

Formazione IFEL
per i Comuni



**La nuova fase
esecutiva della
riscossione sollecitata**

-

a cura di Giandomenico Casarini
27 novembre 2020



Indice

- I Comuni e la gestione dell'entrate Locali
- Il processo di riscossione: la riscossione sollecitata
- L'esordio dell'accertamento esecutivo

Premesse

Per rendere più efficace l'attività di riscossione sollecitata la legge di bilancio per il 2020 ha riformato il sistema di riscossione delle entrate locali (articolo 1, commi 784-815, legge 160/2019). In particolare, il comma 792 ha previsto che gli atti emessi a partire dal 1° gennaio 2020 devono contenere gli elementi utili ad assicurare che gli stessi, decorso il termine per la proposizione del ricorso, acquistino efficacia di titolo esecutivo, con possibilità di attivare le conseguenti procedure esecutive e cautelari senza dover più attendere la formazione e la notifica della cartella di pagamento o l'ingiunzione fiscale. In tal modo, riducendo il tempo intercorrente tra la fase accertativa e quella di riscossione.

Formazione IFEL *per i Comuni*

I Comuni e la gestione dell'entrate Locali



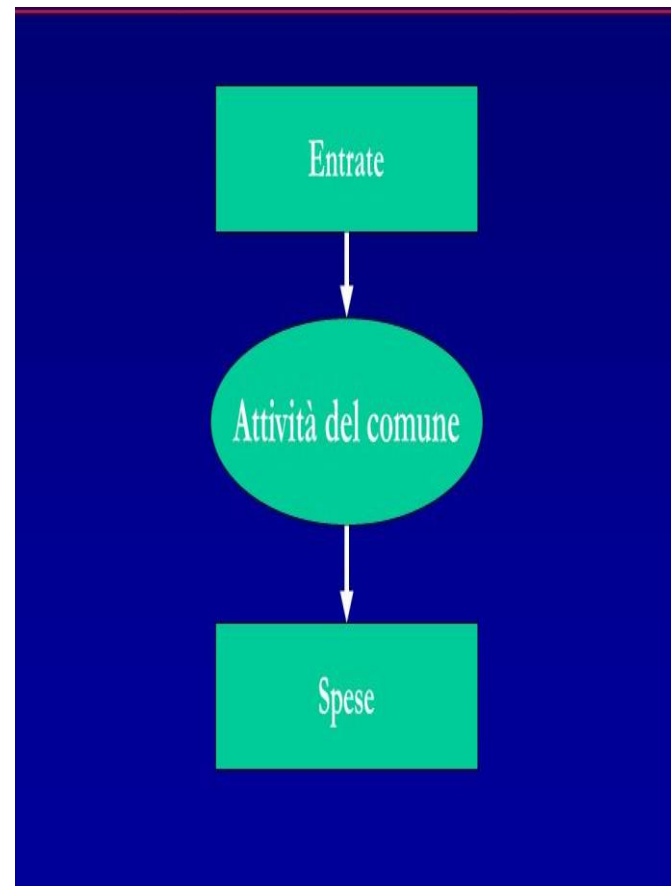
La gestione delle entrate locali

I COMUNI HANNO IL DOVERE DI RIFLETTERE SULL'EVOLUZIONE DEL CONTESTO IN CUI OPERANO PER ADEGUARE LA PROPRIA STRUTTURA ALLE ESIGENZE DELLA COLLETTIVITA'.

IN MODO DA GARANTIRE UN'AMMINISTRAZIONE RAZIONALE DELLE RISORSE FINANZIARIE ATTRAVERSO L'INDIVIDUAZIONE DI NUOVI MODULI ORGANIZZATIVI.

I Comuni e la gestione dell'entrate Locali

Quella delle modalità attraverso le quali i comuni accertano e riscuotono le loro entrate è una questione strategica per la loro funzione istituzionale e l'interesse delle comunità amministrare. Ciò è ancora più vero oggi, dal momento che la finanza degli enti locali è posta sotto una doppia torsione: prima un ampliamento degli spazi di autonomia impositiva, anche correlato all'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale, e poi, fino ad oggi, un processo di segno contrario di riaccentramento delle leve di governo della finanza pubblica.



I Comuni e la gestione dell'entrate Locali

Le regole e i vincoli che oggi governano la finanza locale costringono sempre di più i comuni nella spirale dell'aumento della pressione fiscale e della sempre più difficile garanzia dei livelli essenziali dei servizi. Ci muoviamo dunque su un terreno molto accidentato, sul quale occorre ricostruire quel rapporto di fiducia tra fisco e contribuente, sanare una profonda lesione di cui anche il legislatore è consapevole. Infatti, nella delega fiscale, che contiene i principi della riforma della riscossione locale, sono previste anche le norme per la revisione del contenzioso fiscale e per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente.



I Comuni e la gestione dell'entrate Locali

Una disattenzione da parte degli enti locali al modo in cui vengono accertate e riscosse le entrate non è in alcun modo giustificabile. Anzi, le tre fasi della riscossione sono intrinsecamente parte della più generale "funzione finanza" di cui occorre avere una visione lungimirante e completa padronanza dell'indirizzo politico e gestionale.



I Comuni e la gestione dell'entrate Locali

Attività che incidono sulla capacità patrimoniale dei cittadini e che pertanto devono essere svolte nel massimo della correttezza, trasparenza e imparzialità. In questo contesto, gli enti locali sono fortemente interessati all'esistenza di un modello gestionale virtuoso, che propaga i suoi effetti anche nell'organizzazione della stessa pubblica amministrazione e nei suoi modi operativi e di erogazione dei servizi amministrativi, spingendola a migliorarsi e ad essere più efficiente.



Funzione delle Entrate

Le entrate pubbliche sono un mezzo per coprire le spese sostenute dall' Ente Locale per fornire servizi e svolgere altre importanti funzioni.

Dette spese sono infatti coperte in parte direttamente dai contribuenti ed in parte attraverso i trasferimenti erariali. A dire il vero, fino a poco tempo fa la percentuale delle somme derivanti dai trasferimenti dello Stato agli Enti Locali era molto più elevata; si è assistito però negli anni ad una netta inversione di tendenza, in quanto ci si è resi conto che detti Enti, proprio perché erano sicuri dell'intervento statale, aumentavano in maniera esponenziale i propri bisogni alimentando il deficit del bilancio statale.

LA CONTABILITA' FINANZIARIA: L'ACCERTAMENTO

L'ACCERTAMENTO costituisce la fase dell'entrata attraverso la quale sono verificati e attestati dal soggetto cui è affidata la gestione:

- La ragione del credito;
- Il titolo giuridico che supporta il credito;
- L'individuazione del soggetto debitore;
- L'ammontare del credito;

Contabilità ex D.Lgs 267/2000

Contabilità ex D.Lgs 118/2011

- La relativa scadenza.

NUOVA VISIONE DELLA FINANZA LOCALE

Fino anni 90'



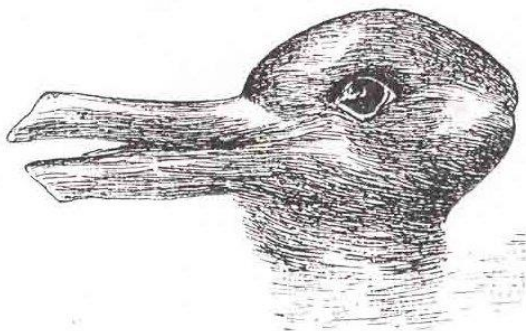
Finanza
derivata



Autarchia
dell'entrate

Dal terzo
millennio

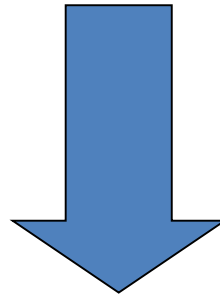
SALTO DI PARADIGMA



Obiettivo delle Entrate locali

LA SPESA E' CERTA LE ENTRATE SONO DUBBIE

MISSION



RENDERE CERTE LE ENTRATE

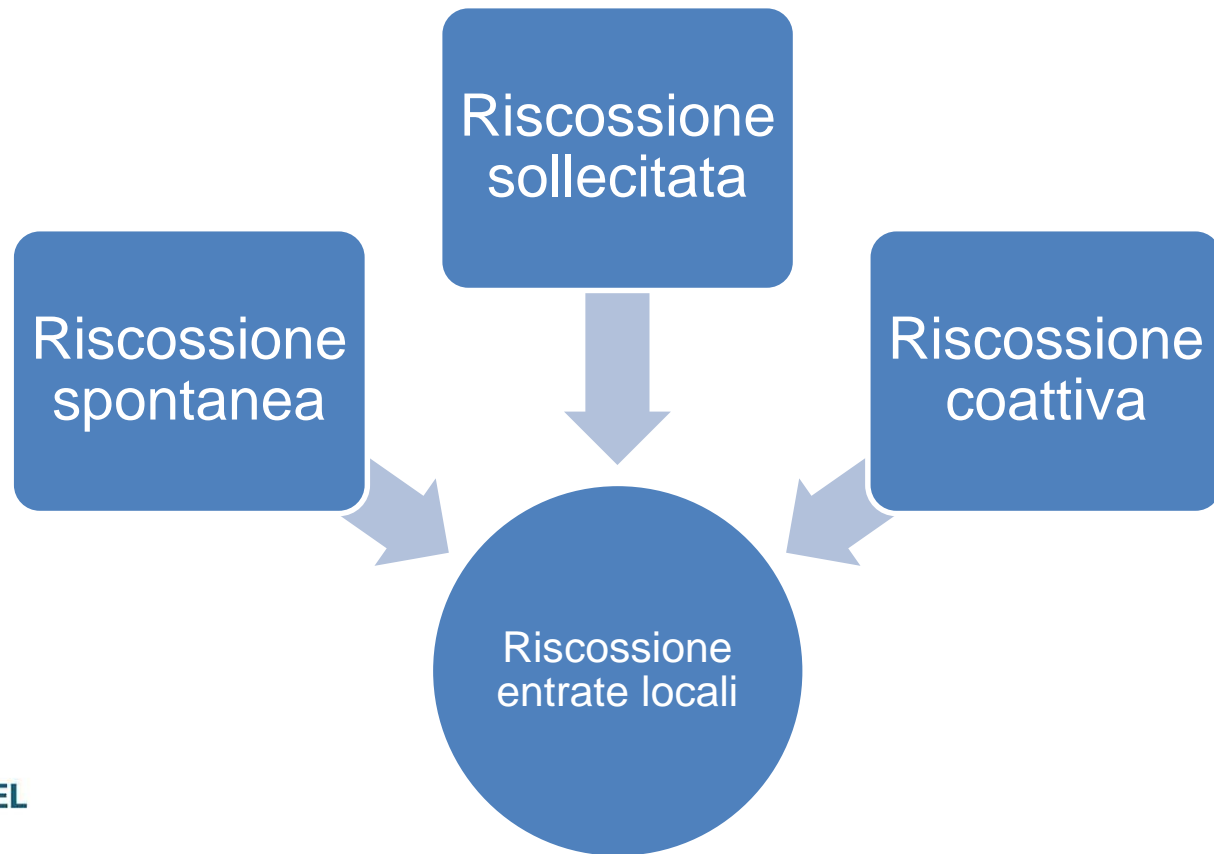
Formazione IFEL *per i Comuni*

**Il processo di
riscossione: la
riscossione sollecitata**



Il processo di riscossione

Il processo di riscossione si articola in tre ambiti logicamente connessi, ma ben distinti:



PERCHE' PAGARE LE TASSE?

COME SI RICONOSCONO
I FALSI POVERI DA QUELLI VERI?



I DANNI DELL'EVASIONE/ELUSIONE FISCALE

- Non sono soltanto danni economici
- Non pagare le tasse è un comportamento **razionale**

Razionale = che dipende da una scelta basata su una scala di valori e da un calcolo di costi e benefici

- I comportamenti razionali sono «virali»: possono essere imitati da altre persone.
- L'evasione e l'elusione fiscale sono «contagiose»

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»?

La Teoria dei Giochi è una branca della matematica che studia i «contesti di interazione strategica», cioè quelle situazioni in cui dei soggetti devono compiere delle scelte tenendo conto delle scelte degli altri

La teoria dei giochi è stata applicata per svolgere ricerche in campo economico e sociologico, per spiegare fenomeni come la cooperazione spontanea, i «cartelli» tra imprese, la corruzione e ...
l'evasione/elusione fiscale!

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

REGOLE DEL GIOCO:

Alcune persone ricevono una somma iniziale di denaro. Ogni persona deve decidere quanto denaro tenere per sé e quanto denaro mettere in un fondo comune.

I giocatori possono conoscere l'entità dei fondi raccolti, ma non sanno quanti soldi ciascun giocatore ha versato volontariamente.

Alla fine, il fondo comune è moltiplicato per n volte dagli organizzatori del gioco e poi questo “bene pubblico” viene diviso fra tutti i membri del gruppo.

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

ESEMPIO:

Ci sono 10 giocatori, e ciascuno riceve 10 euro.

Ogni giocatore mette 2 euro e la somma raccolta (20 euro) viene moltiplicata per 3.

Il bene pubblico sarà di 60 euro. Ed ogni giocatore riceverà 6 euro.

ciascun giocatore riceve più di quello che versa.

ciascun giocatore investe qualcosa (2 euro) e alla fine ha 14 euro (incrementa la propria somma iniziale di denaro).

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

«FREE RIDERS E COOPERATORI»

Se un giocatore decide di non versare nulla, non verrà individuato e penalizzato, perché nessun giocatore sa quanto versano gli altri.

I giocatori che scelgono di non versare nulla, sono detti *free riders*. Quelli che scelgono di versare i 2 euro sono detti *cooperatori*.

I *free riders* giocano «a spese» dei cooperatori, perché partecipano comunque alla suddivisione del bene pubblico, formato moltiplicando le somme versate dai soli cooperatori.

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» PGG

I *free riders* guadagnano sempre, finché ci sono i cooperatori:

Se tutti i giocatori versano 2 euro, avranno alla fine 14 euro (guadagnando 4 euro)

Se tutti i giocatori versano 2 euro, tranne uno, il bene pubblico sarà di 54 euro e:

I giocatori che hanno versato 2 euro ricevono 5,40 euro e si ritrovano con 13,40 euro

il giocatore che non ha versato nulla si trova con 15,40 euro

Se tutti sono *free riders*, invece, nessuno guadagna nulla.

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

... UNA METAFORA DELL'EVASIONE FISCALE:

i soldi versati da ciascun giocatore rappresentano le tasse
Ciascuno riceve indietro più di quanto versa (strade, scuole, servizi, infrastrutture... Tutte cose che non potrebbe mai acquistare e mantenere da solo.

I *free riders* partecipano comunque alla suddivisione del bene pubblico (gli evasori continuano a fruire dei servizi pubblici)

Non è possibile conoscere chi non versa nulla (è difficile individuare gli evasori).

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» PGG

Se nessuno paga le tasse (se tutti sono *free riders*) non ci saranno più risorse per gestire i servizi pubblici.

Se tutti pagano le tasse (se tutti sono cooperatore), ci saranno maggiori risorse per i servizi pubblici

Quale sarà la scelta più razionale? Dal punto di vista matematico, il PGG ha una sola soluzione: se tutti i giocatori sono razionali e pensano solo a massimizzare il proprio guadagno, paradossalmente sceglieranno di non versare nulla (perché non possono prevedere quanto verseranno gli altri), rinunciando così al guadagno garantito dall'esistenza del bene pubblico

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»?

IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

SOLUZIONE per 2 giocatori – somma iniziale: 10 Euro – $n = 1,5$

		giocatore B	
		A / B	0 euro
giocatore A	0 euro	(10,10)	(11.5,9.5)
	2 euro	(9.5, 11.5)	(11,11)

Equilibrio di Nash

Ottimo Paretiano

L'evasione/elusione fiscale è razionale ... ma non conviene

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

La soluzione matematica del PGG non dice come le persone si comportano realmente, ma come dovrebbero comportarsi *se fossero dei giocatori razionali*. Per fortuna, la realtà non corrisponde alle previsioni matematiche: nella vita reale alcuni le tasse le pagano!

Alcuni esperimenti svolti su un vasto numero di *persone reali* hanno dimostrato che le persone che giocano il PGG sono di tre tipi:

- Free Riders
- Cooperatori
- Reciprocanti

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

I **free riders** pensano solo a massimizzare il proprio *payoff* (guadagno) e non contribuiscono mai

I **cooperatori** considerano invece il *payoff* collettivo e contribuiscono sempre alla formazione del Bene Pubblico

I **reciprocanti** sono dei giocatori «mutanti»: all'inizio del gioco contribuiscono alla costituzione del Bene Pubblico (come i cooperatori), ma quando si accorgono che qualcuno non contribuisce, reagiscono negativamente e smettono di contribuire (diventano dei *free riders*).

Perché evadere o eludere le tasse è «contagioso»? IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

Gli evasori fiscali (i *free riders*) oltre a sottrarre risorse utili alla collettività (al Bene Comune), influenzano **negativamente** i reciprocanti, cioè coloro che smettono di pagare le tasse quando pensano che «tutti evadono»

**Ecco perché evadere o eludere le tasse è
«contagioso»**

E' possibile «invertire la tendenza»: possono i
cooperatori influenzare positivamente i
reciprocanti?

Possono i cooperatori influenzare i reciprocanti?

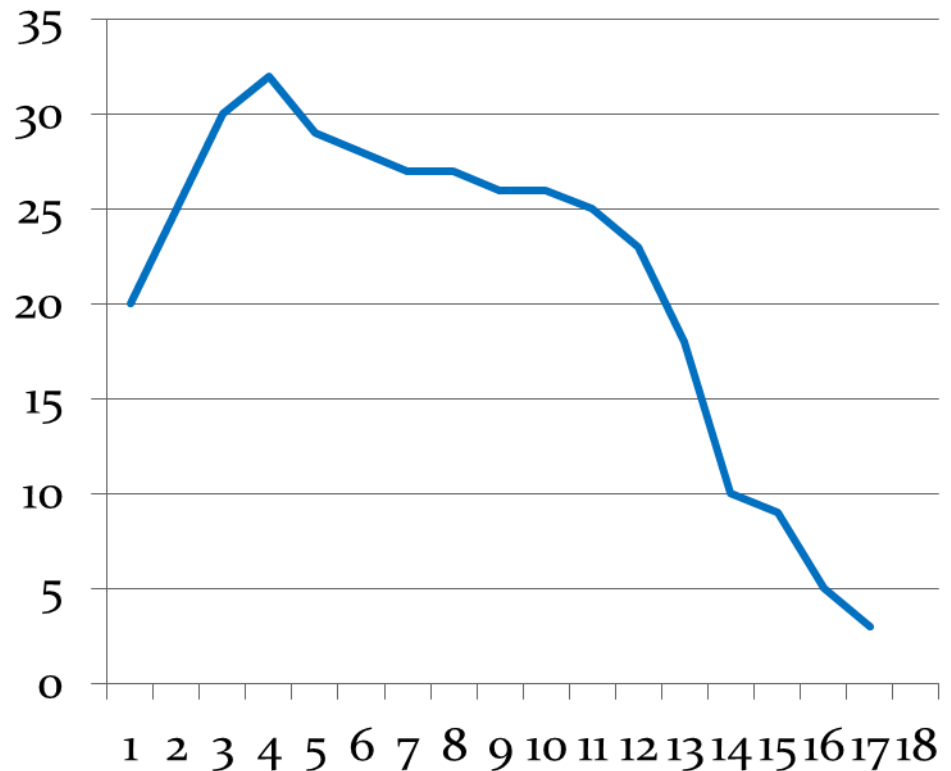
GGP ripetuto: risultati sperimentali

Primo Caso: nessuno sa cosa scelgono gli altri.

I free riders non possono essere individuati.

All'inizio del gioco la contribuzione è alta.

Poi i free riders prendono il sopravvento e la contribuzione diminuisce sensibilmente.



Possono i cooperatori influenzare i reciprocanti?

GGP ripetuto: risultati sperimentali

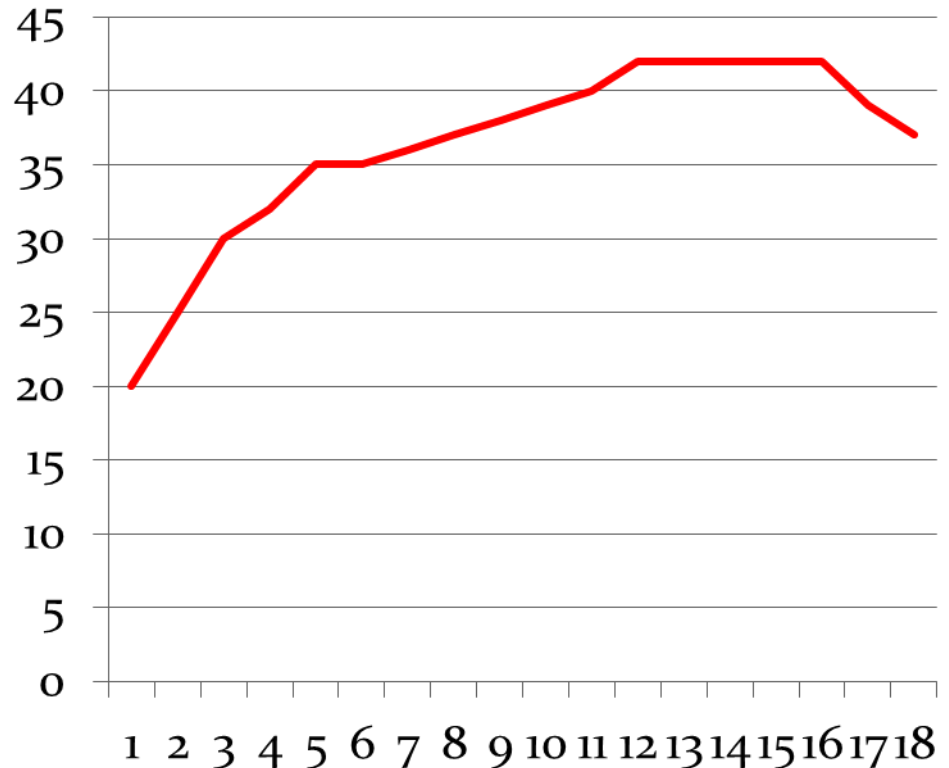
Secondo caso: l'entità della contribuzione è resa nota ai giocatori.

Alla fine di ogni turno l'entità delle contribuzioni è resa nota ai giocatori

I free riders possono essere individuati e «puniti».

Punizione = rimprovero, riduzione del payoff collettivo o individuale,

...



Possono i cooperatori influenzare i reciprocanti?

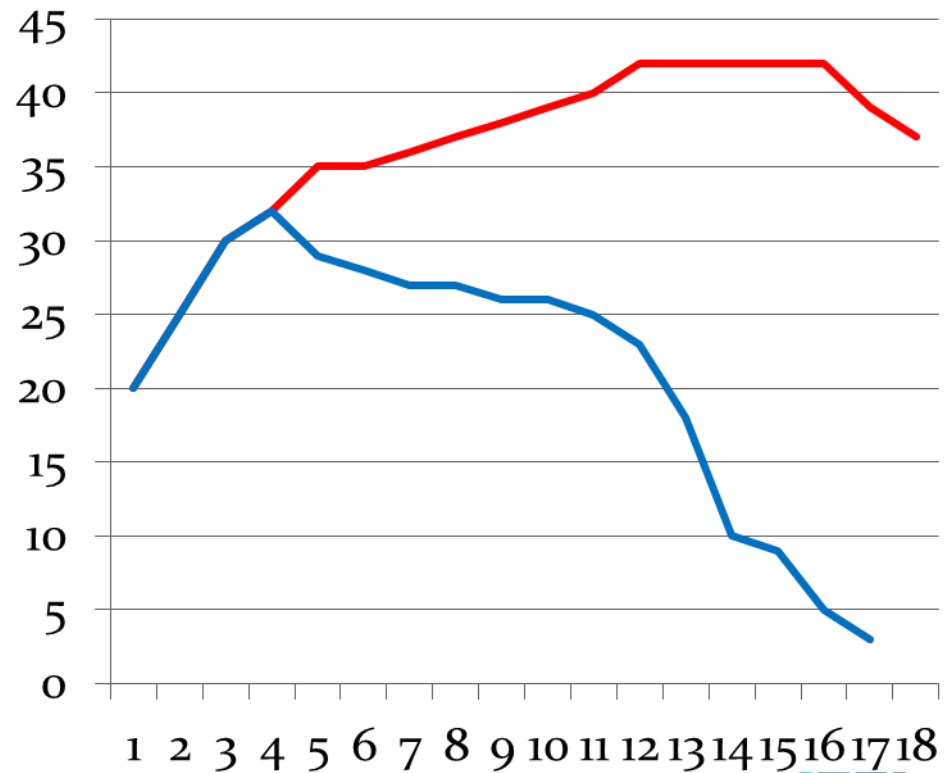
GGP ripetuto: risultati sperimentali

Secondo caso: l'entità della contribuzione è resa nota ai giocatori.

I reciprocanti non smettono di cooperare.

I free riders cominciano a trovare vantaggioso cooperare per non essere individuati e puniti

La contribuzione aumenta



Possono i cooperatori influenzare i reciprocanti?

I reciprocanti sono influenzati positivamente dal fatto che i free riders siano individuati e che sia possibile una sanzione (da parte del gruppo o di una autorità).

Se questo avviene, smettono di utilizzare la non cooperazione per punire i free riders.

I Comuni, partecipando al contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale possono aumentare il numero degli evasori (free riders) individuati e sanzionati e orientare verso il pagamento delle tasse (verso la cooperazione) gli «indecisi» (i reciprocanti)

Possono i cooperatori influenzare i reciprocanti?

Ma perché alcune persone (i cooperatori) scelgono di contribuire al *payoff* collettivo (=pagano le tasse), senza bisogno di punizioni e anche se gli altri non lo fanno?

Cooperatori si nasce o si diventa?

La cooperazione non si sceglie solo sulla base degli interessi, ma anche sulla base dei valori.

Non si sceglie la cooperazione perché è più **razionale**, ma perché è più **giusta**.

La scelta razionale conduce a soluzioni «sub-ottimali». La cooperazione ispira le soluzioni migliori

IL GIOCO DEL «BENE PUBBLICO» (PGG)

SOLUZIONE per 2 giocatori – somma iniziale: 10 Euro – $n = 1,5$

		giocatore B	
		0 euro	2 euro
giocatore A	A / B		
	0 euro	(10,10)	(11.5,9.5)
2 euro	(9.5, 11.5)	(11,11)	

Free Riding – scelta razionale

Cooperazione – scelta più giusta

COSA E' IL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO

E' un procedimento amministrativo, quindi consta di una serie di atti e fatti sfocianti in un provvedimento finale, produttivo di effetti verso terzi, ossia incidente nella sfera giuridico patrimoniale unilateralmente.

E' un procedimento amministrativo sui generis, per il quale non si applicano alcuni istituti previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo

L'ACCERTAMENTO

quale atto con cui l'Ente porta a formale conoscenza del contribuente le irregolarità rilevate a seguito dell'attività di controllo (INCROCIO BANCHE DATI)



presuppone un' obbligazione tributaria
**INSODDISFATTA O NON CORRETTAMENTE
SODDISFATTA**



**OBIETTIVO :
LOTTA AI FENOMENI ELUSIVI ED EVASIVI
DEI TRIBUTI**

Formazione IFEL *per i Comuni*

L'esordio dell'accertamento esecutivo



Novità in materia di riscossione: l'accertamento esecutivo

Il comma 792, dispone che gli avvisi di accertamento relativi a tributi locali e gli atti finalizzati alla riscossione delle entrate patrimoniali emessi a decorrere dal 1° gennaio 2020 hanno efficacia esecutiva trascorso rispettivamente il termine di impugnazione ovvero oltre 60 giorni dalla notifica dell'atto.

Pertanto a partire dalla notifica degli accertamenti esecutivi non sarà più necessaria la notifica dell'ingiunzione fiscale, visto che l'avviso di accertamento diventa da solo atto esecutivo.

Le disposizioni in materia di accertamento esecutivo si applicano, agli avvisi di accertamento e agli atti finalizzati alla riscossione delle entrate patrimoniali emessi dagli Enti (indicati al comma 784), nonché dai soggetti di cui all'art. 52, comma 5, lett. b), e ai gestori della Tari che hanno in affidamento la riscossione della Tassa.

Novità in materia di riscossione: l'accertamento esecutivo

L'operazione intrapresa dal legislatore di provvedere alla concentrazione della fase della creazione del titolo per la riscossione coattiva nell'ambito del medesimo atto che va a contestare l'inadempimento del debitore ha la finalità di rispondere all'esigenza di accelerare la riscossione delle entrate locali attraverso:

- l'eliminazione della necessità di produrre un ulteriore atto che vada ad attuare la pretesa creditoria/impositiva;
- la riduzione delle occasioni di ricorso alla giustizia tributaria soprattutto in relazione a pretese oramai definite nel merito.

Novità in materia di riscossione: l'accertamento esecutivo

L'avviso di accertamento esecutivo deve contenere:

- anche l'intimazione ad adempiere, entro il termine di proposizione del ricorso (per le entrate tributarie) o entro il termine di 60 giorni dalla notificazione dell'atto (per le entrate patrimoniali) all'obbligo di pagamento indicati dell'atto o, in caso di proposizione del ricorso, l'indicazione delle disposizioni di cui all'art. 19, del Dlgs. N. 472/1997 (in materia di esecuzione delle sanzioni) ovvero dell'applicazione dell'art. 32, del Dlgs. n. 150/2011);
- l'indicazione che l'atto stesso rappresenta titolo esecutivo idoneo ad attivare le procedure esecutive e cautelari;
- L'indicazione del soggetto che, decorsi 60 giorni dal termine ultimo per il pagamento, procede alla riscossione delle somme richieste, anche coattivamente.

Novità in materia di riscossione: l'accertamento esecutivo

DEVONO contenere anche l'intimazione ad adempiere, (...), l'indicazione dell'applicazione delle disposizioni (...) concernente l'esecuzione delle sanzioni,

Gli atti DEVONO altresì recare espressamente l'indicazione che gli stessi costituiscono titolo esecutivo idoneo ad attivare le procedure esecutive e cautelari nonché l'indicazione del soggetto che, decorsi 60 giorni dal termine ultimo per il pagamento, procederà alla riscossione delle somme richieste, anche ai fini dell'esecuzione forzata

Novità in materia di riscossione: l'accertamento esecutivo

Gli elementi indicati precedentemente devono essere necessariamente riprodotti anche negli atti successivi da notificare al contribuente in tutti i casi in cui siano rideterminati gli importi dovuti in base agli avvisi di accertamento e ai connessi provvedimenti di irrogazione delle sanzioni sulla base delle disposizioni dell'accertamento con adesione e dell'art. 19, del Dlgs. n. 472/1997, nonché in caso di definitività dell'atto impugnato.

Nei casi sopra elencati il versamento delle somme dovute deve avvenire entro 60 giorni dal perfezionamento della notifica.

Novità in materia di riscossione: l'accertamento esecutivo

Il comma 792, lett. b) prevede che gli atti di accertamento o di riscossione delle entrate patrimoniali acquisiscono efficacia di titolo esecutivo decorso il termine utile per la proposizione del ricorso (per le entrate tributarie) ovvero decorsi 60 giorni dalla notifica per gli atti di riscossione delle entrate patrimoniali.

**NON E' RICHIESTA LA PREVENTIVA
NOTIFICA DELLA CARTELLA DI
PAGAMENTO O DELL'INGIUNZIONE
FISCALE!!!**

AFFIDAMENTO DEL CARICO AL SOGGETTO CHE CURA LA RISCOSSIONE COATTIVA

Decorsi 30 giorni dal termine di proposizione del ricorso o dal termine ultimo per il pagamento degli atti di riscossione delle entrate patrimoniali, il carico viene affidato dall'Ente al soggetto che cura la riscossione del credito.

Successivamente le modalità di trasmissione dei crediti da parte dell'Ente al soggetto che cura la riscossione saranno previste da un Decreto Ministeriale.

Nelle more dell'emanazione del Decreto ciascun Ente creditore disciplina in via autonoma le modalità di affidamento del carico.

SOSPENSIONE DELLA RISCOSSIONE

Una volta affidato il carico al soggetto legittimato all'esecuzione delle procedure relative alla riscossione coattiva del credito sono sospese per 180 giorni dall'affidamento del carico legittimato ad attuare le procedure di riscossione.

Il predetto termine è ridotto a 120 giorni dall'affidamento del carico, nel caso in cui il soggetto legittimato alla riscossione sia il medesimo che ha emesso l'avviso di accertamento.

Quindi il periodo di sospensione è ridotto non solo nel caso in cui l'Ente gestisca direttamente tutta la filiera della riscossione, ma anche nel caso in cui il concessionario gestisca sia l'attività di accertamento che quella di riscossione.

Il soggetto legittimato alla riscossione forzata informa con raccomandata semplice o posta elettronica il debitore di aver preso in carico le somme per la riscossione.

DEROGHE ALLA SOSPENSIONE DELLA RISCOSSIONE

Il termine di 180/120 giorni **può essere derogato nei seguenti casi:**

1. espletamento di un'azione cautelare o conservativa o di ogni altra azione prevista dalle norme ordinarie a tutela del creditore;
2. accertamenti definitivi, anche a seguito di giudicato;
3. recupero somme derivanti da decadenza dalla rateazione.

RISCOSSIONE IN CASO DI FONDATO PERICOLO

In presenza di fondato pericolo, debitamente motivato e portato a conoscenza del contribuente, per il positivo esito della riscossione, decorsi sessanta giorni dalla notifica degli atti di accertamento e di invito al pagamento delle entrate patrimoniali, la riscossione delle somme ivi indicate può essere affidata al soggetto legittimato alla riscossione prima dei termini previsti dalle lettere a) e b) del comma 792.

Nelle ipotesi di cui sopra e nel caso in cui il soggetto legittimato alla riscossione forzata, successivamente all'affidamento in carico degli atti da porre in riscossione, venga a conoscenza di elementi idonei a dimostrare il fondato pericolo di pregiudicare la riscossione, non opera la sospensione della riscossione e non viene trasmessa alcuna informativa.

VALIDITA' DEL PRECETTO DELL'ACCERTAMENTO ESECUTIVO

Decorso un anno dalla notifica degli atti di accertamento esecutivi e degli atti finalizzati alla riscossione delle entrate patrimoniali, l'espropriazione forzata è proceduta dalla notifica dell'avviso di intimazione ad adempiere di cui all'art. 50, del Dpr. n. 602/1973.

La disposizione in analisi ci chiarisce che il precetto dell'avviso di accertamento esecutivo ha durata di 1 anno dalla data di notifica dell'avviso di accertamento stesso.

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Nome e Cognome Docente

E-mail (se si vuole fornire)

Account social (se si vogliono fornire)

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione



Twitter



Facebook



YouTube

