



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



SODDISFACIMENTO COATTIVO DELLA PRETESA ERARIALE. LIMITI E FONDAMENTO SECONDO IL DIRITTO VIVENTE.

L'Agente della riscossione può ottenere coattivamente il soddisfacimento della pretesa erariale. Al contribuente è riconosciuto il diritto di contestare la legittimità dell'operato dell'Agente della riscossione.

di **Daniela Mendola**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Estratto dal n. 7/2016 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Martedì 19 Luglio 2016

Forme coattive di soddisfacimento del credito erariale. Il contribuente se non provvede ad adempiere spontaneamente vi sarà tenuto coattivamente attesa la natura obbligatoria del rapporto tra fisco e contribuente. Il fisco, dunque, per assicurarsi il soddisfacimento del proprio credito può adottare le cd. misure cautelari che rappresentano una garanzia di adempimento dell'obbligazione tributaria. Sono misure cautelari l'**ipoteca esattoriale** e il **fermo amministrativo**^[1] che consentono di vincolare un bene di proprietà del contribuente al fine di ottenere l'adempimento dell'obbligazione tributaria. Il contribuente che non esegue il pagamento dovuto, divenuto definitivo l'eventuale avviso di accertamento, viene iscritto a ruolo e acquista la qualità di debitore. Il ruolo è un elenco di debitori contenente l'indicazione delle generalità del contribuente e della somme dovute che consente all'Agente di agire in via di riscossione. L'Agente della riscossione è un vero e proprio mandatario dell'ente impositore e ha il compito di riscuotere le somme dovute dal contribuente.

E' bene precisare che la riscossione mediante ruolo può essere spontanea o coattiva. La prima ipotesi si configura ogniqualvolta il contribuente esegua spontaneamente il pagamento mediante il versamento delle somme dovute. Nel caso di riscossione mediante ruolo coattiva l'Ufficio si avvale del ruolo che rappresenta titolo esecutivo per il recupero delle somme. Come testualmente dispone l'art. 45 rubricato "Riscossione coattiva", il concessionario procede alla riscossione coattiva delle somme iscritte a ruolo^[2], degli interessi di mora e delle spese di esecuzione. Il primo atto dell'attività di riscossione è la **cartella di pagamento**^[3], atto proprio dell'Agente della riscossione, con cui si intima il contribuente, ormai debitore, ad eseguire il pagamento entro il termine indicato ovvero sessanta giorni dalla notifica con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata.

La natura dell'ipoteca esattoriale. Come ogni altro creditore, anche l'Amministrazione Finanziaria, per il tramite dell'Agente della riscossione, può promuovere azioni cautelari e conservative, nonché ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore.

Tra le misure cautelari assume rilevanza la cd. **ipoteca esattoriale**^[4] alla quale si applica la disciplina prevista dal codice civile in quanto compatibile. Essa grava sui beni immobili del contribuente e soggiace ai principi di specialità, indivisibilità, determinatezza. Ciò vale a intendere che l'Agente della riscossione che adotti un provvedimento di iscrizione ipotecaria^[5] deve indicare in modo puntuale e analitico i beni sui quali grava la garanzia reale o parte di essi, consentendo così al debitore di verificare la legittimità del suo operato ed evitare che il valore del bene gravato da ipoteca sia superiore al valore del credito vantato dall'Ufficio o, in ogni caso, che non rientri nei limiti quantitativi previsti dalla legge. L'ipoteca trova cittadinanza all'art. 2808 c.c., a tenore del quale "l'ipoteca

deve essere iscritta su beni specialmente indicati e per una somma determinata in denaro. Essa è indivisibile e sussiste per intero sopra tutti i beni vincolati, sopra ciascuno di essi e sopra ogni loro parte”. Occorre, in altre parole, che il provvedimento di iscrizione ipotecaria^[6] contenga l’indicazione specifica dei beni e il credito deve essere espresso in denaro.

Non si può procedere ad espropriazione immobiliare se l’unico immobile di proprietà del debitore, con esclusione delle abitazioni di lusso, è adibito ad uso abitativo e il contribuente vi risiede anagraficamente (art. 76 DPR 602/73). Non si dà corso all’espropriazione forzata anche per uno specifico paniere di beni definiti “beni essenziali” e individuato con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze d’intesa con l’Agenzia delle entrate e con l’Istituto nazionale di statistica. Come testualmente dispone l’art. 77 del DPR 602/73, decorso il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, il ruolo^[7] 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. Questo limite rappresenta il limite di legittimità ed ammissibilità dell’operato dell’Amministrazione Finanziaria e dunque del provvedimento di iscrizione ipotecaria^[8]. Non è da sottacersi che “in materia di esecuzione esattoriale è normativamente previsto il ricorso all’espropriazione forzata immobiliare solo quando il credito sia superiore all’importo di € 8.000,00 (art. 76 del D.P.R. n. 602 del 1973). Tale limitazione deve riguardare, nonostante il silenzio legislativo al riguardo, necessariamente ed obbligatoriamente anche l’ipoteca, in quanto mezzo strumentale alla esecuzione forzata immobiliare, con la conseguenza che, se manca il diritto di procedere alla esecuzione forzata, in quanto i crediti iscritti a ruolo non raggiungono l’importo stabilito dall’art. 76 D.P.R. n. 602 del 1973, i beni immobili non possono essere vincolati, nel qual caso va dichiarata l’illegittimità dell’iscrizione ipotecaria opposta e, per l’effetto, va disposta la cancellazione della stessa a cura e spese dell’agente della riscossione” (Tribunale Messina sez. II 16 aprile 2015 n. 921).

Il **provvedimento di iscrizione ipotecaria**^[9], attesa la sua natura provvedimento, deve essere adeguatamente motivato e contenere tutte le informazioni utili al contribuente^[10] per comprendere l’operato dell’Agente^[11] e le ragioni della pretesa. Secondo una giurisprudenza di merito “la comunicazione di iscrizione ipotecaria è un vero provvedimento che lede gli interessi del contribuente; pertanto, deve essere motivata e, segnatamente, deve recare l’indicazione della data di iscrizione, oltre che degli elementi indispensabili a verificare che l’ipoteca sia stata iscritta per un importo pari al doppio del credito per il quale si procede (nella specie, il valore catastale degli immobili), così come previsto dall’art. 77 comma 1 d.P.R. n. 602 del 1973; in mancanza, l’atto è illegittimo e va annullato” (Comm. trib. prov.le Torino sez. XXXIII 18 dicembre 2008 n. 95). E, dunque, la motivazione dell’atto non può consistere nella sua stessa emanazione, atteso che si tratta di un provvedimento aggressivo per il patrimonio del contribuente e richiede, altresì,

una motivazione pari a quella richiesta nelle procedure ordinarie^[12]

La tutela per il contribuente. Prima di notificare il provvedimento di iscrizione ipotecaria^[13] l'Agente della riscossione è tenuto ad informare il contribuente, che può adottare tutte le misure necessarie ad evitare il prodursi di effetti pregiudizievoli sul suo patrimonio ogniqualvolta l'azione esecutiva intrapresa risulti illegittima. Come testualmente dispone l'art. 77, comma 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 ipoteca". Ecco che, dunque, il contraddittorio torna ad essere momento fondamentale per il procedimento di riscossione ed elemento fondamentale per la difesa del contribuente.

La comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria riveste la funzione di chiamata a contraddire del contribuente ed opera a pena di nullità. Infatti qualora l'Agente non provvedesse alla notifica della comunicazione procedendo immediatamente alla notifica del provvedimento di iscrizione ipotecaria^[14] incorrerebbe in una violazione di legge. La comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria deve contenere tutti gli elementi costitutivi del successivo provvedimento di iscrizione ipotecaria. D'altronde "ha carattere imperativo ed è necessaria per l'instaurazione del contraddittorio, prevedendo così forme di contenzioso da evitare e consentendo al contribuente di pagare spontaneamente, la regola stabilita dall'articolo 77 del DPR n. 602 del 1973, la quale prevede che l'agente della riscossione deve notificare al proprietario dell'immobile una comunicazione preventiva contenente l'avviso che sarà iscritta ipoteca nelle ipotesi in cui questi non proceda al pagamento delle somme dovute entro il termine di trenta giorni. Dunque, l'inosservanza di tale norma comporta la nullità dell'iscrizione ipotecaria cui fa riferimento" (Comm. trib. prov. le Taranto sez. III 11 marzo 2016 n. 662). La comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria è impugnabile dal contribuente entro sessanta giorni dalla notificazione. Il concessionario deve comportarsi secondo i principi di buona fede e leale collaborazione e attenersi alla correttezza nella gestione delle procedure, pertanto, in mancanza della comunicazione preventiva di iscrizione ipotecaria il successivo provvedimento è illegittimo. Data la natura invasiva e pregiudizievole del provvedimento di iscrizione ipotecaria è necessario che il contribuente sia posto nella condizione di contraddire e, se del caso, di poter evitare il provvedimento di iscrizione ipotecaria.

Conclusioni. L'Ufficio, per il tramite degli Agenti della riscossione, può ottenere il soddisfacimento della pretesa erariale, ma in ossequio ad un principio di leale collaborazione deve essere informato preventivamente il contribuente che può contestare l'operato dell' Agente della riscossione. E, ritorna, il contraddittorio come momento fondamentale sia per il contribuente che può difendersi dall'azione esecutiva, sia per

L'Agente della Riscossione tenuto ad emettere un provvedimento legittimo. Solo il contraddittorio può consentire un'analisi ampia e dettagliata della situazione del contribuente debitore e allo stesso tempo garantire la legittimità dell'operato dell'Agente della riscossione.

Note e riferimenti bibliografici

^[1]Cassazione civile sez. un. 11 maggio 2009 n. 10672 in www.dejure.it “il preavviso di fermo amministrativo ex art. 86 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602 che riguardi una pretesa creditoria dell'ente pubblico di natura tributaria è impugnabile innanzi al giudice tributario, in quanto atto funzionale a portare a conoscenza del contribuente una determinata pretesa tributaria, rispetto alla quale sorge ex art. 100 c.p.c. l'interesse del contribuente alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva, a nulla rilevando che detto preavviso non compaia esplicitamente nell'elenco degli atti impugnabili contenuto nell'art. 19 d.lg. 31 dicembre 1992 n. 546, in quanto tale elencazione va interpretata in senso estensivo, sia in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente e di buon andamento della P.A., che in conseguenza dell'allargamento della giurisdizione tributaria operato con la l. 28 dicembre 2001 n. 448”.

^[2]Tribunale Bari sez. II 16 novembre 2007 n. 44 in www.dejure.it “è legittima l'iscrizione ipotecaria quando risulta avvenuta nel rispetto della normativa prevista dall'art. 77 d.P.R. n. 602 del 1973 e successive modifiche. Decorso, infatti, inutilmente il termine per il pagamento (sessanta giorni dalla notifica della cartella esattoriale - art. 50 comma 1 d.P.R. cit.), il ruolo costituisce titolo per iscrivere l'ipoteca sugli immobili del debitore per un importo pari al doppio della somma iscritta. Unico limite per procedere ad espropriazione immobiliare è che le somme iscritte a ruolo nei confronti del debitore superino l'importo di euro 1.549,37 - dal 3 dicembre 2005 euro 8.000,00 - (art. 76 d.P.R. cit.), circostanza verificatasi nel caso di specie. Sussiste pertanto il diritto dell'amministrazione di procedere esecutivamente in danno del debitore, con le forme previste dalla legge speciale per la riscossione delle entrate fiscali. Va a riguardo evidenziato che per importi che, pur superando il limite dell'art. 76, siano modesti rispetto al valore dell'immobile pignorato, l'iscrizione ipotecaria deve essere necessariamente effettuata prima di procedere all'espropriazione, la quale resta sospesa per un periodo di sei mesi dall'iscrizione stessa al fine di consentire l'adempimento del contribuente ed il ricorso alla procedura espropriativa (art. 77 comma 2)”.

^[3]Tribunale Napoli sez. lav. 08 febbraio 2012 n. 4162 in www.dejure.it “in tema di

cartelle esattoriali, in virtù del d.lg. n. 46 del 1999, la cartella esattoriale acquisisce efficacia di titolo esecutivo e quindi se non pagata consente al concessionario della riscossione di attivarsi per gli atti esecutivi (pignoramento, ipoteca, esproprio e tutte le misure cautelari a favore dell'erario consentite per legge) al fine del recupero del credito. In sostanza viene soppresso il cosiddetto “avviso di mora” e definitivamente sancito che la cartella contiene in sé anche l'atto i precetto. Nel giudizio di opposizione al precetto quindi possono farsi valere solo fatti impeditivi, modificativi od estintivi del rapporto consacrato nel provvedimento passato in giudicato, costituente titolo esecutivo che si siano verificati successivamente alla sua formazione.

^[4]Cassazione civile sez. trib. 13 ottobre 2011 n. 21123 in www.dejure.it “in tema di contenzioso tributario, costituisce, ai sensi dell'art. 19, comma 3, ultima parte, d.lg. 31 dicembre 1992 n. 546, requisito di ammissibilità dell'impugnazione dell'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'art. 77 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, per far valere vizi inerenti ad un atto pregresso autonomamente impugnabile, quale l'iscrizione a ruolo o la cartella esattoriale, la mancata notificazione di tale atto anteriore; ne consegue che l'eccezione di decadenza quanto alla iscrizione di ipoteca ex art. 17 del d.P.R. n. 602 del 1973, per difetto di notificazione, deve ritenersi esclusa nel caso in cui manchi alcuna contestazione in proposito”.

^[5]Cassazione civile sez. trib. 09 novembre 2015 n. 22804 in www.dejure.it “in tema di riscossione delle imposte sui redditi, qualora un credito iscritto a ruolo sia stato ridotto con sentenza definitiva, l'iscrizione dell'ipoteca non deve essere preceduta né da una nuova iscrizione a ruolo, vincolando il provvedimento giudiziario sia l'Amministrazione finanziaria sia il concessionario alla riscossione, né dalla notifica di una nuova cartella di pagamento con importo rettificato, essendo sufficiente, ai sensi del combinato disposto di cui agli art. 77, comma 1, e 50, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, "ratione temporis" vigenti, la notifica della prima cartella e la successiva comunicazione dello sgravio parziale al fine del decorso del termine dilatorio previsto. (Cassa e decide nel merito, Comm. Trib. Reg. Lazio - Sez. dist. Latina, 25/05/2011)

^[6]Comm. trib. reg. (Lombardia) sez. XXXVIII 30 settembre 2011 n. 124 in www.dejure.it “L'iscrizione di ipoteca da parte dell'Agente della Riscossione sui beni destinati al fondo patrimoniale di cui agli art. 167 ss. c.c., è illegittima, ai sensi dell'art. 170 c.c, se effettuata a garanzia di debiti contratti per scopi estranei ai bisogni della famiglia; tale limite invece non sussiste, e deve pertanto ritenersi operante la piena responsabilità del fondo, se l'ipoteca “esattoriale” è stata iscritta a garanzia di debiti tributari contratti nell'esercizio di un'attività lavorativa che deve ritenersi volta al sostegno del nucleo familiare. (M.M.)”.

^[7]Comm. trib. reg. Milano (Lombardia) sez. XXXVI 31 gennaio 2011 n. 40 in

www.dejure.it “in fase cautelare, meramente funzionale all'esecuzione forzata, il ruolo costituisce titolo per iscrivere ipoteca sugli immobili del debitore e dei coobbligati decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notificazione della Cartella di pagamento. (Conforme alla Sentenza n. 09793/2010 della Corte di Cassazione)”.

^[8]Comm. trib. prov.le Pisa sez. II 26 maggio 2008 n. 49 in www.dejure.it “è illegittima e va annullata l'iscrizione ipotecaria sui beni immobili del contribuente effettuata ad ulteriore garanzia di un credito già assistito dalla garanzia del fermo di beni mobili registrati, allorché vi sia sproporzione tra lo strumento utilizzato e l'entità del credito residuo inadempito, anche in quanto quest'ultimo trovi già congrua garanzia nel provvedimento di fermo”.

^[9]Comm. trib. prov.le Cosenza sez. I 28 novembre 2007 n. 570 in www.dejure.it “Come ha già precisato la Corte costituzionale nell'ordinanza 9 novembre 2007, n. 377, l'obbligo di indicare il responsabile del procedimento negli «atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione» (oggi agenti - l. n. 248 del 2005), previsto dall'art. 7 comma 2, lett. a), l. n. 212 del 2000 - c.d. Statuto del contribuente, «lungi dall'essere un inutile adempimento, ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione predicati dall'art. 97 comma 1 Cost.» e tale importante dictum della Consulta, seppure riferito alle cartelle di pagamento, non può non riferirsi a tutti gli atti, ivi compresa la comunicazione di avvenuta iscrizione ipotecaria, sia perché detta norma riguarda in genere gli atti del concessionario, sia perché se riguarda le cartelle di pagamento, le quali sono atti del concessionario che riproducono anche atti che non sono del concessionario - il ruolo -, a maggior ragione deve riguardare atti propri ed esclusivi del concessionario, qual è il provvedimento di iscrizione ipotecaria; con la conseguenza che l'iscrizione ipotecaria impugnata nella fattispecie è illegittima e va annullata in quanto mancante dell'indicazione del responsabile del procedimento, impregiudicata la possibilità per il concessionario o agente della riscossione di procedere, qualora ancora in termini, alla riedizione dell'atto, emendandolo da tale vizio, trattandosi di annullamento per vizio di legittimità”.

^[10]T.A.R. Napoli (Campania) sez. VI 03 dicembre 2015 n. 5592 in www.dejure.it “l'interesse del contribuente all'ostensione degli atti propedeutici a procedure di riscossione è riconosciuto anche in via legislativa, mediante la previsione di obblighi in capo al concessionario per la riscossione. Le disposizioni sul diritto di accesso risultano pertanto di maggiore definizione e speciali rispetto alla disciplina generale del procedimento amministrativo in quanto, in questo caso, la valutazione sulla sussistenza di un interesse all'esibizione è fatta direttamente dalla legge e non va più svolta caso per

caso. A maggior ragione, quindi, la richiesta del contribuente non può mai essere valutata sotto il profilo della meritevolezza soggettiva da parte del concessionario, obbligato ex lege alla custodia ed all'esibizione, senza che allo stesso residui alcun margine di scelta. Ciò in quanto la copia della cartella di pagamento ex se costituisce strumento utile alla tutela giurisdizionale delle ragioni della ricorrente e la concessionaria non ha quindi alcuna legittimazione a sindacare le scelte difensive eventualmente operate dal privato”

^[11]Cassazione civile sez. VI 22 dicembre 2015 n. 25852 in www.dejure.it “l'Agente della riscossione che, a seguito della mancata ammissione di una domanda di insinuazione al passivo fallimentare, abbia proposto opposizione ex art. 98 l.fall. ignorando le motivazioni per le quali il credito non è stato ammesso dal giudice delegato (nella specie, per duplicazione della domanda) e senza curarsi di operare i dovuti controlli nel corso del giudizio, sebbene avesse, a tale scopo, richiesto ed ottenuto il rinvio dell'udienza, è legittimamente condannato al risarcimento del danno ex art. 96, comma 3, c.p.c., poiché egli non è un mero esecutore materiale dell'Amministrazione finanziaria ma ha piena ed autonoma capacità processuale, sicché non può essere esonerato dalle conseguenze dell'aver agito in giudizio con colpa grave in ragione della responsabilità assunta verso l'ente impositore, derivante da un rapporto di mandato al quale il contribuente è estraneo. (Rigetta, Trib. Torino, 19/05/2014).

^[12]Comm. trib. prov.le Avellino sez. I 05 marzo 2008 n. 23 in www.dejure.it.

^[13]Cassazione civile sez. trib. 13 ottobre 2011 n. 21123 in www.dejure.it “in tema di contenzioso tributario, costituisce, ai sensi dell'art. 19, comma 3, ultima parte, d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, requisito di ammissibilità dell'impugnazione dell'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'art. 77 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, per far valere vizi inerenti ad un atto pregresso autonomamente impugnabile, quale l'iscrizione a ruolo o la cartella esattoriale, la mancata notificazione di tale atto anteriore; ne consegue che l'eccezione di decadenza quanto alla iscrizione di ipoteca ex art. 17 del d.P.R. n. 602 del 1973, per difetto di notificazione, deve ritenersi esclusa nel caso in cui manchi alcuna contestazione in proposito”.

^[14]Comm. trib. reg. Bari 08 novembre 2011 n. 58 in www.dejure.it “l'ipoteca rappresenta un atto preordinato e strumentale all'espropriazione immobiliare e, come tale, soggiace al limite per essa stabilito nell'ambito dell'esecuzione forzata esattoriale, nel senso che essa non può essere iscritta se il debito del contribuente non supera gli 8.000,00 euro”.