



APPROFONDIMENTO

Cass., ord. n. 20778 del 7 ottobre 2010

La rateazione dei debiti tributari iscritti a ruolo

di Fabio Gallio^(*) e Federico Terrin^(**)

Con ord. n. 20778 del 7 ottobre 2010 la Corte di Cassazione ha sancito che il contribuente ha facoltà di ricorrere davanti al giudice tributario per opporsi al diniego da parte dell'Agente della riscossione sulla rateazione del pagamento del debito tributario iscritto a ruolo. Tale pronuncia è coerente con quanto già sancito dagli stessi giudici di legittimità con ord. n. 7612 del 30 marzo 2010 e con ord. n. 15647 del 1° luglio 2010, mentre è contraria a quanto sostenuto dall'agente della riscossione (Equitalia).

Tale ordinanza consente di fare il punto su questo istituto, che, in un periodo di crisi come quello attuale, permette ai contribuenti in difficoltà di ottenere una sorta di agevolazione.

1. Premessa

Come previsto dalla normativa vigente in tema di riscossione, al contribuente che si trovi in **temporanea** situazione di obiettiva **difficoltà** nel pagamento delle somme iscritte a ruolo è concessa la possibilità di chiedere all'agente della riscossione che ha emesso la cartella di pagamento, anche dopo la scadenza del termine in essa indicato, la rateazione delle somme stesse¹.

^(*) Avvocato, dottore commercialista e revisore legale in Padova, cultore di diritto tributario presso l'Università di Trieste.

^(**) Avvocato tributarista in Padova.

¹ Art. 19 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, relativo alla rateazione delle imposte sui redditi iscritte a ruolo; art.

La facoltà di richiedere la rateizzazione viene sempre più utilizzata dai contribuenti/debitori² in quanto sono sempre più numerose, a causa della nota crisi economica, le persone e le aziende che faticano a rispettare la scadenza dei sessanta giorni indicata nella cartella di pagamento³. Nel 2009 vi è stato infatti un incremento del 155%, rispetto all'anno precedente, di coloro che hanno chiesto, ed ottenuto dalle società del gruppo Equitalia, la rateizzazione predetta. Sono ricorsi, peraltro, alla *chance* della rateizzazione anche i c.d. grandi morosi, ovvero coloro che, nei confronti del Fisco hanno un debito superiore a 500.000,00 euro. Tra di essi, infatti, uno su tre ha optato per la rateizzazione⁴. Ad oggi si ha notizia che le rateizzazioni sono arrivate a 800mila, per circa 12 miliardi di euro, e che l'importo medio delle cartelle rateizzate si colloca

26 del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, relativo alla rateazione delle entrate iscritte a ruolo diverse dalle imposte sui redditi.

² A nostro avviso, grande rilievo sul punto ha avuto l'abolizione (ad opera del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, in vigore dal 25 giugno 2008) dell'obbligo di presentare la polizza fideiussoria o bancaria per ottenere la rateizzazione di importi superiori ad euro 50.000,00.

³ "Il Sole-24 Ore" dell'8 marzo 2010, pag. 7, trattando in particolare della rateazione dei crediti contributivi, osserva infatti che "la crisi ha colpito duro inducendo molte aziende ad 'aggrapparsi' alla rateazione dei pagamenti – in particolare dei contributi previdenziali – per rimanere sul mercato, se non addirittura per permettere la sopravvivenza delle proprie attività".

⁴ Tali notizie sono riportate da "Il Sole-24 Ore" del 23 febbraio 2010, pag. 2, nell'articolo di M. Mobili, *Grandi debitori alla cassa*.

intorno ai 16 mila euro⁵.

I dati sopra riportati evidenziano un innegabile "successo", dell'istituto in esame, che trova una delle sue principali giustificazioni nella circostanza che la presentazione dell'**istanza di dilazione**, se anche non comporta la revoca delle misure cautelari già adottate (fermo e/o ipoteca), ha comunque di per sé il vantaggio di precludere l'avvio di nuove azioni esecutive, sospendere quelle già avviate - ferma restando la necessità per l'esattore di valutare, caso per caso, se la sospensione delle procedure esecutive è suscettibile di provocare il rischio di un irreversibile pregiudizio della possibilità di riscuotere le somme iscritte a ruolo⁶ -, e lasciare in ogni caso inalterata la possibilità di esperire, se ancora nei termini di legge, tutti i possibili rimedi giurisdizionali, ivi compresa la **sospensione giudiziale**⁷. E' stato peraltro di recente precisato che vi è la possibilità, per chi ha già ottenuto la rateizzazione di un debito, di proporre una **nuova istanza** di dilazione relativa a nuove cartelle di pagamento successivamente notificategli: in tal caso, i criteri per accordare la rateazione dovranno tener conto anche del debito pregresso già rateizzato e ancora non pagato⁸.

Si sottolinea che il contribuente/debitore decade automaticamente dal beneficio della rateizzazione in caso di mancato pagamento della prima rata o di due rate e che, una volta decaduto, non potrà più usufruire, per quello stesso debito, di una nuova rateizzazione⁹.

2. Il procedimento presso l'agente della riscossione

L'istanza di rateazione, in carta libera¹⁰, può es-

⁵ "Il Sole-24 Ore" del 23 maggio 2010, pag. 21, nell'articolo *Le rate sui ruoli toccano i 12 miliardi*.

⁶ Ad esempio, a causa dell'imminente scadenza dei termini per fissare la vendita di beni mobili pignorati per un valore significativo rispetto all'ammontare del credito.

⁷ Fattispecie diversa dalla sospensione della riscossione a seguito della richiesta di rateazione, è invece quella rappresentata dalla c.d. sospensione ministeriale della riscossione, che può essere disposta dal Ministero delle finanze, ove si verificano situazioni eccezionali come ad esempio terremoti (cfr. art. 19-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602).

⁸ Direttiva di Equitalia dell'8 luglio 2009, n. 3.

⁹ Così il comma 3 dell'art. 19 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

¹⁰ Come precisato dalla ris. n. 135/E del 7 aprile 2008, in banca dati "fiscoonline", l'istanza deve essere redatta senza applicazione dell'imposta di bollo.

sere consegnata allo sportello dell'Agente della riscossione oppure inviata a quest'ultimo con raccomandata a/r.

Una volta ricevuta l'istanza, l'Agente della riscossione comunica al contribuente/debitore che il procedimento per la concessione della rateizzazione è avviato, indicando, tra l'altro, il **termine** entro il quale il **procedimento** si dovrà concludere¹¹ e il nominativo del responsabile a cui rivolgersi per ogni informazione.

Sia in caso di accoglimento che in caso di rigetto della richiesta, l'Agente della riscossione comunica in modo espresso la propria decisione.

In caso di accoglimento, il provvedimento adottato dovrà essere notificato al contribuente/debitore almeno 8 giorni prima la data di scadenza della prima rata¹² ed indicare il relativo piano di ammortamento¹³.

Qualora il provvedimento sia di rigetto ovvero accolga solo parzialmente l'istanza - concedendo, ad esempio, un **numero di rate** inferiore a quello richiesto dal contribuente/debitore - le ragioni del rifiuto devono essere motivate. Come avviene di regola per ogni procedimento amministrativo, prima della notifica del provvedimento di diniego, l'Agente della riscossione deve effettuare una comunicazione al contribuente/debitore, con cui vengono spiegati i motivi ostativi. Il debitore ha 10 giorni di tempo per presentare le proprie osservazioni scritte¹⁴.

3. I criteri seguiti dagli agenti della riscossione nel concedere la rateizzazione e determinare il numero di rate

Equitalia, al fine di assicurare l'omogeneità della trattazione delle istanze di rateizzazione, ha nel tempo impartito precise istruzioni agli agenti della riscossione al fine di accertare la sussistenza della "temporanea situazione di obiettiva **difficoltà nel pagamento**" richiesta dalla legge per concedere il beneficio della rateazione. Tali istruzioni, attualmente, prevedono - in estrema

¹¹ Ossia novanta giorni dalla ricezione dell'istanza. Si applicano infatti i termini previsti dall'art. 2, comma 3, della L. 7 agosto 1990, n. 241, che disciplina il procedimento amministrativo.

¹² Così Direttiva di Equitalia del 27 marzo 2008, n. 12.

¹³ Cfr. paragrafo seguente.

¹⁴ Così, come previsto dall'art. 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241.

sintesi - quanto segue¹⁵.

Ove venga richiesta la rateazione¹⁶ di un debito pari o **inferiore a 5.000,00 euro**¹⁷, Equitalia ha previsto che la dilazione "dovrà" essere concessa a semplice richiesta motivata di parte¹⁸. In tal caso, la rateazione viene riconosciuta in un numero di 18, 24 o 36 rate a seconda dell'entità del debito¹⁹, salvo che il contribuente/debitore non abbia richiesto la ripartizione del pagamento in un numero di rate inferiore a quello suddetto.

Ove invece venga richiesta la rateazione di un debito **superiore a 5.000,00 euro**, il contribuente/debitore avrà l'onere di allegare alla richiesta apposita documentazione, comprovante la propria situazione economico/finanziaria (documentazione che, quindi, varia a seconda del soggetto istante).

L'accertamento della "temporanea situazione di obiettiva difficoltà nel pagamento", nonché la determinazione del numero di rate mensili concedibili (che in ogni caso non potranno mai essere superiori a 72), vengono stabilite analizzando i dati forniti dalla documentazione stessa. Se il richiedente la rateazione è una persona fisica non imprenditore ovvero un imprenditore in regime contabile semplificato o in regime d'imposta sostitutivo, viene utilizzato l'indice **ISEE** del nucleo familiare del debitore (Si tratta dell'indicatore della Situazione Economica Equivalente, introdotto dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, che sostituisce uno strumento utilizzato correttamente per le prestazioni di diritto pubblico).

¹⁵ Direttiva di Equitalia del 13 maggio 2008, n. 17, *Criteri di individuazione della temporanea situazione di obiettiva difficoltà*, e successive integrazioni (o aggiornamenti) alla stessa ad opera delle Direttive del 1° luglio 2008, n. 25; del 6 ottobre 2008, n. 36 e del 8 luglio 2009, n. 3.

¹⁶ Si segnala che sul sito ufficiale *Internet* di Equitalia è disponibile un utile strumento che consente di calcolare, preventivamente, il piano di ammortamento concedibile dall'agente della riscossione.

¹⁷ L'entità del debito si calcola considerando esclusivamente le somme iscritte a ruolo residue.

¹⁸ In altre parole, non è necessario allegare alcun documento alla richiesta.

¹⁹ Precisamente: 18 rate, per importi fino a 2.000,00 euro; 24 rate, per importi da 2.001,00 a 3.500,00 euro; 36 rate, per importi da 3.501,00 a 5.000,00 euro. I predetti numeri di rate rappresentano il numero massimo di rate per il quale la rateizzazione può essere concessa per simili importi. Si consideri, infatti, che in ogni caso, ciascuna rata non può essere inferiore a 100,00 euro.

In breve, la metodologia utilizzata per la verifica in oggetto individua una serie di classi ISEE di ampiezza di euro 5.000 ciascuna, a cui corrisponde la soglia di addebito (c.d. soglia di accesso) a partire dalla quale il contribuente viene considerato meritevole di usufruire della rateizzazione. Dividendo per 12 il valore della soglia di accesso si ha l'importo della c.d. rata indicativa di ciascuna classe di ISEE, mentre dividendo il debito da rateizzare per detto importo si ha il numero massimo di rate concedibili.

Nel caso degli altri soggetti, devono essere considerati i cosiddetti **indice di liquidità** ed **indice alfa**. L'indice di liquidità viene determinato dal rapporto tra la somma della liquidità immediata e di quella differita, e le passività correnti, ed, al fine di potere accedere alla rateizzazione, il risultato così ottenuto deve essere inferiore ad uno. L'indice alfa, invece, è dato dal rapporto tra debito complessivo e valore della produzione rettificato (ragguagliato ad anno se deve essere presentata una relazione economico-patrimoniale relativa ad un periodo di riferimento infrannuale), e, al fine di potere accedere alla rateizzazione, deve essere pari o superiore a 3. Inoltre, dal risultato ottenuto da questo indice, si evince anche il numero di rate concedibili, che è crescente al crescere del relativo valore fino al massimo consentito dalla legge.

Qualora il contribuente non rispetti i suddetti parametri, egli può comunque ottenere la rateazione a condizione di dimostrare gli **eventi straordinari** che hanno inciso significativamente sulla sua situazione patrimoniale, tali da potere essere considerato ugualmente in temporanea obiettiva difficoltà.

Siffatte condizioni sono da ritenersi sussistenti, a titolo esemplificativo, nei seguenti casi:

- **cessazione** del rapporto di **lavoro**, per un lavoratore dipendente;
- insorgenza, nel **nucleo familiare**, di una grave patologia che abbia determinato ingenti spese mediche;
- contestuale scadenza di obbligazioni pecuniarie, anche relative al pagamento corrente (in autoliquidazione) di tributi e contributi, a condizione che le obbligazioni pecuniarie in scadenza siano di entità rilevante in rapporto all'ISEE del nucleo familiare del debitore.

Limitatamente ai titolari di ditte individuali in regimi fiscali semplificati, tali condizioni sono, inoltre, da ritenersi sussistenti anche allorché l'attività di impresa risenta sensibilmente di im-

provvisive ed oggettive crisi del mercato di riferimento, anche di carattere locale, ovvero di eventi imprevedibili provocati da forza maggiore.

In tutti i suddetti casi, la radicale modifica della situazione reddituale e patrimoniale espressa dall'ISEE dovrà essere idoneamente documentata e la relativa decisione dovrà essere esaustivamente motivata.

Con riferimento agli imprenditori in **regime ordinario** ed alle **persone giuridiche**, si potrà beneficiare della rateazione esclusivamente a condizione di documentare la sussistenza di eventi straordinari che incidano in maniera così significativa sulla società o la ditta, da far ritenere, comunque, sussistente la condizione di temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

Tali circostanze sono da ritenersi sussistenti nelle stesse ipotesi previste per i titolari di ditte individuali in regimi fiscali semplificati, vale a dire:

- improvvise ed oggettive crisi del mercato di riferimento, anche di carattere locale;
- evento imprevedibile provocato da forza maggiore.

In proposito, si evidenzia, tuttavia, che dovrà trattarsi di eventi straordinari che, per loro natura e per le caratteristiche proprie del processo produttivo, non possono trovare espressione nell'indice di liquidità e nell'indice alfa.

Naturalmente, anche in questo caso, se la valutazione di tali eventi conduce alla concessione della rateazione, la relativa decisione dovrà essere esaustivamente motivata.

Un'importante precisazione deve essere fatta: la dilazione può essere concessa solamente per la **totalità** degli **importi** iscritti a **ruolo** per i quali è già scaduto il termine per il pagamento²⁰. Pertanto, qualora il cittadino contribuente/debitore risulti moroso per addebiti ulteriori rispetto a quelli per i quali richiede la rateazione (ossia: vi siano altre cartelle scadute oltre a quella per la quale si chiede la rateizzazione), dovrà ricomprendere nella propria richiesta anche tali, ulteriori, addebiti.

Può essere interessante sapere che il piano di ammortamento viene predisposto con il metodo "francese" a rata costante, il cui importo è composto da una quota capitale e da una quota interessi²¹.

²⁰ Direttiva Equitalia del 27 marzo 2008, n. 12.

²¹ In particolare, la quota capitale della rata cresce, mentre quella interessi decresce in relazione alla durata della rateazione.

Nell'importo rateizzato sono inclusi anche gli **interessi di mora**²² e gli **aggi di riscossione**, mentre i diritti di notifica²³ e le eventuali spese per le procedure di riscossione coattiva²⁴ restano dovuti, per il loro importo totale, unitamente alla prima rata²⁵. Si tenga infine presente che gli interessi relativi alla dilazione²⁶ iniziano a decorrere dalla data di scadenza della cartella di pagamento, se l'istanza è presentata prima di tale termine, ovvero dalla data di presentazione dell'istanza, se quest'ultima è presentata successivamente.

4. I dubbi in merito alla tutela giudiziaria avverso il diniego della rateizzazione

Contro il provvedimento di rigetto (o di accoglimento parziale) dell'istanza di rateizzazione, è possibile ricorrere in via giurisdizionale entro 60 giorni dalla data della notifica del provvedimento stesso, proponendo ricorso innanzi al giudice competente.

In merito alla **giurisdizione**, vi sono state opinioni discordanti²⁷ e solo recentemente la Corte

²² Con provvedimento del 7 settembre 2010 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate "Fissazione della misura degli interessi di mora per ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo", si è previsto che a decorrere dal 1° ottobre 2010, gli interessi di mora per ritardato pagamento delle somme iscritte a ruolo sono determinati nella misura del 5,7567% in ragione annuale (il tasso da applicare in precedenza sempre su base annua era fissato al 6,8358%). Gli interessi di mora decorrono, ai sensi dell'art. 30 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, trascorsi 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento.

²³ Le spese di notifica, dovute ai sensi dell'art. 17, comma 7-ter, del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, allo stato attuale sono pari ad Euro 5,88, così come stabilito dal D.M. 13 giugno 2007.

²⁴ Il rimborso delle spese di esecuzione è disciplinato dal comma 6 dell'art. 17 del D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, mentre la tabella relativa ai singoli importi degli atti di esecuzione è prevista dal D.M. 21 novembre 2000.

²⁵ Così Direttiva Equitalia del 14 gennaio 2009, n. 2.

²⁶ Per i crediti erariali il tasso per dilazione di pagamento è determinato dall'art. 21 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, ed attualmente è pari al 4,5%, così come stabilito dal D.M. 21 maggio 2009. Per gli altri crediti, si applicheranno i tassi comunicati dai vari enti, ovvero, in mancanza, quanto previsto per le entrate erariali.

²⁷ A favore della giurisdizione tributaria: Tar Friuli Venezia Giulia, sentenza del 28 agosto 2008, n. 452, in banca dati "fisconline" e Comm. trib. prov. di Reggio Emilia, dell'11 dicembre 2007, n. 560; in senso opposto, ossia a favore della giurisdizione amministrativa: cfr. Equitalia, Direzione centrale strategie di riscossione, direttiva di gruppo 27

di Cassazione, a Sezioni Unite²⁸, ha affermato che la controversia sul rigetto, da parte dell'agente della riscossione, di un'istanza di **rateazione** di un debito tributario rientra nell'ambito della giurisdizione tributaria (e non di quella del giudice amministrativo).

4.1. La tesi a favore della giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale (Tar)

La tesi che ritiene competente il Tar a decidere nel merito della fondatezza del rifiuto della rateazione si fonda sul fatto che quello attivato dall'istanza costituisce un vero e proprio **procedimento amministrativo**, nell'ambito del quale la concessione della dilazione di pagamento dipende dal positivo esercizio di un potere squisitamente discrezionale, al cui cospetto il richiedente non vanta che un mero interesse legittimo tutelabile davanti al giudice amministrativo e non dinanzi alle Commissioni tributarie, che in base alla legge possono intervenire soltanto in caso di controversie in materia d'imposte o tasse e, dunque, in ipotesi totalmente diverse da quella in questione.

4.2. La tesi a favore della giurisdizione della Commissione tributaria

La tesi favorevole alla giurisdizione della Commissione tributaria si basa sulla circostanza che la normativa sulla rateazione è una disposizione

marzo 2008, n. 2008/2070, e "Guida pratica per il contribuente. La procedura di rateizzazione delle somme scritte a ruolo" emessa dal CNDCEC in data dicembre 2009.

²⁸ Sezioni Unite della Corte di Cassazione, ord. n. 7612 del 30 marzo 2010, in *"il fisco"* n. 17/2010, fascicolo n. 1, pag. 2665, con commento di P. Turis, ord. n. 15647 del 1° luglio 2010, ed ord. n. 20778 del 7 ottobre 2010, in banca dati *"fisconline"*. Per un commento all'ord. 15647 del 2010 si veda R. Acierno, *Cartelle: sul diniego della rateizzazione decide il giudice tributario e non il Tar*, in *"il fisco"* n. 29/2010, fascicolo n. 2, pag. 4702.

destinata a venire incontro alle necessità del debitore, per il quale rappresenta quindi un **"agevolazione"**, che anche nel linguaggio comune ha, per l'appunto, il significato di aiuto, favore, facilitazione.

Dal momento che, a seguito della riforma di cui alla L. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 12, la giurisdizione tributaria si estende ormai a qualunque controversia in materia d'imposte e tasse che non attenga al momento della esecuzione in senso stretto o alla restituzione di somme per le quali non residui più alcuna questione sull'*an*, il *quantum* o le modalità di esecuzione del rimborso, la stessa si estende alle vertenze sulla **spetanza** o meno di un'agevolazione attinente alla fase della riscossione precedente a quella dell'esecuzione vera e propria, come nel caso del diniego di rateazione di un debito per imposte o tasse.

5. Conclusioni

In un periodo di crisi come quello attuale, l'istituto della rateazione dei debiti tributari iscritti a ruolo permette ai contribuenti in **difficoltà** di ottenere una sorta di agevolazione, garantita dalla possibilità di diluire nel tempo i relativi versamenti.

Tale facoltà verrà concessa anche successivamente al 1° luglio 2011, quando entrerà in vigore la riforma della riscossione, basata non più sul ruolo ma sull'avviso di accertamento²⁹.

La possibilità di adire la Commissione tributaria e non il Tar, quando vi è un rifiuto da parte dell'agente della riscossione nel concedere la rateazione, deve essere vista con favore in quanto il primo procedimento generalmente è meno complesso e **meno costoso** del secondo.

²⁹ Cfr. art. 29, comma 1, lettera g) del D.L. 31 maggio 2010, n. 78.