo e accordi in fase di riscossione*, Milano, 2010, specialmente pag. 165 ss. (ivi cfr. anche pag. 38 ss. e 190 ss. sulla dilazione ex art. 19 del D.P.R. n. 602/1973 e più in generale sulle dilazioni di pagamento).

(60) Per di più, senza con ciò voler entrare più di tanto nei discorsi su tipi e metodi di accertamento, la specialità delle cd. rettifiche esecutive (ex artt. 36-bis e 36-ter del D.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del D.P.R. n. 633/1972), cui prevalentemente si riferiscono le rateazioni di cui all'art. 3-bis del D.Lgs. n. 462/1997, rispetto ai «normali» accertamenti, non può essere enfatizzata al punto di escludere che l'Amministrazione possa pervenire per altre vie ai medesimi risultati, avvalendosi cioè «anche» di altri elementi, visto che tali accertamenti speciali si distinguono, non certo per un diverso fondamento ontologico, ma per ragioni pratiche da ricercare nell'elevato numero di essi (conseguenziale alle dichiarazioni di massa cui ha portato la riforma tributaria degli anni '70), nella semplicità ed evidenza degli elementi presi in considerazione, nella conseguenziale opportunità di consentire un pronto recupero. Il che, peraltro, è in linea con l'inciso «senza pregiudizio dell'azione accertatrice a norma degli articoli 37 e seguenti», che, abolito nell'art. 36-bis del D.P.R. n. 600/1973, permane nel comma 2 dell'art. 36-ter del D.P.R. n. 600/1973, e con la tendenziale assenza di preclusioni nelle norme sull'accertamento per i contenuti propri delle cd. rettifiche esecutive.

(61) Tali discussioni sembrano destinate a crescere a seguito delle ulteriori distinzioni recate in quest'ultima disciplina, in particolare, dalle lettere gg-quater e gg-septies aggiunte in sede di conversione all'art. 7, comma 2, del D.L. n. 70/2011 (dalla legge n. 106/2011).

Note:

(52) Cfr. art. 29, comma 1, lett. f), del D.L. n. 78/2010. Per di più stando alla *littera legis* gli interessi di mora maturerebbero su tutte le somme richieste con gli avvisi di accertamento esecutori, mentre per l'art. 30 del D.P.R. n. 602/1973 dalla base di calcolo degli interessi moratori sono escluse sanzioni pecuniarie ed interessi (il richiamo a quest'ultimo - di cui all'art. 29, comma 1, lett. f), del D.L. n. 78/2010 - riguarda infatti la misura degli interessi, non anche la loro base di calcolo).

dell'interprete, però, non può che essere quello di tentare letture delle disposizioni che non pregiudichino gli interessi, sostanziali e processuali, coinvolti nella riscossione: così per rimanere alla riscossione mediante ingiunzione fiscale si ritiene, ad esempio, che siano possibili pagamenti rateizzati ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. n. 602/1973, ancorché il R.D. 14 aprile 1910, n. 639 e disposizioni affini (che riguardano la riscossione mediante ingiunzione fiscale) non prevedano alcunché in proposito, come anche che l'ingiunzione fiscale sia impugnabile innanzi alle Commissioni tributarie, nonostante non sia contemplata dall'art. 19 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

Analogo atteggiamento andrebbe recuperato nella riscossione che muove da avvisi di accertamento esecutori. E probabilmente si potrebbe sostenere, passando all'istituto in esame, che l'istanza di dilazione sia presentabile anche prima che scada il termine di pagamento delle somme richieste con gli avvisi *ex art.* 29, comma 1, del D.L. n. 78/2010.

È ben vero che, così dicendo, essa andrebbe presentata ad un soggetto, l'agente della riscossione, che, non ancora affidatario del carico dell'avviso di accertamento, non sa dell'esistenza del debito (per il quale si chiede la rateazione). Nondimeno ciò non dovrebbe portare a rigettare la domanda, visto che i tempi dell'affidamento del carico all'agente della riscossione, per quanto elastici, sono calcolabili (sia pure con qualche variabile, come la presentazione dell'istanza di accertamento con adesione), ma dovrebbe incidere soltanto sui termini del procedimento amministrativo di dilazione. Senza che quest'ultimo profilo rappresenti un vero inconveniente (sul piano, ad esempio, della responsabilità da ritardo, evocata spesso nel diritto amministrativo, sulla quale anche l'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241), dal momento che l'istanza di dilazione potrebbe considerarsi sospensivamente condizionata all'affidamento all'agente della riscossione del carico portato dall'avviso di accertamento e soltanto da tale ultimo momento si dovrebbe far decorrere il termine di trenta giorni per la conclusione del procedimento amministrativo.

Una conferma si potrebbe rinvenire nella stessa *littera legis*, laddove si dice che «la dilazione del pagamento ... può essere concessa solo dopo l'affidamento del carico all'agente della riscossione»:

è una previsione ultronea se si guarda al significato letterale (e forse non meditata più di tanto), ma che però può essere valorizzata, giacché lascia intendere la possibilità che la dilazione venga richiesta, non soltanto prima dell'affidamento del carico all'agente della riscossione (ipotesi peraltro probabile, visto che il contribuente non conosce di tale evenienza, e cui verosimilmente si è pensato nella stesura della disposizione), ma anche in pendenza del termine di pagamento.

E questa seconda possibilità diventa particolarmente importante in quanto, consentendo di presentare l'istanza di dilazione in pendenza del termine di pagamento degli avvisi di accertamento esecutori, al contribuente che voglia pagare ma non sia in condizione di farlo in un'unica soluzione si eviterebbero, non soltanto gli interessi di mora e l'aggio di riscossione, ma anche una sua esposizione all'adozione di misure cautelari ed esecutive da parte dell'agente della riscossione (62).

Nota:

(62) Anche se per quest'ultimo profilo occorrerebbe soffermarsi, ma non è questa la sede, sugli effetti della domanda di dilazione.