A tutti i GB + centro
10/3/08
Si pubblichi!

Agenzia Entrate

Direzione Regionale dell'Emilia Romagna

Settore Accertamento
Ufficio Riscossione

Il documento non verrà trasmesso a mezzo posta (art. 6, comma 2, legge 412 del 30/12/1991)

Bologna, lì 7 febbraio 2008

Agli Uffici
loro sedi

Prot. n. 6579/2008.

OGGETTO: La transazione fiscale e gli accordi di ristrutturazione dei debiti - Articoli 182*bis* e 182*ter* del R.D. n. 267/1942.

A seguito della riforma del diritto fallimentare, attuata con l'emanazione del D.Lgs. n. 5 del 2006 e modificata con il D.Lgs. n. 169 del 2007, sono stati introdotti, tra le procedure concorsuali, due nuovi istituti: la transazione fiscale, prevista all'art. 182*ter*, e gli accordi di ristrutturazione, regolati all'art. 182*bis*.

L'importanza di questi istituti e la circostanza che sempre più frequentemente anche gli Uffici debbano intervenire sugli accordi di ristrutturazione del debito, rende opportuno fornire chiarimenti e istruzioni operative.

Gli accordi di ristrutturazione.

Gli accordi di cui all'art. 182*bis* della legge fallimentare permettono all'imprenditore in difficoltà, non necessariamente insolvente, di formulare un contratto con taluni suoi creditori (la norma impone che questi rappresentino il 60% dei suoi debiti) per modificare i termini contrattuali dei debiti originari sia nell'*an* che nel *quantum*.

Si è discusso e si discuterà parecchio sulla natura di tali accordi in quanto dalla loro collocazione all'interno delle procedure concorsuali e non riconducendoli ad un alveo privatistico discende l'applicazione estensiva ed analogica delle norme stabilite per il concordato preventivo; prime fra tutte la norma prevista al quarto comma dell'art. 88 del TUIR che prevede la non imponibilità delle sopravvenienze derivanti da concordato preventivo (l'applicabilità di tale normativa agli accordi di ristrutturazione è stata negata in occasione della videoconferenza Map del 18.05.2006 dal Direttore della Direzione centrale e Normativa e Contenzioso dell'Agenzia delle Entrate).

La vera peculiarità di tale istituto è la previsione contenuta nell'art. 67, terzo comma, lettera e), che esplicitamente prevede la non assoggettabilità ad azione revocatoria fallimentare degli atti, pagamenti e garanzie "*...posti in essere in esecuzione ....dell'accordo omologato ai sensi dell'art. 182-bis....*". Tale articolo, però, nulla dice in merito a quegli atti previsti dall'accordo e posti in essere nei confronti dei creditori non partecipanti all'accordo stesso. Da ciò deriverebbe *tout court* che tutti i creditori estranei all'accordo sarebbero assoggettabili al futuro esperimento dell'azione revocatoria in caso di fallimento.

In merito al contenuto degli accordi *de quo*, l'art. 182*bis*, anche nella versione modificata dal D.Lgs. 169/2007, oltre a stabilire che i creditori coinvolti devono rappresentare il 60% dei crediti non dice null'altro se non prevedere il "*...regolare pagamento dei creditori estranei*", pagamento che deve essere "certificato" dalla relazione di un esperto in merito all'attuabilità dell'accordo *de quo*. Si sottolinea, però, come dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenere che per regolare pagamento dei "creditori estranei" si deve intendere l'esatto pagamento del debito alla sua scadenza naturale e non il pagamento secondo le regole concordate nell'accordo di ristrutturazione che vincolano il debitore e gli aderenti all'accordo stesso.

Relativamente ai poteri del Giudice in fase di omologazione del piano di ristrutturazione, in dottrina si ritiene che la valutazione posta in essere dall'organo giudicante debba essere una valutazione esclusivamente di mera legittimità sulla ritualità della proposta divenendo, invece, sindacato di merito soltanto nei confronti delle eventuali opposizioni e comunque limitatamente agli interessi rappresentati da coloro che le hanno proposte (di tale avviso anche la giurisprudenza di merito, vedi Tribunale di Brescia - decreto del 22.02.2006, nel quale si legge: "*...non potendo il tribunale in sede di omologa modificare i termini dell'accordo o apporre nuove e diverse condizioni, ma potendo omologare o meno l'accordo come proposto....*").

Da ultimo si evidenzia come l'art. 182*ter* L.F. in vigore fino al 31.12.2007 prevedeva espressamente che "*...ai debiti tributari amministrati dalle agenzie fiscali non si applicano le disposizioni di cui all'art. 182/bis*" e che quindi l'ufficio locale non poteva essere parte attiva dell'accordo di ristrutturazione del debito *de quo*. Tale inciso è stato soppresso dalle nuove disposizioni introdotte con il D.Lgs. n. 169 del 2007 ed in vigore dal 01.01.2008; disposizioni che hanno inserito un nuovo ultimo comma all'art. 182*ter* in base al quale è consentito al debitore di effettuare istanza di transazione anche nell'ambito delle trattative che precedono la stipula degli accordi di ristrutturazione del debito e che l'assenso espresso ai sensi di tale norma "*...equivale a sottoscrizione dell'accordo*".

La transazione fiscale.

L'istituto della transazione dei debiti tributari aveva trovato nel nostro ordinamento una prima regolamentazione con l'art. 3, comma 3, del D.L. n.

138/2002, convertito nella legge n. 178/2002, che prevedeva la c.d. "transazione esattoriale", istituto di chiara connotazione civilistica (vedi art. 1965 c.c.), che consentiva all'amministrazione finanziaria di transare, dopo l'inizio dell'esecuzione coattiva, esclusivamente i tributi iscritti a ruolo di competenza dello Stato. Ad integrazione della norma di cui sopra era intervenuta la circolare n. 8/E del 2005 che, facendo proprio un parere del Consiglio di Stato, aveva dettato istruzioni operative e cercato di dissipare alcuni dubbi relativamente ai tributi transabili ed alla possibilità che tali accordi potessero essere oggetto di una futura azione revocatoria fallimentare.

La legge delega n. 80/2005, nel fissare i criteri per la riforma del diritto fallimentare, ha espressamente disposto, all'art. 5, comma 1, "*....la riconduzione della disciplina della transazione in sede fiscale per insolvenza o assoggettamento a procedure concorsuali al concordato preventivo....*"; ciò ha determinato per la transazione fiscale, con il rinvio all'art. 160 L.F. come previsto nell'art. 182*ter*, la perdita del carattere esclusivo di procedimento amministrativo, incardinandola nell'ambito di una procedura giudiziale quale il concordato preventivo.

Dal 01.01.2008, con la riformulazione dell'art. 182*ter* ad opera del D.Lgs. 169/2007, è possibile porre in essere la transazione fiscale anche nell'ambito delle trattative che precedono la stipula degli accordi di ristrutturazione del debito di cui all'art. 182*bis* L.F..

Posto in essere che l'istituto della transazione previsto dalla novellata legge fallimentare si distingue sostanzialmente da quello previsto dalla normativa previgente, se non altro perché l'art. 182*ter* prevede espressamente determinate incombenze a carico degli uffici dell'Agenzia, si evidenzia quanto segue:

A. <u>*Presupposto soggettivo.*</u>

L'accesso all'istituto della transazione fiscale è limitato ai soggetti che hanno proposto il concordato preventivo ai sensi dell'art. 160 della legge fallimentare. Da ciò deriva che a tale istituto può accedere esclusivamente l'imprenditore, soggetto alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo come previsto all'art. 1, comma 2, L.F., che versi in uno "*stato di crisi*". Con il D.L. 273/2005, convertito con modificazione nella legge n. 51/2006, è stato modificato l'art. 160 aggiungendo l'ultimo comma che stabilisce che "*...per stato di crisi si intende anche lo stato di insolvenza....*".

B. <u>*Tributi oggetto della transazione.*</u>

Oggetto della transazione possono essere i "*.....tributi amministrati dalle agenzie fiscali e ....relativi accessori, limitatamente alla quota di debito avente natura chirografaria anche se non iscritti a ruolo, ad eccezione dei tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea...*".

Dal dettato normativo si evince che la transazione, oltre a riguardare il tributo, può essere estesa anche ai "relativi accessori", da ciò deriva che,

indiscutibilmente, essa riguardi anche le sanzioni pecuniarie non penali, gli interessi di mora e qualsiasi altra componente che concorre a formare il debito d'imposta.

La norma in esame, però, pone due forti paletti in particolare: a) la natura chirografaria che deve avere il debito tributario e b) l'esclusione dalla transazione dei tributi costituenti risorse proprie dell'Unione europea[1].

In merito alla natura chirografaria del debito oggetto della transazione si evidenzia come la seconda parte dell'art. 182ter prevede che "*...se il credito tributario è assistito da privilegio, la percentuale, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore o a quelli che hanno una posizione giuridica ed interessi economici omogenei a quelli delle agenzie fiscali...*". Tale inciso ha creato non poche difficoltà interpretative sia in dottrina che in giurisprudenza[2].

Relativamente al secondo limite, dalla lettura della norma si deduce che non possono costituire oggetto di transazione sia le controversie in materia di IVA sia quelle di competenza dell'Agenzia delle Dogane riguardanti i dazi. Di parere contrario, relativamente all'IVA, è la dottrina e la giurisprudenza di merito[3], in quanto si afferma che l'imponibile IVA di uno Stato membro è solo il parametro su cui applicare un'aliquota concordata da tutti i paesi membri che prescinde dalla riscossione dell'imposta dovuta dal singolo contribuente e, quindi, non influenzabile da un'eventuale transazione fiscale sull'imposta dovuta dal ricorrente a tale istituto.

---

[1] In base alla Decisione del Consiglio n. 2000/597/CE Euratom del 29 settembre 2000, relativa al sistema di risorse proprie, sono state previste quattro tipologie di risorse: dazi doganali, prelievi e contributi agricoli, quota del gettito IVA, contributo imposto ai singoli Stati in percentuale del PNL.

[2] Per completezza si richiamano le seguenti decisioni giurisprudenziali: Tribunale di Verona decreto 12.10.2006; Tribunale di Torino decreto 20.12.2006 dove, recuperando la ratio dell'art. 124 L.F. in tema di concordato fallimentare, assimilano i crediti tributari privilegiati ai crediti muniti di pegno, ipoteca o privilegio speciale. Per ultimo il decreto 25.10.2007 del Tribunale di Milano, dove si legge, in merito all'opposizione dell'Agenzia delle Entrate, "*....il Collegio reputa che l'assunto sia infondato in quanto è lo stesso art. 182-ter a stabilire che. "....se il credito tributario è assistito da privilegio, la percentuale, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore o a quelli che hanno una posizione giuridica ed interessi economici omogenei a quelli delle agenzie fiscali...". Quindi la transazione ex art. 182-ter può prevedere il pagamento percentuale di crediti tributari privilegiati. Questa conclusione è condivisa dall'unanime dottrina che da essa ha fatto discendere anche la possibilità di prevedere, nel concordato preventivo, ante ultima riforma, il pagamento parziale dei crediti privilegiati, in analogia a quanto testualmente previsto dall'art. 124, L.F. per il concordato fallimentare (questa possibilità è ora espressamente prevista, per il concordato preventivo, dal 2° comma dell'art. 160, come novellato dal D.Lgs. n. 169/2007)....*".

[3] Tribunale di Milano decreto del 25.10.2007 dove si legge: "*....con il terzo motivo le opponenti deducono l'inammissibilità della transazione fiscale ex art. 182-ter per il credito IVA, costituendo questa imposta "risorsa propria dell'Unione Europea". Il Collegio dissente dall'assunto e ritiene invece fondata la deduzione della G., alla luce dell'opinione della prevalente dottrina che ha esattamente rilevato che la quota di IVA dovuta dallo Stato membro alla Unione Europea nulla ha a che vedere con il tributo IVA dovuto dal contribuente italiano ed amministrato dalle Agenzie fiscali....*". Nello stesso senso Tribunale di Bologna decreto del 26.10.2006.

Da ultimo si sottolinea come, a differenza di quanto previsto all'art. 3, comma 3, del D.L. n. 138/2002, non è richiesta l'iscrizione del debito a ruolo[4]. L'estensione di tale istituto ai crediti tributari non iscritti a ruolo fa sì che le garanzie variano a seconda che si sia verificata o meno tale circostanza[5].

C. Termini e condizioni dell'accordo.

L'art. 182*ter* stabilisce espressamente che l'accordo transattivo concluso tra amministrazione finanziaria e debitore possa prevedere solo condizioni equivalenti rispetto a quelle concesse agli altri creditori coinvolti nella procedura concorsuale, di rango uguale o perfino superiore. Infatti la norma espressamente afferma: "*...tempi di pagamento e le eventuali garanzie non possono essere inferiori a quelli offerti ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore o a quelli che hanno una posizione giuridica ed interessi economici omogenei a quelli delle agenzie fiscali; se il credito tributario ha natura chirografaria, il trattamento non può essere differenziato rispetto a quello degli altri creditori chirografari....*".

D. La procedura.

L'iniziativa di addivenire ad un accordo transattivo è rimessa esclusivamente al debitore che deve inoltrare, al competente Agente della riscossione ed all'ufficio finanziario da individuare sulla base dell'ultimo domicilio fiscale dell'istante, un'apposita istanza corredata dalla relativa documentazione (di particolare importanza per l'ufficio la copia delle dichiarazioni fiscali per le quali non è pervenuto l'esito dei controlli automatici nonché delle eventuali dichiarazioni integrative[6]).

L'Agente della riscossione è chiamato, non oltre 30 giorni dalla data di presentazione dell'istanza, a "*...trasmettere una certificazione attestante l'entità del debito iscritto a ruolo scaduto o sospeso...*".

L'ufficio, invece, entro trenta giorni, che decorrono dalla data di presentazione dell'istanza di cui sopra, deve consolidare l'intero debito tributario, procedendo:

---

[4] In merito S. Capolupo, *La transazione fiscale: aspetti sostanziali*, in "il fisco" n. 20 del 15 maggio 2006, pag. 1-3015, afferma: "*....ovviamente, è da ritenere che non sia sufficiente, ad esempio, la redazione di un semplice verbale di constatazione a seguito di una verifica fiscale ma sia necessario comunque un atto impositivo da parte delle Agenzie interessate con il quale l'Amministrazione notifica formalmente all'imprenditore la propria pretesa creditoria....*".

5 L'art. 2752 c.c., in materia di privilegi per i tributi diretti dello Stato, per l'IVA e per i tributi degli enti locali, stabilisce che tali tributi godono di privilegio generale sui mobili qualora siano "*...iscritti nei ruoli resi esecutivi nell'anno in cui il concessionario del servizio della riscossione procede o interviene nell'esecuzione e nell'anno precedente....*".

[6] In dottrina si ritiene che l'invio della documentazione debba ritenersi una condizione essenziale per l'avvio da parte dell'ufficio finanziario del procedimento in quanto la norma pone a capo dello stesso l'obbligo di assolvere precisi adempimenti entro termini perentori (30 giorni).

- alla liquidazione dei tributi risultanti dalle dichiarazioni ed alla notifica dei relativi avvisi di irregolarità (comunicazione di servizio n. 33 del 12.05.2005 della DCA – Settore Riscossione Ufficio procedure esecutive);

- alla certificazione dell'entità del debito derivante da atti di accertamento, anche non definitivi, per la parte non iscritta a ruolo, nonché dei ruoli vistati, ma non ancora consegnati all'Agente della riscossione.

Per la liquidazione delle imposte eventualmente dovute per l'anno in corso si ritiene che l'Ufficio debba procedere mediante accesso nei modi previsti dagli articoli 36*bis*, comma 2*bis*, del D.P.R. n. 600/1973, e 54*bis*, comma 2*bis*, del D.P.R. n. 633/1972, procedendo alla notifica degli avvisi di irregolarità contestualmente all'iscrizione nei ruoli straordinari con la nuova procedura Web dal portale "Esiti contabili"[7].

L'ufficio, poi, oltre agli avvisi di irregolarità di cui sopra, dovrà notificare, ai sensi dell'art. 182*ter*, ove necessario, "*...una certificazione attestante l'entità del debito derivante da atti di accertamento ancorché non definitivi, per la parte non iscritta a ruolo, nonché da ruoli vistati, ma non ancora consegnati al concessionario....*".

A seguito dell'ammissione del debitore al concordato preventivo, ai sensi dell'art. 163 L.F., copia degli avvisi di irregolarità e delle certificazioni de quo devono essere trasmessi al Commissario giudiziale al fine di consentirgli di procedere alla verifica dell'elenco dei creditori e dei debiti apportando, ove necessario, le rettifiche del caso.

Relativamente ai tributi non iscritti a ruolo, oppure iscritti, ma non ancora consegnati all'Agente della riscossione, l'adesione o il diniego alla proposta di concordato preventivo è approvato con atto del Direttore dell'ufficio, su conforme parere della competente Direzione regionale ed è espresso con il voto favorevole o contrario in sede di adunanza dei creditori.

Per quanto riguarda, invece, i tributi iscritti a ruolo e già consegnati all'Agente della riscossione alla data di presentazione della domanda, l'adesione o il diniego è espresso dallo stesso Agente con voto in sede di adunanza dei creditori ed è subordinato alle indicazioni fornite dal Direttore dell'ufficio, previo parere conforme della competente Direzione regionale.

In entrambe le ipotesi, in sede di adunanza dei creditori, il voto deve essere espresso limitatamente alla quota chirografaria del credito tributario, in quanto l'Amministrazione finanziaria non potrà mai rinunciare spontaneamente al privilegio su una quota di credito privilegiato[8].

Il voto favorevole o contrario, sia dell'ufficio che dell'Agente della riscossione, possono essere espressi, ai sensi dell'art. 178, comma 1, della legge

---

[7] Nota prot. 2006/150266 del 09.10.2006 D.C.A. Settore Riscossione – Ufficio Procedure Esecutive. Risposta ad un quesito della Direzione Regionale Veneto.

[8] Nell'art. 182*ter* non è stata inserita alcuna deroga all'art. 177, comma 3, L.F., in base al quale "*....i creditori muniti di privilegio, pegno o ipoteca, ancorché la garanzia sia contestata, non hanno diritto al voto se non rinunciano al diritto di prelazione. La rinuncia può essere anche parziale, purché non inferiore alla terza parte dell'intero credito fra capitale ed accessori....*".

fallimentare, nei venti giorni successivi alla chiusura del verbale di adunanza a mezzo lettera o telegramma.

Si evidenzia, infine, come con il nuovo istituto della transazione fallimentare, inserita nel contesto del concordato preventivo, l'Erario divenga solamente uno dei creditori e le sorti delle scelte operate dagli uffici sono subordinate sia all'attività di verifica e controllo svolta dalla magistratura sia alle decisioni della maggioranza dei creditori.

IL DIRETTORE REGIONALE
(dott. Ciro De Sio)
(firma autografa sostituita a mezzo stampa ai sensi dell'articolo 3, comma 2, D.Lgs. n. 39/1993)