

---

# Riscossione dei tributi: il problema della competenza territoriale

---

di [Antonino Russo](#)

Publicato il 2 Novembre 2017

il caso di atto emesso da un ufficio dell'Agente della Riscossione territorialmente incompetente

La riscossione dei tributi è stata oggetto di riforma ad opera del D.L. n. 203 del 2005, convertito nella L. n. 248 del 2005. Prima delle modifiche apportate dal D.L. n. 203 cit., il servizio nazionale di riscossione era affidato ad un concessionario, mediante procedura ad evidenza pubblica. Successivamente, a decorrere dal 1.10.2006, il D.L. n. 203 del 2005, art. 3 disponeva l'eliminazione del previgente sistema di riscossione, attribuendo l'attività di riscossione all'Agencia delle entrate che lo esercitava tramite apposite società, denominate fino al marzo 2007, Riscossione S.p.a. e poi Equitalia S.p.a..

Il **gruppo Equitalia** era organizzato in Holding Equitalia S.p.A., Equitalia Servizi di riscossione S.p.A., Equitalia Giustizia S.p.A.. In pratica, Equitalia S.p.A., istituita nel 2005, era una società a totale capitale pubblico (51% Agencia delle entrate e 49% Inps) e svolgeva il suo ruolo istituzionale tramite *Equitalia Servizi di riscossione S.p.A.* che dal primo luglio 2016 è Agente unico della riscossione e assorbe tutte le attività dei precedenti agenti della riscossione, attraverso la fusione per incorporazione di Equitalia Nord S.p.A., Equitalia Centro S.p.A. e Equitalia Sud S.p.A.

Infine, com'è noto, l'art. 1 del Decreto Legge 22 ottobre 2016 n. 193, convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2016 n. 225 e pubblicato in G.U. n. 282 del 2 dicembre 2016 (recante "*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*"), ha previsto che "*a decorrere dal 1° luglio 2017 le società del Gruppo Equitalia sono sciolte*" ad esclusione di Equitalia Giustizia SpA (art. 1, c. 1) e che, al fine di garantire la continuità e la funzionalità delle attività di riscossione, è istituito un ente pubblico economico, denominato **Agencia delle entrate-Riscossione**, il quale, dalla medesima data, "*subentra, a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia di cui al comma 1 e assume la qualifica di agente della riscossione con i poteri e secondo le disposizioni di cui al titolo I, capo II, e al titolo II, del decreto del Presidente*

della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602” (art. 1, c. 3).

Stante questo quadro normativo, in giurisprudenza (prima della formazione dell’Agenzia delle entrate-Riscossione) è stato reiteratamente affermato che, ai sensi del D.P.R. n. 602 del 1973, art. 12, c. 1, e art. 24, c. 1, la competenza territoriale a emettere la cartella di pagamento si determina in base al **criterio della correlazione tra l’ambito territoriale di operatività del concessionario** (ora agente della riscossione) e il domicilio fiscale del contribuente iscritto a ruolo (Sez. 5, sentenze n. 8049 del 2017 e n. 20669 del 2014<sup>1</sup>).

E’ capitato talvolta che un **atto inerente la riscossione** fosse **emesso da un ufficio dell’Agente della Riscossione territorialmente** incompetente.

Quando questo fatto è stato opposto in giudizio si è poi assistito ad una **interpretazione particolarmente rigorosa da parte della giurisprudenza** che ha sanzionato con una **declaratoria di nullità** l’atto contestato e questo, in vero, si è distinto da quel che ancora accade nel caso opposto (cass. civ. n. 4773/2009), cioè in quello in cui il contribuente avanza una domanda ad ufficio territorialmente incompetente (es. istanza di rimborso) . In quest’ultimo caso, infatti, vale il principio di unitarietà dell’ente preposto.

Tornando, in via esemplificativa, a trattare l’ipotesi in cui l’incompetenza territoriale è determinata da una condotta dell’Erario, va rammentato che in una recentissima sentenza (**Cass. civ. Sez. V, Ord., 04-08-2017, n. 19577** ) è stata dichiarata la nullità di una cartella emessa nei confronti di una società contribuente che aveva la sede legale (e, quindi, ai sensi del D.P.R. n. 600 del 1973, art. 58, comma 3, il domicilio fiscale) nella Provincia di Brescia sin dall’ottobre del 2002 e che la Esatri s.p.a., che emise e notificò, nell’anno 2006 la cartella di pagamento era concessionario del servizio di riscossione per la Provincia di Varese.

A fronte di tale contesto, i giudizi di piazza Cavour (riformando la sentenza impugnata poiché ritenuta erronea nel punto in cui asseriva che la cartella di pagamento emessa da un concessionario del servizio di riscossione territorialmente incompetente non era da ritenersi invalida) richiamavano il proprio orientamento (sent. n. 8049 del 2017), inteso a rappresentare l’illegittimità dell’atto messo, in violazione del **criterio determinativo della competenza** stabilito dal D.P.R. n. 602 del 1973, citati art. 12, c. 1, e art. 24, c. 1, da un concessionario operante in un ambito territoriale diverso da quello in cui è compreso il domicilio fiscale del contribuente e, perciò, territorialmente incompetente; secondo il collegio di ultima

istanza, tale conclusione vale, all'evidenza, anche per la cartella di pagamento (emessa da un concessionario del servizio di riscossione territorialmente incompetente), atteso che il D.P.R. n. 602 del 1973, art. 12, c. 1, e art. 24, c. 1, delimitano la competenza per territorio del concessionario con riguardo, in generale, a tutti gli atti successivi alla consegna del ruolo, inclusa, quindi, la cartella di pagamento.

La **decisione n.19577/2017** ha avuto così l'occasione per precisare che *“Tale illegittimità della cartella di pagamento emessa da un concessionario del servizio di riscossione territorialmente incompetente discende dal fatto che la competenza per territorio a emanare gli atti di riscossione, così come quella a emanare gli atti di accertamento (per i quali ultimi la competenza è attribuita, D.P.R. n. 600 del 1973, ex art. 31, comma 2, "all'ufficio distrettuale nella cui circoscrizione è il domicilio fiscale del soggetto obbligato alla dichiarazione alla data in cui questa è stata o avrebbe dovuto essere presentata"), in quanto definisce e delimita, in base a previsioni di legge, il potere spettante a ciascun ufficio - che lo può quindi esercitare esclusivamente nell'ambito della propria circoscrizione territoriale - non può essere derogata al di fuori delle ipotesi espressamente previste (in tema di invalidità dell'atto di accertamento emesso da un ufficio territorialmente incompetente, ex plurimis, Sez. 5, sentenze n. 11170 del 2013 e n. 5358 del 2006).”*

2 novembre 2017

Antonino Russo

1 Secondo la quale il detto criterio *"appare del tutto coerente con il sistema della riscossione coattiva dei tributi a mezzo ruolo, e si giustifica in considerazione delle esigenze di speditezza ed efficienza dell'azione amministrativa, tenuto conto che, nella fase successiva alla notifica della cartella di pagamento, si instaura un rapporto diretto tra il contribuente e tale organo della riscossione (competente a ricevere i pagamenti ed a rilasciare le relative quietanze; competente ad iniziare l'espropriazione)".*