



Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge n. 106 del 12 luglio 2011

“SEMESTRE EUROPEO - PRIME DISPOSIZIONI URGENTI PER L'ECONOMIA”.

Nota di lettura relativa all'articolo 7 del decreto legge 13 maggio del 2011 n. 70, convertito in legge n. 106 del 12 luglio 2011¹.

Luglio 2011

¹ Solo per le disposizioni che hanno diretto impatto sui Comuni.

Art. 7

Semplificazione fiscale

In tema di semplificazione fiscale, varie disposizioni introdotte dall'articolo 7 del disegno di legge in commento, hanno ripercussioni di carattere finanziario o tributario per i Comuni.

L'articolo 7, al comma 2, lettera a) disciplina le modalità di coordinamento degli accessi con finalità di controllo in materia fiscale e contributiva, attribuendone, a livello substatale, il coordinamento al Comune, il quale, se necessario, può richiedere il supporto delle camere di commercio competenti per territorio. Tali accessi presso i locali delle imprese, sono disposti dalle Amministrazioni inserite nel conto economico della P.A., ivi comprese le Polizie locali, le aziende ed agenzie regionali e locali, e dovranno essere eseguiti nell'osservanza del principio di non contestualità e di non ripetizione per periodi di tempo inferiori ai sei mesi.

Al medesimo *comma 2, lettera h)* viene stabilito che le Agenzie fiscali, gli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria ed il Ministero possono stipulare convenzioni con le amministrazioni, compresi i Comuni, finalizzate all'acquisizione di dati e informazioni personali al fine di ridurre gli adempimenti di cittadini ed imprese, al fine di rafforzare il contrasto all'evasione ed alla frode fiscale, oltre che per l'accertamento del diritto e della misura alle prestazioni previdenziali, assistenziali e di sostegno del reddito. Nelle convenzioni dovrà essere indicata la finalità dei dati richiesti. La mancata fornitura comporterà responsabilità disciplinare e contabile.

Con l'introduzione, al *comma 2*, delle lettere da *gg-ter)* al *gg-decies)*, vengono introdotte importanti modifiche al sistema della riscossione dei Comuni.

In primo luogo (*lettera gg-ter)* è prevista la cessazione, **a decorrere dal 1° gennaio 2012**, delle attività svolte da Equitalia S.p.A. e dalle aziende del gruppo, in materia di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali dei Comuni e delle loro società partecipate. Saranno i Comuni a dover riprendere le attività esecutive sulla base del nuovo regime delineato dai punti di seguito commentati. È tuttavia fin d'ora evidente che la cessazione delle attività di Equitalia, in assenza di una adeguata regolazione della transizione al nuovo regime, comporta rischi sulla effettiva recuperabilità delle somme iscritte a ruolo e in larga parte già imputate nei bilanci consuntivi dei Comuni. Va segnalato in

proposito che la grande maggioranza dei Comuni e delle province si serve oggi di Equitalia per la riscossione coattiva di tutte o di parte delle proprie entrate. Gli effetti saranno più complessi da gestire per i Comuni di minori dimensioni.

Il combinato disposto delle lettere *gg-quater* e *gg-sexies* stabilisce che, a decorrere dal **1° gennaio 2012**, i Comuni effettueranno la riscossione spontanea e coattiva delle entrate patrimoniali e tributarie. La riscossione coattiva potrà essere effettuata, sulla base dell'ingiunzione prevista dal *R.D. 639/1910*, che costituisce titolo esecutivo e delle disposizioni dettate dal *D.P.R. 602/1973*. A tal fine, il sindaco o il legale rappresentante dell'ente, nominerà uno o più funzionari responsabili della riscossione, i quali eserciteranno le funzioni degli ufficiali della riscossione, nonché quelle attribuite al segretario comunale dall'art. 11 *R.D. n. 639/1910* (vendita all'incanto). Le nomine dovranno comunque avvenire tra i soggetti che risultino idonei allo svolgimento di funzioni di ufficiale esattoriale, sulla base dei requisiti e delle modalità stabilite dal *D.P.R. n. 402/2000*.

Se la riscossione è svolta in gestione diretta o è affidata a società a capitale interamente pubblico, l'iscrizione ipotecaria e l'espropriazione forzata immobiliare dovranno essere eseguite in coerenza con le condizioni e i limiti di importo definiti per gli agenti della riscossione, applicando i dispositivi del Titolo II del *D.P.R. n.602* del 29 settembre 19673. Per le altre forme di gestione della riscossione (*art. 52, comma 5 del D.lgs 446/1997*) si applicheranno esclusivamente le disposizioni di cui al *R.D. n. 639/1910*.

Vengono di conseguenza modificate o abrogate le disposizioni in materia di accesso alle informazioni relative ai concessionari abilitati alla riscossione (*lettera gg-septies*).

La lettera *gg-quinquies* stabilisce che, in presenza di debiti inferiori ai duemila euro, le azioni cautelari ed esecutive del riscossore debbano essere precedute dall'invio di due solleciti di pagamento a distanza di almeno sei mesi l'uno dall'altro, di fatto rallentando – e in qualche caso vanificando – tutte le attività di riscossione relative alle entrate dei Comuni, i quali raramente recuperano singoli importi superiori ai 2.000 euro. Il ritardo di circa un anno dovuto all'obbligo di inviare ulteriori solleciti di pagamento comporta un aggravio procedurale rilevante e amplia il pericolo di non riscuotibilità delle somme in questione.

La lettera *gg-octies* sancisce che, in caso di cancellazione del provvedimento di fermo amministrativo di beni mobili registrati iscritto sui beni mobili registrati, il debitore viene sollevato dal pagamento delle spese dovute all'agente della riscossione, o ai gestori degli altri pubblici registri.

La lettera *gg-novies* introduce il termine di **180 giorni**, entro il quale dev'essere definita l'istanza di sospensione dell'atto impugnato, a decorrere dalla presentazione della stessa.

A decorrere dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 70/2011, non si potranno iscrivere ipoteche sugli immobili del debitore o dei coobbligati se l'importo complessivo del credito per il quale si procede sia inferiore a:

- ventimila euro, nel caso in cui il credito sia iscritto a ruolo, già contestato o comunque contestabile in giudizio e l'ipoteca si riferisce all'immobile adibito ad abitazione principale,
- ottomila euro per le altre fattispecie (*lettera gg-decies*).

Si rammenta che l'attuale disciplina prevede (*articolo 77 del D.P.R. n. 602/1973*) che, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento, salve le disposizioni relative alla dilazione ed alla sospensione del pagamento, il ruolo costituisce titolo per l'iscrizione di ipoteca sugli immobili del debitore e dei coobbligati per un importo pari al doppio dell'importo complessivo del credito per cui si procede. Se l'importo complessivo del credito non supera il 5% del valore dell'immobile, determinato secondo i criteri definiti dall'articolo 79 del D.P.R. n. 602/1973, il concessionario, decorsi 6 mesi dall'iscrizione dell'ipoteca senza che il debito sia estinto, può procedere ad espropriazione.

Con i commi *2bis*, *2ter* e *2quater*, viene introdotta una modifica significativa riguardante le procedure di riconoscimento della ruralità degli immobili ai fini fiscali (art. 9 del D.Lgs. 557/93). La procedura sembra coinvolgere esclusivamente le situazioni pregresse di dubbia applicabilità dei requisiti di ruralità, ovvero di finora riconosciuta non applicabilità, intervenendo su una tematica ripetutamente oggetto di modifiche normative e pronunciamenti giurisprudenziali.

Si stabilisce infatti (comma *2bis*) che, ai fini del riconoscimento della ruralità di un immobile ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. 557, i proprietari interessati possono richiedere al Catasto, entro il 30 settembre 2011, la variazione dell'iscrizione dell'immobile interessato nella categoria A/6,

se abitazione, o D/10, se immobile strumentale, autocertificando il possesso dei requisiti previsti dallo stesso art. 9 del D. Lgs. 557/93, da almeno 5 anni in via continuativa.

Per quanto riguarda le ordinarie modalità di riconoscimento della ruralità, la norma non esplicita procedure innovative per coloro che sono in possesso di fabbricati che acquisiscono da ora in poi i requisiti di ruralità previsti dall'art. 9 citato, né se anche in questo caso sia necessario il possesso continuativo per 5 anni dei requisiti medesimi per acquisire il riconoscimento. Per il futuro dovrebbero pertanto restare in vigore le norme vigenti, sia per quel che riguarda i criteri per l'accatastamento, sia ai fini del riconoscimento dei requisiti soggettivi e oggettivi di cui all'art. 9, pur non potendosi escludere problemi di coerenza tra la normativa speciale ora introdotta e le ordinarie procedure di accatastamento e di riconoscimento delle ruralità.

La norma determina, dunque, le condizioni per una sanatoria del passato, soprattutto ai fini del classamento catastale, alla luce di recenti sentenze della Corte di Cassazione, che hanno in più di un'occasione ritenuto essenziale il classamento nelle categorie catastali anzidette (A6 e D10) ai fini della fruizione del regime fiscale di favore riservato agli immobili rurali, e della norma interpretativa dell'imponibilità ai fini dell'ICI recata dal d.l. 207 del 2008, in base alla quale "non si considerano fabbricati le unità immobiliari, anche iscritte o iscrivibili nel catasto fabbricati, per le quali ricorrono i requisiti di ruralità di cui all' articolo 9" del citato d.l. n. 557 del 1993.

Nel comma *2ter* viene prevista una procedura per il controllo e la validazione della certificazione prodotta. L'Agenzia del Territorio dovrebbe "convalidare" la richiesta entro il 20 novembre 2011. Se ciò non avviene, il classamento richiesto dalla parte si considera attribuito provvisoriamente. L'Agenzia del Territorio deve tuttavia provvedere comunque alle verifiche entro ulteriori 12 mesi (entro il 20 novembre 2012). Se con provvedimento motivato L'Agenzia nega il riconoscimento del classamento richiesto, sono previste sanzioni rafforzate per i tributi non corrisposti.

Infine, con il comma *2quater*, le "modalità applicative e la documentazione necessaria ai fini della presentazione della certificazione", "nonché ai fini della convalida", sono demandate ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, "anche sulla base della documentazione acquisita, in sede di accertamento, da parte dell'Agenzia del territorio e dell'amministrazione comunale".

La norma, fatti salvi gli ulteriori e necessari approfondimenti, presenta almeno tre aspetti problematici con effetti potenzialmente negativi per i Comuni.

In primo luogo, si ampliano i criteri di applicabilità delle esenzioni fiscali previste per la ruralità dei fabbricati forzando le modalità di attribuzione delle classificazioni catastali - almeno per ciò che riguarda il passato - così da permettere il riconoscimento della ruralità anche nei casi di diversa determinazione del classamento catastale da parte dell'Agenzia del Territorio. Questo aspetto può determinare ingenti perdite di gettito ICI da parte dei Comuni, senza che venga in alcun modo quantificato e riconosciuto alcun ristoro per le finanze comunali.

In secondo luogo, l'Agenzia del Territorio è tenuta ad applicare nelle procedure di classamento norme e metodologie consolidate, come ha ricordato la stessa Agenzia in una circolare specificamente dedicata alla questione dei requisiti di ruralità; non sembra che l'emendamento in esame modifichi, almeno in maniera esplicita, tale normativa, ma eventualmente intenda integrarla in via eccezionale, con rischi di conflitto con la normativa ordinaria.

Infine, appare problematico che la stessa Agenzia abbia le competenze e gli strumenti per accertare il possesso dei requisiti previsti dall'art. 9 del D. Lgs. 557/93 ai fini del riconoscimento della ruralità di immobili, che comprendono elementi di carattere soggettivo estranei alle caratteristiche intrinseche dei fabbricati oggetto di accertamento catastale. Peraltro, la prima scadenza per il controllo appare molto vicina e l'esigenza di definire apposite procedure mediante decreto ministeriale comporta la certezza che in prima istanza tutte le richieste di accertamento "in deroga" potranno essere fatte valere ai fini fiscali in via provvisoria. Resta inoltre del tutto incerto il processo di verifica applicabile entro il novembre 2012, che dovrebbe fondarsi su un contributo non meglio specificato delle amministrazioni comunali.

Il *comma 2-quinquies* riduce dalla metà ad un terzo delle somme corrispondenti ai maggiori imponibili accertati, gli importi da iscrivere provvisoriamente a ruolo, in conseguenza ad accertamenti non definitivi.

Il successivo *comma 2-sexies* esclude, ai fini del calcolo degli interessi dovuti dal debitore sulle somme indicate nella cartella di pagamento scaduta (decorsi i 60 giorni dalla notifica), le sanzioni e gli interessi indicati nella cartella medesima (abolizione del cd. anatocismo). La norma si applica ai ruoli consegnati a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conver-

sione del decreto-legge in commento. Gli effetti della norma sulle entrate comunali sono lievi , in quanto si interviene su entrate dipendenti dai tempi effettivi di pagamento e - di norma - non previste in bilancio né accertate prima dell'avvenuto pagamento. La modifica risulta peraltro coerente con l'esigenza, da più parti indicata, di abolire dispositivi di deterrenza della morosità che possono apparire vessatori e comunque non giustificati nel quadro dell'ordinamento generale della riscossione.