
Riscossione dei tributi: il pignoramento presso terzi

di [Antonino Russo](#)

Pubblicato il 16 Luglio 2013

l'agente della riscossione, nel suo tentativo di incassare le somme dovute, può utilizzare lo strumento del pignoramento presso terzi per incassare direttamente i crediti che il debitore esecutato vanta nei confronti di altri soggetti: quali sono gli strumenti a tutela del contribuente?

Premessa

La legge di Stabilità per il 2013¹, modificando la disciplina del pignoramento presso terzi di cui all'art. 543 c.p.c. e seguenti, ha semplificato l'attività istruttoria e decisoria di tale procedimento e ha reso palese l'intenzione del legislatore di rendere **residuale** la necessità dell'instaurazione del **giudizio di merito** sull'esistenza del credito pignorato.

Tale (nuova) snellezza riduce le distanze, in termini di praticità, tra il pignoramento presso terzi disegnato dal **codice di procedura civile** e quello analogo, riservato all'agente della riscossione e perciò definito "esattoriale", ex art.72-bis del DPR n. 602/73; quest'ultimo strumento prevede che l'atto di pignoramento presso terzi possa contenere, in luogo della citazione di cui all'art. 543, c. 2, c.p.c., l'ordine al terzo di pagare il credito direttamente al concessionario, fino a concorrenza del credito per cui si procede, nel termine di **sessanta giorni**² dalla notifica dell'atto di pignoramento, per le somme per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di tale notifica e, per le restanti somme, alle rispettive scadenze.

A queste due forme di pignoramento mobiliare presso il terzo si antepone il contenuto dell'art. 48-bis del DPR n. 602/73 che, invece, sostanzialmente prevede, per alcuni determinati enti, una disciplina preventiva qualora si trovino nella posizione di essere debitori di contribuenti, a loro volta, morosi nei confronti delle casse dell'Erario.

L'articolo 48-bis del D.P.R. n. 602/1973

L'articolo 48-bis del D.P.R. n. 602/1973³ prevede, per le **amministrazioni pubbliche** di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e le **società a prevalente partecipazione pubblica**, l'obbligo di verificare, se il proprio creditore sia sostanzialmente un debitore dell'Erario e in caso affermativo, l'amministrazione **non deve procedere al pagamento**, segnalando tale circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

E' facile scorgere nella norma appena richiamata la condizione essenziale, ai fini della omissione di pagamento *ex lege*, della **inadempienza** del beneficiario.

Affinchè si determini tale condizione è necessario che, come specificato dallo stesso art. 48-bis citata fonte, i soggetti dianzi indicati verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno all'importo di **diecimila euro**; l'identificazione precipua dell'inadempimento è poi fornita dall'art. 1 del **D.M. 40/2008** e coincide con il mancato assolvimento da parte del beneficiario, nel termine di sessanta giorni previsto dall'art. 25, c. 2, del D.P.R. n. 602/1973, dell'obbligo di versamento di un ammontare complessivo pari alla suindicata somma⁴, derivante dalla **notifica di una o più cartelle di pagamento**, relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° gennaio 2000, ai sensi degli artt. 12 e 24 del medesimo decreto⁵.

Il D.M. n. 40/08 recita un ruolo fondamentale, dal punto di vista interpretativo, preoccupandosi anche di descrivere (art. 1 lett. b) la figura del "**beneficiario**", quale soggetto che corrisponde al "*destinatario di un pagamento, a qualunque titolo, di una somma superiore a diecimila euro da effettuarsi da parte dei soggetti pubblici*". In tal contesto, la locuzione **pagamento** è stata opportunamente limata dalla lettura esercitata dalle **Circolari n. 22 del 29 luglio 2008⁶ e n. 29 dell'8 ottobre 2009** (entrambe del Min. economia e finanze - Dip. ragioneria generale dello Stato)⁷.

Va segnalato al lettore che, anche sulla scorta di una serie di modifiche legislative⁸ (da ultimo L. 6 giugno 2013, n. 64), è stabilito che la norma di cui all'art. 48-bis, comma 1, in commento "*non si applica alle aziende o società per le quali sia stato disposto il sequestro o la confisca ai sensi dell'articolo 12-sexies*

del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero della legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero che abbiano ottenuto la dilazione del pagamento ai sensi dell'articolo 19 del presente decreto” (DPR n. 602/73).

Il pignoramento “esattoriale” presso terzi

L' **art. 72 bis del D.P.R. n. 602/73**⁹ prevede che l'Agente della Riscossione possa attivare una procedura per il recupero coattivo del credito, alternativa al pignoramento regolamentato dal codice di procedura civile, ed assai semplificata, che si esplica interamente in **via stragiudiziale** ed è rimessa alla **discrezionale facoltà** di scelta del procedente **Agente della riscossione** che notifica al debitore e al terzo (verso cui il debitore vanta a sua volta dei crediti) l'ordine di pagare il credito direttamente all'Agente della riscossione.

Tale procedura si perfeziona e, nel contempo, si esaurisce con il pagamento al concessionario nel termine di sessanta giorni dalla notifica dell'atto di pignoramento, per le somme per le quali il diritto alla percezione sia maturato anteriormente alla data di tale notifica¹⁰ (per quanto concerne i crediti scaduti di cui alla lettera a, comma 1, articolo 72-bis D.P.R. n. 602/1973), ovvero alle scadenze previste, per quanto inerisce i crediti dei quali non sia spirato il termine per l'adempimento di cui alla lettera b, primo comma, medesima norma.

La **totale inerzia** ovvero la **dichiarazione di insussistenza** di debito da parte del terzo, comportano che il pignoramento *ex art. 72-bis* **perda ogni sua efficacia**, anche prescrittiva, potendo l'agente soltanto tutelare il credito con l'espropriazione ordinaria; a conclusioni analoghe si giunge allorquando il terzo provveda al pagamento di somme incapienti rispetto al credito fatto valere.

Come doviziosamente descritto dal Tribunale di Napoli¹¹, rispetto allo schema del codice di procedura civile ante-modifica, la procedura appena descritta presenta queste caratterizzanti **connotazioni**:

- la **mancanza**, nell'atto di pignoramento, della **citazione del debitore e del terzo a comparire in udienza** innanzi al Giudice competente, sostituita da un ordine di pagamento diretto rivolto dall'agente procedente al terzo pignorato;

- la totale assenza di un momento *apud judicem*, e quindi la radicale inconfigurabilità della fase e delle dichiarazioni (positiva o negativa) di quantità resa dal terzo pignorato e dell'eventuale giudizio di accertamento;

- l'ottemperanza all'ordine, cioè a dire la **traslazione del credito** (più precisamente, il pagamento delle somme oggetto dello stesso) dal terzo all'agente della riscossione, **senza provvedimento giudiziale**, che compendia, *uno actu*, le fasi (e produce i relativi effetti) dell'accertamento, dell'assegnazione e della materiale esazione delle somme, e rappresenta il momento terminale della procedura;

Sempre ad avviso della giurisprudenza di merito richiamata, quanto poi al terzo pignorato, ferma la sua eventuale responsabilità nei confronti dell'agente della riscossione se colpevolmente inosservante l'ordine di pagare, **viene meno**, una volta trascorso il lasso temporale previsto dalla norma, “*ogni obbligo di prestazione a suo carico ed altresì ogni obbligo di custodia delle somme staggite, quest'ultimo, perverso, nemmeno ipotizzabile, dacchè nella espropriazione codicistica correlato - in virtù del combinato disposto degli artt. 546 e 543, secondo comma, n.2- alla intimazione di non disporre delle somme 'senza ordine del giudice', cioè ad un comando giudiziale che, nella speciale procedura ex art.72 bis, è, per definizione, del tutto mancante*”.

I mezzi di tutela del debitore esecutato avverso il procedimento ex articolo 72-bis d.p.r. n.602/73

Tornando invece alla procedura *ex art 72-bis*, deve evidenziarsi il fatto che tale pignoramento esattoriale, avendo natura *extra*-processuale, crea più di un problema al debitore esecutato ed anche qui si pone il problema della tutela che il nostro ordinamento riserva a quest'ultimo.

La circostanza che il pignoramento de quo possa essere inquadrato nell'ambito di un **ordine autoritativo**, estrinsecazione dei poteri conferiti all'agente della riscossione quale soggetto privato esercente una **pubblica funzione**, tenderebbe ad escludere la praticabilità dei rimedi oppositivi (e delle strumentali misure cautelari) innanzi il giudice ordinario.

A fronte di questa prospettata conclusione, sembra opporsi l'indicazione proveniente dalla **Corte Costituzionale** la quale, nella ordinanza del **28 novembre 2008 n.393**, pur rigettando la questione di illegittimità dell'art.72-bis in questione, ha valorizzato il profilo funzionale del pignoramento de quo come **mezzo di realizzazione coattiva del credito** ed ha chiarito, in un significativo *obiter dictum*, che i debitori esecutati ai sensi dell'art. 72-bis in parola possono proporre "*le opposizioni alla esecuzione e agli atti esecutivi di cui all'art. 57 del D.P.R. 602/1973*" innanzi il **Giudice Ordinario** e, più precisamente, con l'opposizione all'esecuzione (**art.615 c.p.c.**: ove il debitore contesti l'*an* della pretesa creditoria azionata dall'agente di riscossione) oppure mediante l'opposizione agli atti esecutivi (**art.617 c.p.c.**: qualora si deducano vizi di nullità o irregolarità formale del pignoramento o della prodromica procedura esattoriale)¹².

Il dubbio, secondo alcuni responsi del giudice tributario di merito, rimane: la CTP Treviso (sent. n. 23 del 28 gennaio 2009), la CTP Piacenza (sent. n. 71 del 29 giugno 2009) e la CTP Catania (sent. n. 176 del 15 febbraio 2011), hanno considerato legittima l'impugnazione dell'atto di pignoramento *ex art. 72-bis*

mediante il **ricorso** di cui al **D.Lgs n. 546/92**. Di opinione contraria si è dimostrata la CTP di Novara (sent. n. 89 del 2 luglio 2010).

16 luglio 2013

Antonino Russo

1 L. 17 dicembre 2012, n. 221 (che ha convertito il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179).

2 Il c.d. Decreto del fare ha innalzato fino a tale termine il limite precedentemente fissato in quindici giorni; in precedenza, la direttiva di Equitalia n. 12/2010, aveva già indicato il passaggio da quindici a sessanta giorni, onde consentire al debitore iscritto a ruolo di potersi difendere adeguatamente contro le esecuzioni forzate ritenute erranee.

3**Art. 48-bis**

(Disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni) 1.

A decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 2, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n.165, e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo. La presente disposizione non si applica alle aziende o società per le quali sia stato disposto il sequestro o la confisca ai sensi dell'art. 12-sexies del d.l., 8 giugno 1992, n.306, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 1992, n.356, ovvero della L., 31 maggio 1965, n.575, ovvero che abbiano ottenuto la dilazione del pagamento ai sensi dell'art. 19 del presente decreto. 2. Con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della L. 23 agosto 1988, n.400, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 1.

2-bis. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, l'importo di cui al comma 1 può essere aumentato, in misura comunque non superiore al doppio, ovvero diminuito.

4 L'importo di cui al comma 1 può essere aumentato, secondo il successivo art. 48-bis c. 2-bis citato in misura comunque non superiore al doppio, ovvero diminuito, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

5 Attuato con decreto del Ministero delle finanze, di concerto con il ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, 3 settembre 1999, n. 321.

6 Commenti di : S.Mogorovich *“La Ragioneria generale dello Stato chiarisce il blocco dei pagamenti a chi è moroso”* in *“il fisco”* n. 35/2008, pag. 1-6316, e S.La Rocca *“Il blocco dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (art. 48-bis del D.P.R. n. 602/1973)”* in *“il fisco”* n. 38/2008, pag. 6813.

7 Per la rilevanza assunta dalla fattispecie e per un migliore criterio espositivo, si ritiene opportuno rappresentare nella presente nota alcuni degli stralci più importanti della Circ. n.22/2008: *“Il legislatore utilizza il termine 'pagamento' sia in relazione alle Amministrazioni Pubbliche quanto alle società partecipate, per le quali si applica la disciplina civilistica. Si ritiene, pertanto, che il 'pagamento' si riferisca all'adempimento di un obbligo contrattuale di natura privatistica... Si reputa che la norma in argomento non debba applicarsi al semplice trasferimento di somme che, pur transitando per la Pubblica Amministrazione, non costituisce, tuttavia, un vero e proprio pagamento nel senso poc'anzi illustrato. A titolo esemplificativo e non esaustivo, è possibile individuare tra le ipotesi di 'trasferimento di somme' non soggette all'applicazione dell'art. 48-bis i trasferimenti effettuati in base a specifiche disposizioni di legge o per dare esecuzione a progetti co-finanziati dall'Unione Europea o, ancora, a clausole di accordi internazionali. Inoltre, si è dell'opinione che in presenza di un chiaro interesse pubblico alla erogazione di provvidenze economiche,*

onde non compromettere il conseguimento degli obiettivi affidati alla Pubblica Amministrazione, non possa trovare applicazione l'art. 48-bis, norma a carattere generale, dunque, cedevole di fronte a norme connotate da specialità... Va considerato che in presenza di diritti fondamentali della persona – costituzionalmente protetti, come il diritto alla salute (art.32 della Costituzione) – mal si concilierebbe una loro subordinazione 'di fatto' alla disciplina prevista dall'art. 48-bis. Ciò precisato, in virtù della definizione di pagamenti testé delineata nonché per evidenti ragioni di preminente pubblico interesse o di tutela di diritti fondamentali della persona, tra gli 'esborsi' esclusi dall'obbligo di verifica, si ritiene possano essere sicuramente annoverati, senza alcuna pretesa di tassatività, i seguenti: versamento di tributi o contributi assistenziali e previdenziali; rimborsi di spese sanitarie relative a cure rivolte alla persona (trattamenti emodialitici, terapie radianti, trapianti, ecc.); corresponsione di indennità connesse allo stato di salute della persona (per esempio, l'indennità post-sanatoriale disposta dall'articolo 5 della legge 14 dicembre 1970, n. 1088, per i cittadini colpiti da tubercolosi) o al ristoro di un danno biologico subito (ad esempio, l'indennità a soggetti danneggiati a seguito di trasfusioni o vaccinazioni prevista dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210); pagamento di spese concernenti esigenze di difesa nazionale o missioni di peacekeeping; pagamento di spese concernenti interventi di ordine pubblico nonché per fronteggiare situazioni di calamità; pagamenti a titolo di assegno alimentare; sussidi e provvidenze per maternità, per malattie e per sostentamento; indennità per inabilità temporanea al lavoro (come previsto dall'articolo 110 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124); finanziamenti di progetti aventi scopi umanitari".

8 Il primo comma è stato modificato: dall'art. 19, c. 1, lett. a, D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 novembre 2007, n. 222, dall'art. 2, c. 17, L. 15 luglio 2009, n. 94 e, successivamente, dall'art. 9, c. 1-bis, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2013, n. 64.

9Art. 72-bis(Pignoramento dei crediti verso terzi) 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'art. 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 sessanta 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'art.44, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112. 2. Nel caso di inottemperanza all'ordine di pagamento, si applicano le disposizioni di cui all'art.72, comma 2.

10 Secondo le recenti modifiche apportare dall'art. 52, c. 1, lett. e, D.L. 21 giugno 2013, n. 69.

11 Trib Napoli, sez V, 9 marzo 2009.

12 Così Trib. Napoli , sez V, 9 marzo 2009.