

IL CREDITORE PUBBLICO TRA LIMITI DEL SISTEMA E CRISI ECONOMICA¹

di Massimo Romano

Il tema prescelto per il convegno di oggi – Debitore forte e creditore debole – volutamente provocatorio è certamente di grande interesse generale, tenuto conto del quadro complessivo che caratterizza la tutela dei crediti patrimoniali nella fase storica che viviamo.

L'interesse all'argomento è, se possibile, ancora maggiore per chi segue i problemi della finanza pubblica e, per forza di cose, è indotto ad analizzare più approfonditamente il quadro normativo e gestionale che caratterizza la tutela dei crediti pubblici.

Il nostro Stato, come è noto, è fortemente indebitato, l'evasione fiscale è tra le più elevate dell'area OECD, il carico fiscale – sia nel settore delle imposte dirette che in quello delle indirette – è elevato e fortemente squilibrato, gravando nei fatti in maggior misura su quella parte di contribuenti che, per la tipologia di determinazione delle basi imponibili prodotte o per le modalità di gestione dei relativi tributi adottate dal Legislatore, sono indotti, ma meglio si dovrebbe dire "costretti", ad essere *tax compliant*, cioè conformi alle regole sul piano fiscale.

A sua volta, dal lato della spesa è evidente come le misure di contenimento adottate nel corso degli anni abbiano avuto un effetto depressivo che si è riflesso negativamente sui consumi, sull'occupazione e, in definitiva, sul complessivo sviluppo economico del Paese.

In questo scenario alquanto critico assume un ruolo fondamentale la capacità dello Stato e dell'intero sistema delle pubbliche amministrazioni di tutelare efficacemente le proprie posizioni creditorie, da intendersi non tanto e non solo quale capacità di individuare ed accertare i crediti/basi imponibili vantati (in termini di imposte non dichiarate l'evasione fiscale è prudenzialmente stimata in oltre 120 miliardi di euro all'anno), ma anche quale capacità di riscuotere i crediti già giuridicamente accertati ed esigibili.

Sotto quest'ultimo profilo è evidente come la posizione della pubblica amministrazione si differenzi nettamente da quella di tutti gli altri creditori. Se infatti nel mondo dell'economia e delle ordinarie relazioni giuridiche la posizione creditoria deriva generalmente da accordi sinallagmatici nei quali la tutela degli interessi delle parti può, almeno in parte, essere assicurata sin dalla fase negoziale, i crediti pubblici per lo più conseguono all'esercizio dei poteri autoritativi di cui lo Stato è titolare, che si concretizzano

¹ Sintesi dell'intervento svolto a Rimini il 6 maggio 2016, nell'ambito del Convegno *Debitore forte & creditore debole*.

nell'applicazione delle imposte, delle sanzioni, ecc.. Dunque i crediti della pubblica amministrazione nascono in misura prevalente nell'inconsapevolezza del creditore, che solo in una fase successiva viene a conoscenza della loro esistenza. Si pensi, per fare un esempio, al presupposto dell'imposta, che ha origine da una situazione soggettiva privata alla quale l'amministrazione resta estranea fino al momento dell'autodichiarazione da parte del contribuente/debitore o fino all'accertamento eventualmente compiuto dall'amministrazione.

Qualche dato di massima può aiutare a comprendere la dimensione del problema.

In Italia le entrate complessive, contabilmente rilevate, dalle amministrazioni pubbliche nel 2014, inclusi i contributi sociali, ammontano a 772,2 miliardi di euro (Relazione annuale B.I. del maggio 2015).

Nel 2015 le entrate tributarie erariali di competenza sono state pari a 436,3 miliardi di euro. A loro volta le entrate tributarie degli enti territoriali monitorate dal Dipartimento delle finanze del MEF ammontano a oltre 66 miliardi. A tali importi vanno aggiunti gli altri tributi degli enti locali e delle regioni, nonché parte delle entrate extra tributarie dello Stato e degli altri enti territoriali connesse a violazioni e ad altri presupposti accertati autoritativamente dalle amministrazioni.

Si tratta di una massa creditoria imponente nella quale, purtroppo rilevanti sono le falle che si determinano nel passaggio dal momento dell'accertamento contabile del credito alla effettiva riscossione dello stesso.

Sul piano generale va ricordato che l'ammontare del carico netto affidato ad Equitalia nell'ultimo quinquennio ha sempre superato i 70 miliardi di euro all'anno. A fronte di ciò la percentuale di riscossione al 2014 degli affidamenti più remoti (dal 2000 al 2003, con importi notevolmente inferiori a quelli degli anni più recenti) ha di poco superato il 20%. Per gli anni più recenti la situazione risulta ancora peggiore. Il carico netto affidato nel 2010 (68,2 miliardi complessivi) risultava riscosso alla fine del 2014 in misura inferiore all'11%. E ciò senza distinguere, come pure sarebbe necessario, la diversa origine (fisiologica o conflittuale) dei crediti sottostanti ai ruoli stessi.

Ulteriori indicazioni sintomatiche delle difficoltà che incontra la riscossione coattiva dei crediti pubblici si possono trarre dalla Relazione al rendiconto generale dello Stato del 2014 predisposta dalla Corte dei conti lo scorso anno, nella quale sono evidenziati il dato relativo alle più importanti imposte erariali (IRPEF, IRES e IVA) dichiarate dai contribuenti e non versate, passato da 8 miliardi di euro del 2008 a 10,6 miliardi di euro nel 2011, nonché i dati concernenti le entrate da sanzioni non tributarie di competenza statale che, a fronte di entrate contabilmente accertate nel 2014 per 31,2 miliardi hanno comportato riscossioni per soli 2,8 miliardi.

Sono dati estremamente preoccupanti considerato che buona parte di questi crediti è, come si è visto, inesigibile anche a distanza di molti anni dall'avvio delle procedure.

Dato il quadro negativo che ho cercato sia pure sommariamente di riassumere, occorre chiedersi quali siano le cause che determinano la diffusa inesigibilità dei crediti pubblici e quali potrebbero essere le misure idonee a contenere il fenomeno entro limiti tollerabili.

Per brevità mi soffermerò sui problemi indotti dai sistemi di riscossione dei maggiori tributi erariali.

Come è noto, con l'introduzione dell'IVA, dell'IRPEF e delle altre imposte dirette (attualmente IRES e IRAP) è stato adottato il sistema "ritenuta d'acconto/contabilità/dichiarazione/versamento spontaneo del tributo". Tali strumenti non hanno mostrato pari efficienza. Infatti, il meccanismo della ritenuta d'acconto, soprattutto nell'ipotesi pressoché esaustiva dell'obbligazione tributaria riguardante i lavoratori dipendenti e i pensionati, si è dimostrato particolarmente efficiente ai fini dell'emersione delle basi imponibili (il nero nel lavoro dipendente è sensibilmente inferiore a quello esistente in altri settori produttivi e, in buona misura, si colloca nell'ambito della c.d. *no tax area*). Molto efficiente il sistema della ritenuta si è rivelato anche ai fini della riscossione, se si esclude quella parte di imposte dichiarate dal sostituto d'imposta e non versate compresa nel dato complessivo dei tributi dichiarati e non versati che prima ho ricordato.

Non altrettanto può dirsi del sistema "scritture contabili/dichiarazione/versamento spontaneo" che, pur dopo innumerevoli espedienti (ricordo le bolle di accompagnamento, le ricevute e i misuratori fiscali, i coefficienti presuntivi di ricavi, gli studi di settore, ecc.) continua a dimostrarsi non idoneo ad assicurare il contenimento dell'evasione ad una misura paragonabile a quella esistente negli altri paesi sviluppati.

Una riflessione su queste problematiche richiede un duplice approccio.

Su un piano che definirei strategico occorre chiedersi con quali strumenti è possibile ridurre l'area dell'evasione (sia sostanziale che di riscossione) portandola ai livelli "tollerabili" che si registrano per le attività dipendenti. A questo riguardo direi che il problema sul piano tecnico è risolvibile e la strada, in parte, è già stata tracciata dal Legislatore. Mi riferisco al sistema della trasmissione telematica delle fatture e dei corrispettivi già previsto nell'ordinamento a decorrere dal prossimo anno, sia pure in termini ancora meramente facoltativi. Tale sistema andrebbe reso immediatamente obbligatorio e andrebbe completato con l'obbligo, per le operazioni tra soggetti IVA, del pagamento tracciato con effettuazione di una ritenuta d'acconto a cura della banca intermediaria. Si tratta di un sistema già adottato in Italia per i pagamenti relativi alle spese di manutenzione, ristrutturazione,

ecc. per le quali è riconosciuta una detrazione fiscale. Naturalmente l'adozione del sistema proposto non risolverebbe completamente il problema dell'evasione, ma varrebbe a ridurre notevolmente la dimensione anche per le attività che si rivolgono al consumatore finale, tra le quali essa è particolarmente diffusa.

Affrontando, invece, il problema della riscossione coattiva dei crediti pubblici non riscossi attraverso il sistema ritenuta/versamento spontaneo, occorre essere chiari.

Fino all'entrata in operatività della società pubblica di riscossione – mi riferisco a Riscossione spa poi denominata "Equitalia" (con scelta che ritengo poco felice, considerato che l'equità non dovrebbe essere una prerogativa delle procedure di riscossione ma, semmai, dovrebbe caratterizzare il sistema impositivo nel suo complesso) – l'attività di riscossione coattiva era poco incisiva per non dire pressoché inesistente. I preesistenti agenti della riscossione, in buona parte di derivazione bancaria, gestivano con interesse il sistema dei pagamenti spontanei dello Stato e degli enti locali (versamenti in esattoria, ruoli principali) e gestivano i servizi di tesoreria. A loro volta per anni una parte degli enti locali ha adulcorato o, meglio, falsificato i propri bilanci e rendiconti accertando contabilmente entrate che si sapevano essere buona parte inesigibili (si pensi ai ruoli relativi alle violazioni al Codice della Strada non definite bonariamente che una parte dei comuni ha per anni accertato all'entrata nell'intera misura dei ruoli consegnati all'agente della riscossione, senza effettuare alcun accantonamento in ragione della prevedibile elevata percentuale di inesigibilità).

Dopo l'entrata in funzione di Equitalia il sistema esecutivo ha iniziato a "mordere" utilizzando in modo più stringente e concreto le misure "rafforzate" che lo Stato ha riconosciuto al credito tributario per la differenza ontologica che lo contraddistingue rispetto al credito privato.

Sul piano storico la più incisiva azione coattiva è coincisa con l'insorgere della crisi economica. E' stato quindi agevole accostare casi di inadempimento, magari risalenti nel tempo, alle difficoltà del momento.

Da qui il susseguirsi di iniziative legislative volte a rallentare se non a bloccare le procedure coattive.

Gli ultimi recenti interventi sulla legge fallimentare, a pochi anni dall'introduzione delle procedure di composizione della crisi di impresa alternative alle procedure concorsuali, hanno fatto emergere tutta la difficoltà del legislatore ad individuare idonee procedure di allerta dello "stato di crisi".

Ed infatti, solo intervenendo tempestivamente si può essere in grado di evitare che lo stato di crisi assuma connotati così gravi da mettere a rischio la continuità aziendale. In altri termini, solo quando l'impresa ancora esiste è

possibile trovare vere soluzioni alla crisi e non quando, invece, è completamente decotta.

Le citate recenti riforme legislative, volte a favorire l'utilizzo di procedure alternative alla crisi di impresa, hanno invece visto il proliferare di concordati "prenotativi" o "meramente liquidatori", con conseguenti riflessi negativi per i diritti dei creditori.

Nonostante l'obiettivo primario del legislatore² rimanga ancora quello di consentire una più precoce individuazione ed emersione dei sintomi della crisi d'impresa, anche mediante strumenti di allerta a forte valenza recuperatoria, in materia di riscossione tributaria il legislatore sembra, paradossalmente, aver preso una strada opposta.

Infatti, nell'intento di fornire alle imprese strumenti volti ad evitare il completo *default*, i diversi e continui interventi effettuati in materia di dilazione delle somme iscritte a ruolo ex art. 19 DPR 602/73 sortiscono, in molti casi, l'effetto opposto: quello di ritardare l'emersione della crisi tramutandola in definitiva insolvenza.

A sostegno di tale affermazione, basti pensare che Equitalia concede da tempo la rateazione delle somme iscritte a ruolo sulla scorta di criteri pressoché automatici, senza una puntuale valutazione della capacità di rimborso dei soggetti richiedenti.

A ciò si aggiungano le diverse possibilità di "proroga" di rateazioni già decadute (per il mancato pagamento di otto rate), peraltro a "semplice richiesta" dei soggetti interessati, che il legislatore ha, nel corso del tempo, introdotto.³

Appare dunque evidente, analogamente a quanto avviene con l'uso distorto dello strumento del "concordato in bianco", che le richieste di rateazione ex art. 19 del DPR n. 602/73 si prestino, per come disciplinate, ad un possibile uso dilatorio volto a pregiudicare le residue possibilità di recupero del credito ed a ritardare l'emersione di una crisi ormai irreversibile da tempo (in caso di successivo fallimento, sarebbe possibile valutare anche eventuali conseguenze penali a mente dell'art. 217, nn. 3 e 4, legge fallimentare).

Il sistema attuale di riscossione "coattiva", incentrato ormai sulla rateazione di pagamento consentita dall'agente della riscossione e non, come sarebbe fisiologico, dall'ente impositore (con conseguente maggiore onerosità per il

² Il riferimento è al disegno di legge delega messo a punto dalla Commissione Rordorf e approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 febbraio 2016.

³ **Art. 11 bis del d.l. 66/2014** (possibilità di accedere a semplice richiesta ad un nuovo piano di rateazione per i contribuenti decaduti entro la data del 22 giugno 2013 con richiesta da presentarsi entro il 31 luglio 2014).

Art. 11 bis come novellato dall'articolo 10, comma 12 quinquies, del d.l. n. 192/2014 c.d. "mille proroghe" (possibilità di accedere, a semplice richiesta, ad un nuovo piano di rateazione per i contribuenti decaduti non oltre il 31 dicembre 2014 con richiesta da presentarsi entro il 31 luglio 2015).

Art. 15, comma 7, d.lgs. n. 159/2015 (possibilità di accedere, a semplice richiesta, ad un nuovo piano di rateazione per i contribuenti decaduti tra il 22 ottobre 2013 ed il 21 ottobre 2015 con richiesta da presentarsi entro il 23 novembre 2015).

debitore), rimane caratterizzato da una evidente iniquità, in quanto di fatto non tiene più conto della situazione patrimoniale del debitore mentre le azioni esecutive, anche perché spesso poste in essere massivamente, finiscono per colpire soltanto chi ha un reddito visibile.

Le residue possibilità di riscossione del credito da parte di Equitalia si assottigliano ulteriormente se si pensa alle diverse norme, in materia di riscossione, introdotte a partire dal 2011, le quali pongono la società incaricata di riscuotere crediti di natura pubblica in una posizione peggiore rispetto a tutti gli altri creditori di natura privata. E' il caso di ricordare le più rilevanti.

Pagamento debiti fino a 1000 euro: l'Agente della riscossione non può procedere ad effettuare azioni di recupero prima del decorso di 120 gg dall'invio, mediante posta ordinaria di un sollecito contenente il dettaglio degli addebiti (legge di stabilità 2013, art. 1, comma 544).

Iscrizione ipotecaria:

- deve essere preceduta da una comunicazione "preventiva" con la quale si invita il debitore a far fronte al pagamento entro 30 gg (art. 77 DPR n. 602/73, comma 2-bis, introdotto dall'art. 7, comma 2, lettera u-bis del d.l. n. 70/2011); la proliferazione dei preavvisi per ogni tipo di azione ha determinato la dilatazione del contenzioso strumentale.
- non può essere iscritta se il debito per cui si procede è inferiore ad euro 20.000 (art. 77 DPR n. 602/73 come modificato dall'art. 3, comma 5, lettera d) 6, del d.l. n. 16/2012)

Espropriazione immobiliare non può essere effettuata se (art. 76 DPR n. 602/73 come modificato dall'art. 52, comma 1, lettera g), del d.l. n. 69/2013 - c.d. "Decreto del fare"):

- l'unico immobile di proprietà del debitore è adibito ad uso abitativo e lo stesso vi risiede anagraficamente (*si pensi a chi si pone in tale condizione in maniera preordinata e fraudolenta, mediante precedenti atti dispositivi*);
- l'importo complessivo del credito per cui si procede è inferiore ad euro 120.000;
- non sono trascorsi almeno sei mesi dalla iscrizione ipotecaria;
- il valore del bene, determinato ai sensi dell'art. 79 DPR 602/73 e diminuito delle passività ipotecarie aventi priorità sul credito per il quale si procede, è inferiore all'importo di euro 120.000 (si giunge, quindi, al paradosso di non poter procedere all'espropriazione, ad esempio, nel caso di decine di autorimesse ipotecate appartenenti allo

stesso debitore perché il valore unitario di ciascuna di esse è inferiore ad euro 120.000.

Espropriazione presso terzi (art. 72-ter DPR 602/73, introdotto dall'art. 3, comma 5, lett. b), d.l. n. 16/2012):

Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro od impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'Agente della riscossione:

- in misura pari ad un decimo per importi fino a 2.500;
- in misura pari ad un settimo per importi compresi tra 2.500 e non superiori ad euro 5.000.

Inoltre, nel caso in cui le predette somme siano accreditate sul conto corrente intestato al debitore, gli obblighi del terzo pignorato non si estendono all'ultimo emolumento accreditato allo stesso titolo (art. 72-ter DPR 602/73, comma 2-bis, introdotto dall'art. 52, comma 1, lett. f), del d.l. 69/2013).

Art. 2929-bis del codice civile (introdotto dal d.l. 27 giugno 2015, n. 83)

La norma prevede che "il creditore che sia pregiudicato da un atto del debitore, di costituzione di vincolo di indisponibilità o di alienazione, che ha per oggetto beni immobili o mobili iscritti in pubblici registri, compiuto a titolo gratuito successivamente al sorgere del credito, può procedere, munito di titolo esecutivo, a esecuzione forzata, ancorché non abbia preventivamente ottenuto sentenza dichiarativa di inefficacia, se trascrive il pignoramento nel termine di un anno dalla data in cui l'atto è stato trascritto. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al creditore anteriore che, entro un anno dalla trascrizione dell'atto pregiudizievole, interviene nell'esecuzione da altri promossa".

Il nuovo articolo 2929-bis c.c., in presenza di taluni presupposti, esonera dunque il creditore pregiudicato da un atto del debitore volto a sottrarre beni al proprio patrimonio dall'obbligo di promuovere azione revocatoria ordinaria ex art. 2901 c.c.

Questo intervento è, in vero, l'ultimo tra quelli da tempo posti in essere dal legislatore il quale negli ultimi anni ha avviato un tentativo di riforma della normativa riguardante il recupero dei crediti ordinari, volendo attribuire maggiore efficacia agli strumenti di esecuzione forzata a disposizione del creditore. Tali interventi di fatto pongono il creditore privato in una condizione più favorevole all'agente della riscossione anche nella determinante fase della ricerca dei beni dell'esecutato da sottoporre a pignoramento, attribuendo all'ufficiale giudiziario (e non più al creditore) l'esecuzione delle ricerche e la facoltà di consultare l'anagrafe tributaria, compreso l'archivio dei conti correnti, il PRA e le banche degli enti previdenziali (facoltà in parte già attribuite agli agenti della riscossione).

A questo proposito ricordo, in particolare, le disparità create in materia di utilizzazione dell'Anagrafe dei rapporti finanziari.

Gli agenti della riscossione facenti capo alla società Equitalia possono accedere, previa autorizzazione e con particolari restrizioni soggettive, alle sole informazioni "anagrafiche" contenute nell'Anagrafe dei rapporti, giusta il testuale richiamo all'art. 7, comma 6 (*rectius*: sesto), del DPR n. 605/1973. Nessun accesso possono avere al contenuto sostanziale dei rapporti finanziari, trattandosi di dati acquisibili soltanto ai sensi dell'art. 11, comma 2, del d.l. n. 201/2011.

Al contrario, relativamente all'azione di recupero dei crediti privati, con una recente modifica al codice di procedura civile è stato introdotto l'art. 492-*bis* (Ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare), in base al quale "Su istanza del creditore, il presidente del tribunale del luogo in cui il debitore ha la residenza, il domicilio, la dimora o la sede, verificato il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata, autorizza la ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare...con l'autorizzazione di cui al primo comma il presidente del tribunale o un giudice da lui delegato dispone che l'ufficiale giudiziario acceda mediante collegamento telematico diretto ai dati contenuti nelle banche dati delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, nell'anagrafe tributaria, compreso l'archivio dei rapporti finanziari...".

Dunque, nel corso degli ultimi anni si è assistito ad progressivo innalzamento della tutela del credito privato e di pari passo, alla riduzione della tutela del credito pubblico.

Non vi possono essere tuttavia dubbi sul fatto che non può esistere un efficiente ed efficace sistema di riscossione coattiva, fattore di deterrenza imprescindibile per il contrasto dell'evasione fiscale, se l'azione di riscossione deve essere attivata nei confronti di una indistinta moltitudine di debitori. La qualità dell'azione di riscossione è inversamente proporzionale alla quantità dei debitori da escutere. Da ciò la ovvia conseguenza, se si affronta il problema con lucidità ed onestà intellettuale, che se non è ipotizzabile una attività di riscossione di qualità nei confronti di milioni di debitori, allora è necessario verificare quali possono essere gli interventi legislativi idonei in primo luogo a ridurre la platea dei contribuenti inadempienti. E' a questo riguardo richiamo le considerazioni già svolte sull'esigenza di riorganizzare il sistema ordinario di gestione dei principali tributi mediante l'uso degli strumenti telematici e diffuse modalità di pagamento tracciato con applicazione di ritenuta da parte della banca.

In secondo luogo occorrono misure volte ad assicurare in via preventiva e senza necessità di azione giudiziale che il contribuente inadempiente non sottragga beni alla riscossione.

Infine, occorre assicurare all'agente della riscossione la capacità di operare, sotto il profilo normativo, più e meglio del creditore privato.