

Roma, 19 dicembre 2016

Definizione agevolata delle ingiunzioni di pagamento

(art. 6-ter del dl 22 ottobre 2016, conv. in legge 1° dicembre 2016, n.225)

Nota di approfondimento

L'art. 6-ter del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge di 1° dicembre 2016, n. 225, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 2 dicembre 2016, prevede la possibilità di regolamentare la definizione agevolata delle entrate, anche tributarie dei Comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale di cui al Regio decreto n.639 del 1910. La facoltà, introdotta nella fase di conversione del dl 193, permette quindi di equiparare il trattamento delle posizioni avviate alla riscossione coattiva tramite ruolo che sono oggetto di definizione agevolata obbligatoria secondo i criteri di cui all'articolo 6 del decreto stesso.

Per quanto riguarda le posizioni oggetto di riscossione coattiva tramite ingiunzione, si tratta pertanto di una facoltà che va esercitata, mediante delibera del consiglio comunale, adottata *“con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate”* e quindi in coerenza con l'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (3 dicembre 2016), e quindi entro il prossimo **1° febbraio 2017** e non entro la data ultima di approvazione dei bilanci comunali, oggi fissata al 28 febbraio 2017 (articolo 1, co.454 della Legge di bilancio 2017). Le delibere in questione avranno ovviamente immediata validità.

La nuova disciplina presenta tuttavia alcun profili di incertezza che vanno esaminati al fine di chiarire l'ambito di applicazione della stessa.

In primo luogo, come anticipato, il comma 1 dell'art. 6-ter citato fa riferimento alle ingiunzioni fiscali, di cui al Regio decreto n. 639 del 1910, notificate negli anni dal 2000 al 2016 ***“dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997n. 446”***.

Non sono espressamente richiamate le società *in house* dei Comuni che pur risultano affidatarie dell'attività di accertamento e riscossione delle entrate comunali, ai sensi dell'articolo 52, comma 5 del d.lgs. n. 446 del 1997, per le quali non è necessariamente prevista l'iscrizione all'albo di cui al successivo art. 53. Trattandosi di società sulle quali i Comuni esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, si ritiene che il Comune possa legittimamente disporre la definizione agevolata anche per le ingiunzioni notificate dalle suddette società. La verifica dei requisiti necessari per considerare se le società *in house* svolgano un'attività prevalente per gli enti affidatari e questi ultimi esercitino un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi, è stata oggetto di un recentissimo pronunciamento da parte della Corte di Giustizia europea dell'8 dicembre 2016 (Quarta sezione).

Altro problema di carattere generale attiene all'**arco temporale ed alla tipologia di entrate eventualmente definibili**.

È anzitutto opportuno sottolineare la portata generale della norma, che riguarda espressamente la definizione agevolata delle "entrate, anche tributarie" degli enti territoriali, comprendendo quindi le entrate sia tributarie che patrimoniali.

Va inoltre segnalato che l'art. 6-ter introduce una disciplina applicativa specifica e differenziata rispetto all'articolo 6 (definizione agevolata ruoli), che prevede l'abbuono delle sole sanzioni senza menzionare gli interessi di mora, mentre rimette alle decisioni delle amministrazioni locali la regolamentazione dei criteri e delle modalità di accesso alla definizione agevolata. La formulazione dell'articolo lascia pertanto ampi margini di autonomia agli enti rispetto ai criteri direttamente normati previsti dall'articolo 6 per i carichi inclusi nei ruoli affidati all'Agente della riscossione; infatti, l'articolo in questione richiama espressamente, al comma 5, solo i commi 10 e 11 dell'art. 6, i quali disciplinano i crediti esclusi dalla definizione agevolata e la previsione secondo cui per le sanzioni amministrative da Codice della strada la regolamentazione della definizione agevolata si applica solo agli interessi ed alle maggiorazioni semestrali di cui all'articolo 27 della legge n.689 del 1981.

Da quanto premesso, non si ravvisa alcun ostacolo normativo alla possibilità di prevedere la definizione agevolata **solo per determinate annualità e solo per alcune delle entrate di propria competenza**. Così, ad esempio, il Comune potrà:

- disporre la definizione agevolata solo per le ingiunzioni di pagamento notificate dal 2000 al 2010, in ragione del carattere più vetusto dei crediti e della connessa minore probabilità di realizzo del dovuto;
- prevedere la definizione solo per alcune entrate, in ragione di criteri di opportunità quali le maggiori difficoltà specifiche (interpretazioni normative incerte, gravosità gestionale, ampiezza del contenzioso), anche di carattere meramente organizzativo, come nel caso dell'imposta di pubblicità gestita da un concessionario iscritto all'albo, in ragione, ad esempio, del fatto che si tratta di entrate riscosse da soggetti destinati a cambiare per effetto della temporaneità del contratto di concessione.

Tale discrezionalità, che va sempre ancorata a criteri razionali, rientra certamente – in assenza di disposizioni legislative speciali in materia – nella più generale potestà regolamentare riconosciuta al Comune dall'art. 52 del d.lgs. n.446 del 1997.

Con riferimento alle quote oggetto di abbattimento, diversamente dall'analoga definizione dei carichi iscritti nei ruoli di cui al citato articolo 6 co. 1, l'articolo 6-ter limita la facoltà **all'esclusione delle sole sanzioni, ma non anche degli interessi di mora** previsti nel regolamento comunale sulla riscossione coattiva, o nel regolamento generale sulle entrate. Al riguardo, stante l'indisponibilità della pretesa tributaria, che si riflette anche sugli oneri accessori, quali le sanzioni e gli interessi, al Comune risulta preclusa la possibilità di disporre per via regolamentare la disapplicazione degli interessi.

Come detto la definizione agevolata si applica a tutte le entrate, anche non tributarie, a norma del comma 1 dell'articolo 6-ter. Tuttavia, per le entrate patrimoniali non è sempre prevista o applicabile una sanzione. Peraltro, va evidenziato che l'art. 6-ter richiama espressamente l'art. 6, co. 10, il quale alla lettera e-bis) esclude "*le altre sanzioni diverse da quelle irrogate per violazioni tributarie o per violazione degli obblighi relativi ai contributi e ai premi dovuti dagli enti previdenziali*". Da una lettura sistematica del comma 1 dell'art. 6-ter, e della lettera e-bis) riportata **emerge chiaramente la volontà di non permettere la definizione agevolata delle poste di**

entrata costituite da sola sanzione, come quelle relative alle violazioni dei regolamenti comunali sanzionate ai sensi dell'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, mentre **nell'ipotesi in cui la sanzione sia un accessorio alla pretesa comunale, come nel caso delle sanzioni irrogate per violazione connesse alla Cosap, che ha natura patrimoniale e non tributaria, la definizione agevolata con abbattimento delle sanzioni deve ritenersi legittima**. Diversamente ragionando, e considerando che non sono oggetto di definizione gli interessi moratori, la previsione di definizione agevolata delle entrate non tributarie non si verificherebbe mai, e la norma sarebbe stata inutilmente scritta, nonostante il perimetro definito dal comma 1 dell'articolo 6, sopra richiamato. Si deve altresì ricordare che il problema non si pone per il Canone di pubblicità (Cimp), che ha natura tributaria (Corte Costituzionale, sentenze n. 218 del 2009 e n. 18 del 2010).

Per quanto riguarda **le sanzioni amministrative per violazioni del Codice della strada**, la definizione agevolata comporta l'abbattimento degli interessi (analogamente a quanto previsto per la procedura dei ruoli), in questo caso compresi quelli moratori, oltre che della maggiorazione di un decimo per ogni semestre prevista dall'art. 27 della legge n. 689 del 1981.

Ulteriore specificazione meritano **le ingiunzioni di pagamento oggetto di provvedimenti di rateizzazione**. Nonostante esse non vengano espressamente richiamate dall'art. 6-*ter*, non si ravvisano ostacoli normativi ad una regolamentazione simile a quella prevista per i carichi inclusi nei ruoli, soprattutto alla luce dell'ampia possibilità che la norma affida ai Comuni nella regolamentazione della disciplina applicativa. Analogo discorso va fatto anche per i **crediti comunali inclusi nelle proposte di accordo o del piano del consumatore** di cui alla legge n. 3 del 2012, espressamente contemplati dall'articolo 6 e non anche nel 6-*ter*.

Infine, si precisa che nel caso in cui l'ente abbia incluso nella medesima ingiunzione di pagamento crediti di diversa natura o crediti della medesima natura ma con riferimento a più annualità d'imposta, è opportuno offrire al debitore, analogamente alle cartelle di pagamento, la **possibilità di definire anche le singole poste ingiunte con il medesimo provvedimento**. Analogamente, nel caso di **piani di rateizzazioni preesistenti**, la norma proposta (art. 5 dello schema di regolamento) richiede la regolarità dei pagamenti previsti tra il 1° dicembre 2016 e il 31 gennaio 2017, in sintonia con quanto previsto all'articolo 6, comma 8 del dl 193.