

---

# Pagamenti, garanzie, azioni esecutive e cautelari: le nuove regole

---

di [Commercialista Telematico](#)

Publicato il 22 Ottobre 2011

un riassunto delle novità per i contribuenti che devono saldare un debito nei confronti del Fisco: più facili le rateazioni, ma attenzione a non pagare le rate pattuite; più garanzie su ipoteche esattoriali e fermi amministrativi dei veicoli

Le ultime manovre correttive varate dal Governo (D.L. 70/2011, conv. L. n. 106/2011 e D.L. n. 98/2011, conv. L. n. 111/2011) hanno introdotto -fra l'altro- diverse modifiche in tema di definizione agevolata delle controversie tributarie (acquiescenza, adesione, conciliazione), di garanzie fidejussorie, di azioni esecutive e cautelari. Analizziamole insieme.

## SOPPRESSIONE DELL'OBBLIGO DELLA GARANZIA PER I PAGAMENTI RATEALI

Intervenendo sull'art. 8 del D.lgs. n. 218/1997, il legislatore ha inteso agevolare il pagamento rateale delle somme dovute dai contribuenti in caso di accertamento con adesione, acquiescenza all'accertamento e di conciliazione giudiziale. A tal fine, l'art. 23 del D.L. n. 98/2011 (cc. da 17 a 20) sopprime l'obbligo della garanzia da prestare se si sceglie la formula rateale, anche se l'importo del debito il fisco è superiore ad € 50.000.

Com'è noto, la formulazione originaria del citato art. 8 prevedeva la prestazione della garanzia (per tutto il periodo della rateazione, aumentato di un anno) in tutti i casi di versamento rateale che si articolasse – su esclusiva scelta del contribuente - in 8 o 12 rate trimestrali (solo per importi superiori ad € 51.646,00). Dal 6 ottobre 2010, per effetto della L. n. 163/2010, l'obbligo della garanzia era stato limitato alle adesioni/conciliazioni/acquiescenze di importo superiore ad € 50.000.

Come chiarito dalla relazione illustrativa al decreto, la modifica normativa introdotta con il D.L. n. 98/2011 è destinata ad agevolare i contribuenti che intendono giovare dell'istituto della rateazione delle somme dovute, abbattendo i costi connessi al rilascio delle garanzie, pur senza eludere l'interesse erariale alla tempestiva riscossione di quanto concordato. Sicché, nell'art. 8 del D.lgs. n. 218/1997, è stato modificato il comma 3 bis, il quale ora dispone che *“In caso di mancato pagamento anche di una sola delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva, il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate provvede all'iscrizione a ruolo delle residue somme dovute e della sanzione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, applicata in misura doppia, sul residuo importo dovuto a titolo di tributo”*.

In altre parole, in caso di mancato pagamento anche di **una sola delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva**, l'Agenzia delle Entrate provvederà all'iscrizione a ruolo delle residue somme ancora dovute, applicando al residuo importo dovuto a titolo di tributo la sanzione di cui all'art. 13 del D.lgs.

n. 471/1997 **in misura doppia**, pari al 60%. Come chiarisce la circ. n. 41/2011 (par. 4) il legislatore *“ha tenuto conto di ritardi tali da non compromettere, nel suo complesso, il piano di rateazione e, al tempo stesso, dell’interesse alla tempestiva riscossione delle somme dovuto, riconoscendo la possibilità di sanare il mancato versamento di un arata con il pagamento della stessa entro la scadenza di quella successiva”*.

Per effetto della riformulazione dell’art. 9 del D.lgs. n. 218/1997 ad opera del comma 18 dell’articolo 23, il perfezionamento della definizione agevolata (sia nel caso di acquiescenza all’accertamento che di adesione) consegue al versamento della prima rata.

Il beneficio introdotto con l’art. 23 del D.L. n. 98/2011 si estende anche alla conciliazione giudiziale grazie al comma 19, che modifica e sostituisce il comma 3 *bis* dell’art. 48 del D.Lgs. n. 546/1992, al fine di consentire l’applicazione a tale istituto delle nuove modalità di pagamento delle somme dovute per l’acquiescenza e l’adesione.

Le nuove disposizioni hanno effetto dal 6 luglio 2011 (giorno di pubblicazione del decreto legge); il comma 20, inoltre, regola nello specifico il regime transitorio, prevedendo che le disposizioni dettate dai commi da 17 a 19 non si applicano agli atti di adesione/conciliazione/acquiescenze *“già perfezionati alla data di entrata in vigore del decreto legge anche con la prestazione della garanzia, la quale pertanto continuerà, in tali ipotesi, a produrre gli effetti connessi alla sua presentazione”* (Circ. n. 41/2011).

Allo stesso modo, in ottemperanza al principio di legalità, i tardivi pagamenti eseguiti **prima** dell’entrata in vigore dell’art. 23 D.L. n. 98/2011 non sono soggetti all’inasprimento sanzionatorio, continuando ad applicarsi la originaria sanzione di cui all’art. 13 del D. Lgs. n. 471/1997 (30%).

In ordine agli adempimenti previsti dall’art. 8 e, in particolare, con riferimento a diverse tipologie di irregolarità che si possono registrare nella fase di perfezionamento del complesso procedimento di adesione, era – a suo tempo – intervenuta l’Agenzia con la circ. n. 65/2001, diramando istruzioni valide tutt’oggi, considerato l’esplicito rinvio contenuto nella odierna circ. n. 41/2011 con riguardo: 1) all’omesso, tardivo o carente versamento dell’importo non rateizzato;

2) dell’omesso, tardivo o carente versamento della prima rata.

In presenza di una delle irregolarità sopraindicate, l’amministrazione opera un corretto *distinguo* fra comportamenti totalmente omissivi, ovvero gravemente carenti nei versamenti e casi di lievi irregolarità e/o tardività. Nella prima e più grave ipotesi, l’ufficio prenderà atto dell’inefficacia dell’atto di adesione sottoscritto e, poiché questo non costituisce titolo per l’iscrizione a ruolo delle somme risultanti dall’atto stesso, farà rivivere l’avviso di accertamento notificato, coi relativi originari imponibili. Invece, nei casi di lieve carenza e/o tardività dei versamenti eseguiti, nonché in presenza di valide giustificazioni anche per i casi più gravi, l’ufficio può valutare il permanere o meno del concreto ed attuale interesse pubblico al perfezionamento dell’adesione e, quindi, alla produzione degli effetti giuridici dell’atto sottoscritto. A mero titolo esemplificativo, la circolare n. 65/2001 indica alcune ipotesi nelle quali non è ravvisabile l’interesse pubblico al perfezionamento dell’atto di adesione e precisamente:

- quando l’accertamento notificato, oggetto del procedimento di adesione, sia ormai divenuto definitivo per scadenza dei termini per ricorrere;
- quando l’accertamento notificato, oggetto di adesione, sia stato impugnato dal contribuente;

- quando sia sopravvenuta la conoscenza di nuovi elementi, in forza dei quali è possibile accertare maggiori imponibili ovvero maggiori imposte rispetto a quelli determinati nell'atto di adesione sottoscritto.

Invece, può ravvisarsi interesse pubblico a conferire validità all'atto di adesione nelle seguenti fattispecie :

- accertamento notificato e non impugnato per il quale, al momento della constatata irregolarità, residuano i termini per ricorrere, al fine di evitare un prevedibile contenzioso in relazione ad un avviso di accertamento “*i cui elementi costitutivi sono già stati oggetto di diversa valutazione da parte dello stesso ufficio in sede di adesione*”;
- procedimento con adesione su iniziativa dell'ufficio o del contribuente (art. 5 ovvero art. 6, c. 1, del D.Lgs. n. 218/1997), in quanto, in questi casi, l'ufficio dovrebbe notificare l'avviso di accertamento sulla base di quanto già ‘*concordato*’, con l'aggravio della riscossione posticipata .

## L'ISCRIZIONE IPOTECARIA

Novità anche in ordine alla possibilità per l'Agente di riscossione di iscrivere ipoteca legale sugli immobili dei debitori. Infatti, alla luce di quanto previsto dall'art. 77 del D.P.R. n. 602 del 1973, “*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*”.

Dopo innumerevoli ipoteche iscritte per importi veramente ridicoli (prima dell'introduzione del limite di € 8.000 di cui all'art. 3 del D.L. 203/2005, con effetto dal 3 dicembre 2005, le ipoteche venivano iscritte anche per debiti di poco superiori ad € 2.000) ed altrettanti contenziosi conclusisi sfavorevolmente per l'Agente di riscossione, si è ormai consolidata una qualificata giurisprudenza che ha definitivamente sancito l'illegittimità dell'iscrizione ipotecaria se il debito è inferiore alla soglia di legge, dovendosi fare riferimento al dettato legislativo che, preordinando l'ipoteca all'espropriazione immobiliare, soggiace al limite per essa stabilito (per tutte, cfr. Cass. civ. Sez. Unite, n. 4077/2010). Per fronteggiare la grave crisi economica che stiamo attraversando, il Decreto sviluppo di cui al D.L. n. 70/2011 ha, fra l'altro, introdotto l'obbligo per l'Agente di riscossione di avvisare **ritualmente** il debitore prima di procedere all'iscrizione ipotecaria, notificando 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 F*” (art. 77, c. 2 bis, D.P.R. n. 602/1973).

Una ulteriore novità riguarda la parziale **modifica della soglia di debito** al di sotto delle quali l'ipoteca non può essere iscritta. In particolare, l'art. 7, c. 2, lett. gg-*decies* del D.L. n. 70/2011 dispone che l'agente della riscossione non può iscrivere l'ipoteca di cui all'art. 77 “*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”.*

In altre parole, l'iscrizione dell'ipoteca è ammissibile solo per crediti superiori ad € 8.000, elevabili ad € 20.000 se ricorrono congiuntamente le seguenti due condizioni:

1. l'immobile costituisce abitazione principale di proprietà del debitore;
2. si tratta di credito sul quale pende giudizio o residuano i termini per opporvisi.

### IL FERMO DEI BENI MOBILI REGISTRATI

L'art. 86 del D.P.R. n. 602/1973 attribuisce all'Agente di riscossione il potere di iscrivere il fermo dei beni mobili registrati (i.e. i veicoli): si tratta di un provvedimento amministrativo di natura cautelare che impedisce, durante il periodo in cui opera, l'utilizzo del bene.

La procedura per l'iscrizione del fermo è stabilita con decreto interministeriale (n. 503 del 7 settembre 1998) che prevede, fra l'altro, l'invio al contribuente una comunicazione preventiva (cosiddetto "**preavviso di fermo**") con la quale si concede al debitore un termine di venti giorni per l'effettuazione del saldo delle pendenze tributarie interessate dal provvedimento stesso.

Il regolamento, tuttavia, non contiene alcuna soglia minima di morosità, così rilasciando una delega in bianco all'Agente di riscossione che, tuttavia, nel 2007 ha emanato una propria direttiva (prot. n. 4887 del 5/7/2007), avvertendo la necessità di adottare, al proprio interno, dei criteri uniformi e "*al fine di scongiurare il ricorso immediato a procedure aggressive per il recupero di crediti estremamente ridotti e di favorire un clima di maggiore civiltà e serenità nel rapporto con i contribuenti*". Nonostante i buoni propositi esplicitati nella direttiva, la soglia di morosità per attivare la misura cautelare del fermo era fissata in soli € 50 (!).

Su tale quadro – particolarmente vessatorio per il contribuente – interviene oggi il D.L. n. 70/2011 (art. 7, *gg-quinquies*), disponendo che "*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*".

Inoltre, al fine di ulteriormente alleggerire il "peso" complessivo della misura cautelare sui contribuenti, il successivo comma *gg-octies* esonera il debitore dal pagamento delle spese di elevazione del fermo, per cui nulla più è dovuto ne' all'agente della riscossione ne' al pubblico registro automobilistico gestito dall'Automobile Club d'Italia (ACI) o ai gestori degli altri pubblici registri.

Si tratta indubbiamente di una misura che va incontro alle esigenze di trasparenza e tutela dei cittadini (non foss'altro perché è – finalmente! - intervenuto il legislatore e non l'Agente di riscossione), anche se resta incomprensibile la "scivolata" sulla mancata ritualità dei solleciti (da inviarsi "*mediante posta ordinaria*") che non offre alcuna garanzia di effettiva ricezione da parte del contribuente.

16 settembre 2011

Valeria Fusconi