
La sospensione legale della riscossione dopo la delega fiscale

di [Ignazio Buscema](#)

Pubblicato il 5 Novembre 2015

la cd. sospensione legale della riscossione è quella procedura attraverso la quale il contribuente raggiunto da atti dell'agente della riscossione, a partire dalla cartella di pagamento, può bloccare la fase cautelare ed esecutiva presentando una dichiarazione sostitutiva di notorietà debitamente documentata, con cui dimostra l'esistenza di condizioni che rendono illegittima la prosecuzione del recupero coattivo: proponiamo una guida di 7 pagine alle nuove norme

Istituto

La cd. sospensione legale della riscossione è quella procedura attraverso la quale il contribuente raggiunto da atti dell'agente della riscossione, a partire dalla cartella di pagamento, può bloccare la fase cautelare ed esecutiva presentando una dichiarazione sostitutiva di notorietà debitamente documentata, con cui dimostra l'esistenza di condizioni che rendono illegittima la prosecuzione del recupero coattivo¹. L'agente della riscossione ha 10 giorni di tempo per trasmettere l'istanza e la documentazione allegata all'ente creditore (agenzia delle Entrate, Inps, e così via), cui spetta il vaglio sulla fondatezza della richiesta². L'agente della riscossione deve a sua volta trasmettere tempestivamente la documentazione ricevuta all'ente creditore il quale, verificata la fondatezza della domanda, comunica, a seconda dei casi, l'accoglimento o il rigetto della stessa. Il contribuente può beneficiare dell'immediato "blocco" delle attività esecutive e cautelari, presentando, quindi, all'agente della riscossione una semplice autodichiarazione, ove si documenta che il credito è stato interessato da sgravi e/o sospensioni, o annullamenti (sia giudiziali che amministrativi), da decadenza e/o prescrizione, **oppure che non è esigibile per altra causa**. La peculiarità di siffatto istituto sta nel fatto che, in caso di inerzia dell'ente creditore protrattasi per oltre 220 giorni, il credito è annullato *ope legis*.

Riforma

Il decreto legislativo n. 159/2015 ("Misure per la semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione, in attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 11 marzo 2014, n. 23") pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 55 del 7 ottobre 2015 e approvato dal CDM del 22 settembre 2015, apporta importanti modifiche all'articolo 1 della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Sospensione legale della riscossione). L'articolo 1 tratta della "Sospensione legale della riscossione", apportando una serie di modifiche all'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e all'articolo 49 del decreto del Presidente

della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602³.

Il termine per presentare le domande passa da 90 a 60 giorni

La riforma fiscale della riscossione, operata dal decreto legislativo n. 159/2015, cambia le regole sulla sospensione legale della riscossione (articolo 1, commi 537 e seguenti della legge 228/2012), riducendo i termini di presentazione delle istanze, da 90 a 60 giorni, e l'area della casistica interessata. Fermo restando quanto previsto dal comma 537, con il D.Lgs. n. 159/2015, il predetto termine di 90 giorni è ridotto a 60 giorni. Dunque, il contribuente potrà continuare a presentare la dichiarazione di sospensione ad Equitalia (o altro agente di riscossione), ma non più nel termine di 90 giorni, bensì nel termine di 60 giorni dalla notifica del primo atto di riscossione utile⁴ o di un atto della procedura cautelare o esecutiva eventualmente intrapresa dal concessionario⁵.

Le ipotesi previste diventano tassative

Il comma 538 dell'articolo 1 della legge 2012/228 dispone altresì che nella richiesta di sospensione il contribuente deve darne motivazione dimostrando che l'atto (cartella di pagamento o avviso) sia stato interessato:

- a) da prescrizione o decadenza del diritto di credito sotteso, intervenuta in data antecedente a quella in cui il ruolo è reso esecutivo;
- b) da un provvedimento di sgravio emesso dall'ente creditore;
- c) da una sospensione amministrativa comunque concessa dall'ente creditore;
- d) da una sospensione giudiziale, oppure da una sentenza che abbia annullato in tutto o in parte la pretesa dell'ente creditore, emesse in un giudizio al quale il concessionario per la riscossione non ha preso parte;
- e) da un pagamento effettuato, riconducibile al ruolo in oggetto, in data antecedente alla formazione del ruolo stesso, in favore dell'ente creditore;
- f) **da qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito sotteso.**

Il D.Lgs. 159/2015 sopprime la lettera f) e aggiunge al comma 540 il seguente periodo *“l'annullamento non opera in presenza di motivi diversi da quelli elencati al comma 538 ovvero nei casi di sospensione giudiziale o amministrativa o di sentenza non definitiva di annullamento del credito”*. Pertanto, in seguito alle novità introdotte dal D.Lgs. n. 159/2015, il contribuente può enunciare come causa di sospensione solo i motivi di cui alla lettera a), b), c), d), e) del nuovo comma 538 Legge n. 228/2012. Giova ricordare, a tal proposito, che nella formulazione originaria, le circostanze che legittimano il contribuente alla presentazione dell'istanza erano indicate in una elencazione che non aveva natura tassativa, poiché terminava con una previsione di carattere residuale⁶. Con la riforma, **invece, si prevede l'eliminazione della fattispecie residuale.** Il contribuente potrà continuare a presentare direttamente all'agente della riscossione – anche in via telematica – una dichiarazione per attestare l'illegittimità

dell'atto sottostante e chiedere, pertanto, la sospensione immediata delle azioni messe in atto da Equitalia. Tuttavia, a pena di decadenza, la richiesta dovrà essere presentata non più entro 90 giorni, ma entro 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento o di un provvedimento esecutivo (atto di pignoramento) o cautelare (ipoteca e fermo amministrativo). Inoltre, come già previsto, sarà sempre necessario spiegare nell'istanza di sospensione le ragioni per cui si ritiene che gli atti sottostanti siano illegittimi.

A differenza di quanto finora previsto, non sarà più possibile enunciare una causa di inesigibilità del credito sotteso diversa da quelle che seguono:

- prescrizione o decadenza del diritto al credito in data antecedente a quella in cui il ruolo è reso esecutivo;
- avvenuto sgravio o sospensione dell'atto sottostante, in via amministrativa con un provvedimento dall'ente creditore o in via giudiziale dalla Ctp;
- annullamento dell'atto sottostante con una sentenza emessa in un giudizio al quale l'agente per la riscossione non ha preso parte;
- pagamento dell'atto sottostante il provvedimento di Equitalia in data antecedente alla formazione del ruolo stesso in favore dell'ente creditore.

Per evitare la presentazione di istanze con finalità meramente dilatorie, viene soppressa la norma che consente di esperire la procedura di sospensione legale, oltre che nelle ipotesi tipizzate ex lege, anche in presenza di “qualsiasi altra causa di non esigibilità del credito sotteso”. La ratio della modifica è quella di evitare che l'utilizzo strumentale⁷ della procedura possa portare alla temporanea paralisi delle attività di recupero coattivo. Resta fermo il primo periodo del comma 539 Legge n. 228/2015 in base al quale entro il termine di dieci giorni successivi alla data di presentazione della richiesta di sospensione, il concessionario per la riscossione trasmette all'ente creditore (es. Agenzia Entrate) la dichiarazione presentata dal contribuente (debitore) e la documentazione allegata al fine di avere conferma dell'esistenza delle ragioni del debitore e ottenere, in caso affermativo, la sollecita trasmissione della sospensione o dello sgravio direttamente sui propri sistemi informativi. Il D.Lgs. 159/2015 sostituisce, invece, integralmente il secondo periodo del comma 539 con il seguente: *“l'ente creditore, tramite apposito canale telematico, a mezzo posta elettronica certificata oppure a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno, comunica al debitore l'esito dell'esame della dichiarazione, dando altresì comunicazione al concessionario del provvedimento di sospensione o sgravio ovvero conferma della legittimità del debito iscritto a ruolo”* **(nella precedente formulazione era, invece, fissato un termine di 60 giorni entro cui l'ente creditore doveva dare comunicazione).**

Altre novità

A) Inammissibilità della reiterazione dell'istanza già presentata

La riforma configura la prescrizione di inammissibilità della reiterazione dell'istanza già presentata, che, laddove comunque presentata, non comporterebbe alcun effetto legale di sospensione delle attività di recupero coattivo. La modifica va peraltro interpretata in chiave sistematica come previsione di inammissibilità riferita alla dichiarazione fondata sul medesimo titolo già oggetto di una precedente dichiarazione. Nulla invece potrà impedire di ripresentare la domanda nei confronti di un atto successivo dell'agente della riscossione, deducendo circostanze nuove, prima non sussistenti

B) Inerzia ente creditore e soppressione termine di 60 giorni, decorsi i quali l'ente creditore si pronuncia in ordine all'istanza di sospensione

La riforma limita la sanzione di nullità della pretesa creditoria, conseguente all'inerzia dell'ente creditore protrattasi per oltre 220 giorni. **Si dispone che l'annullamento non operi sia nell'ipotesi di dichiarazione presentata per motivi diversi da quelli tipizzati sia in caso di sospensione legale derivante da sospensione giudiziale o amministrativa o da sentenza di annullamento non passata in giudicato.**

Viene stabilito, che l'annullamento del ruolo per inerzia dell'ente creditore (mancato invio della prescritta comunicazione al debitore ovvero mancata trasmissione dei conseguenti flussi informativi al concessionario della riscossione) non opera in presenza di motivi diversi da quelli eccepiti dal contribuente e tipizzati dalla legge ovvero nei casi di sospensione giudiziale e amministrativa, ovvero di sentenza non definitiva che ha annullato il credito.

Viene altresì soppresso il termine di 60 giorni, decorsi i quali l'ente creditore si pronuncia in ordine all'istanza di sospensione. In tal modo, si è inteso eliminare un ostacolo all'operatività dell'ente creditore, che, di conseguenza, potrà rispondere al debitore senza dover più necessariamente attendere il decorso dei predetti 60 giorni

La modifica apportata al comma 539 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che prevede la soppressione del termine di 60 giorni, «decorso» il quale l'ente creditore è tenuto a rispondere al debitore, non comporta un allungamento dei tempi necessari per la conclusione della procedura di riscossione, ma anzi produce l'effetto opposto. Infatti, la soppressione di tale termine, che nella realtà limita l'operatività dell'ente creditore, consentirà a quest'ultimo di poter rispondere al debitore senza attendere il decorso dei predetti 60 giorni previsto dalla normativa modificata

C) Modalità di comunicazione dell'esito dell'esame dell'istanza al debitore e all'agente della riscossione.

Inoltre, allo scopo di snellire e rendere più rapida la procedura, vengono modificate le modalità di comunicazione dell'esito dell'esame dell'istanza al debitore e all'agente della riscossione. L'ente creditore dovrà comunicare al debitore direttamente «l'esito dell'esame della dichiarazione» (in luogo della correttezza o inidoneità della documentazione prodotta); l'invio dovrà avvenire «tramite apposito canale telematico, a mezzo posta elettronica certificata – naturalmente per i contribuenti che hanno l'obbligo di attivarla - oppure a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno» (nel testo (pre)vigente, la

prima modalità ammessa per la comunicazione è la raccomandata AR, seguita dalla PEC)

D) Sospeso il termine di 200 giorni decorso il quale il pignoramento perde efficacia

Si chiarisce che, fino a quando l'ente creditore non comunica al debitore l'esito dell'esame della dichiarazione, resta sospeso il termine di 200 giorni - decorso il quale il pignoramento perde efficacia - previsto dall'articolo 53, comma 1, Dpr 602/1973. La riforma stabilisce che il termine di decorrenza della validità del pignoramento già eseguito, pari a 200 giorni, resti sospeso sino alla comunicazione della risposta dell'ente creditore.

L'ente creditore non dovrà più comunicare al debitore e all'agente della riscossione l'esito dell'esame dell'istanza, e dunque la sospensione, lo sgravio o la conferma della legittimità dell'importo iscritto a ruolo entro 60 giorni dal ricevimento dell'istanza. Tuttavia, fino a quando la risposta non arriverà, opererà la sospensione.

E) Decorsi inutilmente 220 giorni dalla data di presentazione della dichiarazione del debitore ad Equitalia

Come già accade, se l'ente creditore non dovesse inviare alcuna comunicazione, trascorso inutilmente il termine di 220 giorni dalla presentazione della richiesta a Equitalia, le partite oggetto della dichiarazione saranno annullate di diritto e saranno considerate automaticamente discaricate dei relativi ruoli. Nulla cambia, in merito a quanto già stabilito dal comma 540 (non interessato pertanto da alcuna modifica) in base al quale qualora trascorrono inutilmente 220 giorni dalla richiesta di sospensione presentata dal contribuente al concessionario della riscossione senza che l'ente creditore non invii alcuna risposta, le partite oggetto della richiesta di cui al comma 537 sono annullate di diritto e quest'ultimo considerato automaticamente scaricato dei relativi ruoli. Contestualmente sono eliminati dalle scritture patrimoniali dell'ente creditore i corrispondenti importi. **L'annullamento del ruolo non opera in presenza di motivi diversi da quelli eccepiti dal contribuente e tipizzati al comma 538 ovvero nei casi di sospensione giudiziale o amministrativa o di sentenza non definitiva che ha annullato il credito.**

Decorrenza novità

L'articolo 15, comma 1 del Decreto Legislativo 24 settembre 2015, n. 159, dispone che le novellate disposizioni in materia di sospensione legale della riscossione (articolo 1, commi da 538 a 540 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, modificate dall'articolo 1 del D.Lgs. in esame) si applicano alle dichiarazioni presentate successivamente alla data di relativa entrata di vigore del decreto in esame (22 ottobre 2015). Si demanda, inoltre, ad un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate la disciplina delle modalità telematiche di presentazione della dichiarazione e di invio della risposta al debitore. Fino alla data fissata da tale provvedimento resta fermo quanto disposto dalle stesse disposizioni nella versione in vigore antecedente alle modifiche apportate.

Per le dichiarazioni presentate successivamente alla data (22 ottobre 2015) di entrata in vigore del Decreto 159/2015 :

- la richiesta di annullamento degli atti della riscossione va presentata entro 60 giorni e non più 90 giorni;
- le cause per cui avanzare la richiesta devono essere espressamente quelle individuate dalla norma, a differenza della precedente formulazione in cui l'elenco non era tassativo;
- la comunicazione dell'ente creditore, che non ha più il termine di 60 giorni, avviene tramite apposito canale telematico, a mezzo Pec o raccomandata con ricevuta di ritorno; se l'ente, prima della modifica dei commi, aveva l'obbligo di rispondere al debitore entro 60 giorni, ora tale termine è stato abolito, poiché comportava un limite alla operatività del creditore;
- l'inerzia dell'ente impositore, protrattasi per almeno 220 giorni, non comporta più l'annullamento della pretesa creditoria, quando questa è ancora oggetto di sospensione o di un procedimento giudiziale non definito. Prima della riforma operava l'annullamento delle partite indicate dal debitore in capo all'ente creditore e l'ente concessionario della riscossione veniva automaticamente scaricato dei relativi ruoli qualora l'ente creditore non avesse inviato la comunicazione di conferma della correttezza della documentazione. Dal 22 ottobre 2015, invece, tale annullamento non opera più nei casi in cui la comunicazione non sia stata inviata dall'ente creditore entro il termine dei 220 giorni dal primo atto di riscossione, o cautelare, o d'esecuzione, quando ci si trovi in presenza di sospensione disposta dal giudice o da un'amministrazione o di una sentenza di annullamento del credito non ancora passata in giudicato, oppure in presenza di motivi diversi da quelli elencati nel comma 538.

5 novembre 2015

Ignazio Buscema

1Gli enti e le società incaricate della riscossione dei tributi, dall'1 gennaio 2013, hanno l'obbligo di sospendere immediatamente ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla riscossione delle somme iscritte a ruolo o affidate, ove intervenga una dichiarazione del debitore, limitatamente alle partite relative agli atti espressamente indicati da quest'ultimo, alle condizioni precisate dalla legge.

2 Entro i 10 giorni successivi alla data di presentazione, la citata dichiarazione da parte del debitore, con la relativa documentazione allegata, dovrà essere trasmessa dagli «enti e le società incaricate per la riscossione dei tributi» all'ente creditore sul quale grava l'onere del controllo puntuale delle circostanze documentate. Tale ente, dovrà, infatti, confermare l'esistenza delle ragioni del debitore ed, in caso di esito positivo, procedere alla sollecita trasmissione della sospensione o dello sgravio direttamente sui sistemi informativi del concessionario.

3 Lo stesso art.1 del decreto in esame ha, abrogato i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater dell'articolo 49 del DPR 602/1973 in tema di espropriazione forzata, concernenti le procedure di comunicazione di pagamenti fra ente creditore ed ente concessionario e di rimborso per quest'ultimo, e ha eliminato il diritto da parte del debitore di dimostrare con apposita documentazione (rilasciata secondo le modalità dell'abrogato comma 1-bis) l'avvenuto pagamento degli importi dovuti o lo sgravio totale riconosciuto dall'ente creditore.

4Non rientrano , nel novero degli atti di riscossione rilevanti ai fini della disposizione normativa in esame gli avvisi di accertamento e gli atti di rideterminazione degli importi di cui all'art. 29, c. 1, lett. a, del d.l. 31 maggio 3 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c., legge 30 luglio 2010, n. 122, in quanto atti emessi e notificati direttamente dall'ente creditore e non già dall'Agente della riscossione. In tali casi, pertanto, la dichiarazione potrà essere presentata dal debitore solo qualora lo stesso, a seguito dell'affidamento delle somme all'Agente della riscossione, sia destinatario di un atto della procedura cautelare o esecutiva purché da quest'ultimo notificato. Parimenti si ritengono non rientranti quegli atti che, sebbene provenienti dall'Agente della riscossione, sono inviati al contribuente a mezzo spedizione tramite posta ordinaria (quali ad esempio il sollecito di pagamento, la comunicazione del dettaglio degli addebiti) oppure tramite raccomandata semplice (quale ad esempio la comunicazione inviata ai sensi dell'art. 29, c. 1, lett. b, del citato d.l. n. 78 del 2010).

5 Le dichiarazioni tardive, ossia presentate oltre il termine di 90 giorni (ora 60) dalla notifica dell'atto che le origina, dovranno essere considerate prive di effetti, in quanto inammissibili.

6 La norma facendo espresso riferimento al «*credito sotteso*», permetteva al contribuente di contestare questioni di merito di competenza dell'ente creditore, tra cui:

- omessa notifica del titolo presupposto dell'iscrizione a ruolo;
- prescrizione o decadenza sopravvenuta alla formazione del ruolo;
- illegittimità formale del ruolo e degli atti della riscossione e di esecuzione.

Secondo la relazione illustrativa, scopo della modifica è quello di *“evitare la presentazione di istanze dilatorie ... atteso il possibile uso strumentale dell'istituto, in particolare, per invocare la pendenza di ricorsi per i quali non è stata richiesta o ottenuta sospensione alcuna, ovvero la pendenza di istanze in autotutela presentate direttamente agli enti, nelle more della relativa evasione o, da ultimo, la nullità del ruolo e consequenzialmente degli atti successivi, in quanto sottoscritti da personale non legittimato ovvero la non riscuotibilità ai sensi dell'articolo 1, commi 682-683, della legge 190/2014 delle quote inferiori a trecento euro”*.

7 Ferma restando la responsabilità penale, ove il contribuente produca documentazione falsa si applica la sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento dell'ammontare delle somme dovute, con un importo minimo di 258 euro.