

## **MA DAVVERO L'AGENZIA PER LA RISCOSSIONE E' SEMPRE LEGITTIMATA A RICHIEDERE IL FALLIMENTO (LIQUIDAZIONE GIUDIZIALE) ???**

GIUSEPPE FAUCEGLIA

Gli osservatori della giurisprudenza di legittimità in tema di procedure di insolvenza hanno avuto modo di restare stupiti leggendo una recente ordinanza della Suprema Corte (mi riferisco a [Cass. ord., 22 giugno 2023, n. 17884](#)), secondo la quale l'istanza di definizione agevolata dell'esposizione tributaria, presentata ritualmente dal contribuente, non priverebbe l'Agenzia delle Entrate della legittimazione a richiederne il fallimento. Un cittadino ignaro delle labirintiche, se non oniriche interpretazioni della "legge" (che, tra l'altro, spingono la Corte di legittimità sempre più sul terreno scivoloso del "fatto compiuto e consumato", con evidente abdicazione delle funzioni sue proprie), si porrebbe la domanda se all'Agenzia (e, dunque, allo Stato ovvero a tutti noi) non convenga ritrarre dalla definizione agevolata una qualche utilità recuperatoria, piuttosto che affidarsi all'esito, spesso infruttuoso, dell'esecuzione concorsuale. Al modesto cultore del diritto si pone, invece, una diversa domanda, ovvero se è corretta l'interpretazione offerta dalla S.C. in ordine al compendio normativo di riferimento (specie quello di nuovo conio) ovvero se la conclusione raggiunta possa essere automaticamente richiamata anche in costanza delle più recenti discipline di agevolazione del debito tributario. La pericolosità insita in alcune "frettolose" recenti ordinanze della S.C. si riflette immediatamente (sia pure, a volte, disperdendosi in rivoli

che non è facile seguire) nella giurisprudenza di merito (così: *Trib. Salerno, 27 luglio 2023*, con riferimento alla c.d. Rottamazione-quater).

L'argomento principe assunto dall'ordinanza oggetto di questo breve commento si rinviene in questa affermazione: l'art. 1 DL n. 148/2017, di per sé, non prevede affatto la perdita della legittimazione dell'Agenzia delle Entrate a richiedere il fallimento del debitore a seguito della presentazione della domanda di definizione agevolata, e ciò semplicemente perché il comma 5° dell'art. 6 stesso DL si limiterebbe a precludere all'agente della riscossione, relativamente ai carichi definibili, l'avvio di nuove azioni esecutive ovvero iscrivere nuovi fermi amministrativi e ipoteche, fatti salvi i fermi amministrativi e le ipoteche già iscritti alla data della presentazione della dichiarazione ovvero di proseguire le procedure di recupero coattivo precedentemente avviate. Orbene, se la norma ritiene che l'agente della riscossione non possa intraprendere o proseguire l'esecuzione individuale, non si vede perché possa quest'ultimo, dappoi, pur sempre richiedere il fallimento (ora liquidazione giudiziale), che altro non è se non una esecuzione concorsuale o universale<sup>1</sup>, assumendo l'esistenza di un proprio (ma inesistente) credito attuale. Mi pare, però, che nell'ordinanza sia sfuggito un dato determinante: se è preclusa la possibilità di iniziare e proseguire l'azione esecutiva ciò dipende, probabilmente, dalla "inattualità" della pretesa ovvero dalla sua stessa inidoneità a configurare un credito pretendibile. In sostanza, assumerebbe un tratto pirandelliano l'argomento secondo il quale, pur non potendo l'agenzia agire *in executivis*, possa poi richiedere il fallimento o la liquidazione giudiziale del debitore, e ciò sol perché tanto non è espressamente precluso dalla norma. Sarebbe, però, bastato, per evitare conclusioni dal tratto così singolare, leggere le conclusioni raggiunte in materia

---

<sup>1</sup> Non si intende affatto affrontare la problematica, rinviando, senza alcuna pretesa di essere esauriente, a V. GIORGI, *Introduzione al diritto della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, Padova, 2020, 36 ss.; A. NIGRO – D. VATTERMOLI, *Diritto della crisi delle imprese*, Bologna, 2021, 41 ss.

dal Consiglio di Stato, che, in merito agli effetti della rateizzazione o dell'istanza di accesso alla definizione agevolata previste dal compendio normativo di riferimento, ha ritenuto realizzarsi la novazione dell'originario debito tributario portato dalla Agenzia delle Entrate-Riscossione: *“la rateizzazione si traduce in un beneficio che, una volta accordato, comporta la sostituzione del debito originario con uno diverso, secondo un meccanismo di stampo estintivo-costitutivo, che dà luogo ad una novazione dell'obbligazione originaria. L'ammissione alla rateizzazione, rimodulando la scadenza dei debiti tributari e differendone l'esigibilità, implica la sostituzione dell'obbligazione originaria a seguito dell'insorgenza di un nuovo rapporto obbligatorio secondo i canoni della novazione oggettiva di cui agli artt. 1230 ss. c.c.. Il risultato è la nascita di una nuova obbligazione tributaria, caratterizzata da un preciso piano di ammortamento e soggetta a una specifica disciplina per il caso di mancato pagamento delle rate”*<sup>2</sup>. Dunque, se si tratta di una vera e propria “novazione”, per altro oggettiva (art. 1230 c.c.), nonché assentita dalla stessa agenzia per la riscossione, ovvero nel caso della rateizzazione assistita da un rilevante grado di automatismo, non si comprende come possa l'agenzia richiedere la dichiarazione di insolvenza sulla base della non più esistente pretesa tributaria.

Il risultato interpretativo del Consiglio di Stato, assolutamente coerente con la *ratio* della normativa di definizione agevolata del debito tributario, mi pare ancora più confermato nell'impianto della procedura c.d. “Rottamazione-quater” prevista per le cartelle 2000-2022 (art. 1, commi da 231 a 252, L. n. 197/2022), ai sensi dell'art. 4 DL n. 51/2023 in G.U. n. 108 del 10 maggio 2023, la quale deve essere presentata all'Agenzia delle Entrate-Riscossione entro il 30 giugno 2023 (in luogo della precedente scadenza del 30 aprile 2023), con conseguente differimento al 30 settembre 2023 (invece del precedente 30 giugno 2023) del termine entro il quale l'Agenzia delle Entrate-

---

<sup>2</sup> Cons. Stato, sez. V, 2 maggio 2023, n. 4374; Cons. Stato, n. 4382/2014; Cons. Stato n. 6001/2018; Cons. Stato Adunanza Plenaria n. 15/2013.

Riscossione dovrà trasmettere agli istanti, la comunicazione delle somme dovute per il perfezionamento della definizione agevolata, ciò comportando il nuovo termine del 31 ottobre 2023 per il pagamento della prima rata. In sostanza, entro il 30 settembre 2023, l’Agenzia delle Entrate Riscossione dovrà inviare una comunicazione di accoglimento della domanda, contenente l’ammontare complessivo delle somme dovute a titolo di definizione agevolata, la scadenza dei pagamenti in base alla soluzione rateale indicata in fase di presentazione della domanda di adesione, i moduli di pagamento precompilati, l’informazione per richiedere l’eventuale domiciliazione dei pagamenti; diversamente potrà comunicare il diniego eventuale con l’evidenza delle motivazioni per le quali non è stato ritenuto di accogliere la richiesta di definizione agevolata. La norma prevede che il contribuente possa presentare la dichiarazione di adesione con modalità che consenta di selezionare direttamente l’elenco dei debiti definibili, le cartelle e gli avvisi di pagamento che si intendono inserire nella dichiarazione, senza necessità di indicare i dati identificativi degli atti. Se questo è il compendio normativo, ritenere che l’Agenzia per la riscossione resti legittimata a richiedere la dichiarazione di insolvenza del debitore, pur dopo la presentazione della istanza di definizione agevolata e in assenza di qualsiasi presupposto impeditivo, pare essere una forzatura del dato normativo che non meriterebbe ulteriori confutazioni. Fuori luogo resta il richiamo, che si legge nell’ordinanza in commento, all’art. 6, comma 13, a mente del quale alle somme occorrenti per aderire alla definizione agevolata che sono oggetto di procedura concorsuale o di altre procedure di composizione della crisi, si applica la disciplina dei crediti prededucibili. Orbene, posto che nessuno nega che nel contesto delle procedure di regolazione della crisi e dell’insolvenza possano gli organi accedere alla definizione agevolata, non si comprende il nesso logico con la affermata legittimazione dell’agenzia a richiedere il fallimento. Per quanto riguarda la più recente disciplina di settore, è opportuno ricordare che nel caso di adesione alla definizione agevolata (c.d. Rottamazione-quater), la dichiarazione relativa implica la

rinuncia del debitore ai giudizi pendenti aventi ad oggetto i carichi ai quali si riferisce la dichiarazione medesima, con conseguente inammissibilità sopravvenuta degli eventuali atti impugnatori prodotti dal contribuente stesso<sup>3</sup> (ad ulteriore conferma della sostanza “novativa” della definizione). Se tanto vale per il contribuente, ciò incide anche sulla pretesa tributaria che, a seguito della presentazione dell’istanza di adesione, non è più pretendibile, e ciò ancor più a seguito del disposto secondo il quale il contribuente per i debiti definibili non è considerato inadempiente, ai sensi dell’art. 28-ter e 48-bis DPR n. 602/1973. Ma se non esiste più il debito, in ragione della dichiarazione di accesso alla procedura agevolata (il contribuente non è più inadempiente), non sussiste neppure il titolo creditorio (originario) in ordine al quale è richiesta la sentenza di fallimento (o di liquidazione giudiziale). In materia, allora, resta evocabile l’art. 6 l. fall. (ora art. 37, comma 2, CCII) con la conseguenza che l’agenzia istante non può, in questa ipotesi, ritenersi “creditore”<sup>4</sup>, semplicemente perché la pretesa tributaria originaria non esiste più a seguito della intervenuta novazione (*ex lege*), e una eventuale legittimazione (sopravvenuta) può intervenire solo a seguito di inadempimento della proposta ed assentita rateizzazione (a meno di non ritenere che l’istanza dell’agenzia non mascheri di per sé, pur in assenza del credito, una segnalazione dell’insolvenza, idonea ad aprire nuovamente la stura all’ormai abrogato “fallimento dichiarato d’ufficio”).

Concludendo, non solo il risultato cui è pervenuta l’ordinanza in commento pare opinabile sotto molteplici angolazioni, ma essa non può richiamarsi laddove la disciplina della definizione

---

<sup>3</sup> Cass., ord. 5 giugno 2023, n. 15722.

<sup>4</sup> L’agenzia non può allegare la qualità di creditore attuale, perché a seguito della definizione agevolata non sussiste un titolo esecutivo da accertare o verificare incidentalmente, né è titolare di un credito determinato che per la sua stessa qualità sostanziale possa conseguire il risultato dell’ammissione al passivo (nella prospettiva meramente eventuale dell’inadempimento futuro); F. AULETTA, *L’ “iniziativa per la dichiarazione di fallimento” (specie per il “creditore sedicente o non legittimato o rinunciante”)*, in *Fallimento*, 2010, 129 ss.

agevolata, come quella della c.d. Rottamazione quater, abbia assunto tratti di significativa novità rispetto alla precedente, sì che intervenire criticamente su distorsioni interpretative significa anche evitare le conseguenze “a cascata” nella giurisprudenza di merito. Ancora una volta si richiama *Trib. Salerno, 27 luglio 2023* che, riportando integralmente la motivazione dell’ordinanza della S.C., si limita – errando – a constatare che *“tale affermazione è resa con riferimento ai precedenti strumenti di rateizzazione ma nessun elemento normativo consente di affermare oggi a seguito del deposito della nuova istanza di rateizzazione Ader sia temporaneamente priva della legittimazione ad agire”*: insomma, *“una notte in cui tutte le vacche sono nere”*.