

**CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**Area di diritto comparato**

**LA DISCIPLINA DELLA RISCOSSIONE  
DEI CREDITI DELLO STATO**

**AGGIORNAMENTO**

*a cura di P. Passaglia*

*con contributi di*

C. Guerrero Picó

S. Pasetto

M. T. Rörig

C. Torrisi

aprile 2021

### **Avvertenza**

*La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.*

*La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).*

*Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: [servstudi@cortecostituzionale.it](mailto:servstudi@cortecostituzionale.it).*

**LA DISCIPLINA DELLA RISCOSSIONE  
DEI CREDITI DELLO STATO**

**AGGIORNAMENTO**



## INDICE

### FRANCIA

<b>1. Premessa</b> .....	<b>7</b>
<b>2. La riscossione dei crediti dello Stato da parte dell'amministrazione del Trésor</b> .....	<b>8</b>
2.1. Gli organismi preposti alla riscossione dei crediti dello Stato .....	8
2.2. La procedura di riscossione .....	10
2.3. Le sanzioni previste in caso di mancato pagamento delle imposte .....	11
2.3.1. <i>Le sanzioni pecuniarie</i> .....	11
2.3.2. <i>La riscossione mediante esecuzione forzata</i> .....	12
2.3.3. <i>La disciplina gli oneri di riscossione legati all'esecuzione forzata</i> .....	13
2.4. I diritti del contribuente .....	15
<b>3. La riscossione dei contributi da parte di soggetti privati</b> .....	<b>17</b>
3.1. La riscossione dei contributi sociali da parte dell' <i>Union de recouvrement pour la Sécurité sociale et les Allocations familiales</i> (URSSAF) .....	17
3.2. Il caso (virtuale) della riscossione della c.d. "ecotassa" .....	17
3.3. L'esternalizzazione dell'incasso di alcuni crediti dello Stato .....	19

### GERMANIA

<b>1. Introduzione</b> .....	<b>21</b>
<b>2. Le autorità pubbliche competenti per la riscossione dei crediti tributari</b> .....	<b>23</b>
<b>3. La procedura di riscossione</b> .....	<b>24</b>
3.1. La procedura di accertamento .....	24
3.2. La procedura di riscossione .....	25
3.3. La procedura di esecuzione coattiva .....	28
3.4. I tributi locali .....	30

<b>4. Le conseguenze economiche previste per ritardato e/o mancato pagamento delle imposte da parte del contribuente .....</b>	<b>30</b>
--	-----------

## **REGNO UNITO**

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>33</b>
<b>2. La disciplina della riscossione dei crediti dello Stato (<i>Crown debt</i>) ....</b>	<b>36</b>
<b>3. Le modalità “interne” di recupero dei crediti dello Stato .....</b>	<b>37</b>
<b>4. Le agenzie private di riscossione .....</b>	<b>38</b>
<b>5. La procedura di riscossione .....</b>	<b>40</b>
<b>6. Le forme di remunerazione del gestore del servizio di riscossione .....</b>	<b>41</b>
<b>7. L’incidenza della remunerazione sui contribuenti .....</b>	<b>42</b>

## **SPAGNA**

<b>1. Introduzione .....</b>	<b>45</b>
<b>2. I soggetti incaricati della riscossione dei crediti dello Stato .....</b>	<b>46</b>
2.1. Gli enti pubblici .....	46
2.2. Gli ausiliari di natura privata in ambito locale .....	47
2.3. L’indisponibilità dell’obbligazione tributaria .....	49
2.4. Il compenso dell’ente o agente di riscossione .....	49
2.5. Il controllo dell’attività di riscossione .....	51
<b>3. La riscossione dei debiti tributari .....</b>	<b>52</b>
3.1. Riscossione ed eventuale pagamento di obblighi accessori .....	52
3.2. Il procedimento ingiuntivo .....	54
<b>4. Le sanzioni per l’omesso e/o il ritardato pagamento dei debiti tributari .....</b>	<b>56</b>

# FRANCIA

di Céline Torrisi

## 1. Premessa

Le principali imposte sulle persone fisiche e sulle persone giuridiche riscosse dalle amministrazioni pubbliche francesi (lo Stato centrale, gli enti locali e gli istituti della previdenza sociale) sono l'imposta sul reddito<sup>1</sup> (*impôt sur le revenu*), l'imposta sulle società e i relativi contributi addizionali<sup>2</sup> (*contribution sociale e contribution exceptionnelle*) ed i contributi sociali come la *contribution sociale généralisée*<sup>3</sup> (la c.d. CSG), la *contribution au remboursement de la dette sociale*<sup>4</sup> (la c.d. CRDS), il *prélèvement social* ed i relativi contributi addizionali<sup>5</sup>, nonché il contributo di solidarietà<sup>6</sup>.

Le procedure di riscossione di diritto comune si differenziano in base alla tipologia di imposta da riscuotere e dei soggetti amministrativi addetti alla riscossione. Ad oggi, la riscossione dei crediti dello Stato è principalmente affidata a soggetti pubblici e, nello specifico al *Trésor*, ovvero all'amministrazione delle finanze (v. par. 2). Le modalità di riscossione delle imposte<sup>7</sup> sono disciplinate dalle norme contenute nel *Livre des procédures fiscales* (il codice relativo alle procedure fiscali, d'ora in avanti LPF), ed in particolare da quelle raccolte nel Titolo IV su *Le recouvrement de l'impôt*<sup>8</sup>. Il

---

<sup>1</sup> Art. 1A del Codice generale delle imposte, consultabile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006179568/>.

<sup>2</sup> Art. 209 del Codice generale delle imposte, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042909650/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042909650/).

<sup>3</sup> Art. L. 136-1 ss. del Codice della previdenza sociale, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000033712581/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033712581/).

<sup>4</sup> Art. 1600-0 G del Codice generale delle imposte, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000021535793/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000021535793/).

<sup>5</sup> Art. L. 245-16 del Codice della previdenza sociale, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000033713423/2016-12-25](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033713423/2016-12-25).

<sup>6</sup> Art. 1600-0 S del Codice generale delle imposte, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000026788256](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000026788256).

<sup>7</sup> V. J. GROSCLAUDE – PH. MARCHESSOU, *Diritto tributario francese. Le imposte – Le procedure*, traduzione a cura di E. DE MITA, Milano, Giuffrè, 2006, 472-488.

<sup>8</sup> Libro delle procedure fiscali, parte legislativa, Titolo IV “La riscossione delle tasse”, artt. da L. 252 a L. 283F, consultabile *on line* alla pagina

regime ordinario conosce delle parziali deroghe nella procedura di riscossione nel caso dei contributi sociali di competenza dell'*Union de recouvrement pour la Sécurité sociale et les Allocations familiales* (la c.d. URSSAF), organismo privato incaricato di un servizio pubblico (v. par. 3.1). Nel 2008, si era tentato di affidare a un soggetto privato la riscossione di una tassa specifica, la c.d. ecotassa, ma tale progetto non è andato a buon fine (v. par. 3.2.). Un altro progetto di esternalizzazione in materia fiscale è stato attuato nel 2019, quando il legislatore ha sancito la possibilità di esternalizzare presso enti privati l'incasso di alcuni crediti dello Stato (v. par. 3.3.).

In nessuno di questi casi si prevede una forma di remunerazione del gestore del servizio di riscossione che possa gravare sul contribuente, tranne nei casi specifici di esecuzione forzata (v. par. 2.3.3.).

## **2. La riscossione dei crediti dello Stato da parte dell'amministrazione del *Trésor***

### **2.1. Gli organismi preposti alla riscossione dei crediti dello Stato**

Ad oggi sono fondamentalmente due i dipartimenti amministrativi attraverso cui il *Trésor* agisce: la *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP), che ha competenza generale sulla riscossione delle imposte, e la *Direction générale des douanes et droits indirects* (DGDDI), che ha competenza specifica sulle dogane, sulle accise e su tutte le imposte indirette.

La *Direction Générale des Finances Publiques* (DGFIP) è stata istituita<sup>9</sup> con decreto n. 2008-310 del 3 aprile 2008<sup>10</sup>, nell'ambito della riforma dello Stato attuata con la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP)<sup>11</sup>. La DGFIP<sup>12</sup> è

---

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006069583/LEGISCTA000006133964/#LEGISCTA000006133964](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006069583/LEGISCTA000006133964/#LEGISCTA000006133964).

<sup>9</sup> L'istituzione della DGFIP si è basata su quattro grandi obiettivi: rispondere al meglio alle aspettative dei contribuenti offrendo loro uno sportello fiscale unico su tutto il territorio; rispondere al meglio ai bisogni degli enti locali rafforzando le prestazioni di consulenza finanziaria e fiscale a loro destinate; migliorare la *performance* e l'efficacia dei servizi dello Stato, attraverso la complementarità tra i servizi, per lottare meglio contro la frode fiscale e per migliorare la riscossione delle entrate pubbliche; allargare le prospettive professionali dei propri agenti.

<sup>10</sup> Il testo del decreto è consultabile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000018565358/>.

<sup>11</sup> La revisione generale delle politiche pubbliche, vasto progetto di riforma dello Stato volto a modernizzare l'azione pubblica e a determinare nuove economie, è stata annunciata nel Consiglio

la risultante della fusione tra la *Direction générale des Impôts* (DGI) e la *Direction générale de la Comptabilité publique* (DGCP), due dipartimenti amministrativi che erano competenti in materia di fiscalità e di gestione delle risorse pubbliche e di cui ha recuperato l'integralità delle attribuzioni. La *Direction Générale des Finances Publiques* è l'amministrazione competente in materia di definizione della base imponibile delle imposte, di attuazione del controllo fiscale e di riscossione delle tasse e di tutte le entrate pubbliche.

L'amministrazione delle dogane, la *Direction générale de douanes et droits indirects*, è invece competente in materia di riscossione dell'imposta sul fatturato, delle tasse interne previste dalla legislazione sui contributi indiretti e di qualunque altro diritto o tassa esigibile in materia di importazione o di esportazione (art. 285 del Codice delle dogane). Le spese di riscossione e di procedura che gravano sull'amministrazione sono coperte dalle entrate derivanti dalle tasse, alle condizioni fissate da un decreto del Ministro del budget.

Un ulteriore passo nel progetto di unificazione della riscossione dei crediti dello Stato è stato realizzato con la legge n. 2018-1317 del 28 dicembre 2019, legge finanziaria per il 2019, che ha trasferito alla DGFIP la riscossione di diverse tasse che erano gestite dalla DGDDI (la tassa sulle bevande non alcoliche, la tassa generale sulle attività inquinanti e la sua componente c.d. "rifiuti" e l'IVA sul petrolio). Qualche mese dopo, il c.d. *rapport Gardette* sulla riforma della riscossione fiscale e sociale, consegnato il 31 luglio 2019 al Ministro dell'azione e dei conti pubblici, ha proposto di trasferire altre 11 tasse (su 14) entro il 2024<sup>13</sup>. A termine, l'obiettivo è quello di centralizzare in una unica amministrazione (nel caso di specie, la DGFIP) la gestione della riscossione dei vari crediti dello Stato. A tal fine, nel mese di settembre 2019, è stata istituita una missione interministeriale denominata "France Recouvrement" incaricata di guidare, per

---

dei ministri del 20 giugno 2007. Per maggiori informazioni, v. INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION – INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES – INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Bilan de la RGPP et condition d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, settembre 2012. La relazione è reperibile *on line* alla pagina <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/124000520.pdf>.

<sup>12</sup> L'organigramma della DGFIP è consultabile *on line* alla pagina [https://www.impots.gouv.fr/portail/www2/organigramme\\_dgfip\\_eco/](https://www.impots.gouv.fr/portail/www2/organigramme_dgfip_eco/).

<sup>13</sup> La legge n. 2019-479 del 28 dicembre 2019, legge finanziaria per il 2020 ha trasferito la riscossione di altre tasse alla DGFIP. Per ulteriori dettagli v. <https://www.douane.gouv.fr/actualites/les-mesures-adoptees-dans-le-cadre-de-la-loi-de-finances-pour-2020>.

una durata di tre anni, la riforma della riscossione dei crediti fiscali e sociali dello Stato<sup>14</sup>.

## 2.2. La procedura di riscossione

L'attività di riscossione delle imposte viene svolta in applicazione del *principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable*, sulla scorta del quale la persona fisica che determina l'importo da pagare non può svolgere la funzione di agente riscossore. Questo significa che solo alcuni dipendenti ed addetti della Direzione generale delle finanze pubbliche o dell'amministrazione delle dogane svolgono il ruolo di agenti di riscossione, ma la stessa amministrazione non si identifica come l'ente preposto a tale scopo. È un agente qualificato a svolgere il ruolo di agente riscossore, non l'ente nella sua globalità.

Per ciò che attiene alla fiscalità diretta, le imposte sul reddito, le imposte sulle società e le imposte dirette locali sono dapprima definite dagli uffici tributari e poi riscosse dagli agenti riscossori del Tesoro (i cc.dd. *comptables publics*). In altre parole, gli uffici formano prima il ruolo, ovvero l'atto amministrativo che fissa la somma da pagare da parte di ogni contribuente, e, in un secondo tempo, l'agente riscossore lo mette in riscossione. L'imposta sul reddito e gran parte delle tasse vengono quindi azionate attraverso l'iscrizione a ruolo e l'avviso notificato al contribuente (*avis d'imposition*). Si tratta di un estratto del ruolo che non ha forza di ordine esecutivo ma che deve essere necessariamente notificato tramite busta chiusa, e, dal 2013, anche attraverso comunicazione elettronica certificata. L'avviso contiene l'importo dell'imponibile, quello dell'imposta da pagare, la data della messa in riscossione del ruolo (la data a partire dalla quale il contribuente può pagare il suo debito) e la data limite di pagamento (la data di esigibilità dell'imposta, a partire dalla quale il contabile può procedere all'azione di riscossione forzata).

---

<sup>14</sup> Tale missione è stata istituita con il decreto n. 2019-949 del 10 settembre 2019, reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039079555/>.

## 2.3. Le sanzioni previste in caso di mancato pagamento delle imposte

### 2.3.1. Le sanzioni pecuniarie

L'accertamento fiscale posto in essere per le imposte sopra indicate (salvo che per alcuni contributi sociali) si compone di due passaggi principali: l'iscrizione a ruolo (*rôle*) e, in caso di mancato pagamento, l'avviso di recupero (*avis de mise en recouvrement*), il cui scopo è di autenticare il debito fiscale. L'avviso comporta l'ordine di pagamento e fa decorrere il termine per il ricorso. I due atti sono da considerarsi entrambi titoli esecutivi. Il *rôle* e la corrispondente nota di avviso notificata al contribuente presentano la data di *mise en recouvrement* a partire dalla quale il contribuente ha 45 giorni per pagare. Qualora la procedura contempli la riscossione solo attraverso l'avviso di recupero (ciò che avviene, di norma, per le tasse sulle società), si prevede l'immediato pagamento, con l'unica eccezione nel caso il contribuente abbia presentato ricorso<sup>15</sup>. Quando il contribuente non regolarizza la propria posizione, l'agente accertatore gli invia anche la c.d. *lettre de relance* ovvero una informazione del dovuto da pagare e dei rischi relativi alla protratta violazione (tale informazione non è però prevista per tutti i casi di mancato pagamento). Entro 30 giorni da questo avviso, il debitore deve procedere al pagamento. In caso contrario, e nei casi in cui *la lettre de relance* non sia prevista, viene notificato al soggetto solo il formale avviso di pagamento (*mise en demeure*).

Applicando le regole del Codice generale delle imposte (d'ora in avanti CGI), il riscossore può applicare le sanzioni previste dalla legge, ovvero il 10% delle somme non pagate nel caso di imposta sul reddito<sup>16</sup>, ed il 5% nel caso delle imposte sulle società, per i contributi addizionali e per quelli di sicurezza

---

<sup>15</sup> In alcune procedure di recupero del credito, quali quelle concernenti le imposte sulle società e quelle sul reddito, in caso di aggiustamenti e correzioni dopo accertamenti fiscali, l'ordine di esecuzione consiste unicamente nell'*avis de mise en recouvrement* (la cui notifica può essere effettuata tramite il servizio postale o tramite ufficiale giudiziario).

<sup>16</sup> Art. 1730 del Codice generale delle imposte, reperibile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000033812320/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033812320/).

sociale<sup>17</sup>. In entrambi i casi, sono cumulabili anche gli interessi, calcolati con un tasso dello 0,2% su base mensile<sup>18</sup>.

### 2.3.2. *La riscossione mediante esecuzione forzata*

Se il contribuente non paga il debito fiscale, possono essere adottate misure di riscossione forzata da parte dell'amministrazione pubblica.

I provvedimenti di esecuzione forzata possono essere emessi solo dopo l'emanazione di un titolo esecutivo (l'*avis de mise en recouvrement*), seguito dall'atto di messa in mora (*mise en demeure*). Nel caso della procedura con invio della lettera informativa e della messa in mora, qualora perduri l'inadempimento del contribuente, l'amministrazione finanziaria può iniziare l'*iter* di espropriazione forzata attraverso le diverse procedure previste dalla legge. Nel caso, invece, dell'immediata notifica della messa in mora, l'agente riscossore dovrà attendere 30 giorni dal ricevimento della stessa. Nell'unico caso previsto dall'art. 1663 del Codice generale delle imposte, l'amministrazione può agire il giorno successivo al ricevimento dell'avviso di mora (art. L. 260 LPF).

Il *comptable public* è competente per attuare le misure di esecuzione forzata in via diretta o per il tramite dei cc.dd. *huissiers de justice* (ufficiali giudiziari) o degli agenti dell'amministrazione abilitati a dare esecuzione al provvedimento in sua vece (art. L. 258A, LPF). L'art. L. 122-1 del Codice delle procedure civili di esecuzione (d'ora in avanti, CPC *exéc.*) specifica che solo gli ufficiali giudiziari incaricati dell'esecuzione delle misure di riscossione coattiva possono attuare l'esecuzione forzata e i sequestri conservativi (cc.dd. *saisies conservatoires*) e che hanno l'obbligo di collaborare con l'amministrazione fiscale tranne nei casi in cui la misura richiesta appaia illecita o l'importo degli oneri manifestamente superiore all'importo del credito richiesto. In tali situazioni, devono riferire al giudice dell'esecuzione. L'*huissier de justice* ha la responsabilità della condotta delle operazioni di esecuzione ed è abilitato a chiedere al giudice dell'esecuzione o al

---

<sup>17</sup> Art. 1731 del Codice generale delle imposte, reperibile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000033812315/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033812315/).

<sup>18</sup> Art. 1727 del Codice generale delle imposte, reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006147309/>. Fino al 1° gennaio 2018, il tasso di interesse era dello 0,4%. L'art. 55 della legge n. 2017-1775 del 28 dicembre 2017, legge finanziaria correttiva per il 2017, aveva abbassato tale tasso al 0,2% per il periodo che andava dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2020. Tale misura è stata prorogata con l'art. 68 della legge n. 2020-1721 del 29 dicembre, legge finanziaria per il 2021.

pubblico ministero tutte le misure necessarie alla sua missione (art. L. 122-2, CPC *exéc.*).

Oltre agli ufficiali giudiziari, anche gli agenti delle *Finances publiques* incaricati delle funzioni di *huissier* sono abilitati a notificare tutti gli atti giuridici resi necessari per la riscossione dei crediti pubblici, alle condizioni stabilite dall'art. 1 del decreto n. 2011-1501 del 10 novembre 2011 sull'esercizio delle *poursuites* da parte degli agenti della Direzione generale delle finanze pubbliche per la riscossione dei crediti pubblici<sup>19</sup> e dall'art. R. 122-2 del CPC *exéc.*

Si provvede all'esecuzione forzata nelle forme previste dal CPC *exéc.* per le operazioni di riscossione dei crediti, forme che possono consistere nelle misure del sequestro-vendita, del sequestro-attribuzione, del sequestro dei compensi o del sequestro immobiliare. Dopo che è stato effettuato il sequestro, interviene la vendita dei beni del contribuente.

Accanto a queste procedure, derivanti dal diritto comune, esistono poi procedure specifiche proprie del diritto tributario, delle quali la più comunemente utilizzata è la procedura di avviso al terzo detentore (c.d. *saisie administrative à tiers détenteur*, d'ora in avanti SATD), disciplinata agli artt. L. 262 e L. 263 del LPF<sup>20</sup>. Con tale procedura, possibile esclusivamente per i *comptables publics*, l'amministrazione, può, su richiesta, obbligare una terza persona, depositaria, detentrica o debitrice dei fondi del contribuente inadempiente, a versare al fisco le somme dell'imposta che quest'ultimo deve pagare.

Nell'ambito di queste procedure, il legislatore ha affermato il principio di una messa in carico al debitore degli oneri legati all'esecuzione forzata.

### 2.3.3. *La disciplina gli oneri di riscossione legati all'esecuzione forzata*

L'art. 1912 del Codice generale delle imposte disciplina gli oneri di riscossione legati all'esecuzione forzata (cc.dd. *frais de poursuites*)<sup>21</sup>. Nello specifico, stabilisce che tali oneri, che scattano a partire dalla notifica del primo atto di

---

<sup>19</sup> Il testo del decreto è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000024779104/>.

<sup>20</sup> Artt. L. 262 e L. 263 del Libro delle procedure fiscali, consultabili *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000036365789/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000036365789/).

<sup>21</sup> La procedura di avviso al terzo detentore, diretta dal *comptable public*, non dà luogo a oneri di riscossione. Può, invece, essere attuata per riscuotere degli oneri di riscossione generati da altre misure di esecuzione.

*poursuite*, sono addebitati al contribuente-debitore e sono calcolati sulla base di una percentuale che non può eccedere il 5% dell'importo totale dei crediti cui si esige il pagamento. In ogni caso, l'importo massimo di tali oneri è di 500 euro<sup>22</sup>. I *comptables publics* sono competenti per riscuotere tali oneri.

Gli oneri di riscossione sono suddivisi in due categorie: gli oneri di riscossione cc.dd. proporzionali e quelli accessori. Gli oneri di riscossione proporzionali sono calcolati in base alla natura dell'atto di esecuzione. Il dettaglio di tali oneri nonché l'importo minimo esigibile in funzione del provvedimento adottato sono elencati all'art. 396C del secondo allegato al CGI<sup>23</sup>. Essi ammontano, nel minimo, a 7,50 euro per il *commandement de payer* e a 15 € per gli altri atti; sono incassati dagli *huissiers de justice* senza che essi percepiscano un qualunque compenso e sono contabilizzati in prodotti di bilancio.

Gli oneri accessori sono disciplinati all'art. 415 del terzo allegato al CGI<sup>24</sup>. Riguardano, ad esempio, i costi legati alla custodia dei mobili pignorati. L'art. 416 del terzo allegato al CGI<sup>25</sup> prevede, infine, altri oneri accessori a carico del *Trésor*, quali, ad esempio, i costi legati agli spostamenti degli ufficiali giudiziari o agli interventi degli avvocati, specie in caso di sequestro immobiliare. In linea di principio, gli oneri della fase giudiziaria della confisca immobiliare, come, ad esempio, le spese notarili previste al par. 6 dell'allegato 4-8 della parte regolamentare del Codice del commercio, sono posti a carico dell'aggiudicatario. Nei casi in cui la confisca immobiliare si sia interrotta prima della vendita, gli oneri sono a carico del contribuente (CGI, allegato III, art. 415).

---

<sup>22</sup> Art. 1912 del Codice generale delle imposte, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000023410011/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000023410011/).

<sup>23</sup> Art. 396C del secondo allegato al Codice generale delle imposte, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000023721299/2011-03-18](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000023721299/2011-03-18).

<sup>24</sup> Art. 415 del terzo allegato al CGI, reperibile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000025595518/2012-03-31](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025595518/2012-03-31).

<sup>25</sup> Art. 416 del terzo allegato al CGI, reperibile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006299781/1979-07-01](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006299781/1979-07-01).

## 2.4. I diritti del contribuente

Nell'ambito di queste procedure, i diritti del contribuente sono sempre garantiti dalla possibilità di fare ricorso all'autorità giudiziaria<sup>26</sup> nonché dalla possibilità di richiedere agevolazioni.

In caso di comprovate difficoltà economiche, il contribuente può chiedere la sospensione del pagamento (*sursis de paiement*) o un pagamento in più rate (con incremento dal 5 al 10% del dovuto). Il contribuente che presenta i requisiti previsti dalla legge ha la possibilità di richiedere la sospensione della procedura (*sursis de paiement*). In questo caso, l'agente di riscossione non può procedere all'esecuzione forzata. Altro caso di sospensione è quello stabilito dal giudice in caso di ricorso presentato dal contribuente che sia supportato dal *fumus boni iuris*. Nel caso della sospensione derivante dalla richiesta amministrativa, l'agente di riscossione non può portare avanti le procedure di esecuzione ma può mettere in atto procedure conservative del patrimonio del debitore<sup>27</sup>. Altra possibilità è quella della compensazione. Di norma, una volta emesso l'ordine di esecuzione relativo ad un certo pagamento, il debito fiscale non può essere compensato con altri crediti fiscali vantati dal contribuente (in particolare, dalle aziende). La compensazione è però possibile a discrezione dell'agente accertatore, se la richiesta avviene in tempo utile e se i crediti fiscali sono della stessa natura, liquidi ed esigibili.

Si delinea, quindi, un'ampia facoltà discrezionale dell'agente accertatore, sia nelle procedure da porre in essere, sia nelle modalità della riscossione al fine di ottenere il massimo vantaggio per l'amministrazione pubblica, considerando anche la responsabilità amministrativa e penale del funzionario che è a tutti gli effetti un agente dello Stato che gestisce il denaro pubblico.

La procedura di riscossione può anche prevedere una riduzione dell'ammontare del debito fiscale e la vera e propria rinuncia. L'amministrazione fiscale deve

---

<sup>26</sup> In linea generale, il contribuente può ricorrere sia al giudice civile che al giudice amministrativo, in quest'ultimo caso, quando contesti la legittimità del pagamento richiesto, nel primo quando eccepisca invalidità formali.

<sup>27</sup> In estrema sintesi, può dirsi che l'amministrazione finanziaria ha la possibilità di iscrivere una ipoteca sui beni del debitore o comunque di far valere un proprio privilegio sul credito. Le misure conservative si sostanziano soprattutto nella possibilità, da parte dell'accertatore, di ottenere dei sequestri sui beni mobili e immobili, di norma previa autorizzazione del giudice, ma, quando è stata già avviata la procedura con un ordine di esecuzione, l'agente riscossore può sequestrare autonomamente (con i limiti previsti dal codice di procedura civile). Il contribuente può ricorrere all'autorità giudiziaria contro i sequestri posti in essere.

accettare la richiesta di riduzione dell'imposta da pagare (in caso di imposte dirette) quando il contribuente ne faccia richiesta e possa dimostrare la propria incapacità (il rifiuto può essere impugnato davanti all'autorità giudiziaria). È invece discrezionale per l'amministrazione la possibilità di ridurre anche le sanzioni relative (esclusi i casi in cui la penalità sia stata inflitta da un giudice penale). Nello specifico, la riduzione dell'ammontare del debito fiscale (o la sua rinuncia) viene presa in carico da agenti dell'amministrazione fiscale o dallo stesso ministro in carica, a seconda dell'ammontare del debito richiesto<sup>28</sup>. Rimane di stretta competenza dell'agente riscossore la discrezionalità sulla riduzione delle sanzioni da infliggere per i ritardati pagamenti (come il 10% nel caso dell'*impôt sur le revenu*). L'amministrazione finanziaria può addivenire alla riduzione dell'ammontare dell'imposta o alla rinuncia attraverso un atto unilaterale (*remise gracieuse*) o un accordo con il debitore (*transaction*) nel momento in cui questi abbia già proposto ricorso avverso il pagamento. Nel caso delle aziende sottoposte a procedura conciliativa, l'amministrazione valuterà la riduzione del debito più confacente. In caso di persone fisiche, queste possono accedere alla procedura di sovraindebitamento che coinvolge il debitore, non solo per i debiti fiscali (*procédure de surendettement*), che viene decisa da un giudice civile su proposta di una commissione apposita e che annulla o riduce anche il debito fiscale.

La procedura di recupero del credito fiscale prevede veri e propri pignoramenti presso terzi (*avis à tiers détenteur*), dei conti correnti del debitore (*saisie-attribution*), presso il datore di lavoro (*saisie des rémunérations*) e pignoramenti di beni mobili (*saisie-vente*) di proprietà immobiliari (*saisie-vente immobilière*). Qualunque provvedimento dell'agente riscossore è ricorribile dinanzi al giudice dell'esecuzione e la regolamentazione è la medesima dei creditori privati salvo che l'ordine di esecuzione fiscale sostituisce il precetto (*commandement de payer*) dei normali riti e che la notifica dei suddetti provvedimenti può essere effettuato direttamente da un agente dello Stato e non dall'ufficiale giudiziario.

Per quanto riguarda, infine, gli oneri di riscossione, l'art. L. 247 del LPF<sup>29</sup> prevede la possibilità per l'amministrazione di accordare, su richiesta motivata del contribuente e, generalmente, dopo pagamento di gran parte del credito, la restituzione parziale o totale degli stessi.

---

<sup>28</sup> In particolare, si occupa della richiesta il direttore dipartimentale delle finanze pubbliche o il direttore nazionale (ad esempio, per le grandi aziende) se il debito è inferiore ai 200 mila euro, il ministro in carica se la somma richiesta è superiore.

<sup>29</sup> Art. L. 247 del Libro delle procedure fiscali, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037988586/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037988586/).

Per le imposte locali, il discorso è analogo e si segue la disciplina sopra descritta.

### **3. La riscossione dei contributi da parte di soggetti privati**

#### **3.1. La riscossione dei contributi sociali da parte dell'*Union de recouvrement pour la Sécurité sociale et les Allocations familiales* (URSSAF)**

L'URSSAF è l'ente preposto alla riscossione delle imposte per i contributi sociali. È un organismo privato incaricato di una missione di servizio pubblico. In quanto tale, l'URSSAF è sottoposta alla direzione dell'*Agence centrale des organismes de sécurité sociale*, che è un ente pubblico. In applicazione delle disposizioni del Codice della previdenza sociale, l'URSSAF è sottoposta sia alla tutela del ministro competente in materia di previdenza sociale sia al ministero del bilancio. Gli organismi dell'URSSAF sono quindi soggetti privati con poteri pubblici che si occupano, tra le altre competenze, della riscossione dei proventi della CSG (*Contribution sociale généralisée*), della CRDS (*Contribution au remboursement de la dette sociale*) e dei redditi sostitutivi. Di norma, questi contributi sono trattenuti dai datori di lavoro, che li rimettono all'URSSAF.

L'attività di riscossione delle imposte svolta dall'URSSAF risponde al principio di separazione dell'*ordonnateur* e del *comptable*. Nella sua attività di riscossione, l'URSSAF dispone degli stessi strumenti giuridici delle amministrazioni del *Trésor*. Nello specifico, l'art. L. 111-8 del CPC *exéc.*<sup>30</sup> prevede che gli oneri legati all'esecuzione forzata siano a carico del debitore, tranne nel caso in cui sia manifestamente evidente che non erano necessari al momento in cui sono stati sostenuti.

Al di fuori di tale previsione, non dispone della possibilità di riscuotere un aggio sui contributi raccolti.

#### **3.2. Il caso (virtuale) della riscossione della c.d. “ecotassa”**

È rimasto un caso isolato, e comunque non entrato a regime, quello della riscossione della c.d. “ecotassa”, introdotta nel 2008. Anche se la tassa è stata

---

<sup>30</sup> Art. L. 111-8 del Codice delle procedure civili di esecuzione, consultabile *on line* alla pagina [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000028747701/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000028747701/).

soppressa nel mese di novembre 2017, è interessante sottolineare il tentativo (fallito) dello Stato francese di esternalizzarne la riscossione.

L'ecotassa trae origine nei testi europei<sup>31</sup> ed è la traduzione concreta dell'impegno preso al *Grenelle de l'environnement* nel 2007. Tale impegno è stato concretizzato nel progetto di legge di programmazione "*Grenelle I*", depositato all'*Assemblée nationale* in data 11 giugno 2008 e adottato con la legge n. 2008-1425, legge finanziaria per il 2009<sup>32</sup>. Adito dal ministro dell'ecologia sulla questione se fosse possibile conferire ad un ente privato la riscossione della tassa, nel parere n. 381-058 dell'11 dicembre 2007, il *Conseil d'État*<sup>33</sup> aveva stabilito che nessun principio di valore costituzionale impediva allo Stato di conferire ad un ente privato funzioni quali la riscossione, la liquidazione o il recupero della tassa sui mezzi pesanti, a condizione che l'attività di tale ente fosse sottoposta ad un controllo rigoroso da parte dello Stato, che vi fossero garanzie sul riversamento integrale delle somme fatturate dall'ente e che l'esecuzione del servizio pubblico rispettasse le adeguate regole contabili. Aveva però escluso la possibilità di delegare compiti relativi alla definizione ed alla repressione delle frodi. Il parere del *Conseil d'État* si fondava, in parte, sulla decisione del *Conseil constitutionnel*, n. 90-285 DC, del 28 dicembre 1990<sup>34</sup>, con la quale si era stabilito che i soggetti privati potevano riscuotere un'imposta (nel caso di specie si trattava della CSG), a condizione che fossero sottoposti ad un rigoroso controllo da parte dello Stato. In tal caso, i soggetti privati avrebbero svolto una missione di servizio pubblico.

L'affidamento ad un ente privato della gestione della ecotassa è stata quindi espressamente autorizzato dall'art. 153 della finanziaria per il 2009. Sulla base di esso, si è deciso di delegare l'essenziale delle missioni di riscossione dell'ecotassa ad un ente privato mediante un contratto di partenariato pubblico-privato. In data 14 gennaio 2011, il servizio è stato affidato all'impresa *Autostrade per l'Italia*,

---

<sup>31</sup> V. la direttiva n. 1999/62/CE del 17 giugno 1999, relativa alla tassazione sui mezzi pesanti per l'utilizzo di determinate infrastrutture di trasporto, la c.d. *Eurovignette*, e la direttiva n. 2004/52/CE del 29 aprile 2004, relativa all'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e alla creazione del servizio europeo di telepedaggio (SET)

<sup>32</sup> Il dispositivo dell'ecotassa sui veicoli pesanti, giuridicamente definita come la tassa nazionale sui veicoli di trasporto merci (TPLN), è definito dall'art. 153 della legge e modificato dalla legge finanziaria correttiva per il 2012.

<sup>33</sup> *Conseil d'État, Section des finances*, parere n. 381-058 dell'11 dicembre 2007. Il parere è reperibile *on line* alla pagina <http://www.cnda.fr/content/download/1054/3190/version/1/file/381058.pdf>.

<sup>34</sup> *Conseil constitutionnel*, dec. n. 90-285, DC, del 28 dicembre 1990 sulla legge finanziaria per il 1991. La sentenza è reperibile *on line* alla pagina [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/90285dc.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/90285dc.htm).

che ha creato, nel febbraio del 2011, il consorzio *Écomouv*. Le norme prevedevano un compenso per l'attività di riscossione prestata dall'intermediario (su una previsione complessiva di 1,2 miliardi di euro erano indicati 230 milioni per l'assegnatario del servizio). Questi aveva l'unico obbligo di aprire una propria linea di credito presso la Banca di Francia per le operazioni di riscossione e di trasferimento all'amministrazione fiscale. Nessuna disposizione prevedeva la possibilità per l'ente privato di incrementare la tassazione con un proprio aggio. Il compenso per la prestazione del servizio prestato sarebbe stato un trasferimento trimestrale da parte dell'amministrazione pubblica verso il consorzio gestore.

Tuttavia, in seguito alle accese proteste e ai continui scioperi succedutisi nel 2013, il Governo ha preferito sospendere l'introduzione della tassa e rinviarla a data da destinarsi. Oggetto della critica di tale provvedimento era, tra gli altri, proprio l'ammontare della prestazione da pagare al soggetto che forniva il servizio di riscossione ed il fatto che fosse un ente totalmente privato<sup>35</sup>. Nel mese di novembre 2016, è stato votato un emendamento al progetto di legge finanziaria per il 2017 che ha soppresso definitivamente la tassa sui mezzi pesanti.

### **3.3. L'esternalizzazione dell'incasso di alcuni crediti dello Stato**

L'art. 201 della legge n. 2018-1317, legge finanziaria per il 2019<sup>36</sup>, ha autorizzato lo Stato ad affidare a uno o più soggetti esterni alcune operazioni di incasso, o di pagamento, fino ad allora effettuate dai *comptables publics*. Sulla base di questa norma, nel 2019, la DGFIP ha affidato al gruppo formato dalla *Confédération des buralistes* e dal *La Française des Jeux*, società per azioni di economia mista, la gestione delle operazioni di incasso (o di pagamento) tramite la rete di cc.dd. *buralistes agréés* (tabaccai), che intervengono in qualità di mandatari. Il contratto di servizio concluso tra *La Française des Jeux* e i

---

<sup>35</sup> Sul tema, v. F. ROLIN, *Le contrat de partenariat « écotaxe », symptôme d'un Etat impotent.*, in *AJDA*, 2013, 2225; *Assemblée nationale, Rapport d'information* n. 1937 del 14 maggio 2014, reperibile *on line* alla pagina <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1937.asp> e *Le contrat Ecomouv': un contrat exceptionnel, Rapport de Mme Virginie Klès, fait au nom de la commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, Sénat*, n. 543 del 21 maggio 2014, reperibile *on line* alla pagina <https://www.senat.fr/rap/r13-543-1/r13-543-1.html>; C. LAFON, *Ecotaxe: le long feuilleton d'un énorme fiasco politique*, dell'8 febbraio 2017, in <http://www.sudouest.fr/2017/02/08/ecotaxe-le-long-feuilleton-d-un-enorme-fiasco-politique-3179643-4755.php>.

<sup>36</sup> Il testo della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037882341/>.

mandatari, prevede una remunerazione forfettaria di 1,50 euro, esente da IVA per ogni operazione di incasso realizzato (art. 9)<sup>37</sup>.

Il *Conseil constitutionnel* era stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 201 della legge finanziaria per il 2019 nell'ambito di un controllo preventivo di costituzionalità. Nella decisione n. 2018-777 DC del 28 dicembre 2018<sup>38</sup>, ha dichiarato tale disposizione conforme alla Costituzione.

Nello specifico, i parlamentari criticavano tali disposizioni nella misura in cui, non definendo le modalità di selezione dei soggetti esterni abilitati ad effettuare le operazioni di incasso delle imposte, avrebbero violato il principio di uguaglianza.

Dopo aver evidenziato che nessuna disposizione imponeva al legislatore di determinare le modalità di selezione dei soggetti esterni nonché le condizioni della loro distribuzione territoriale, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che le disposizioni contestate non istituivano alcuna disparità di trattamento fra i contribuenti sulla base del loro luogo di residenza e che, in ogni caso, spettava al potere regolamentare garantire, al momento della selezione dei soggetti esterni, il rispetto del principio di uguaglianza. Le disposizioni contestate sono state, quindi, dichiarate conformi alla Costituzione.

Inizialmente attuato a titolo sperimentale in soli 19 dipartimenti, il c.d. *paiement de proximité* è stato generalizzato all'intero territorio il 28 luglio 2020. Ad oggi, i cittadini francesi hanno, quindi, la possibilità di pagare le imposte di un importo inferiore a 300 euro, come ad esempio il contributo audiovisivo pubblico, la c.d. *taxe foncière* (tassa sulla prima casa) o la c.d. *taxe d'habitation*, presso la rete di tabaccai abilitati.

---

<sup>37</sup> Il modello di contratto è reperibile *on line* alla pagina [https://www.fo-dgfip-sd.fr/054/IMG/pdf/contrat\\_de\\_service\\_dgfip.pdf](https://www.fo-dgfip-sd.fr/054/IMG/pdf/contrat_de_service_dgfip.pdf).

<sup>38</sup> Il testo della sentenza è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018777DC.htm>.

# GERMANIA

di Maria Theresia Roerig

## 1. Introduzione

In Germania, il sistema di accertamento e di riscossione<sup>1</sup> dei crediti tributari risulta integrato e essenzialmente comune a tutte le imposte, salve alcune particolarità previste da leggi relative a tributi specifici. Dal punto di vista soggettivo, il soggetto attivo dell'accertamento coincide con quello della riscossione: l'ente impositore gestisce direttamente anche l'attività di riscossione dei tributi, dovuti sia dalle persone fisiche che da quelle giuridiche. Il sistema di riscossione si caratterizza dunque per la gestione diretta pubblica del servizio senza l'affidamento dell'attività di riscossione ad un agente esterno. Sono le stesse autorità tributarie a livello federale, regionale (dei *Länder*) e locale, quali enti pubblici, i soggetti incaricati della riscossione delle imposte. Tra il soggetto accertatore e quello che procede alla riscossione non sussiste quindi distinzione, anche se sono distinti gli uffici che, nell'ambito della stessa amministrazione, procedono all'attività di accertamento e di riscossione delle imposte. Di conseguenza, non è prevista alcuna compensazione o "aggio" per l'attività di riscossione da parte dell'ente incaricato della riscossione.

Il sistema fiscale della Germania<sup>2</sup>, un c.d. "*Steuerstaat*" che si finanzia essenzialmente tramite le imposte<sup>3</sup>, risulta piuttosto complesso allorché si vadano ad analizzarne i dettagli. Si articola su tre diversi piani, corrispondenti a ciascuno dei livelli di governo previsti dalla Costituzione: il governo federale (*Bund*), i governi regionali (*Länder*) e quelli dei comuni (*Gemeinde*)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una approfondita analisi comparata, v. *La riscossione in Italia, Germania, Spagna, Francia e Regno Unito: un'analisi comparata*, a cura della Fondazione Bruno Visentini, [http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2015/fascicolo\\_6\\_2015/16\\_fondazione\\_visentini\\_la\\_riscossione.pdf](http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2015/fascicolo_6_2015/16_fondazione_visentini_la_riscossione.pdf).

<sup>2</sup> Per ulteriori dettagli, v. [http://www.mercatiaconfronto.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25158&Itemid=5046&lang=en](http://www.mercatiaconfronto.it/index.php?option=com_content&view=article&id=25158&Itemid=5046&lang=en).

<sup>3</sup> Cfr. BVerfGE 93, 319, 342; 91, 186, 201; 82, 159, 178 e BVerfGE 78, 249, 266 s.

<sup>4</sup> Le principali imposte riscosse dalle amministrazioni pubbliche dei vari livelli sono: la *Einkommenssteuer*, in base alla legge "*Einkommensteuergesetze - EStG*" (imposta sui redditi delle persone fisiche ivi inclusi soci di società tra persone, che viene ripartita tra *Bund*, *Länder* e *Gemeinde*); l'*Umsatzsteuer* (imposta sul volume d'affari), imposta nota anche con il nome di *Mehrwertsteuer* (imposta sul valore aggiunto, IVA); la *Grunderwerbsteuer* (imposta sugli acquisti immobiliari); la *Körperschaftsteuer* (imposta sulle imprese), disciplinata dalla legge

La disciplina dei rispettivi rapporti finanziari, che include la ripartizione del gettito e delle competenze in materia tributaria, è contenuta nel titolo X della Legge fondamentale (LF), la c.d. “Costituzione finanziaria” (artt. 104a-115 LF) che sancisce il c.d. “principio di corrispondenza” (*Konnexitätsprinzip*), con cui si collega la competenza di spesa di base alla titolarità della funzione svolta. Il titolo X contiene un proprio sistema di ripartizione di competenze legislative in materia tributaria che è *lex specialis* rispetto alle regole generali (cfr. art. 70 ss. LF, art. 30 LF). Tale sistema riguarda tuttavia solo le imposte nel senso stretto e non i tributi senza finalità prettamente fiscale, come i *Gebühren* (contributi che prevedono una controprestazione diretta, ad. es. contributi comunali per lo smaltimento di rifiuti o per discariche di cui il cittadino effettivamente e direttamente usufruisce), *Beiträge* (contributi finanziari che si pagano per la generale messa a disposizione di determinati servizi della mano pubblica sebbene non siano sempre utilizzati da ogni contribuente) e *Ausgleichs/Abschöpfungsabgaben* (tributi eccezionali con effetti compensativi anche per un beneficio) o *Sonderabgaben* (tributi speciali). Rispetto a questi ultimi trovano applicazione le regole generali sulle competenze c.d. materiali (artt. 70 ss. LF), per cui devono essere chiaramente distinte dalle *Steuern*. La Costituzione finanziaria prevede agli artt. 105 e 106 LF una vasta potestà legislativa esclusiva e concorrente per il *Bund*.

---

“*Körperschaftssteuergesetz - KStG*”, che si rivolge alle società di capitali; la *Versicherungssteuer* (imposta sull’assicurazione), che grava su tutti coloro che sono in possesso di un’assicurazione, fatta eccezione per le assicurazioni sanitarie sia statali che private e per le assicurazioni sulla vita, nonché per l’assicurazione contro la disoccupazione; il *Kfz Steuer* (bollo auto); la *Mineralölsteuer* o *Energiesteuer* (imposta sul petrolio o sull’energia), con cui vengono tassati tutti i tipi di energia, sia di origine fossile che vegetale (della riscossione sono responsabili i principali uffici doganali); la *Stromsteuer* (imposta sulla corrente), che concerne il consumo di elettricità; per quanto attiene alle imposte c.d. ambientali (nonché le “imposte CO2” entrate in vigore il 1° gennaio 2021 e i c.d. certificati nazionali), si rinvia al contributo di M. Th. Roerig nel Dossier Comp. 264 del Servizio Studi, Area di Diritto comparato, *Appunto sulla disciplina dei tributi ambientali*, febbraio 2020, a cura di P. Passaglia; la *Tabaksteuer* (imposta sul tabacco); la *Gewerbesteuer* (imposta sull’industria e sul commercio), disciplinata dalla *Gewerbesteuergesetz - GewStG*, cui sono soggetti tutti gli esercenti del campo industriale, commerciale ed artigianale, ad eccezione dei liberi professionisti e delle aziende agricole, riscossa in base al rendimento dell’attività economica (a beneficiare di questa tassa sono soprattutto i governi comunali, l’aliquota varia infatti da città a città); la *Grundsteuer* (imposta fondiaria), cui è assoggettato chiunque sia in possesso di un qualsiasi appezzamento di terreno e della sua coltura (per tale imposta il *Bund* ha la competenza concorrente; di recente, a seguito di una pronuncia di incostituzionalità del *Bundesverfassungsgericht* del 10 aprile 2018, tale imposta è stata riformata). I contributi sociali e previdenziali non rientrano invece nella categoria dei crediti tributari in questione. Cfr. [http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16025.htm#\\_Toc303704486](http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/MLC16025.htm#_Toc303704486).

## 2. Le autorità pubbliche competenti per la riscossione dei crediti tributari

La struttura federale dell'ordinamento ha riflessi sulla distribuzione dei servizi di riscossione in considerazione dei vari tipi di imposta. L'art. 108 della Legge fondamentale attribuisce le competenze di riscossione e il gettito rispettivamente alle autorità del *Bund*, dei *Länder* e dei Comuni in base al tipo di imposta ed a prescindere dell'importo da riscuotere:

(i) le Autorità tributarie *federali* riscuotono direttamente i dazi doganali, i monopoli, le accise regolate dalla legge federale, inclusa l'IVA sulle importazioni, i tributi sui veicoli a motore e gli altri tributi di transazione correlati ai veicoli a motore, nonché i tributi imposti dall'Unione europea;

(ii) le Autorità tributarie dei *Länder* agiscono per conto del Governo federale per riscuotere le imposte sui trasferimenti di capitale, i tributi sulle assicurazioni e sulle cambiali, i tributi sulla proprietà non ricorrenti; riscuotono inoltre le addizionali, le imposte sul reddito, le imposte sulle società e l'IVA;

(iii) le Autorità tributarie dei *Länder* riscuotono poi l'imposta sul patrimonio (attualmente abolita), l'imposta di successione, le imposte sulle assicurazioni contro gli incendi, le imposte sulla compravendita di immobili, le imposte sulle scommesse e la lotteria nonché le imposte sul gioco d'azzardo;

(iv) i tributi locali sono di competenza dei *Länder* o dei Comuni, che, insieme, riscuotono le imposte fondiari e sul commercio; inoltre, le Autorità locali che sono soggetti diversi da quelli che si occupano della riscossione dei tributi erariali riscuotono autonomamente le tasse in merito alle quali i Comuni hanno la competenza normativa (in particolare<sup>5</sup> sui consumi, sulla seconda casa, etc.).<sup>5</sup>

La riscossione dei tributi è dunque in gran parte affidata alle amministrazioni dei singoli *Länder*, che la esercitano anche nell'interesse dello Stato federale. È infatti l'Ufficio delle imposte (*Finanzamt*) del *Land* competente ad accertare le fattispecie impositive e ad instaurare il procedimento per il conseguimento dell'imposta da parte dell'ente destinatario del gettito. La ripartizione del gettito viene disciplinato negli artt. 106 ss. della Legge fondamentale, che indicano in primo luogo i criteri per la ripartizione della quota di entrate di ciascuna imposta tra *Bund*, *Länder* e enti locali.

---

<sup>5</sup> Una traduzione italiana del testo della Legge fondamentale (aggiornata al 2018) è reperibile *on line* alla pagina [https://consdortmund.esteri.it/consolato\\_dortmund/resource/doc/2018/06/ital\\_deu\\_verfassung\\_konsulat-dortmund\\_180423\\_web.pdf](https://consdortmund.esteri.it/consolato_dortmund/resource/doc/2018/06/ital_deu_verfassung_konsulat-dortmund_180423_web.pdf).

Il successivo Art. 107 LF regola la ripartizione orizzontale delle entrate tra i *Länder* e prevede le possibili forme di perequazione. Per quanto riguarda le modalità di suddivisione delle entrate da imposte, sono pochi i tributi di competenza esclusiva di uno dei livelli della pubblica amministrazione: più frequente è il caso di condivisione di gettito di uno stesso tributo tra il *Bund* e i *Länder*; ciò vale, in particolare, per imposte come IRPEF, IRPEG e IVA, mentre i Comuni hanno una capacità impositiva propria piuttosto contenuta.

Ad ogni modo, le autorità fiscali federali e regionali fanno parte della Repubblica federale e non si considerano entità giuridiche separate.

### **3. La procedura di riscossione**

Il procedimento impositivo<sup>6</sup>, che ha inizio con l'accertamento dei fatti costituenti il presupposto dell'imposta e si conclude con la riscossione del tributo disciplinato dalle leggi federali (nonché dal diritto dell'Ue) e gestito dalle amministrazioni del *Bund* o dei *Länder*, è disciplinato dal Codice tributario (*Abgabenordnung - AO*)<sup>7</sup>: mentre la parte quarta (§§ 137 ss., 149 ss., 179 ss.) di tale codice tratta la fase di accertamento delle fattispecie rilevanti al fine dell'applicazione delle norme tributarie fino alla liquidazione dell'ammontare dell'imposta dovuta, la parte quinta (§§ 218 ss.) è dedicata al procedimento di riscossione (*Erhebungsverfahren*); oggetto della parte sesta (§§ 249 ss.) è il procedimento esecutivo (*Vollstreckungsverfahren*), che si instaura nell'eventualità in cui il contribuente non adempia spontaneamente all'obbligazione tributaria.

#### **3.1. La procedura di accertamento**

Nella procedura di accertamento, l'autorità finanziaria accerta tutti gli elementi necessari alla determinazione della posizione complessiva del contribuente grazie alle informazioni che il contribuente stesso è tenuto a comunicare ed ai dati autonomamente acquisiti dall'Ufficio delle imposte. La dichiarazione del contribuente ha infatti un ruolo fondamentale, in quanto attraverso la stessa il contribuente deve riportare i fatti rilevanti per il calcolo dell'imposta dovuta (definendo la base imponibile). Il contribuente non autoliquida tuttavia l'imposta dovuta essendo compito delle Autorità fiscali calcolare tale ammontare. Si danno

---

<sup>6</sup> Cfr. <http://leg16.camera.it/561?appro=381>.

<sup>7</sup> Una traduzione inglese della normativa è reperibile *on line* alla pagina [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_ao/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ao/index.html).

però alcune eccezioni: in particolare, per l’IVA, per le imposte sui salari e per le ritenute sui *capital gains*, il contribuente non deve solo riportare la base imponibile, ma anche calcolare l’ammontare di imposte dovuto (autoliquidazione).

Al termine dell’accertamento viene adottato il c.d. avviso di imposta (*Steuerbescheid*), mediante il quale l’imposta viene liquidata ed il diritto dell’ente impositore diventa direttamente esigibile. Di regola, la liquidazione dell’imposta termina con il calcolo dell’ammontare del debito impositivo. La forma ed il contenuto del provvedimento di liquidazione sono disciplinati dal § 157 AO<sup>8</sup>. Costituiscono eccezioni al procedimento ordinario descritto la liquidazione dell’imposta con riserva di verifica (*Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung*) e la liquidazione provvisoria (*Vorläufige Steuerfestsetzung*), previste rispettivamente nel § 164 e nel § 165 AO<sup>9</sup>.

### 3.2. La procedura di riscossione

La procedura di riscossione delle imposte (§§ 218-248) riguarda la realizzazione dei crediti derivanti dall’obbligazione tributaria ed è quindi orientata all’adempimento dei crediti impositivi liquidati. Lo *Steuerbescheid* ha la funzione di un titolo che, da un obbligo materiale, trae un obbligo di pagamento. Di regola, in particolare quando il contribuente paga volontariamente, l’intera procedura impositiva termina con la chiusura della procedura di riscossione. La procedura si conclude nei seguenti casi: quando il debito si estingue; quando l’atto posto a fondamento per la realizzazione del credito dell’amministrazione<sup>10</sup> viene annullato, sia per iniziativa del contribuente nella procedura d’impugnazione, sia da parte dell’autorità finanziaria; quando il credito non può essere realizzato e l’Ufficio delle imposte deve dar corso all’esecuzione. Eventuali contestazioni in

---

<sup>8</sup> L’avviso di imposta deve essere formulato per iscritto e deve contenere l’indicazione, espressa dal contribuente cui è indirizzato e notificato, del tipo di imposta liquidata e dell’esatto importo dovuto; devono essere inoltre indicati i procedimenti di impugnazione dell’atto ed i termini entro i quali essi possono essere instaurati.

<sup>9</sup> Nel primo caso, l’accertamento in ordine alla fattispecie impositiva non è definitivo, perché si prevede che in un periodo di tempo successivo possano emergere elementi rilevanti ai fini dell’accertamento. Finché permane la riserva, il provvedimento di liquidazione dell’imposta può essere annullato o modificato anche ad istanza del contribuente. Nel secondo caso, relativo alla liquidazione provvisoria, non è possibile procedere all’applicazione dell’imposta, in quanto è incerto se il fatto accertato rientri nell’ambito applicativo di una norma tributaria.

<sup>10</sup> Di norma, uno degli atti amministrativi fiscali menzionati nel § 218, comma 1, AO: avvisi di imposta, avvisi relativi ai crediti tributari, avvisi di responsabilità ed atti amministrativi che liquidano le prestazioni tributarie accessorie.

merito al procedimento di riscossione sono decise mediante un provvedimento particolare (*Abrechnungsbescheid*) di cui al § 218, comma 2, AO.

Vige il principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria – quale espressione del principio di legalità – che trova riconoscimento all'art. 85 AO (quindi, con rango di legge ordinaria). In ragione di tale principio, le autorità tributarie devono accertare ed applicare le imposte in modo uniforme ed in conformità con le leggi vigenti. In particolare, si stabilisce che le imposte non siano versate in maniera inferiore al dovuto, che non siano applicate ingiustificatamente, o che i rimborsi e le riduzioni di imposta non siano concessi o negati in modo non corretto.

Non è pertanto prevista una modifica dell'ammontare dovuto dal contribuente da parte del soggetto incaricato della riscossione.

Lo Stato può, tuttavia, rinunciare alle imposte con riferimento ad un caso concreto, se la riscossione risultasse “iniqua” e se la legge autorizzi lo Stato a rinunciarvi sulla base di ragioni di equità (ciò, tuttavia, accade raramente).

Ai sensi del § 156, comma 1, AO, il Ministero federale delle finanze può inoltre, al fine di semplificare l'amministrazione, stabilire con decreto (regolamento) che un'imposta non sia accertata ovvero riscossa se l'importo effettivamente da recuperare non superi € 25. Lo stesso vale per la modifica di un accertamento fiscale, se la differenza tra l'accertamento modificato e quello precedente non superi € 25. Secondo il § 1, comma 1, per. 1, del relativo regolamento sugli importi c.d. modesti, l'accertamento fiscale viene omesso se la differenza derivante da una modifica a favore del contribuente è di almeno € 10 o se è di almeno € 25 in caso di correzione a svantaggio del contribuente.

Non si procede alla riscossione delle somme dovute se l'ammontare è inferiore ad € 1. L'ammontare inferiore a € 3 per una imposta deve essere pagato soltanto se l'ammontare totale delle imposte dovute supera la soglia di € 3.

Le Autorità dei *Länder* (*Finanzämter*) possono inoltre concedere, sempre con riserva di revoca, la dilazione del debito tributario:

1. a propria discrezione (senza consultare un'autorità superiore):
  - a) per i debiti fino a € 100.000 senza limiti di tempo,
  - b) per importi superiori fino a 6 mesi;

2. con il consenso della Direzione Superiore delle Finanze:

- a) per i debiti fino a € 250.000 senza limiti di tempo,
- b) per importi superiori fino a 12 mesi;

3. con il consenso della più alta autorità finanziaria del *Land* in tutti gli altri casi.

Inoltre, in casi particolari in cui possono valere aspetti di equità (come le condizioni di particolare disagio economico del debitore) che impongono una diversa valutazione della situazione debitoria, le dette autorità sono autorizzate a concedere remissioni ovvero a rinunciare al credito, nei seguenti casi:

a) per importi fino a € 20.000 a propria discrezione senza dover consultare l'autorità superiore;

c) per importi fino a € 100.000, con l'approvazione della Direzione Superiore delle Finanze;

d) con l'approvazione della più alta autorità finanziaria del *Land* in tutti gli altri casi.

Con riferimento alle maggiorazioni per ritardi di pagamento ovvero alla previsione di sovrattasse di mora, la cui remissione parziale o totale appaia tuttavia necessaria per ragioni di iniquità, le autorità possono prevedere remissioni o rinunce anche in misura illimitata a propria discrezione.

Il contribuente può richiedere l'applicazione di tali misure, qualora si trovi in condizioni di disagio economico, alle Autorità dei *Länder*. Queste ultime, se ritengono fondata l'istanza del contribuente, devono richiedere l'autorizzazione a procedere alle Autorità gerarchicamente sovraordinate. La dilazione presuppone essenzialmente: (i) l'esistenza di una ingiustificata difficoltà causata al contribuente dall'immediata attività di riscossione; (ii) l'insussistenza di un pericolo per l'attività di riscossione; (iii) la richiesta di dilazione di pagamento effettuata per motivi diversi rispetto al versamento delle ritenute; (iv) l'eventuale versamento di somme a titolo di deposito cauzionale.

La scadenza del credito d'imposta può quindi essere differita dalle Autorità fiscali, discrezionalmente, mediante dilazione totale o parziale (§ 222), quando la riscossione immediata comporterebbe per il contribuente una notevole ed ingiustificata difficoltà ed il credito o la sua riscossione non sarebbe messo in pericolo dalla dilazione e purché sia possibile riprenderla successivamente in modo proficuo. Se non diversamente previsto, la dilazione deve essere concessa solo su istanza e dietro prestazione di una garanzia.

Un pagamento rateale può essere revocato dalle autorità tributarie qualora il contribuente diventi solvente.

Del resto, l'ente al quale è affidata la riscossione non gode di margini di discrezionalità nel decidere se le imposte devono essere riscosse, ma può individuare discrezionalmente le procedure fiscali da seguire al fine di riscuotere le somme dovute.

Per la scadenza dei vari crediti d'imposta bisogna infine distinguere in base al tipo delle imposte; essa opera quindi secondo le disposizioni contenute nelle singole leggi tributarie. Il termine stabilito per il pagamento delle maggiori imposte accertate è comunque (i) pari ad un mese dal ricevimento dell'avviso di accertamento se le imposte accertate eccedono il *quantum* già pagato dal contribuente; e (ii) immediatamente, se il contribuente non ha effettuato i pagamenti in acconto (v. § 36, comma 4, EStG, 31, comma 1, KStG, 20, comma 2, GewStG).

È infine prevista una procedura amministrativa interna attraverso la quale l'agente della riscossione può decidere di astenersi dal procedere con gli atti di riscossione coattiva, se non vi siano elevate probabilità di recuperare le somme o se i costi per il recupero non sono proporzionati all'ammontare da riscuotere (§ 261 AO). Il contribuente, tuttavia, non viene informato di una simile decisione perché potrebbe essere solo temporanea: la procedura di riscossione potrebbe infatti ricominciare nel momento in cui le probabilità di recupero delle somme tornassero ad essere concrete. La decisione non è soggetta al controllo giurisdizionale e non può essere riesaminata da altre autorità amministrative; può però essere riesaminata durante casuali controlli dell'*Audit Office*.

### **3.3. La procedura di esecuzione coattiva**

Nei casi in cui la realizzazione del credito di imposta non avvenga mediante l'adempimento spontaneo del contribuente, oppure qualora si renda necessario eseguire obblighi di carattere patrimoniale contenuti in atti amministrativi disattesi dal contribuente, si instaura la procedura di esecuzione coattiva (parte sesta, §§ 249-346 dell'*Abgabenordnung*).

Una particolarità del procedimento esecutivo sta nel fatto che l'ufficio che ha emanato l'atto di esecuzione (cioè l'Ufficio delle imposte o un Ufficio doganale principale) e l'autorità esecutiva (*Vollstreckungsbehörde*) sono coincidenti, per cui non è necessario un ulteriore atto che renda eseguibile l'atto amministrativo. L'accertamento è infatti il titolo esecutivo e per l'inizio della procedura esecutiva

non deve necessariamente essere seguito da un altro atto da notificare al contribuente, in quanto l'esecuzione può partire automaticamente se vi è pericolo per la riscossione. Occorre distinguere tra imposte non autoliquidate ed imposte autoliquidate: nel primo caso, l'atto di accertamento si configura come un atto amministrativo che costituisce titolo esecutivo volto a determinare l'ammontare dovuto ed è emesso dalle Autorità tributarie; nel secondo caso, invece, è la stessa dichiarazione presentata dal contribuente a costituire titolo esecutivo (v. § 218 AO).

Non è dunque previsto alcuno specifico titolo esecutivo o clausola esecutiva e neppure occorre coinvolgere gli organi giurisdizionali per procedere con la riscossione. Il contribuente dovrebbe ricevere la notifica di un atto che indichi la misura della riscossione che si vuole porre in essere una settimana prima di attuarla. È quindi in genere necessario dare notizia di queste misure stabilendo una data di scadenza. Questa notifica non è però obbligatoria e, in particolare, le Autorità tributarie possono astenersi dal notificare l'atto se la riscossione venisse messa a repentaglio dalla notifica stessa. L'agente della riscossione, del resto, non pone in essere le misure cautelari finalizzate alla conservazione del proprio credito. Questo in quanto le somme dovute a seguito della notifica di un avviso di accertamento, salva l'ipotesi della sospensione, divengono subito esigibili.

Per preparare l'esecuzione, le autorità tributarie possono indagare la situazione patrimoniale ed i redditi del debitore nei confronti del quale è rivolta la procedura esecutiva. L'esecuzione non è ammessa contro il *Bund*, né contro un *Land*. Negli altri casi, l'esecuzione contro persone giuridiche di diritto pubblico, soggette al controllo statale, è consentita solo previa approvazione della competente autorità di controllo, che determina sia il momento dell'esecuzione sia i beni da assoggettare a tale procedura coattiva.

Le forme di espropriazione forzata che l'autorità della riscossione può intraprendere sono sostanzialmente identiche a quelle previste dalle norme processualcivilistiche. La differenza più rilevante sta nel fatto che l'ente incaricato della riscossione, diversamente da qualsivoglia soggetto privato, non deve fare ricorso all'attività del giudice per procedere all'espropriazione, con la conseguenza che l'incasso del credito erariale è più celere rispetto all'incasso di crediti tra privati. Le procedure di espropriazione forzata includono: l'espropriazione immobiliare; l'espropriazione mobiliare; l'espropriazione per l'inizio di una procedura di fallimento (a discrezione dell'Amministrazione) e misure coercitive legali, quali sanzioni amministrative, esecuzione mediante sostituzione, esecuzione diretta (se l'azione richiesta non può essere sostituita).

Oltre alle disposizioni generali in merito all'esecuzione di crediti pecuniari, l'esecuzione forzata mobiliare (pignoramento di beni mobili e di crediti ed altri diritti patrimoniali), l'esecuzione forzata sul patrimonio immobiliare ed il sequestro dei beni, il Codice tributario disciplina anche l'arresto del debitore. Si prevede (§ 326 AO) che, su richiesta dell'autorità tributaria competente per la liquidazione dell'imposta, la pretura (*Amtsgericht*) possa ordinare l'arresto, quando è necessario garantire un'esecuzione forzata a carico del patrimonio dell'obbligato il cui esito sia a rischio. In taluni casi, come quello in cui l'obbligo da parte del debitore non è adempiuto entro il termine stabilito ovvero se questi si oppone all'obbligo, l'autorità tributaria può applicare una serie di misure coercitive. Se un pagamento a fini coercitivi nei confronti di una persona fisica è irrecuperabile, il tribunale di primo grado, su richiesta dell'autorità finanziaria e dopo aver sentito l'obbligato, può – ai sensi del § 334 – disporre una detenzione sostitutiva (a condizione, però, che nell'avvertimento relativo al pagamento ai fini coercitivi sia stato fatto riferimento ad una simile possibilità). In tal caso, la detenzione non può essere inferiore ad un giorno e non può superare le due settimane.

### **3.4. I tributi locali**

Le norme applicabili alle procedure per la riscossione per i *tributi locali* sono sostanzialmente identiche rispetto a quelle applicabili alla riscossione dei tributi erariali.

## **4. Le conseguenze economiche previste per ritardato e/o mancato pagamento delle imposte da parte del contribuente**

All'Autorità di riscossione non spetta alcun "aggio" o altro tipo di compensazione per l'attività di riscossione posta in essere contro il contribuente inadempiente o moroso. Il compenso per la riscossione non è quindi addebitato al contribuente, ma è un costo interno all'Amministrazione finanziaria che grava da ultimo sulla collettività, perché ricade nella fiscalità generale (al pari del servizio di gestione, verifica ed accertamento dei tributi). Si tratta infatti di un sistema di riscossione diretta da parte delle autorità fiscali.

Con particolare riferimento alla riscossione *coatta*, rimangono comunque a carico del debitore un contributo pari a € 26, in caso di pignoramento e/o sottrazione di beni mobili (inclusi documenti) da parte delle autorità fiscali

(diversamente da quanto accade nella fase monitoria in cui non sono previste spese a carico del contribuente). Inoltre, in caso di una vendita all'asta o di altro tipo di liquidazione dei beni del debitore, quest'ultimo deve pagare € 52.

A ciò si aggiungono eventuali spese anticipate dal fisco (di solito contenute) per corrispondenza (sono previste tariffe secondo il numero di pagine dattiloscritte), spese postali e di telefonia (chiamate non urbane), di trasporto e di custodia di beni sequestrati, ecc., spese anticipate a custodi, periti, costi bancari (ad es., per cambiare l'intestazione di un titolo) e simili spese sostenute nell'ambito dell'esecuzione. Dette spese sono a carico del debitore.

Inoltre, in caso di mancato o ritardato pagamento viene richiesto al contribuente per ciascun mese di ritardo iniziato il pagamento di una soprattassa pari all'1% degli arretrati, per il pagamento avvenuto con un ritardo superiore ai tre giorni (§ 240 AO). Non si tratta di una misura penale ma amministrativa, che non ha carattere punitivo, ma che è tesa, da una parte, a costituire uno strumento di pressione affinché il contribuente paghi in tempo, dall'altra (e secondariamente) a compensare le Autorità per il ritardo nel ricevere le imposte e per le spese amministrative ad esso conseguenti.

Inoltre, agli importi da riscuotere viene applicato un tasso di interesse pari allo 0,5% mensile (§ 238 AO). Non vi è una relazione con il tasso di mercato.

Le "sanzioni" applicabili all'omesso e/o al tardivo pagamento dei tributi locali sono le stesse applicabili ai tributi erariali. Non è previsto alcun compenso per lo svolgimento dell'attività di riscossione (in quanto l'ente che svolge la riscossione dei tributi locali ha natura di diritto pubblico).

Nei soli casi in cui si verifichi un illecito amministrativo (*Ordnungswidrigkeit*) o addirittura un atto penalmente rilevante può essere inflitta una vera e propria sanzione pecuniaria o altra sanzione penale, anche significativa (cfr. §§ 369 ss AO).



# REGNO UNITO

a cura di Sarah Pasetto

## 1. Introduzione

Nel Regno Unito, la disciplina relativa alla riscossione dei crediti in ambito civile (sia fiscali sia da privati) è stata oggetto di un profondo intervento di razionalizzazione agli inizi degli Anni Duemila, ad opera della legge intitolata *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* (in particolare, la *Part 3*) e dei provvedimenti normativi di rango secondario emanati in un secondo tempo per puntualizzare le previsioni della legge, specie con riguardo ai dettagli della procedura di riscossione ed alle tariffe ad essa relative. In sintesi, l'agenzia fiscale britannica (la *Her Majesty's Revenue and Customs*, di seguito HMRC<sup>1</sup>) è abilitata dal 2009 a rivolgersi ad agenzie private di riscossione per attuare le procedure volte a recuperare i crediti fiscali (noti nell'ordinamento come *Crown debt* o *tax debt*); le agenzie sono selezionate a seguito di una gara d'appalto indetta dall'Esecutivo. Le agenzie vengono remunerate per i propri servizi in parte con la somma stanziata, tratta da fondi pubblici, per l'appalto ed in parte dalle tariffe, dagli oneri e dalle spese che, ai sensi della normativa suddetta, gli agenti di riscossione hanno il diritto di chiedere ai contribuenti morosi o inadempienti.

Negli ultimi anni, l'Esecutivo ha notevolmente aumentato il ricorso alle agenzie esterne di riscossione: se nel 2014 la HMRC aveva chiesto alle agenzie di recuperare crediti per un ammontare complessivo di 6,8 milioni di sterline, nel 2018 la cifra era di 26,3 milioni di sterline<sup>2</sup>. Il rapido incremento è stato dovuto alle pressioni, subite dall'agenzia delle entrate britannica, di aumentare il più possibile il volume delle riscossioni. Tuttavia, la decisione di introdurre l'utilizzo dei servizi privati di riscossione aveva generato notevole scontento nel pubblico ed un crescente numero di reclami formali a causa delle modalità spesso assai brusche impiegate dalle stesse agenzie. Inoltre, nella maggior parte dei casi, le

---

<sup>1</sup> Formalmente, si tratta di un dipartimento governativo non ministeriale che tra i propri compiti annovera anche il versamento di alcune tipologie di sussidio statale e l'amministrazione di diversi regimi regolatori, tra cui quello sul salario minimo nazionale.

<sup>2</sup> Dal 2011, la spesa complessiva sostenuta dalla HMRC per i servizi delle agenzie esterne di riscossione è stata di 140 milioni di sterline. V. E. AGYEMANG, *HMRC quadruples spending on private debt collectors*, in *Financial Times*, 29 aprile 2019, <https://www.ft.com/content/56e1e4f6-6825-11e9-9adc-98bf1d35a056>.

agenzie esterne erano state contattate per recuperare crediti fiscali causati dall'erogazione eccessiva di prestazioni di previdenza sociale o di crediti fiscali – pertanto, la percezione era che l'Esecutivo faceva uso di metodi intimidatori essenzialmente per rimediare ai propri errori, peraltro a danno soprattutto delle fasce più deboli della società. La questione ha ormai assunto una certa urgenza, anche alla luce del fatto che i debiti nei confronti dello Stato sono aumentati nel corso degli anni, e non potranno che lievitare ulteriormente a seguito dell'impatto economico della pandemia di Covid-19<sup>3</sup>.

L'Esecutivo ha introdotto una serie di misure per tentare di rimediare ai problemi riscontrati. Nel 2017 ha introdotto i cc.dd. *Fairness Principles* (principi di equità), volti ad assicurare l'equità nell'esercizio della facoltà di condivisione dei dati tra agenzie dell'Esecutivo ai fini della riscossione dei crediti dello Stato<sup>4</sup>. Nel 2019, è stato istituito il *Money and Pensions Service*, incaricato della gestione e del controllo della fornitura di consulenze fiscali gratuite al pubblico<sup>5</sup>. Infine, nel giugno 2020, l'Esecutivo ha indetto una consultazione pubblica allo scopo di migliorare ulteriormente l'equità del sistema per la riscossione coatta<sup>6</sup>. Dalla consultazione, conclusa nel settembre 2020, sono emerse diverse raccomandazioni, tra cui soprattutto la proposta della stesura di un *Government*

---

<sup>3</sup> Alla fine dell'anno finanziario 2019-2020, si è stimato che il debito nei confronti di organi dello Stato fosse di 16,1 miliardi di sterline, mentre, per esempio, 1,3 milioni di nuclei familiari non sarebbero riusciti a pagare le tasse comunali a causa della pandemia (in Inghilterra, il mancato pagamento di queste tasse può comportare anche una pena detentiva): J. EVANS, *Debts to public bodies: are Government debt collection practices outdated?* House of Commons Library, Briefing Paper n. 9007, 2020, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9007/>.

<sup>4</sup> I *Principles* fanno parte del *Code of Practice* predisposto a seguito del *Digital Economy Act 2017*, in materia di digitalizzazione dell'economia britannica. In particolare, si esortano le autorità coinvolte a distinguere tra le persone che non sono in grado di pagare a causa di ristrettezze economiche, quelle che sono in grado di pagare ma hanno bisogno di un sostegno economico e quelle che sono in grado di pagare ma scelgono semplicemente di non farlo. I *Principles* ribadiscono che la condivisione di dati agevolerà questa classificazione e che, comunque, è necessario assicurarsi che i singoli piani di pagamento siano efficaci e sostenibili. Per il testo completo dei *Principles*, v. par. 3.4, *The Fairness Principles for data sharing under the debt power*, <https://www.gov.uk/government/consultations/digital-economy-act-part-5-data-sharing-codes-and-regulations/information-sharing-code-of-practice-public-service-delivery-debt-and-fraud#the-fairness-principles-for-data-sharing-under-the-debt-power>.

<sup>5</sup> Per gli anni 2020-21, l'Esecutivo si è impegnato a erogare al *Service* finanziamenti per un totale di 64,6 milioni di sterline, a cui si aggiungono altri 37,8 milioni di sterline accessibili direttamente dagli organi che forniscono le consulenze, in modo tale che possano far fronte alle esigenze relative al Covid-19. L'indirizzo del sito *Internet* del *Money and Pensions Service* è il seguente: <https://moneyandpensionservice.org.uk/>.

<sup>6</sup> CABINET OFFICE, *Fairness in government debt management: a call for evidence*, 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/895296/Fairness\\_in\\_gov\\_debt\\_management\\_Call\\_for\\_evidence\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/895296/Fairness_in_gov_debt_management_Call_for_evidence_WEB.pdf).

*Debt Management Bill*, ovvero di una legge sulla gestione del debito con l'Esecutivo. La legge dovrebbe, tra l'altro, incorporare i *Fairness Principles* e creare un organo unificato per la gestione del debito presso l'Ufficio del Gabinetto del Primo ministro, nonché obbligare i diversi organi coinvolti ad aggiornare e pubblicare le proprie prassi relative ai rapporti con i debitori che versano in situazioni economiche vulnerabili. Ad oggi, tuttavia, un tale disegno di legge non è ancora stato formalmente presentato in Parlamento.

Nel giugno 2020, è stato stipulato un accordo tra il *Crown Commercial Service* e la società privata Qualco, che gestisce il c.d. *Debt Market Services framework*; l'accordo permette agli organi dell'Esecutivo di accedere a un sistema centralizzato di analisi dei dati, consulenza, riscossione, servizi relativi al contenzioso ed eventuali misure di esecuzione coatta. Il *framework* dovrebbe consentire alle autorità di meglio identificare e comprendere i contribuenti in difficoltà e facilitare la formulazione della soluzione più idonea<sup>7</sup>.

L'Esecutivo ha inoltre predisposto il *Debt Respite Scheme* (noto come il *Breathing Space*), che si applica alla maggior parte dei debiti nei confronti dello Stato. Lo *Scheme* concede un periodo di 60 giorni in cui il contribuente deve continuare a pagare le somme dovute, ma sono sospesi i relativi interessi e supplementi, nonché ogni possibilità di riscossione forzata. Il programma è accessibile solo previa consulenza da parte di un consulente per il debito fiscale. I contribuenti possono avvalersi del programma solamente una volta ogni dodici mesi<sup>8</sup>. I creditori possono richiedere il controllo della decisione di concedere l'accesso allo *Scheme* direttamente al consulente che lo ha concesso; qualora questi rifiuti di revocare la concessione dello *Scheme*, i creditori possono agire in giudizio<sup>9</sup>. Lo *Scheme* entrerà in vigore il 4 maggio 2021.

---

<sup>7</sup> V, per ulteriori dettagli, <https://www.qualco.co.uk/news/can-the-public-sector-improve-collections-post-covid/>.

<sup>8</sup> Queste condizioni vengono meno per i contribuenti morosi che sostengono un percorso di cure per la salute mentale, se presentano una certificazione sanitaria valida allo scopo; inoltre, in questi casi, lo *Scheme* si applica per la durata del trattamento, con l'aggiunta di 30 giorni.

<sup>9</sup> Per ulteriori dettagli, v. <https://www.gov.uk/government/publications/debt-respite-scheme-breathing-space-guidance/debt-respite-scheme-breathing-space-guidance-for-creditors#starting-a-breathing-space>.

## 2. La disciplina della riscossione dei crediti dello Stato (*Crown debt*)

Nel Regno Unito, le principali tasse sulle persone giuridiche e sulle persone fisiche sono l'imposta sui redditi (tra cui quelli derivanti da lavoro autonomo e dipendente, dalle prestazioni pensionistiche e dai dividendi provenienti da investimenti), i contributi versati alla *National Insurance*<sup>10</sup>, le imposte sul valore aggiunto e l'imposta sulle società. L'imposizione sui redditi da lavoro autonomo e da lavoro dipendente (o da pensione) costituisce la fonte primaria del gettito fiscale del Regno Unito, formandone circa il 30%. Il Regno Unito utilizza un sistema progressivo, in cui il reddito che eccede lo sgravio fiscale è tassato secondo una serie di aliquote<sup>11</sup>.

Nel caso del lavoro dipendente, le imposte vengono versate secondo il sistema "*Pay-as-you-earn*" ("PAYE"), secondo cui è il datore di lavoro (o il soggetto erogatore delle pensioni) a trattenere alla fonte le somme destinate al fisco ed è sua responsabilità trasmetterle all'ente interessato. A tal fine, ogni contribuente è munito di un c.d. *tax code* (numero tributario), in base al quale il datore di lavoro calcola l'ammontare da versare. Per il lavoro autonomo, invece, è stabilito un sistema di autovalutazione fiscale (*Self Assessment*), da computare annualmente. Questo sistema prevede una serie di esenzioni (in particolare, per determinati sussidi) e detrazioni<sup>12</sup>.

Il sistema fiscale e, specialmente, la procedura di riscossione rimangono tendenzialmente entro il contesto amministrativo, piuttosto che giudiziale; l'intervento del giudice si ha solitamente nel caso dei debitori più recalcitranti (v. *infra*, par. 3.). Il coinvolgimento diretto dell'agenzia fiscale in ogni stadio della riscossione permette la formazione di accordi di dilazione e/o riduzione (e in casi eccezionali, addirittura l'eliminazione) del debito fiscale, i cc.dd. *Time to Pay*

---

<sup>10</sup> Un sistema di tassazione a carico di lavoratori e datori di lavoro il cui gettito è destinato principalmente al finanziamento di *benefit* pubblici.

<sup>11</sup> Per l'anno fiscale 2021-2022, lo sgravio fiscale è pari a 12.570 sterline.

Per i redditi da lavoro, l'aliquota iniziale (*basic rate*, imponibile per i redditi fino a £ 50.270) è del 20%; quella successiva (*higher rate*, per i redditi tra £ 50.271 e £ 150.000) del 40%; quella più elevata (*additional rate*, per i redditi superiori a £ 150.000) del 45%.

<sup>12</sup> Quali, ad esempio, sussidi a sostegno delle spese abitative, crediti pensionistici, sussidi di maternità e detrazioni per il lavoro dipendente o per lo stato coniugale (v. <https://www.citizensadvice.org.uk/debt-and-money/tax/what-is-taxable-income/taxable-and-non-taxable-income/>).

*Agreements*<sup>13</sup>. Alla luce di questa possibilità, nel 90% dei casi, i contribuenti adempiono ai propri obblighi fiscali, versando le cifre dovute nei tempi utili. La riscossione forzata e, in particolare, il recupero tramite agenzie private, tende ad essere percepita come una soluzione estrema.

### **3. Le modalità “interne” di recupero dei crediti dello Stato**

Per i casi in cui i contribuenti rimangono inadempienti o morosi, la HMRC ha diversi strumenti a disposizione.

L'agenzia può procedere alla riscossione prelevando le somme dallo stipendio, dagli introiti o dalla pensione dell'interessato; tale opzione può essere impiegata anche se si registrano mancanze nelle somme dovute per le tasse determinate in autonomia per il lavoro autonomo o se l'Esecutivo ha erroneamente concesso dei crediti fiscali eccessivi rispetto a quelli spettanti all'interessato<sup>14</sup>.

In secondo luogo, la HMRC può effettuare un prelievo dal conto bancario dell'interessato, strumento noto come il *direct recovery of debt* (recupero diretto del debito). Questo rimedio è applicabile se il contribuente moroso, a seguito di diversi solleciti e visite personali da parte dell'agenzia del fisco volte a cercare di raggiungere un accordo sul pagamento, si sia ripetutamente rifiutato di versare le somme dovute. L'agenzia fiscale deve assicurarsi che il contribuente sia stato

---

<sup>13</sup> I *Time to Pay Arrangements* prevedono un calendario per il versamento a rate delle cifre dovute, che possono essere talvolta ridotte per venire incontro alle difficoltà oggettive del contribuente. Secondo stime del marzo 2019, la HMRC aveva stipulato *Arrangements* con circa 795.000 soggetti, per un valore di oltre 2,3 miliardi di sterline. I contribuenti dovrebbero contattare la HMRC prima della scadenza del pagamento, ma è possibile giungere ad un accordo con l'agenzia anche successivamente a quella data. Le sanzioni vengono annullate del tutto se si è giunti ad un accordo prima della scadenza e se l'accordo viene costantemente rispettato, ma rimangono da versare gli interessi rispetto alle somme dovute. La HMRC, prima di accettare di giungere ad un accordo, valuta una serie di criteri, tra cui i precedenti fiscali del contribuente ed il suo piano di versamento, al fine di verificare se l'agenzia sarà in grado di recuperare l'intera somma dovuta. Se il contribuente viene meno al piano concordato, la HMRC può intraprendere diverse misure, tra cui misure esecutive, e revocare l'idoneità del soggetto a stipulare ulteriori piani di pagamento. Il contribuente può chiedere la valutazione della propria idoneità ad ottenere un *Time to Pay Arrangement* in qualsiasi momento, anche se un procedimento di recupero crediti è in corso. Gli accordi hanno di solito una durata compresa tra sei mesi ed un anno (i nuovi obblighi fiscali non vengono sospesi), con una durata massima di cinque anni. In genere, circa il 90% degli *Arrangements* viene osservato e le somme dovute sono versate interamente.

<sup>14</sup> Per redditi equivalenti a 30.000 sterline, la HMRC può prelevare fino a 3.000 sterline; per redditi superiori, la cifra soggetta al prelievo può raggiungere anche un massimo di 17.000 sterline, nel caso dei redditi superiori alle 90.000 sterline.

avvisato anticipatamente in forma scritta e che, a seguito del prelievo forzoso, rimangono almeno 5.000 sterline sul conto dell'interessato.

La HMRC può citare in giudizio il debitore. Si tratta di un metodo particolarmente delicato e di "ultima istanza", poiché si mette il contribuente a rischio di dover sostenere, oltre alle tasse dovute, anche le tariffe giudiziali ed i costi legali della stessa agenzia delle entrate. Se, a seguito della decisione giudiziale, il debito permane, la HMRC può ottenere un'ordinanza giudiziale volta a permettere il pignoramento dei beni (nel qual caso si applica la disciplina di cui si dirà *infra*, par. 7.) o, nel caso di persone giuridiche, chiudere l'impresa o dichiararne la bancarotta. Inoltre, per i procedimenti avviati per cifre superiori a 2.000 sterline, si ha anche la possibilità di trattenere le somme dovute dagli introiti dell'interessato e di chiedere ad un debitore del contribuente moroso di coprire la somma dovuta al fisco.

#### **4. Le agenzie private di riscossione**

La HMRC può avvalersi dei servizi di agenzie private di riscossione per recuperare i crediti nei confronti dei contribuenti. La procedura per questa tipologia di riscossione è disciplinata dalla *Part 3 del Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*<sup>15</sup>, nonché da atti normativi secondari quali le *Taking Control of Goods Regulations 2013*, le *Taking Control of Goods (Fees) Regulations 2014* e le *Certification of Enforcement Agents Regulations 2014*<sup>16</sup>.

Lo *Schedule 12* dell'*Act* dà al ministro competente la facoltà di emanare provvedimenti normativi secondari in cui precisare le tariffe, gli oneri e le spese che possono essere chieste al contribuente moroso relativamente alla presa di possesso dei beni (tra cui, ad esempio, le tariffe spettanti un agente di riscossione per questa presa di possesso). Le *Taking Control of Goods (Fees) Regulations 2014* stabiliscono anche quando e come poter recuperare tali somme dal contribuente, nonché quando potranno essere sottratte dai proventi della vendita dei beni pignorati.

Le agenzie private di riscossione sono regolamentate ed autorizzate ad esercitare dall'autorità di vigilanza sulle attività finanziarie, la *Financial Conduct*

---

<sup>15</sup> Consultabile *on line* alla pagina <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/notes/contents>.

<sup>16</sup> Rispettivamente, S.I. 1894/2013, reperibile *on line* alla pagina [www.legislation.gov.uk/uksi/2013/1894/pdfs/uksiem\\_20131894\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/1894/pdfs/uksiem_20131894_en.pdf), S.I. 1/2014, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/1/contents/made>, e S.I. 421/2014, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/421/contents/made>.

*Authority* (FCA). La FCA interviene sull'operato delle agenzie per mezzo di linee guida, le quali non hanno rango legislativo ma costituiscono una sintesi ed una interpretazione dell'insieme delle norme legislative rilevanti. Inoltre, l'adesione alle linee guida predisposte è condizione necessaria per l'autorizzazione ad operare delle agenzie.

Rileva in particolare la *Section 7.3* del *Consumer Credit Sourcebook* predisposto dalla FCA, sul “[t]rattamento dei clienti inadempienti e morosi (compreso il pignoramento): creditori, proprietari e riscossori”<sup>17</sup>, di cui si darà conto delle principali previsioni.

Le agenzie di riscossione sono tenute a porre in essere *policies* e procedure chiare, efficaci ed adeguate per gestire i contribuenti morosi, in particolare assicurando che ricevano un trattamento equo ed opportuno soprattutto quei contribuenti provenienti dalle fasce più vulnerabili della società (quali, ad esempio, coloro che sono affetti da disabilità mentali)<sup>18</sup>. Ai contribuenti deve essere comunque riservato un trattamento di tolleranza e di dovuto riguardo, ad esempio valutando se possa essere opportuno ridurre o persino eliminare gli interessi o le penalità che normalmente dovrebbero essere imposte al soggetto moroso, qualora sia comprovato che questi è solo difficilmente in grado di adempiere ai pagamenti. Parimenti, si deve valutare se si possa accordare la dilazione nei pagamenti o accettare pagamenti in natura<sup>19</sup>. L'agenzia può anche rinviare i contribuenti a centri di consulenza fiscale non a fini di lucro<sup>20</sup>. Le agenzie non possono adottare una *policy* secondo cui si rifiutino categoricamente di negoziare con i contribuenti che stiano sviluppando un piano per il pagamento<sup>21</sup>. Inoltre, le agenzie non possono fare pressioni sui contribuenti affinché accettino di pagare il debito in un'unica rata, in un numero assai limitato di rate od entro un lasso di tempo irragionevolmente breve se ciò avrebbe conseguenze deleterie per la situazione finanziaria dei contribuenti; ancora, non possono spingere i contribuenti a far fronte al debito mediante la vendita dei propri beni o la contrazione di ulteriori debiti<sup>22</sup>. Le agenzie devono sospendere i

---

<sup>17</sup> <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/CONC.pdf>, aggiornato da ultimo nel 2013.

<sup>18</sup> Parr. 7.2.1 ss.

<sup>19</sup> Par. 7.3.5.

<sup>20</sup> Par. 7.3.7A. particolarmente attivo nel settore è il *Citizens' Advice*, il quale ha diversi *Bureau* dislocati in tutto il Regno Unito (si v. la pagina <https://www.citizensadvice.org.uk/debt-and-money/> per l'assistenza che fornisce relativamente al debito). Si stima che, nel 2019, il 42% delle consulenze richieste ai *Bureau* riguardasse proprio i debiti con lo Stato: EVANS, cit.

<sup>21</sup> Par. 7.3.9.

<sup>22</sup> Par. 7.3.10.

tentativi attivi di recupero per un periodo di tempo ragionevole (solitamente, trenta giorni), se il contribuente moroso attesta che sta sviluppando un piano di pagamento<sup>23</sup>. Le agenzie non possono intraprendere azioni sproporzionate rispetto ai contribuenti morosi o inadempienti; in particolare, non possono chiedere un'ordinanza giudiziale che obblighi alla vendita dei beni del soggetto o che ne dichiari la bancarotta se non siano state previamente esaminate strade alternative<sup>24</sup>.

## 5. La procedura di riscossione

Nel momento in cui l'imposta è in scadenza ed è esigibile, il riscossore è obbligato a chiedere il versamento delle somme assegnate alla sua responsabilità<sup>25</sup>. L'obbligo si estende, naturalmente, anche alle agenzie di riscossione alle quali la HMRC rinvia l'onere del debito fiscale. Dunque, con riguardo alla riscossione ad opera di agenzie private, se l'imposta non è stata versata entro la scadenza prevista, se l'agenzia fiscale lo ritiene opportuno, ed in assenza di un accordo *Time to Pay* (v. *supra*, par. 2.), la somma viene notificata al servizio di riscossione affinché venga avviata la procedura per il pignoramento dei beni (*taking control of goods*, istituto tuttora noto nell'Irlanda del Nord come *distrain*)<sup>26</sup>.

In genere, il primo passo è quello di notificare per scritto al contribuente moroso la richiesta del pagamento della somma precisata, di solito segnalando la possibilità di incorrere in responsabilità penali.

Il soggetto riscossore ha il diritto di pignorare i beni mobili del contribuente, beni di natura sia personale sia professionale. Sono assolutamente tutelati dal pignoramento i beni immobili (i terreni, l'abitazione personale del contribuente moroso) ed i beni intangibili, quali ad esempio diritti d'affitto o di autore. Possono dunque essere pignorati beni quali gli autoveicoli, i furgoni ed i camion; l'oggettistica d'ufficio; oggetti di arredamento ed oggetti elettronici; titoli azionistici. Per contro, nel caso di una persona giuridica, non possono essere pignorati tutti quegli oggetti necessari per svolgere l'attività professionale, a meno che non vi siano altri beni adatti al pignoramento; nel caso delle persone fisiche,

---

<sup>23</sup> Par. 7.3.11.

<sup>24</sup> Par. 7.3.14.

<sup>25</sup> *Section 951, Income Tax Act 2007.*

<sup>26</sup> Potere sancito nella *Section 127 del Finance Act 2008.*

non possono essere pignorati gli oggetti domestici di uso quotidiano, quali letti o utensili da cucina, nonché, come accennato, la stessa abitazione del contribuente. Il riscossore non ha il diritto di forzare l'ingresso nei locali del contribuente per eseguire il pignoramento in assenza di un mandato giudiziale allo scopo, il quale può essere emesso anche da un giudice di pace. In ogni caso, l'ingresso forzoso può avvenire solamente in ore diurne ed alla presenza di un agente di polizia.

Si sottolinea che la legge che disciplina i periodi di prescrizione (*Limitation Act 1980*), stabilendo che il creditore ha in genere sei anni di tempo per riscuotere le somme dovute, non si applica ai debiti dovuti alla Corona, tra cui quelli derivanti dal mancato pagamento dell'imposta sul reddito, eventuali erogazioni eccessive per prestazioni di sicurezza sociale e le imposte comunali.

A causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19, i pignoramenti sono stati sospesi dal 13 novembre 2020 all'11 gennaio 2021<sup>27</sup>. Le procedure sono poi riprese, con l'obbligo di osservare il distanziamento sociale ed altre misure sanitarie atte a contrastare la diffusione del virus<sup>28</sup>.

## **6. Le forme di remunerazione del gestore del servizio di riscossione**

Come accennato, l'Esecutivo britannico intrattiene rapporti con le agenzie private di riscossione dal 2009, coinvolgendole nel solo contesto delle procedure esecutive (*enforcement procedures*). Nel 2011, l'Esecutivo aveva avviato una gara di appalto<sup>29</sup>, del valore complessivo di 70 milioni di sterline, per la scelta di dieci agenzie di riscossione alle quali assegnare un contratto di durata biennale; la cifra complessiva doveva essere divisa equamente tra le agenzie che si fossero aggiudicate l'appalto. Sono attualmente otto le agenzie di riscossione ufficialmente impegnate con la HMRC; le agenzie aggiudicatrici sono elencate

---

<sup>27</sup> I *Public Health (Coronavirus) (Protection from Eviction and Taking Control of Goods) (England) Regulations 2020*, regulation 3.

<sup>28</sup> Le relative raccomandazioni dell'Esecutivo sono reperibili all'indirizzo <https://www.gov.uk/government/publications/working-safely-during-covid-19-enforcement-agents-bailiffs/working-safely-during-covid-19-enforcement-agents-bailiffs>.

<sup>29</sup> <https://data.gov.uk/data/contracts-finder-archive/contract/362428/>.

sul sito *Internet* del Governo<sup>30</sup>. Sono reperibili su *Internet* anche gli accordi quadro stipulati tra l'Esecutivo e le singole agenzie<sup>31</sup>.

Secondo tali accordi, le agenzie possono chiedere un compenso – comprensivo dell'IVA – alla HMRC tramite fattura, solamente su commissione e relativamente all'entità del debito effettivamente riscosso. Le percentuali delle commissioni sono state predeterminate dalla HMRC, in base ai rilievi ottenuti da un progetto sperimentale in cui si era collaudato il ricorso alle agenzie di riscossione e si era individuata la somma complessiva originariamente stanziata per l'esecuzione dei contratti; tali percentuali sono pubblicate nelle appendici degli accordi stessi. Secondo gli accordi quadro, le commissioni possono essere modificate qualora si decidesse di estendere la durata dell'accordo, nonché nei casi in cui l'entità dei crediti, la loro anzianità e/o il loro valore è sufficientemente variabile da giustificare lo svolgimento di un c.d. "mini-concorso" tra le agenzie aggiudicatrici al fine di determinare una nuova commissione. In ogni caso, ogni nuovo accordo sulle percentuali richiede la forma scritta. L'ammontare delle commissioni non è, però, pubblicamente reperibile.

## **7. L'incidenza della remunerazione sui contribuenti**

Come si è visto (*supra*, par. 4.), le agenzie di riscossione private che si siano aggiudicate il relativo appalto indetto dall'Esecutivo sono pagate mediante fondi pubblici. In senso lato, dunque, tutti i soggetti contribuenti sostengono le spese relative alla remunerazione dei soggetti terzi incaricati del recupero dei crediti fiscali.

Più specificamente, e come accennato in precedenza (v. *supra*, par. 4.), dall'aprile 2014 la HMRC impone delle tariffe nei confronti dei contribuenti in mora in tutti i casi in cui determina l'opportunità di intraprendere misure esecutive (di qualsiasi natura). L'innovazione si è resa necessaria poiché l'insufficienza della remunerazione previamente stabilita portava gli agenti riscossori ad intraprendere comportamenti inopportuni per assicurare che l'agenzia di appartenenza ottenesse il pagamento, quale ad esempio l'accelerazione indebita della procedura di riscossione oppure pressioni inopportune per il pagamento. Il riferimento normativo per questa imposizione è sancito nelle *Taking Control of*

---

<sup>30</sup> <https://www.gov.uk/if-you-dont-pay-your-tax-bill/debt-collection-agencies>.

<sup>31</sup> V., a titolo esemplificativo, <https://www.crowncommercial.gov.uk/agreements/RM6208> e <https://data.gov.uk/data/contracts-finder-archive/download/362428/cd0fbb6d-3fc6-4178-913d-81419034afa3>

*Goods (Fees) Regulations 2014*; le note esplicative pubblicate a commento del regolamento stabiliscono che le tariffe debbano essere riviste annualmente ed eventualmente aumentate, in linea con l'inflazione.

Le tariffe vengono calcolate in base alla “fase” di riscossione in questione e possono essere trattenute dai proventi dell'eventuale vendita di beni pignorati. Per quanto riguarda le fasi, secondo la *regulation 5*, queste sono tre<sup>32</sup>: la fase dell'adempimento (*compliance stage*), che include tutte le attività relative all'esecuzione, a partire dalla comunicazione delle istruzioni, all'agente di riscossione, perché avvii la procedura di riscossione fino al momento dell'inizio dell'esecuzione stessa; la fase dell'esecuzione (*enforcement stage*), che inizia con la prima visita ai locali del contribuente moroso fino al momento dell'inizio della vendita o altro trattamento dei beni pignorati<sup>33</sup>; e la fase della vendita (*sale or disposal stage*), che include tutte le fasi relative all'esecuzione, a partire dalla visita ai locali in questione allo scopo di trasportare i beni verso il luogo della vendita od all'inizio dei preparativi per la vendita (se questa avverrà negli stessi

---

<sup>32</sup> Ai sensi della *regulation 6*, nei casi in cui il potere di esecuzione sia stato concesso mediante un'ordinanza giudiziale emessa dalla *High Court*, la seconda fase (dell'esecuzione) è divisa in due parti, a seconda del conclusione o meno, tra l'agente di riscossione ed il contribuente, di un c.d. *controlled goods agreement* (l'agente riscossore elenca i beni soggetti al pignoramento e conclude con il contribuente un piano di pagamento; se il contribuente viene meno agli obblighi stabiliti ai sensi del piano, il riscossore procede al pignoramento dei beni elencati). In caso affermativo, vi è una prima fase di esecuzione (*first enforcement stage*), che comprende le attività relative all'esecuzione a partire dalla prima visita ai locali in questione fino all'espletamento o all'eventuale violazione dell'accordo. In caso contrario, si ha la seconda fase di esecuzione (*second enforcement stage*), che comprende tutte le attività relative all'esecuzione, dalla prima visita ai locali fino all'inizio della fase della vendita. Se avviene una violazione dell'accordo, il *second enforcement stage* include le attività di riscossione a partire dalla violazione fino all'inizio della vendita.

Nella sentenza *Just Digital Marketplace Ltd v High Court Enforcement Officers Association and Others* [2021] EWHC 15 (QB), resa dalla *High Court* l'8 gennaio 2021, un *controlled goods agreement* può essere concluso anche mediante collegamento audiovisivo da remoto; non è necessario che l'agente riscossore si rechi presso il debitore, a condizione che sia in grado di identificare i beni del debitore e che osservi le altre norme applicabili. In questi casi, gli agenti riscossori potrebbero addebitare una tariffa ridotta per i loro servizi. Il giudice ha raggiunto le proprie conclusioni alla luce della lettera del *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* e delle relative norme di legislazione secondaria. Secondo il giudice, la pandemia di Covid-19 era un ulteriore elemento di cui tener conto nel valutare l'opportunità di usare la modalità da remoto anche nell'immediato, in attesa della disciplina parlamentare relativa alla sua adozione a lungo termine.

<sup>33</sup> Le tariffe e le spese relative alla fase dell'esecuzione non possono essere recuperate dai debitori “vulnerabili” – termine deliberatamente non definito dalla normativa, ma che comprende ad esempio le persone affette da disabilità mentale, quelle che abbiano recentemente subito un grave lutto familiare o donne in stato di gravidanza – a meno che l'agente di riscossione non abbia concesso al debitore un'opportunità adeguata di ottenere assistenza e consulenza (*regulation 12*).

locali), fino al completamento del processo di vendita, compresa la distribuzione dei proventi. Inoltre, secondo la *regulation* 8, l'agente di riscossione ha la facoltà di chiedere al contribuente moroso il rimborso dei costi sostenuti per l'immagazzinamento dei beni che siano sequestrati al fine del pignoramento<sup>34</sup>, per l'assunzione di un fabbro per poter accedere ai locali (nei casi previsti dalla legge), per la corresponsione delle tariffe giudiziali relative a qualsiasi richiesta ragionevolmente avanzata dall'agente di riscossione.

Sono rimborsabili con i proventi della vendita (all'asta o privata) anche tutte le spese relative alla stessa operazione, tra cui la commissione spettante al venditore, le spese di trasporto, vitto e alloggio del venditore e, nella misura ragionevole, le spese di pubblicizzazione della vendita (*regulation* 9). Nella distribuzione dei proventi della vendita, le somme spettanti all'agente di riscossione relative alla fase della conformità hanno la precedenza, anche rispetto ai crediti dello Stato; ciò per evitare la adozione, da parte delle agenzie di riscossione, di pratiche abusive per venire incontro alle proprie esigenze di bilancio, pratiche che, come si è accennato, la stessa innovazione legislativa mirava a contrastare. Non appena liquidate queste somme, i proventi verranno distribuiti in maniera proporzionale rispetto all'ammontare da recuperare e qualsiasi altra tariffa o spesa sostenuta dall'agente di riscossione che non sia già stata ripagata.

---

<sup>34</sup> I beni pignorati devono essere conservati in un luogo sicuro adibito allo scopo per cinque giorni e le relative spese sono a carico del contribuente moroso. Se entro questo periodo di tempo il contribuente non salda il debito con il fisco, i beni vengono venduti all'asta pubblica. Se la vendita produce una somma superiore alla cifra dovuta al fisco, l'eccesso viene restituito al contribuente. Se invece la somma ottenuta non è sufficiente per coprire il debito fiscale, il contribuente resta obbligato per l'ulteriore somma.

# SPAGNA

a cura di Carmen Guerrero Picó

## 1. Introduzione

La Spagna<sup>1</sup> ha adottato un sistema di gestione diretta per la riscossione dei crediti a livello statale, mentre a livello autonomico e locale l'ordinamento prevede alcune forme di collaborazione.

Nonostante la riscossione dei crediti sia affidata di norma agli stessi enti impositori, oppure ad altri organismi di natura pubblica, nel caso specifico della riscossione dei tributi locali, gli enti impositori hanno la possibilità di avvalersi di ausiliari di natura privata. Anticipiamo sin da ora che questi ultimi ricevono una remunerazione che non è addebitata al contribuente, ma che è corrisposta dagli enti locali.

La riscossione dei crediti dello Stato è disciplinata principalmente dagli artt. 160 ss. della legge n. 58/2003, del 17 dicembre, *Ley General Tributaria*<sup>2</sup> (d'ora in avanti, LGT) e dal regio decreto n. 939/2005, del 29 luglio, recante il *Reglamento General de Recaudación*<sup>3</sup> (d'ora in avanti, RGR).

---

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti v., per tutti, J. MARTÍN QUERALT – C. LOZANO – J. M. TEJERIZO LÓPEZ – G. CASADO OLLERO, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, 28ª ed., Tecnos, Madrid, 2017 (consultato in formato elettronico), cfr. in particolare il tema 14; CORTE DEI CONTI, *Il sistema della riscossione dei tributi erariali al 2015*, novembre 2016, 133-140, <https://www.corteconti.it/Download?id=bb577695-8b8c-4ca5-8539-ccd3faa5d047>; F. MARCHETTI – G. MELIS – A. PAPA MARCHETTI (coord.), *La riscossione in Italia, Germania, Spagna, Francia e Regno Unito: un'analisi comparata*, Fondazione Bruno Visentini, 2015, in particolare 255 ss., [http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2015/fascicolo\\_6\\_2015/16\\_fondazione\\_visentini\\_la\\_riscossione.pdf](http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/2015/fascicolo_6_2015/16_fondazione_visentini_la_riscossione.pdf); CAMERA DEI DEPUTATI, *La riscossione volontaria e coattiva delle imposte in Francia, in Germania, nel Regno Unito e in Spagna*, Temi dell'attività Parlamentare, XVI Legislatura, <http://leg16.camera.it/561?appro=381>; P.J. CARRASCO PARRILLA, *El procedimiento de recaudación tributaria en España*, in *Revista Jurídica online*, 2009, 357 ss., <http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2009/02/24-el-procedimiento-de-recaudacion-tributaria.pdf>.

<sup>2</sup> Il testo consolidato della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/17/58/con>.

<sup>3</sup> Il testo consolidato del regolamento è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/rd/2005/07/29/939/con>.

## 2. I soggetti incaricati della riscossione dei crediti dello Stato

### 2.1. Gli enti pubblici

Secondo l'art. 160 LGT, la riscossione tributaria consiste nell'esercizio delle funzioni amministrative finalizzate all'incasso dei debiti fiscali. La funzione di riscossione è affidata dall'art. 3 RGR ad enti di natura pubblica nei termini che seguono.

L'Agenzia delle entrate (*Agencia Estatal de Administración Tributaria*, AEAT), istituita nel 1990<sup>4</sup>, si occupa della riscossione – volontaria o coattiva – delle risorse del sistema tributario statale e di quelle doganali, eccezion fatta per le tasse. La riscossione delle tasse entro i termini legali per il pagamento (nel c.d. *período voluntario*) è affidata ad altri organi competenti dell'Amministrazione generale dello Stato o ad uno dei suoi organismi autonomi (come avviene, ad esempio, nel caso delle tasse catastali o aeroportuali).

Per quanto riguarda il resto di risorse di natura pubblica, le *Delegaciones de Economía y Hacienda*<sup>5</sup> del Ministero delle Finanze si occupano della riscossione nel *período voluntario* degli altri crediti di diritto pubblico, a meno che questa sia affidata ad altri organi dell'Amministrazione generale dello Stato o ai suoi organismi autonomi (caso dei *precios públicos*, cioè tariffe pubbliche).

Relativamente alla riscossione coattiva, la riscossione di tutti i crediti pubblici statali è affidata all'Agenzia delle entrate.

La riscossione dei crediti di natura previdenziale è affidata invece alla *Tesorería General de la Seguridad Social*<sup>6</sup> ed ha una disciplina specifica<sup>7</sup>.

Trattandosi di crediti pubblici delle Comunità autonome, queste provvedono alla riscossione direttamente o attraverso loro organismi, oppure avvalendosi da altri enti di diritto pubblico con cui sia stato formalizzato un accordo o che siano

---

<sup>4</sup> V. l'art. 103 della legge n. 31/1990, del 27 dicembre, recante i *Presupuestos Generales del Estado para 1991*, <https://www.boe.es/eli/es/l/1990/12/27/31/con>.

<sup>5</sup> Le *Delegaciones* hanno sede in tutti i comuni capoluogo di provincia, nonché nelle città autonome di Ceuta e Melilla. Per ulteriori informazioni, v. <https://www.hacienda.gob.es/ES/El%20Ministerio/Paginas/DEH/DEH.aspx>.

<sup>6</sup> V. il regio decreto n. 1314/1984, del 20 giugno, che disciplina la struttura e le competenze della *Tesorería General de la Seguridad Social*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/1984/06/20/1314/con>.

<sup>7</sup> V. il regio decreto n. 1415/2004, dell'11 giugno, recante il *Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2004/06/11/1415/con>.

stati delegati, o, ancora, dall’Agenzia delle Entrate, se sia stato sottoscritto un accordo per la riscossione (art. 7 RGR).

Gli enti locali provvedono alla riscossione dei crediti pubblici di loro competenza direttamente oppure attraverso altri enti territoriali<sup>8</sup> (spesso provinciali<sup>9</sup>) – se stabilito dalla legge, mediante un accordo o delega – o, ancora, avvalendosi dall’Agenzia delle Entrate (art. 8 RGR). Negli ultimi anni, è diventato caso di studio Suma<sup>10</sup>, organismo creato dalla provincia di Alicante per la gestione e riscossione dei tributi locali, ritenuta un esempio per i moderni e trasparenti metodi di gestione, così come per i soddisfacenti risultati economici che ottiene.

## 2.2. Gli ausiliari di natura privata in ambito locale

Nell’ambito della gestione tributaria, alcuni comuni scelgono di avvalersi di un’impresa privata per realizzare l’attività di riscossione. L’operato dell’ausiliario privato non implica esercizio di autorità né custodia di fondi pubblici. La sua collaborazione è volta a raggiungere una maggiore efficacia nella riscossione dei

---

<sup>8</sup> La collaborazione tra le differenti amministrazioni per la riscossione dei tributi è prevista anche dall’art. 106, comma 3, della legge n. 7/1985, del 2 aprile, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* (<https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>), e dall’art. 8, comma 3, del regio decreto legislativo n. 2/2004, del 5 marzo, recante il *texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (<https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/2/con>).

Su questo tema, v. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *La colaboración interadministrativa en la recaudación ejecutiva de los tributos locales*, in *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n. 28, 2013, <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/5740>; e I. BELMONTE MARTÍN – J. LUNA MARTÍNEZ, *El mapa de la gestión tributaria local en España. Una primera aproximación al diseño de indicadores para su evaluación*, relazione presentata a *XII Congreso de AECPA: ¿Dónde está hoy el poder?*, Universidad del País Vasco, luglio 2015, <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/12-0/1094/>.

<sup>9</sup> Per un’analisi critica relativa all’efficienza nella prassi di questo sistema, v. I. BELMONTE MARTÍN – L. ORTIZ – C. POLO, *Local tax management in Spain: A study of the conditional efficiency of provincial tax agencies*, in *Socio-Economic Planning Sciences*, 2021, <https://doi.org/10.1016/j.seps.2021.101057>. V. anche I. BELMONTE-MARTÍN – M. A. ABELLÁN LÓPEZ – G. PARDO BENEYTO – B. ALDEGUER CERDÁ, *La gestión tributaria local: una propuesta de indicadores para su evaluación*, relazione al *XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*, 2017, <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/13-0/1612/>.

<sup>10</sup> Per ulteriori approfondimenti v. I. BELMONTE MARTÍN, *La modernización de la gestión tributaria local en España. El caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2017, <https://www.inap.es/documents/10136/1702085/PagInicia-La-modernizacion-de-la-gestion-tributaria-local-en-Espa%25c3%25b1a.pdf/08824f4b-9c61-fe51-b97a-07469849b5e0>. V. anche <https://www.suma.es/que-es-suma>.

tributi e delle altre risorse di diritto pubblico imprescindibili per il finanziamento dei servizi pubblici esercitati dall'ente locale.

L'apertura a questa forma di collaborazione è stata resa possibile dall'interpretazione della disciplina sugli enti locali<sup>11</sup>.

L'art. 85, comma 2, della legge n. 7/1985, del 2 aprile, *Reguladora de las Bases del Régimen Local*, sanciva già nella sua redazione originaria che gli enti locali potessero gestire i servizi pubblici di forma diretta ed indiretta. La lettura di questa disposizione alla luce del principio di autonomia locale di cui all'art. 140 della Costituzione e la nozione lata di servizio pubblico locale di cui all'art. 85, comma 1, della legge n. 7/1985, hanno portato a ritenere che l'attività di ausilio, complementare della gestione tributaria, è un servizio pubblico che i comuni possono gestire in forma indiretta<sup>12</sup>. L'unica cosa che l'art. 85 vietava e vieta tuttora, per il rinvio alla normativa in materia di contratti pubblici<sup>13</sup>, è che i servizi prestati dal collaboratore o ausiliare comportino un esercizio di autorità inerente ai pubblici poteri<sup>14-15</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. A. TARRACH COLLS – R. SUNYER I TACHER, *Colaboración público-privada en la gestión tributaria municipal. El caso CGI*, ESADE, Madrid, 2012, 42-44, [http://itemsweb.esade.es/idgp/Programa%20PARTNERS\\_Relat%207.pdf](http://itemsweb.esade.es/idgp/Programa%20PARTNERS_Relat%207.pdf).

<sup>12</sup> Come confermato dalla *Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado* nel parere n. 8/04, del 12 marzo 2004 (*Contratos que tienen por objeto las prestaciones auxiliares para el ejercicio de actividades recaudatorias. Calificación del contrato*), <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/Informes2004/Informe%208-04.pdf>.

<sup>13</sup> V. la legge n. 9/2017, dell'8 novembre, sui contratti del settore pubblico, che recepisce nell'ordinamento giuridico spagnolo le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/23/UE e 2014/24/UE, del 26 febbraio 2014, <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>, il regio decreto n. 1098/2001, del 12 ottobre, recante il *Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/10/12/1098/con>, ed il regio decreto n. 817/2009, dell'8 maggio, *por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público*, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2009/05/08/817/con>.

<sup>14</sup> V., allo stato attuale, l'art. 17 della legge n. 9/2017, sui contratti del settore pubblico, riguardante il contratto di servizi, e l'art. 284, sul contratto di concessione di servizi. In generale, sul divieto, v. D. CASAS AGUDO, *La externalización de servicios tributarios locales. Aproximación a sus límites y justificación*, in M. M. DE LA PEÑA AMORÓS, *La financiación de las entidades locales en tiempos de crisis*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, 217-233.

<sup>15</sup> “Normalmente, questi enti di natura privatistica che svolgono attività di collaborazione nell'applicazione dei tributi locali non gestiscono direttamente il denaro pubblico. Producono, infatti, dei documenti pubblici – che recano sempre la firma dal funzionario pubblico responsabile – ed inviano questi documenti ai contribuenti, ma i contribuenti effettuano i pagamenti sui conti bancari dell'entità titolare del credito tributario. Quest'ultima – una volta che ha accertato l'accreditamento delle somme – procede al pagamento dell'ente di natura privata”. Cfr. J. A. ROZAS VALDÉS, *Risposte al questionario da parte della Spagna*, in F. MARCHETTI, G. MELIS, A. PAPA MARCHETTI (a cura di), *La riscossione in Italia, Germania, Spagna, Francia e Regno Unito: un'analisi comparata*, cit., 262-263. Dello stesso autore, v. anche *Presentación*, in J.A. ROZAS

Attualmente, esistono diverse imprese o società che svolgono l'attività di riscossione per conto gli enti locali, ad esempio: *Gestión Tributaria Territorial (GTT)*, *TAO T-System*, *Coordinadora de Gestión de Ingresos (CGI)*, *Servicios de Colaboración Integral (SCI)* o *Tribugest*.

### **2.3. L'indisponibilità dell'obbligazione tributaria**

Il titolare del credito è lo Stato, l'Erario pubblico. L'ente che svolge la funzione di riscossione non la può affidare a terzi e non può ridurre né transare sul *quantum* (art. 7 della legge n. 47/2003, del 26 novembre, *Ley General Presupuestaria*<sup>16</sup>).

L'art. 18 LGT stabilisce che il credito tributario è indisponibile, fatte salve le eccezioni previste dalla legge (condono fiscale e dichiarazione di fallimento). Nell'ambito della procedura di fallimento, la legge concorsuale prevede una regolamentazione particolare per i crediti tributari<sup>17</sup>.

Identiche considerazioni sull'indisponibilità dell'obbligazione tributaria valgono per i tributi delle Comunità autonome e degli enti locali.

### **2.4. Il compenso dell'ente o agente di riscossione**

L'art. 103, comma 5, lettera *b*), della legge n. 31/1990, del 27 dicembre, recante i *Presupuestos Generales del Estado para 1991*, ha stabilito che l'Agenzia delle Entrate si finanzia, tra l'altro, con una percentuale della riscossione lorda dei tributi e crediti pubblici che gestisce e che viene determinata ogni anno nella legge di bilancio dello Stato. Per il 2021, si è confermata la percentuale del 5% (art. 17 della legge n. 11/2020, del 30 dicembre, recante i *Presupuestos Generales del Estado para el año 2021*<sup>18</sup>).

---

(coord.), *La externalización de servicios tributarios. Una aproximación desde el Derecho comparado*, Marcial Pons, Madrid, 2015, 11-18, <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788416402427.pdf>.

<sup>16</sup> Il testo consolidato della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/11/26/47/con>.

<sup>17</sup> V. la legge n. 22/2003, del 9 luglio, *Ley Concursal*, <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/07/09/22/con>.

<sup>18</sup> La legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/l/2020/12/30/11/con>.

Il costo della riscossione grava sull'Erario pubblico e non presuppone alcun incremento dell'importo del debito per il contribuente, come del resto avviene anche in ambito autonomico e locale<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda la partecipazione in ambito locale di agenti di riscossione di natura privata, gli appalti solitamente prevedono che la remunerazione abbia una parte fissa e un'altra variabile<sup>20</sup>, ma anche in questo caso il compenso non grava sul contribuente bensì sugli enti locali che si avvalgono di questi servizi per una più rapida riscossione.

La remunerazione delle imprese o società private varia molto a seconda dei diversi servizi offerti ed a seconda che la gestione sia totalmente o parzialmente affidata a queste imprese<sup>21</sup>. A titolo di esempio, può rilevarsi che nel contratto sottoscritto tra il comune di Murcia e la ditta *Gestión Tributaria Territorial* si prevedono remunerazioni che vanno dal 4,31% quando si sia già applicata una soprattassa (importo addizionale) del 5%, all'8,62%, se la soprattassa è del 10%, ed al 17,24%, se la soprattassa è del 20%<sup>22</sup>. Più di recente, nel procedimento (tuttora

---

<sup>19</sup> Per citare qualche esempio, nel caso di Suma, l'organismo pubblico di riscossione creato dalla provincia di Alicante (v. *supra* par. 2.1.), è previsto che riceva dagli enti locali il 2,3% o il 2,5% (a seconda del tipo di tributo) degli importi dovuti riscossi entro il c.d. *periodo voluntario*. Per l'esercizio di funzioni delegate di riscossione coattiva riceverà una quota pari al 5%, al 10% o al 20% dell'importo dovuto (in funzione del momento in cui avviene la riscossione), percentuali equivalenti alle soprattasse del periodo esecutivo (v. *infra*, par. 3.1). Riceve, inoltre, il 2,5% degli importi ricavati in concetto di interessi di mora. V. l'art. 5 dell'*Ordenanza fiscal reguladora tasa por prestación de servicios del organismo autónomo Suma, Gestión Tributaria*, pubblicate il 08/05/2019, <https://www.suma.es/uploadfiles/Ordenanzas/7797BOP20190508.pdf>.

L'*Organismo de Gestión Tributaria Provincial* di Albacete (GESTALBA) riceve una quota pari al 4% degli importi riscossi nel *periodo voluntario* (più alta rispetto a Suma ma comunque inferiore al 5% dell'Agenzia delle Entrate); nel periodo esecutivo riceve percentuali equivalenti alle soprattasse. V. l'art. 6 dell'*Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación de servicios de GESTALBA*, pubblicate l'11/01/2017, [https://www.gestalba.es/ServletDescargaFichero/FileDownloadServlet?iddocumento=0jIQOazdUHNPdCH0a832Mx2Dnip58&forzardescarga=false&organismo\\_gestor=ALBA](https://www.gestalba.es/ServletDescargaFichero/FileDownloadServlet?iddocumento=0jIQOazdUHNPdCH0a832Mx2Dnip58&forzardescarga=false&organismo_gestor=ALBA).

<sup>20</sup> Per una panoramica aggiornata delle gare di appalto in questo settore, v. l'informazione offerta nella pagina *web* di Gestión tributaria Territorial: <http://www.gtt.es/concursos/listado-concursos.php>. Tutti i contratti pubblici sono pubblicati nella *Plataforma de Contratación del Sector Público*: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>.

<sup>21</sup> Non constano casi in cui il compenso dell'impresa di riscossione sia stato oggetto di ricorso dinanzi al Tribunale supremo o al Tribunale costituzionale. Le problematiche individuate appaiono solitamente collegate alla regolarità delle gare di appalto ed a possibili coinvolgimenti di queste imprese in casi di corruzione.

<sup>22</sup> Fascicolo (*expediente*) n. 343/2014, relativo all'annuncio pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado*, n. 277, del 15 novembre 2014, 54544 s.

in corso) del comune di Llauri<sup>23</sup> si offre alle imprese candidate il 3,5% degli importi riscossi nel *periodo voluntario*, il 100% delle soprattasse del periodo esecutivo ed il 50% degli importi ottenuti in concetto di interessi di mora.

## 2.5. Il controllo dell'attività di riscossione

Per quanto riguarda il controllo sull'ente al quale è affidata la funzione di riscossione, il controllo finanziario dell'Agenzia delle Entrate a livello interno spetta alla *Intervención General de la Administración del Estado*, organo che controlla che l'amministrazione dei fondi pubblici statali avvenga in conformità alla normativa della contabilità pubblica e del bilancio pubblico. Il controllo esterno spetta alla Corte dei conti<sup>24</sup>.

In tutte le Comunità autonome esiste un organo, l'*Intervención General de la Comunidad Autónoma*, che svolge le stesse funzioni di controllo per quanto riguarda l'amministrazione dei crediti pubblici e della spesa pubblica.

Nel caso dei tributi locali esiste un corpo nazionale di funzionari pubblici, *Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local*, che svolge la funzione di controllo della riscossione e della spesa pubblica locale. Gli ausiliari di natura privata, dal momento che non fanno parte della pubblica amministrazione, non sono assoggettati all'attività di controllo interno della c.d. *Intervención*, ma la Corte di Conti può effettuare un controllo *ex post* sulla loro attività<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Fascicolo n. 1/2020Sec, *Pliego de cláusulas administrativas particulares*, <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/01ebfe6a-17fd-45cd-ba65-025904ec9f2b/DOC20201215125615pliegoadminist.pdf?MOD=AJPERES>.

<sup>24</sup> V. l'art. 103, comma 7, della legge n. 31/1990 recante i *Presupuestos Generales del Estado para 1991*. V. anche la legge organica n. 2/1982, del 12 maggio, sul *Tribunal de Cuentas*, <https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2/con>.

<sup>25</sup> Cfr. J. A. ROZAS VALDÉS, *Risposte al questionario da parte della Spagna*, cit, 258-262. V. anche, il parere n. 1182, del 20 gennaio 2017, della Corte dei Conti (*Informe de fiscalización de la gestión recaudatoria en ayuntamientos de municipios con población comprendida entre 5.000 y 100.000 habitantes de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio*), <http://www.tcu.es/repositorio/bb255958-e706-48da-ace0-ec1d016d0e93/I1182.pdf>.

### 3. La riscossione dei debiti tributari

#### 3.1. Riscossione ed eventuale pagamento di obblighi accessori

Ai sensi dell'art. 160 LGT, applicabile a tutti i tributi (statali, autonomici e locali), la riscossione tributaria può realizzarsi: a) *en período voluntario*, cioè entro i termini legali per il pagamento o la prestazione del contribuente; b) *en período ejecutivo*, mediante il pagamento o la prestazione spontanea del contribuente o, in suo difetto, mediante un procedimento amministrativo di ingiunzione, il c.d. *procedimiento administrativo de apremio*.

La presentazione di una richiesta di differimento, frazionamento<sup>26</sup> o compensazione<sup>27</sup> durante il periodo volontario impedisce l'inizio del procedimento ingiuntivo; la presentazione di un ricorso o di un reclamo, in tempo utile e nella forma prescritta, contro una sanzione impedisce l'inizio del procedimento ingiuntivo fino a quando la sanzione diventa definitiva in via amministrativa e scade il termine per il pagamento (art. 161, comma 2, LGT).

Il mancato pagamento del debito tributario entro il termine legale può generare il pagamento di obblighi accessori (*obligaciones tributarias accesorias*; art. 25 LGT), come gli interessi di mora (art. 26 LGT), le soprattasse per il pagamento spontaneo ma fuori termine (*recargos por declaración extemporánea*; art. 27 LGT) e le soprattasse applicabili al periodo esecutivo (*recargos del período ejecutivo*; art. 28 LGT).

L'art. 26, comma 6, LGT dispone che il tasso degli interessi di mora è quello dell'interesse legale durante il periodo in cui il credito sia esigibile, incrementato di un 25%, a meno che la legge sul bilancio dello Stato disponga diversamente. La quarantaquattresima disposizione aggiuntiva della legge n. 11/2020, del 30 dicembre, recante i *Presupuestos Generales del Estado para el año 2021*, ha stabilito che durante la sua vigenza il tasso degli interessi di mora tributari sia (ancora) del 3,75% (disposizione aggiuntiva quarantanovesima).

Quando il contribuente salda il pagamento del debito tributario una volta trascorso il periodo volontario ma prima che gli sia richiesto dall'amministrazione, deve pagare i cc.dd. *recargos por declaración extemporánea sin requerimiento*. Trattandosi di autoliquidazioni, la soprattassa è del 5%, se si paga entro tre mesi, del 10%, se si paga entro sei mesi, e del 15% se

---

<sup>26</sup> Per ulteriori informazioni sul differimento e la rateizzazione, v. l'art. 65 LGT.

<sup>27</sup> Il pagamento mediante compensazione è previsto dagli artt. 71-73 LGT e dagli artt. 55-59 RGR. Può trattarsi di crediti non necessariamente di natura tributaria.

lo si fa entro dodici mesi. Passato questo termine, si applica una percentuale del 20%. Il pagamento delle soprattasse pari al 5, 10 o 15% esclude l'applicazione di sanzioni e degli interessi di mora (art. 27, comma 3, LGT).

Ai sensi dell'art. 28 LGT, le soprattasse applicabili una volta iniziato il periodo esecutivo sono di tre tipi: a) il *recargo ejecutivo*, del 5%, quando il debito viene pagato prima che sia notificata la *providencia de apremio*; b) il *recargo de apremio reducido*, del 10%, una volta notificata la *providencia* ed entro i termini previsti dall'art. 62, comma 5, LGT ovvero, se la notifica avviene tra il 1° ed il 15 del mese, fino al giorno 20 o il seguente giorno utile; se la notifica avviene tra il 16 e l'ultimo giorno del mese, entro il giorno 5 del mese successivo o il seguente giorno utile; c) il *recargo de apremio ordinario*, del 20%, negli altri casi.

Le soprattasse del periodo esecutivo sono incompatibili tra di loro e si calcolano sul totale del debito non corrisposto nel periodo volontario. Solo il *recargo de apremio ordinario* è compatibile con gli interessi di mora.

I cc.dd. obblighi accessori non sono sanzioni. La giurisprudenza costituzionale si è esplicitamente pronunciata sulla natura degli interessi di mora (per tutte, STC 76/1990, del 26 aprile) e dei *recargos por declaración extemporánea* (per tutte, SSTC 164/1995, del 13 novembre, e 276/2000, del 16 novembre)<sup>28</sup>, dichiarando che non sono equiparabili alle sanzioni, pur avendo una funzione di dissuasione dell'inadempimento entro i termini dei debiti tributari. L'art. 31, comma 1, Cost. – secondo cui “tutti contribuiranno a sostenere le spese pubbliche in conformità con le loro capacità economiche mediante un sistema tributario giusto, ispirato ai principi di uguaglianza e progressività che, in nessun caso, avrà finalità espropriativa” – autorizza il legislatore a tutelare lo speciale interesse dell'*Hacienda Pública* al pagamento tempestivo dei debiti tributari attraverso misure efficaci, misure la cui finalità non deve essere solo quella di risarcire l'Erario del pregiudizio che comporta l'impossibilità di disporre dei fondi necessari per fare fronte alla spesa pubblica, ma che deve anche agire preventivamente per evitare che possa propagarsi tra i contribuenti un atteggiamento che porti alla dilazione generalizzata nel pagamento dei debiti tributari.

---

<sup>28</sup> La STC 276/2000 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2000-22615>) ha dichiarato l'illegittimità della soprattassa *por declaración extemporánea* dell'art. 61, comma 2, della legge generale tributaria allora in vigore (che era stato novellato dalla legge del 1991 sull'Irpef), che, applicando una soprattassa del 50% si era configurato alla stregua di una vera sanzione senza il rispetto delle garanzie costituzionali..

### 3.2. Il procedimento ingiuntivo

Il procedimento ingiuntivo (*procedimiento de apremio*) è esclusivamente amministrativo e può essere introdotto solo dall'Amministrazione tributaria (art. 163 LGT). Non è cumulabile con i procedimenti giudiziari, né con altri procedimenti esecutivi. Si origina d'ufficio e può essere sospeso solo nei casi previsti dalla legge organica n. 2/1987, del 18 maggio, sui conflitti giurisdizionali<sup>29</sup> o dalla normativa tributaria<sup>30</sup>.

La legge tributaria prevede l'adozione di misure cautelari per garantire il pagamento dei crediti dovuti (art. 81 LGT)<sup>31</sup>.

Il procedimento ingiuntivo inizia con la *providencia de apremio* (art. 167, comma 1, LGT), strumento di notifica<sup>32</sup> al contribuente del debito pendente, che contiene la liquidazione dei *recargos* di cui all'art. 28 e con cui viene richiesto il pagamento del debito. Corrisponde alla cartella di pagamento italiana.

La *providencia de apremio* è un titolo sufficiente per iniziare il procedimento e ha la stessa forza esecutiva di una sentenza giudiziale per procedere contro i beni e i diritti dei contribuenti (art. 167, comma 2, LGT).

I motivi tassativi di opposizione alla *providencia de apremio* sono: a) l'estinzione totale del debito o la prescrizione del diritto di richiedere il pagamento<sup>33</sup>; b) la richiesta di differimento, frazionamento o compensazione entro il periodo volontario ed il concorso di altre cause di sospensione della procedura di riscossione; c) la mancata notifica della liquidazione; d) l'annullamento della liquidazione; e) errori od omissioni nella *providencia de apremio* che impediscono l'identificazione del debitore o del debito (art. 167, comma 3, LGT).

Nella *providencia de apremio* si deve avvertire il contribuente che se non effettua il pagamento entro il termine previsto dall'art. 62, comma 5, LGT<sup>34</sup> si procederà all'*embargo* (pignoramento) dei suoi beni (art. 167, comma 4, LGT).

---

<sup>29</sup> I conflitti giurisdizionali tra i giudici o tribunali e l'amministrazione sono di competenza del *Tribunal de Conflictos de Jurisdicción*. Il testo consolidato della legge organica è reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/lo/1987/05/18/2/con>.

<sup>30</sup> V. l'art. 164, che sancisce le regole da applicare in caso di concorso di procedimenti, e l'art. 165, sulla sospensione del procedimento ingiuntivo.

<sup>31</sup> V. anche l'art. 162 LGT.

<sup>32</sup> Le norme amministrative si applicano alla notifica di tutti gli atti di natura tributaria, con le specialità previste dagli artt. 109-112 LGT.

<sup>33</sup> Il termine di prescrizione è di quattro anni (art. 66 LGT).

<sup>34</sup> V. *supra* p. 53.

In questi casi, se il debito fiscale è stato garantito, si procederà prima ad eseguire la garanzia. Cionondimeno, l'Amministrazione tributaria potrebbe optare per il pignoramento di altri beni o diritti, quando la garanzia non sia proporzionata al debito garantito o quando il contribuente così richieda, se ha indicato beni sufficienti (art. 168 LGT).

L'art. 169 LGT disciplina il pignoramento dei beni e diritti del contribuente, che deve avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità. Con l'*embargo* si deve ricavare un importo sufficiente a coprire: a) l'importo del debito; b) gli interessi maturati fino alla data in cui avviene il pagamento; c) le soprattasse del periodo esecutivo; d) i costi del procedimento.

Se l'Amministrazione ed il contribuente non hanno concordato un ordine diverso, il pignoramento si realizzerà tenendo conto della maggiore facilità di alienazione e della minore onerosità per il debitore; altrimenti, i beni saranno pignorati nel seguente ordine: a) somme in contanti o in conti presso istituti di credito; b) crediti, effetti, valori e diritti realizzabili immediatamente o a breve termine (cioè, entro sei mesi); c) salari, stipendi e pensioni; d) beni immobili; e) interessi, rendite e frutti di qualsivoglia genere; f) stabilimenti commerciali o industriali; g) metalli preziosi, pietre preziose, gioielleria, oreficeria ed oggetti d'antiquariato; h) beni mobili e semimobili; i) crediti, effetti, valori e diritti realizzabili a lungo termine.

Gli estremi del pignoramento devono farsi risultare in un verbale (*diligencia de embargo*) che dovrà essere notificato al contribuente, ai terzi che possiedono o hanno in deposito i beni, al coniuge (in caso di comunione di beni) ed ai contitolari dei beni (art. 170 LGT)<sup>35</sup>. Se si tratta di beni iscritti nei registri pubblici, l'Amministrazione tributaria può richiedere l'annotazione preventiva dell'*embargo*.

Il contribuente può opporsi alla *diligencia de embargo* per i seguenti motivi: a) estinzione del debito o prescrizione del diritto ad esigere il pagamento; b) mancata notifica della *providencia de apremio*, c) inadempimento delle norme della LGT sull'*embargo*; d) sospensione del procedimento di riscossione (art. 170, comma 3, LGT)

Secondo l'art. 172 LGT, la vendita dei beni pignorati sarà effettuata mediante asta, gara o affidamento diretto nei casi ed alle condizioni specificate dal regolamento di attuazione della legge. Il contratto di vendita può essere impugnato solo se il procedimento è stato notificato ai sensi della legge; in questo caso, contro il contratto di vendita sono ammissibili i motivi di impugnazione di cui all'art. 170, comma 3, LGT.

---

<sup>35</sup> V. l'art. 171 per la *diligencia de embargo* nel caso di beni o diritti in istituti di credito.

Il *procedimiento de apremio* può concludersi con l'assegnazione dei beni all'Erario nel caso di beni immobili o mobili di interesse per l'amministrazione e che non sono stati assegnati nel processo di alienazione. L'aggiudicazione è accordata per l'ammontare del debito, ma in nessun caso può superare il 75% di quanto inizialmente fissato nel procedimento di alienazione.

L'Amministrazione tributaria non può procedere alla vendita dei beni e dei diritti pignorati nel corso del procedimento esecutivo fino a quando l'atto di liquidazione del debito fiscale non sia definitivo, salvo in caso di forza maggiore, di merci deperibili, di merci a rischio imminente di perdita di valore o quando il contribuente ne richieda esplicitamente la vendita.

In ogni momento prima dell'aggiudicazione dei beni, l'Amministrazione tributaria è tenuta a porre fine al pignoramento se il debitore estingue il debito d'imposta e le spese del procedimento.

Ai sensi dell'art. 173 LGT, il procedimento ingiuntivo termina: a) all'atto del pagamento della somma dovuta; b) con il provvedimento che dichiara il credito totalmente o parzialmente inesigibile per il concorso di una dichiarazione di fallimento; c) con il provvedimento che dichiara estinto il debito per qualsiasi altra ragione. Nei casi in cui il credito sia stato dichiarato inesigibile, il procedimento riprende entro il termine di prescrizione, quando si abbia conoscenza dell'affidabilità creditizia del debitore o degli altri obbligati.

I ricorsi amministrativi nei confronti degli atti dell'Agenzia delle entrate sono presentati di fronte al giudice tributario (*tribunales económico-administrativo*), le cui decisioni sono impugnabili dinanzi alla giurisdizione contenzioso-amministrativa (artt. 226-249 LGT).

#### **4. Le sanzioni per l'omesso e/o il ritardato pagamento dei debiti tributari**

L'art. 191 LGT stabilisce che l'omesso e/o il ritardato pagamento dei debiti tributari risultanti da un'autoliquidazione sono costitutivi di un'infrazione tributaria, a meno che la situazione venga regolarizzata in conformità a quanto previsto nell'art. 27 (quindi, provvedendo spontaneamente al pagamento del debito e dei *recargos por declaración extemporánea*) o che sia possibile l'applicazione della riscossione in periodo esecutivo per aver presentato un'autoliquidazione senza realizzare alcun pagamento (art. 161, comma 1, lettera b, LGT).

Le infrazioni possono essere lievi, gravi e molto gravi: la base della sanzione è il *quantum* non riscosso.

L'infrazione è lieve quando la base della sanzione è inferiore a 3.000 euro o, pur superando questo ammontare, non vi sia occultamento. Il concorso di alcune circostanze, come l'utilizzo di documenti falsi o falsati, esclude che l'infrazione possa essere qualificata come lieve.

L'infrazione lieve è sanzionata con la multa pecuniaria del 50% (art. 191, comma 2, LGT).

L'infrazione è grave quando la base della sanzione è superiore a 3.000 euro e vi sia occultamento, ma anche quando, a prescindere della base della sanzione, sono stati utilizzati, ad esempio, documenti falsi o falsati. L'utilizzo di mezzi fraudolenti determina che l'infrazione sia molto grave.

La sanzione che corrisponde all'infrazione grave è una multa pecuniaria del 50%, che può essere aumentata prendendo in considerazione la reiterazione dell'infrazione ed il danno per l'Erario pubblico (art. 191, comma 3, LGT)<sup>36</sup>.

L'infrazione molto grave presuppone l'utilizzo di mezzi fraudolenti, oppure che le ritenute non versate o gli acconti rappresentino una percentuale superiore al 50% dell'importo di base della sanzione.

La sanzione dell'infrazione molto grave consiste in una multa pecuniaria compresa tra il 100% e il 150%, che può essere incrementata in considerazione della reiterazione dell'infrazione e del danno per l'Erario pubblico (art. 191, comma 4, LGT).

---

<sup>36</sup> V. anche l'art. 187, comma 1, paragrafi *a*) e *b*).