

# Organizzare un ufficio per la riscossione coattiva

---

L'ingiunzione fiscale e la riscossione coattiva delle entrate dell'ente locale

# La riscossione coattiva delle entrate locali: un breve excursus normativo

---

- Prima dell'approvazione del **D.P.R. 28/01/1988 n. 43** (oggi sostituito dal D.Lgs 112/99) erano le leggi relative ai singoli tributi o ai singoli cespiti di entrata ad indicare di volta in volta le modalità di riscossione
- Con il citato D.P.R. il legislatore nazionale ha istituito un **sistema unitario e centralizzato di riscossione** tendenzialmente valevole per tutte le entrate tributarie e non sia dello Stato che degli enti locali.
- Al vertice di tale sistema, denominato "servizio centrale per la riscossione dei tributi", è stato posto un ufficio centrale alle dirette dipendenze del Ministro delle finanze, mentre la riscossione coattiva delle somme iscritte nei ruoli formati dalle singole amministrazioni è stata demandata ad **agenti della riscossione** (destinati a sostituire i vecchi esattori) titolari di concessioni per ambiti territoriali determinati.

# La riscossione coattiva delle entrate locali: un breve excursus normativo (segue)

---

La generalizzazione del sistema di riscossione mediante ruolo ha comportato la abrogazione di tutte le precedenti disposizioni legislative che consentivano alle pubbliche amministrazioni di procedere direttamente alla realizzazione dei propri crediti patrimoniali e tributari mediante la procedura di **ingiunzione fiscale di cui al R.D. 639/1910, che la giurisprudenza ha considerato di fatto espunta dall'ordinamento** (art. 130 DPR 43/88; Cass. sez trib. 8/06/2000 n. 7801 in Giust Civ. Mass. 2000 1248; Cass. 23/06/1998 n. 6242 in Riv. Giur Trib. 1999, 316; Corte App Torino 26/01/2002 in Dir e prat trib 2004, II, 453).

# La riscossione coattiva delle entrate locali: un breve excursus normativo (segue)

---

Le leggi successive al 1988 si sono adeguate al nuovo modello di riscossione centralizzata prevedendo il **ricorso al ruolo** (e conseguentemente ai concessionari del servizio) **quale unica forma di realizzazione coattiva delle entrate**. Si possono citare a riguardo senza pretesa di completezza: l'art. 206 del D.Lgs 285/92 (codice della strada) con riguardo alle modalità di riscossione delle relative sanzioni, l'art. 12 del D.Lgs 504/1992 con riguardo all'imposta comunale sugli immobili, l'art. 9 del D.Lgs 507/93 con riguardo all'imposta sulle pubbliche affissioni, l'art. 51 del medesimo decreto con riguardo alla tassa per l'occupazione di suolo pubblico.

# La riscossione coattiva delle entrate locali: un breve excursus normativo (segue)

---

Il sistema centralizzato di riscossione è tuttavia entrato in crisi a seguito del progressivo affermarsi della **autonomia organizzativa e finanziaria delle comunità territoriali**, sancita dapprima a livello legislativo, con le riforme del cd federalismo amministrativo della seconda metà degli anni '90, e poi dalla stessa riforma del titolo V della Costituzione varata con la L.C. 3/2001.

---

## La riscossione coattiva delle entrate locali: un breve excursus normativo (segue)

---

La possibilità di disciplinare con propri regolamenti tutte le fonti delle entrate locali, compresi i procedimenti di accertamento e di riscossione è stata attuata con il **D.Lgs 446 del 1997** il quale **all'art. 52** comma 1 ha stabilito il trasferimento alla **potestà regolamentare** dei comuni e delle province della disciplina delle proprie entrate anche tributarie salvo per quel che riguarda gli aspetti coperti da riserva di legge ai sensi dell'art. 23 della Costituzione.

---

# La riscossione coattiva delle entrate locali: un breve excursus normativo (segue)

---

- A seguito di tale intervento normativo **il modello centralizzato di riscossione coattiva delle entrate mediante ruolo ha perduto il carattere di universalità** con cui era stato originariamente concepito.
  - Esso rimane l'unico sistema di introito coattivo delle entrate dello Stato, mentre con riguardo agli enti locali rimane solo una fra le opzioni a cui le province e i comuni possono ricorrere nella gestione dei propri servizi di riscossione
-

# Decreto Legge 70/2011 - I sistemi per la riscossione coattiva delle entrate degli EE.LL

---

- Procedura del **ruolo**: riservata agli agenti della riscossione di cui al D.Lgs 112/1999
- **Ingiunzione fiscale** ex R.D. 639/1910: enti locali e soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lett. b) del D.Lgs. 446/1997 (con facoltà degli istituti del procedimento esecutivo esattoriale ex tit. II del D.P.R. 602/1973)

# L'ingiunzione fiscale: evoluzione storica

---

- ❑ R.D. 639/1910: procedura coattiva per la riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici;
- ❑ D.P.R. 43/1988: de profundis dell'ingiunzione fiscale per gli enti locali
- ❑ D.Lgs. 446/1997: resurrezione dell'ingiunzione fiscale
- ❑ L. 265/2002: assimilazione dell'ingiunzione alla cartella esattoriale

# L. 265/2002 (art. 4, comma 2-sexies del D.L. 209/2002)

---

*I comuni e i concessionari iscritti all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, di seguito denominati «concessionari», procedono alla riscossione coattiva delle somme risultanti dall'ingiunzione prevista dal testo unico di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, secondo le disposizioni contenute nel titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, **in quanto compatibili.***

---

# Gli istituti compatibili del procedimento esecutivo ex DPR 602/73

---

- Come ricordato le norme (art. 4, comma 2-sexies del D.L. 24-9-2002 n. 209 convertito con legge di 22 novembre 2002, n. 265 e art. 7, comma 2, lett. gg-quater del D.L. 70/2011 convertito con legge 12 luglio 2011, n. 106 e successivamente modificato ed integrato) prevedono l'applicazione delle disposizioni del titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 solo "*in quanto compatibili*" con l'ingiunzione ex R.D. 639/1910.
  - Nell'ambito della procedura esecutiva seguente all'emissione dell'atto ingiuntivo, è necessario stabilire previamente quali dei diversi istituti previsti dal citato tit. II del DPR 602 risultino compatibili e limitarsi all'impiego di questi. E' evidente come tale attività interpretativa sia tutt'altro che agevole e foriera di potenziali contenziosi.
-

# L'ingiunzione fiscale: evoluzione futura

---

Art. 9, comma 4 del **D.L 174/2012** (come modificato dalla legge di conversione 7 dicembre 2012, n. 213)  
*"In attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti territoriali e per favorirne la realizzazione, i termini di cui all'articolo 7, comma 2, lettera gg-ter), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e all'articolo 3, commi 24, 25 e 25-bis, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, sono stabiliti al 30 giugno 2013"*.

# L'ingiunzione fiscale: evoluzione futura

---

- Il 12 ottobre 2012 la Camera aveva approvato il disegno di legge delega in materia fiscale contenente sei criteri direttivi per il riordino della riscossione locale. Questi in sintesi i punti della delega:
- Adozione di un **testo unico** attraverso la revisione della disciplina dell'ingiunzione fiscale (risalente al R.D. 639/1910) recependo procedure e istituti del DPR 602/73.
- Revisione dei **requisiti per l'iscrizione all'albo** (già prevista dal Dl 40/10, ma non attuata) e un allineamento dei costi al sistema esattoriale (articolo 17, D.Lgs 112/99).
- **Affidamento delle attività** nel rispetto della normativa europea, eliminando il riferimento ai servizi pubblici locali, con un possibile ritorno di Equitalia: non è chiaro tuttavia come sarà effettuata questa nuova collaborazione: se si dovrà, cioè, distaccare una parte di Equitalia oppure creare una società per gli enti locali, probabilmente come riscossore di ultima istanza.
- **Applicazione delle regole pubblicistiche alle attività di riscossione coattiva**, che dovrebbe così inquadrarsi nell'esercizio di pubbliche funzioni.
- Infine gli ultimi due punti prevedono l'adozione di un apposito **codice deontologico** dei soggetti affidatari e **specifiche cause di incompatibilità** (invero già previste dall'articolo 9 del Dm 289/2000). Si tratta comunque di criteri direttivi piuttosto ampi e articolati che dovranno essere tradotti dal Governo in disposizioni applicative.

# Natura dell'ingiunzione fiscale

---

- E' **atto amministrativo**: sotto il profilo soggettivo (emanato da un'autorità amministrativa) e sotto il profilo oggettivo (espressione di una funzione amministrativa)
- E' un **titolo esecutivo speciale**. Titolo esecutivo ovvero dotato della capacità di legittimare l'esecuzione forzata, speciale in quanto di matrice amministrativa (unilateralmente formato dalla P.A.)
- E' dotata della c.d. "**esecutorietà**", atto idoneo ad essere portato ad esecuzione coattiva direttamente senza preventivo accertamento della pretesa in un procedimento giurisdizionale

# Natura dell'ingiunzione fiscale (segue)

---

- ❑ E' un atto recettizio
- ❑ E' un atto propulsivo
- ❑ E' un atto unilaterale
- ❑ E' un atto amministrativo complesso: cumula le funzioni del **titolo esecutivo** e del precetto
- ❑ Quale **atto di precetto** l'ingiunzione è il primo atto del procedimento di coazione (art. 2 del T.U. del 1910) atto preparatorio dell'esecuzione ma non atto esecutivo che inizia con il pignoramento

# Natura dell'ingiunzione fiscale (segue)

---

- ❑ Non costituisce un mezzo di accertamento del credito (per i tributi locali)
- ❑ Vale ad interrompere i termini di prescrizione del diritto
- ❑ E' priva di attitudine ad acquistare efficacia di giudicato

# Natura dell'ingiunzione fiscale (segue)

---

- Trattandosi di atto amministrativo deve essere adeguatamente **motivata** (risultando sufficiente che essa contenga elementi tali da porre il contribuente in grado di conoscere la causale e l'ammontare del pagamento richiesto, ossia gli elementi essenziali della pretesa fiscale che lo pongano in condizione di contestare la validità così nell'"an" che nel "quantum")

# Presupposti dell'ingiunzione

---

- La Cassazione Civile (Sez. I, sent. n. 8162 del 15-06-2000) ha affermato che lo speciale procedimento ingiunzionale disciplinato dal R.D. 14 aprile 1910 n. 639, trovando il suo fondamento nel potere di autoaccertamento della Pubblica Amministrazione, esige, come suo fondamentale presupposto, che il credito in base al quale viene emesso l'ordine di pagare la somma dovuta sia **certo, liquido ed esigibile**, senza alcun potere di determinazione unilaterale dell'amministrazione, dovendo la sussistenza del credito, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati, e riconoscendosi all'amministrazione un mero potere di accertamento dei detti elementi ai fini della formazione del titolo esecutivo

# Presupposti dell'ingiunzione (segue)

---

- ❑ L'ingiunzione presuppone la **definitività della pretesa** della P.A. e quindi la conclusione di un procedimento cognitivo *latu sensu* quale risulta essere quello dell'accertamento o della liquidazione
- ❑ Principio di civiltà giuridica: non si può pensare che una "condanna di pagamento" (tale è secondo un'impostazione dottrinale l'ingiunzione fiscale) possa essere emessa prima di avvertire il contribuente delle "nuove e diverse" determinazioni dell'ente impositore e, quindi, di porlo in condizione di esplicitare un'attività difensiva, diretta proprio a prevenire l'emissione di detta ingiunzione
- ❑ La necessità che l'ingiunzione sia preceduta da un atto propedeutico non può dirsi estranea alla **materia patrimoniale** (avviso di liquidazione o altro atto di diffida e messa in mora previsto ai fini della certezza, liquidità ed esigibilità del credito)

# Entrate riscuotibili

---

- ❑ **Entrate tributarie locali:** ICI, ICPDPA, TOSAP, TARSU
- ❑ **Entrate patrimoniali di diritto pubblico:** TIA, COSAP, CIMP, canoni demaniali, oneri urbanistici, canoni idrici, tariffe di servizi pubblici (mensa e trasporto scolastici, luci votive, etc.)
- ❑ **Entrate patrimoniali di diritto privato:** a monte ci vuole un titolo esecutivo civilistico (es. canoni di locazione non ERP)

# Entrate riscuotibili (segue)

---

## Sanzioni amministrative

Così si è espressa anche recentemente la **Corte di Cassazione (Sez. II, sent. n. 8460 del 09-04-2010)** rilevando che le somme dovute a titolo di sanzione amministrativa per violazione delle norme del codice della strada rientrano tra le "altre entrate di spettanza delle province e dei comuni" per le quali l'art. 52, comma 6, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (nel testo, applicabile "ratione temporis", anteriore all'abrogazione da parte dell'art. 1, comma 224, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), prevede la possibilità di procedere alla riscossione coattiva anche con la procedura indicata dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639, atteso che il riferimento alle "altre entrate" è compiuto in modo ampio, senza alcuna distinzione, e che l'art. 15, comma 8-quinquiesdecies, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, nel dettare disposizioni finalizzate ad incrementare l'efficienza del sistema della riscossione dei comuni, fa espresso riferimento agli importi iscritti a ruolo ovvero per i quali è stata emessa l'ingiunzione di pagamento ai sensi del testo unico di cui al r.d. 14 aprile 1910 n. 639, per sanzioni amministrative derivanti dalle violazioni al codice della strada, di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

# Entrate riscuotibili (segue)

---

Recentemente la **Cassazione Civile** (Sez. III, Ord. n. 17628 del 29-08-2011) ha sostenuto che il **canone idrico** non può essere riscosso direttamente a mezzo ruolo in mancanza di un titolo esecutivo, dal momento che il rapporto tra il gestore del servizio e l'utente è di natura privatistica e le tariffe corrisposte costituiscono dei corrispettivi di diritto privato, pertanto a norma dell'art. 21 del D.Lgs 46/1999 possono essere iscritte a ruolo solo quando risultano da titolo avente efficacia esecutiva.

# La forma dell'ingiunzione

---

- ❑ Indicazione dell'ufficio in nome del quale l'ingiunzione viene emessa
- ❑ Indicazione del debitore
- ❑ Indicazione della somma dovuta (sorte capitale, interessi, sanzioni...) e della causa del debito
- ❑ La motivazione su cui si fonda la pretesa impositiva: tributi locali, richiamo all'atto propedeutico di accertamento; entrate patrimoniali di diritto pubblico, richiamo all'avviso di liquidazione o all'atto propedeutico previsto al fine della certezza, liquidità ed esigibilità del credito; entrate patrimoniali di diritto privato, richiamo al titolo esecutivo di natura civilistica (sentenza, decreto ingiuntivo o altri atti previsti dall'art. 474 c.p.c.)
- ❑ L'ordine o intimazione di adempiere il pagamento della somma dovuta
- ❑ Il termine di 30 giorni entro cui adempiere (anziché i 10 dell'ordinario precetto civilistico) – detto termine ha natura dilatoria (prima non si può iniziare l'esecuzione)

# La forma dell'ingiunzione (segue)

---

- ❑ La minaccia degli atti esecutivi in caso di mancato pagamento
- ❑ La comunicazione di possibile applicazione degli istituti cautelari
- ❑ L'indicazione dell'autorità presso la quale è possibile proporre impugnazione, oltre ai termini ed alle modalità
- ❑ Indicazione del funzionario responsabile del procedimento di formazione dell'atto
- ❑ Indicazione dell'ufficio presso cui è possibile ottenere informazioni in merito all'atto ed adire il procedimento di annullamento o sospensione in autotutela
- ❑ Indicazione del responsabile del procedimento di notificazione
- ❑ Sottoscrizione da parte del funzionario dell'ente o del legale rappresentante della società (è possibile la sostituzione della firma autografa con la mera indicazione "a stampa" del suo nominativo attraverso l'ausilio di strumenti informatici – art. 3, D.Lgs. 39/1993)

# Notifica dell'ingiunzione

---

- L'art. 2 del R.D. 639/1910, stabilisce che l'ingiunzione "è notificata, nella forma delle citazioni, da un **ufficiale giudiziario** addetto alla pretura o da un usciere addetto all'Ufficio di conciliazione"
- L'art 1, comma 158 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 ("legge finanziaria 2007") afferma che: "Per la notifica degli atti di accertamento dei tributi locali e di quelli afferenti le procedure esecutive di cui al testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, e successive modificazioni, nonché degli atti di invito al pagamento delle entrate extratributarie dei comuni e delle province, ferme restando le disposizioni vigenti, il dirigente dell'ufficio competente, con provvedimento formale, può nominare uno o più **messi notificatori**."

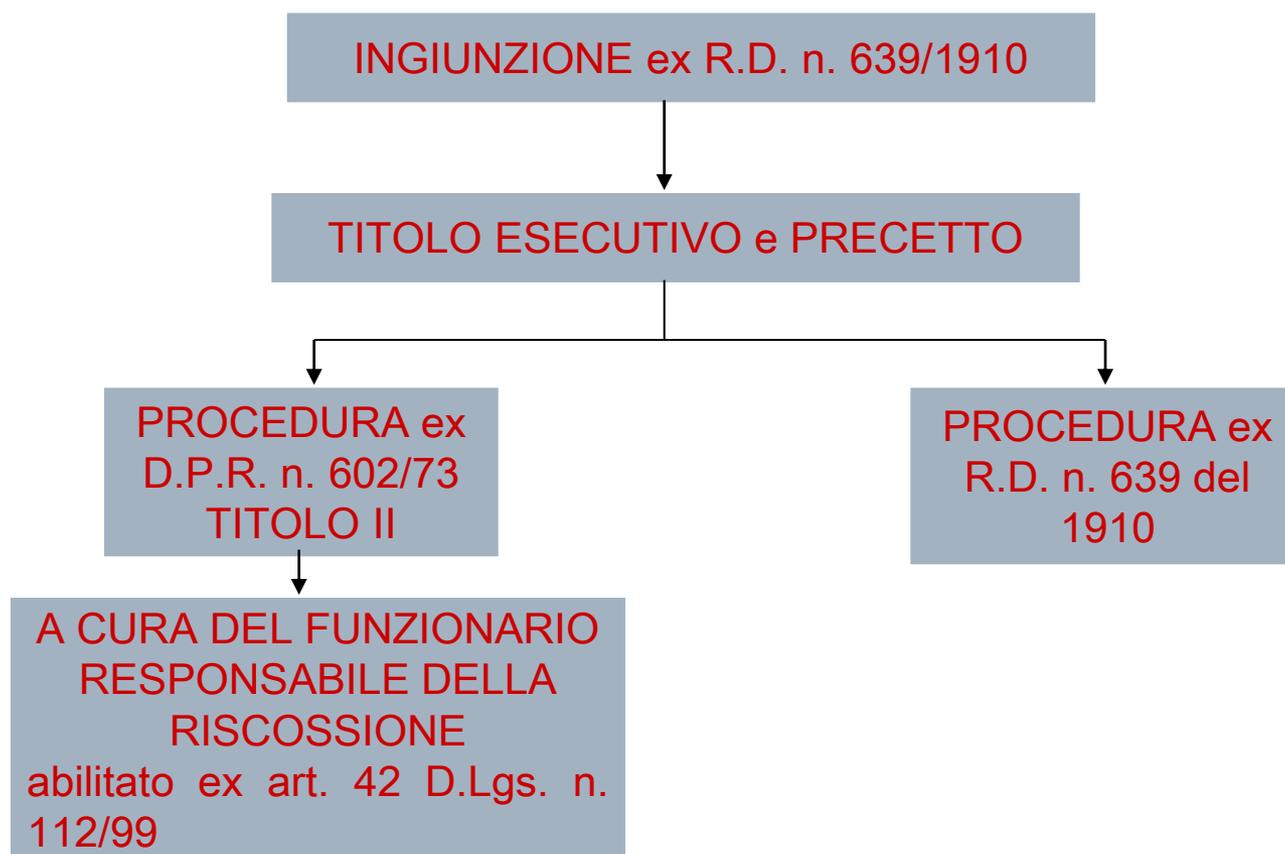
# Notifica dell'ingiunzione (segue)

---

- ❑ Tramite ufficiale giudiziario o messo del giudice di pace (art. 2, R.D. 639/1910)
- ❑ A mezzo posta (art. 12, L. 890/1982)
- ❑ A mezzo messo comunale (in ragione della natura amministrativa dell'atto)
- ❑ Tramite funzionario responsabile della riscossione nominato ex art. 7, c. 2, lett. gg-sexies) del D.L. 70/2011
- ❑ Tramite messo notificatore nominato ex art. 11, commi 158 e seg., L. 296/2006

# La fasi della riscossione

---



# L'ingiunzione fiscale "rafforzata" – Autonomia procedurale

---

- Art. 484 c.p.c. "*L'espropriazione è diretta da un giudice*";
  - Art. 49, c. 1 del DPR 602/1973 "*Per la riscossione delle somme non pagate **il concessionario procede ad espropriazione forzata** sulla base del ruolo, che costituisce titolo esecutivo... il concessionario può altresì promuovere azioni cautelari e conservative, nonché ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore*";
  - L'attore del procedimento è così individuato nel concessionario della riscossione che, in caso di ingiunzione fiscale, diventa il Comune. Infatti il rinvio al Titolo II consente di riferire al Comune le attività riconosciute all'interno del decreto in capo al concessionario della riscossione.
-

# L'ingiunzione fiscale "rafforzata" – Autonomia procedurale (segue)

---

- Art. 49, c. 3 del DPR 602/1973 *"Le funzioni demandate agli ufficiali giudiziari sono esercitate dagli **ufficiali della riscossione**";*
  - Nell'ambito dei comuni il ruolo esercitato dall'ufficiale della riscossione è affidato a quelli che già con il D.L. 209/2002 sono nominati **funzionari responsabili per la riscossione**: *"il sindaco o il concessionario procede alla nomina di uno o più funzionari responsabili per la riscossione, che esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione e ai quali sono altresì demandate le funzioni già attribuite al segretario comunale dall'articolo 11 del citato testo unico di cui al regio decreto n. 639 del 1910. I funzionari responsabili sono nominati fra le persone la cui idoneità allo svolgimento delle funzioni è stata conseguita con le modalità previste dall'articolo 42 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112"*
-

# L'ingiunzione fiscale "rafforzata" – L'efficacia del precetto (art. 50 del DPR 602/1973)

---

- *"1. Il concessionario procede ad espropriazione forzata quando è inutilmente decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, salve le disposizioni relative alla dilazione ed alla sospensione del pagamento.*
  - *2. **Se l'espropriazione non è iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento**, l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica, da effettuarsi con le modalità previste dall'articolo 26, di un **avviso** che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni.*
  - *3. L'avviso di cui al comma 2 è redatto in conformità al modello approvato con decreto del Ministero delle finanze e perde efficacia trascorsi centottanta giorni dalla data della notifica".*
-

# L'ingiunzione fiscale "rafforzata" – Le misure cautelari

---

- ❑ Art. 49, c. 1 del DPR 602/1973 "... il concessionario può altresì promuovere **azioni cautelari e conservative**, nonché ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore";
  - ❑ Art. 86 del DPR 602/1973 – Fermo di beni mobili registrati;
  - ❑ Art. 77 del DPR 602/1973 – Iscrizione di ipoteca.
-

# Istituti cautelari: fermo amministrativo di beni mobili registrati (art. 86 DPR 602/73).

---

- ❑ Trattandosi di misura cautelare e non di atto della procedura esecutiva può essere **sottoscritto** dal funzionario responsabile dell'entrata (e non necessariamente dal funzionario responsabile della riscossione nominato ex art. 7, c. 2, lett. gg-sexies) del D.L. 70/2011)
- ❑ Anche prima del D.L. 70/2011 è stata riconosciuta la **compatibilità** con la disciplina prevista per la riscossione coattiva a mezzo ingiunzione fiscale, in quanto il presupposto è "decorso inutilmente il termine di cui all'art. 50, comma 1,..." (art. 86, DPR 602/73)
- ❑ Dopo la novella apportata all'istituto dal D.Lgs 193/2001 che lo svincola dal presupposto del pignoramento negativo, rispetto al fermo perde vigore l'effettività della funzione cautelare con effetti indiretti di conservazione della garanzia patrimoniale per delinearsi una **funzione "afflittiva" e "parasanzionatoria"**
- ❑ Somme superiori a **50 euro** (Equitalia Direttiva di gruppo DSR/NC/2007/012 n. 2007/4887 del 5 luglio 2007)
- ❑ Inserire **avvertenza** nel testo dell'ingiunzione che "in caso di mancato pagamento si procederà al fermo amministrativo dei beni mobili registrati".

# Istituti cautelari: fermo amministrativo di beni mobili registrati (segue)

---

- **Preavviso di fermo:** Prende le mosse non dalla norma ma dalla prassi amministrativa ⇒ Risoluzione del 09.01.2006, n. 2/E con cui l'Agenzia delle Entrate ribadisce il principio già precedentemente espresso con la nota n. 57413 del 09.04.2003 circa l'opportunità che *"... l'iscrizione del fermo sul veicolo a motore presso il competente P.R.A. sia preceduta da un preavviso, contenente un **ulteriore invito a pagare le somme dovute, esclusivamente presso gli sportelli della competente azienda concessionaria, entro i venti giorni, decorsi i quali, il preavviso stesso assumerà il valore di comunicazione di iscrizione di fermo**"*.
- E' previsto pertanto un ulteriore termine (**20 giorni** dalla comunicazione del concessionario) per ottemperare e un ulteriore avviso delle conseguenze derivanti dall'inadempimento.
- La violazione dell'obbligo di circolare con un veicolo sottoposto a fermo amministrativo comporta la custodia del veicolo in un deposito autorizzato dove potrà essere sottoposto a pignoramento oltreché la comminazione al contravventore di una **sanzione** amministrativa pecuniaria che varia da euro 714 a euro 2.859, a norma dall'articolo 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

# Istituti cautelari: Ipoteca (art. 77 del D.P.R. 602/1973 come modif. dal D.L. 16/2012)

---

*"Art. 77 (Iscrizione di ipoteca)*

*1. Decorso inutilmente il termine di cui all'articolo 50, comma 1, il ruolo costituisce titolo per iscrivere ipoteca sugli immobili del debitore e dei coobbligati per un importo pari al doppio dell'importo complessivo del credito per cui si procede.*

*1-bis. L'agente della riscossione, anche al solo fine di assicurare la tutela del credito da riscuotere, può iscrivere la garanzia ipotecaria di cui al comma 1, purché l'importo complessivo del credito per cui si procede non sia inferiore complessivamente a **ventimila euro**.*

*2. Se l'importo complessivo del credito per cui si procede non supera il cinque per cento del valore dell'immobile da sottoporre ad espropriazione determinato a norma dell'articolo 79, il concessionario, prima di procedere all'esecuzione, deve iscrivere ipoteca. Decorsi sei mesi dall'iscrizione senza che il debito sia stato estinto, il concessionario procede all'espropriazione.*

*2-bis. L'agente della riscossione è tenuto a notificare al proprietario dell'immobile una **comunicazione preventiva** contenente l'avviso che, in mancanza del pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni, sarà iscritta l'ipoteca di cui al comma 1".*

# Istituti cautelari: Ipoteca (segue)

---

- *"A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'agente della riscossione non può iscrivere l'ipoteca di cui all'art. 77 del D.P.R. 602/1973, e successive modificazioni, se l'importo complessivo del credito per cui si procede è inferiore complessivamente ad **8.000 euro**" (art. 3, c. 2-ter del D.L. 40/2010 conv. in L. 73/2010 ) – Abrogato dal D.L. 70/2011*
- *L'art. 7, comma 2, lett. gg-decies) del D.L. 70/2011 prevedeva: "gg-decies) a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, l'agente della riscossione non può iscrivere l'ipoteca di cui all' articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, come modificato, da ultimo, dalla lettera u-bis) del presente comma, se l'importo complessivo del credito per cui lo stesso procede è inferiore complessivamente a:*
  - 1) **ventimila euro**, qualora la pretesa iscritta a ruolo sia contestata in giudizio ovvero sia ancora contestabile in tale sede e il debitore sia proprietario dell'unità immobiliare dallo stesso adibita a propria abitazione principale ai sensi dell' articolo 10, comma 3-bis, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni;*
  - 2) **ottomila euro**, negli altri casi" – Abrogato dal D.L. 16/2012*
- *La compatibilità con la disciplina prevista per la riscossione coattiva a mezzo ingiunzione fiscale è stata risolta positivamente dal recente D.L. 70/2011*

# L'ingiunzione fiscale "rafforzata" – L'espropriazione presso terzi – D.P.R. 602/1973 (art. 72 bis)

---

- *1. Salvo che per i crediti pensionistici e fermo restando quanto previsto dall'articolo 545, commi quarto, quinto e sesto, del codice di procedura civile, e dall'articolo 72-ter del presente decreto **l'atto di pignoramento dei crediti del debitore verso terzi può contenere, in luogo della citazione di cui all'articolo 543, secondo comma, numero 4, dello stesso codice di procedura civile, l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al concessionario, fino a concorrenza del credito per cui si procede:***
    - a) nel termine di quindici giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento, per le somme per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di tale notifica;*
    - b) alle rispettive scadenze, per le restanti somme.*
  
  - *1-bis. L'atto di cui al comma 1 può essere redatto anche da **dipendenti dell'agente della riscossione procedente non abilitati all'esercizio delle funzioni di ufficiale della riscossione** e, in tal caso, reca l'indicazione a stampa dello stesso agente della riscossione e non è soggetto all'annotazione di cui all'articolo 44, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112.*
-

# Espropriazione presso terzi – D.P.R. 602/1973 (artt. 72-75 bis) - segue

---

- **Art. 72-ter: Limiti di pignorabilità.** Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'agente della riscossione in misura pari ad un decimo per importi fino a 2.500 euro e in misura pari ad un settimo per importi superiori a 2.500 euro e non superiori a 5.000 euro. Resta ferma la misura di cui all'articolo 545, quarto comma, del codice di procedura civile (un quinto), se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro.
- **Art. 73: Pignoramento di cose del debitore.** Se il terzo, presso il quale il concessionario ha proceduto al pignoramento, si dichiara o è dichiarato possessore di beni appartenenti al debitore, il concessionario può ordinare al terzo di consegnare i beni.
- **Art. 75 bis: Dichiarazione stragiudiziale del terzo.** Decorso il termine di 60 giorni dalla notifica della cartella, "l'Agente della riscossione, prima di procedere ai sensi degli artt. 72 e 72-bis del presente decreto e degli artt. 543 e seguenti del c.p.c. ... può chiedere a soggetti terzi, debitori del soggetto che è iscritto a ruolo o dei coobbligati, di indicare per iscritto, ove possibile in modo dettagliato, le cose e le somme da loro dovute al creditore". Il termine per l'adempimento è fissato in misura non inferiore a 30 giorni. In caso di inadempimento sono previste sanzioni irrogate dell'Agenzia delle entrate. Discussa è l'applicazione di questo istituto ad enti locali e soggetti di cui all'art. 52, c. 5, lett. b).

# Funzionari responsabili per la riscossione

---

- ❑ Il Sindaco o il Concessionario **nomina** uno o più funzionari responsabili della riscossione che esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione nonché quelle già attribuite al segretario comunale dall'art. 11 del T.U. 639/1910 (assistenza negli incanti e verbalizzazione). I funzionari responsabili sono nominati tra le persone la cui idoneità allo svolgimento delle predette funzioni è accertata ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs 112/1999
- ❑ il funzionario responsabile per la riscossione è il soggetto PER MEZZO del quale il funzionario dell'ente responsabile dell'entrata compie l'esecuzione
- ❑ Si tratta dunque di una figura che, per espresso dettato normativo, esercita **le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione** i quali, ai sensi del DPR 602/73, articolo 49 comma, 3 svolgono le funzioni *demandate agli ufficiali giudiziari*
- ❑ **L'U.G. notifica, stima, pignora, vende, incassa, versa l'incasso** al G.E. ("Le funzioni demandate agli ufficiali giudiziari sono esercitate dagli ufficiali della riscossione" art. 49, c. 3 D.P.R. 602/1973)

# Funzionari responsabili per la riscossione (segue)

---

- E' un **pubblico ufficiale**: le dichiarazioni e le verbalizzazioni fatte in loro presenza sono atti di fede privilegiata (fanno fede sino a querela di falso)
  
  - Trova applicazione in via analogica quanto previsto dal D.Lgs 112/99 e quindi:
    - devono essere **lavoratori subordinati** ed agire sotto la sorveglianza del comune/concessionario
    - devono essere previamente **autorizzati dal Prefetto**
    - non possono effettuare attività esecutiva al di fuori del **territorio** su cui è competente l'ente che li ha nominati
    - debbono essere dotati di apposito **Registro**, vidimato, nel quale annotare in ordine cronologico tutti gli atti ed i processi verbali
-

# Accesso anagrafe tributaria

---

*"Nelle more dell'adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 1, comma 225, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, **gli enti locali e i soggetti di cui alla lettera b) del comma 5 dell'articolo 52** del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, **accedono ai dati e alle informazioni disponibili presso il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate**, ivi compresi quelli di cui all'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, e successive modificazioni, sulla base delle disposizioni contenute nel decreto del Ministro delle finanze 16 novembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 2000. Le facoltà ivi previste possono essere esercitate **solo dopo la notifica dell'ingiunzione** prevista dal testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639. Il riferimento al numero identificativo del ruolo, contenuto nell'articolo 2 del citato decreto del Ministro delle finanze 16 novembre 2000, è sostituito con il riferimento alla data di notifica dell'ingiunzione e alla relativa causale ... (segue)*

# Accesso anagrafe tributaria (segue)

---

*(segue) ... Il dirigente o responsabile dell'ufficio, nel caso degli enti locali, e il legale rappresentante o direttore generale, nel caso dei soggetti di cui alla citata lettera b) del comma 5 dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, e successive modificazioni, autorizzano preventivamente l'accesso in forma scritta e **individuano in via generale i dipendenti destinati a provvedervi**, scegliendoli tra quelli con rapporto di lavoro a tempo indeterminato da almeno due anni. I nominativi di tali dipendenti sono comunicati all'Agenzia delle entrate. A decorrere dall'anno 2009 l'elenco di tali nominativi è trasmesso entro il 31 marzo di ogni anno. E' esclusa, quanto all'accesso, ogni discriminazione tra i soggetti di cui alla citata lettera b) del comma 5 dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, e successive modificazioni, e gli agenti della riscossione" (comma 28 sexies, art. 83 del D.L. 112/2008)*

---





# Procedimento esecutivo speciale ex R.D. 639/1910

---

- ❑ Artt. da 5 a 28 – Esecuzione **mobiliare** – Esecuzione **immobiliare** – Esecuzione **presso terzi**
- ❑ Le tre forme di espropriazione non sono disciplinate dal T.U. del 1910 in maniera organica e completa ed è quindi necessaria una **integrazione con le norme del codice di rito** tenendo presente che le norme del T.U. non potranno trovare applicazione qualora si riferiscano ad istituti abrogati o incompatibili con il c.p.c.
- ❑ L'integrazione tra le norme del T.U. e la disciplina del c.p.c. deve essere compiuta seguendo il **criterio** che le norme del T.U. in contrasto con il codice di rito sono tutt'ora operanti se esse derogavano al precedente codice di procedura civile del 1865 in quanto peculiari alla specialità della procedura introdotta con il T.U. del 1910; se invece riproducevano disposizioni del c.p.c. del 1865 e modificate dal c.p.c. del 1942 quelle debbono intendersi abrogate; le norme del c.p.c. non incompatibili con quelle del T.U. debbono essere invece lette ad integrazione di questo.

# Procedimento esecutivo speciale ex R.D. 639/1910 (segue)

---

- ❑ **Ripetibilità delle spese** (*"l'affidamento... non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente"* art. 52, c. 5, lett. c del D.Lgs. 446/1997): Spese di notifica – Diritti di notifica dell'Ufficiale Giudiziario – Spese e diritti relativi alle procedure di pignoramento effettuate - Spese liquidate dal Giudice
- ❑ Gli atti del procedimento esecutivo sono esenti dall'imposta **di bollo** (art. 29 T.U. e art. 5, tabella allegato B al D.P.R. 642/1972) con esclusione degli atti di opposizione
- ❑ L'esecuzione iniziata prima del decorso del **termine dilatorio** di trenta giorni è illegittima (Cass. Civ., sez. un., 2 aprile 1993, n. 3968). Il Presidente del tribunale può autorizzare con decreto, scritto in calce al precetto, l'esecuzione immediata, se vi è pericolo nel ritardo (art. 482 c.p.c.)
- ❑ Il precetto diviene inefficace se non è seguito dal pignoramento nel termine perentorio di 90 giorni (art. 481, c.1 c.p.c.)

# R.d. 639/1910 – Espropriazione mobiliare

---

- Art. 5 – Decorsi 30 giorni senza che sia intervenuta impugnativa o pagamento ⇒ Pignoramento entro 90 giorni (art. 481, c. 1, c.p.c.)
- Art. 6 – L'atto di **pignoramento**, redatto dall'ufficiale giudiziario o dal messo del giudice di pace (senza testimoni), contiene la designazione dell'ente che procede all'esecuzione, il nome e cognome del debitore, il titolo e l'ammontare del debito, la qualità, la quantità e il valore approssimativo degli oggetti pignorati, il nome e cognome del depositario, e la intimazione al debitore che trascorso il termine di 10 giorni si procederà alla vendita degli oggetti pignorati al pubblico incanto. L'atto di pignoramento sarà sottoscritto dall'ufficiale giudiziario e dal depositario. Copia dell'atto si consegna al debitore, se presente (in assenza deve essergli notificato giusta Sent. Corte Cost. n. 68/94). Non è l'U.G. che procede ma è l'ente creditore. L'U.G. consegna i titoli all'ente dopo il pignoramento e non al Giudice dell'esecuzione. Se i beni non sono capienti l'U.G. potrà invitare il debitore ad indicare nuovi beni che possano essere pignorati.
- Art. 7 - Dell'avvenuto pignoramento l'ufficiale giudiziario **dà notizia** al sindaco, che potrà nominare uno stimatore
- Art. 10 – Decorsi 10 giorni dal pignoramento, senza che sia soddisfatto il debito, l'ente creditore procede alla vendita al **pubblico incanto**, che si apre sul prezzo di stima. L'incanto si notifica al pubblico a cura dell'ente creditore, con avviso da affiggersi, per mezzo dell'ufficiale giudiziario, alla porta esterna della casa del Comune cinque giorni prima del giorno fissato per la vendita (entro 90 giorni deve essere compiuto il primo atto della procedura che è la notifica dell'avviso di vendita, pena l'estinzione del pignoramento)

# R.d. 639/1910 – Espropriazione mobiliare (segue)

---

- Art. 11 -Il segretario comunale, o un suo delegato, assiste all'incanto e stende il relativo atto che contiene il nome e cognome di ciascun acquirente, il prezzo di vendita di ogni oggetto e la firma del segretario o del suo delegato e del banditore. La vendita degli oggetti e la relativa consegna si fa al migliore offerente sul prezzo di stima e dietro pagamento del prezzo offerto. Quando **l'incanto vada deserto** in tutto o in parte, o le offerte siano inferiori alla stima, si procederà a nuovo incanto, nel quale gli oggetti pignorati sono venduti al miglior offerente, ancorché l'offerta sia inferiore alla stima. Secondo l'orientamento dottrinario, è possibile avvalersi degli Istituti Vendite Giudiziarie.
- Art. 12 - Seguita la vendita dei mobili, gli atti originali della vendita e la somma ricavata si **depositano** entro tre giorni presso il cancelliere del giudice dell'esecuzione (SOLO DOPO LA VENDITA E L'INCASSO COMPARE IL G.E.). La **distribuzione** del prezzo tra l'ente creditore e i creditori opposenti si fa a norma del capo VIII, titolo II, libro II del Codice di procedura civile. Però il G.E. ordina immediatamente il pagamento all'ente creditore di quanto gli spetta, ogni qualvolta non vi siano creditori privilegiati prevalenti o di egual grado che abbiano fatto opposizione, o quando il prezzo ricavato basti a soddisfare tutti i creditori.

# R.d. 639/1910 – Espropriazione presso terzi

---

- **Pignoramento di fitti o pigioni** (art. 9, c.2): notifica (ex art. 137 c.p.c.) all'inquilino e al debitore da parte dell'ufficiale giudiziario o messo del giudice di pace di un atto contenente l'ordine di pagare all'ente creditore, anziché al locatore, il fitto o la pigione scaduta sino alla concorrenza del credito. Dell'avvenuto pignoramento deve essere poi data notizia al Sindaco dall'ufficiale giudiziario o dal messo (NON C'E' CHIAMATA DEL TERZO DAVANTI AL GIUDICE).
- **Pignoramento di altri beni e somme** (art. 9, c. 1): avviene secondo le ordinarie procedure civilistiche (artt. 543 e seg. del c.p.c.), con la sola deroga della possibilità di avvalersi anche del messo del giudice di pace. L'art. 543 c.p.c. consente che la dichiarazione del terzo possa essere resa anche per mezzo di raccomandata A/R da inviarsi al creditore procedente entro 10 giorni, a meno che il pignoramento non riguardi somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro, nel qual caso è necessaria la comparizione davanti al giudice per la dichiarazione del terzo.

# R.d. 639/1910 – Espropriazione immobiliare

---

- ❑ Deve essere preceduta dalla ordinaria **notifica dell'ingiunzione** (irrilevanza di quanto previsto dall'art. 16 T.U.)
- ❑ Il Giudice dell'esecuzione ("Presidente del tribunale"), dopo la notifica dell'ingiunzione ("precetto") **nomina il sequestratario** su istanza del creditore (art. 17 T.U.)
- ❑ Il pignoramento sarebbe posto in essere con la nomina del sequestratario (secondo altri il pignoramento deve considerarsi perfezionato con la notifica dell'atto di cui al punto successivo)
- ❑ Dopo il pignoramento viene notificato al debitore un unico atto, contenente **l'ordinanza del tribunale** con cui viene nominato il sequestratario e disposta la sua immissione nel possesso dell'immobile ed altresì il precetto per il rilascio dell'immobile, in un termine di giorni tre dalla notifica (art. 17 T.U.)
- ❑ Il pignoramento perde efficacia se non è chiesta la vendita nei 90 giorni (art. 497 c.p.c.)
- ❑ Decorsi 10 giorni dal pignoramento, **l'ente creditore può chiedere l'incanto** dell'immobile al Giudice dell'esecuzione (art. 567 c.p.c) attribuendo all'immobile il prezzo stabilito dall'art. 21, c.2
- ❑ Ordinanza del Giudice di **autorizzazione alla vendita** (art. 569 c.p.c.)
- ❑ Il compratore nei 20 giorni dalla vendita definitiva **paga il prezzo** con le modalità di cui all'art. 27 T.U. ("il giudizio di gradazione" cui si fa menzione era previsto nel c.p.c. del 1865 ed è oggi sostituito dall'istituto dell'intervento dei creditori di cui agli artt. 498 e seg. c.p.c.)

# Le misure dilatorie inserite dal decreto sviluppo

---

- *"in tutti i casi di riscossione coattiva di **debiti fino a euro duemila** 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"* (art. 7, comma 2, lett. gg-quinquies) del D.L. 70/2011, conv. in legge 106/2011)
- Questa ultima previsione dovrebbe trovare applicazione per le partite per le quali al 13 luglio 2011 non era stata ancora intrapresa alcuna operazione inerente al recupero, quali ad esempio l'iscrizione del fermo amministrativo o l'inizio di un pignoramento presso terzi, a prescindere dalla data della notifica del titolo esecutivo (ingiunzione fiscale o cartella di pagamento).

# La riscossione coattiva dei crediti di modesta entità dopo la L. 228/2012

---

La legge di stabilità 2013 (la legge 24 dicembre 2012, n. 228) in vigore dal 1° gennaio 2013, all'art. 1, commi 544/545, prevede:

- *"544. In tutti i casi di riscossione coattiva di debiti **fino a mille euro** ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, intrapresa successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, salvo il caso in cui l'ente creditore abbia notificato al debitore la comunicazione di inidoneità della documentazione ai sensi del comma 539, non si procede alle azioni cautelari ed esecutive prima del decorso di **centoventi giorni** dall'invio, mediante posta ordinaria, di una **comunicazione** contenente il dettaglio delle iscrizioni a ruolo.*
  - *545. La lettera gg-quinquies) del comma 2 dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, è abrogata".*
-

# La gestione diretta della riscossione coattiva tramite ingiunzione ex R.D. 639/1910 – I nodi problematici

---

- ❑ L'estensione dei privilegi del Tit. II del DPR 602/73 è subordinata alla presenza in organico di un dipendente dotato dell'abilitazione di cui all'art. 42 del D.Lgs 112/99, che possa essere nominato "funzionario responsabile per la riscossione";
  - ❑ L'attuale quadro normativo presenta margini di incertezza dovuti all'applicazione delle disposizioni del DPR 602/73 solo "... in quanto compatibili..."
  - ❑ In assenza della figura del "funzionario responsabile per la riscossione" le procedure esecutive si svolgeranno secondo quanto previsto dal R.D. 639/1910, le quali si presentano poco più semplici di quelle disciplinate dal codice di procedura civile, in quanto non si prevede per i beni mobili un giudice dell'esecuzione presso cui debbano essere depositati i pignoramenti e che debba disporre la vendita, ma presentano notevoli discriminazioni con la procedura di cui usufruiscono i concessionari ex D.Lgs 112/1999. La procedura esecutiva immobiliare invece segue le dinamiche ed i principi previsti dal codice di procedura civile. In tutte le procedure assume un ruolo fondamentale l'ufficiale giudiziario.
-

# La gestione diretta della riscossione coattiva tramite ingiunzione ex R.D. 639/1910 – I punti di forza

---

- ❑ I penetranti strumenti di coazione previsti dal D.P.R. 602/1973 vengono riservati ad un ente (il comune) dalla indiscussa formale natura pubblica, con le garanzie sui destinatari delle azioni che ciò consente;
  - ❑ La conoscenza del “territorio” consente di mirare maggiormente le azioni, soprattutto nelle realtà medio-piccole;
  - ❑ Sono possibili sinergie con le altre funzioni in capo all’ente sia in termini organizzativi sia in termini di azioni di sistema (es. velocità nelle procedure di discarico, ampliamento delle conoscenze sul debitore derivanti dai diversi settori dell’ente, etc.);
  - ❑ Possono essere maggiormente contemperati gli interessi potenzialmente confliggenti di una riscossione rapida ed efficace con l’obiettivo di limitare le azioni vessatorie nei confronti dei soggetti deboli (piccoli imprenditori in difficoltà finanziarie, casi sociali, etc.);
-

## Consiglio di Stato sentenza n. 3413/2012 del 12/06/2012 - Aggiornamento ai concessionari privati

---

- La riscossione coattiva delle entrate locali deve avvenire senza maggiori oneri per il contribuente a meno che non vi sia un'espressa previsione legislativa. Per tale ragione non possono applicarsi, in quanto non compatibili, le disposizioni del ruolo all'ingiunzione fiscale relativamente alla attribuzione di corrispettivi di riscossione a carico degli utenti contribuenti in favore dei soggetti legittimati ad emettere le ingiunzioni ex R.D.639/1910.
-