

il FALLIMENTARISTA

Considerazioni in tema di tributi locali e loro ristrutturazione

di **Fabio Dominici** , **Giuseppe Fornari**

Focus del 01 marzo 2023

Gli Autori svolgono alcune riflessioni attorno alla possibilità, per gli Enti territoriali e per le Agenzie Fiscali, di transigere crediti derivanti da tributi locali mediante gli istituti dell'accordo di ristrutturazione dei debiti ex art. 57 CCII (già art. 182-bis l. fall) e/o della transazione fiscale ex art. 63 CCII (già art. 182-ter l. fall).

SOMMARIO: 1. Il tema oggetto di indagine - 2. L'applicabilità degli accordi ex art. 57 CCII - 3. L'applicabilità della transazione fiscale ex art. 63 CCII - 4. Conclusioni

1. Il tema oggetto di indagine

Il presente lavoro si pone la finalità di offrire un approfondimento rispetto alla questione, per il vero poco esplorata, del trattamento dei **debiti nei confronti degli Enti locali** a titolo di IMU, TASI, TARI ed altri tributi locali e, in particolare, in ordine alla possibilità che tali posizioni debitorie possano formare oggetto di “**transazione**” attraverso l’istituto dell’**accordo di ristrutturazione dei debiti ex art. 57 CCII** (già [art. 182-bis l. fall](#)) e/o attraverso l’istituto della **transazione fiscale ex art. 63 CCII** (già [art. 182-ter l. fall](#)); gli Enti locali, infatti, hanno sovente interpretato la (pre)vigente disciplina normativa nel senso della impossibilità di aderire ad accordi e/o a proposte di transazione fiscale, esigendo conseguentemente il pagamento integrale dei crediti vantati.

Si tratta, quindi, di verificare la correttezza o meno di tale impostazione.

In via preliminare, giova evidenziare che, con l’entrata in vigore del nuovo Codice della Crisi, la disciplina dei due istituti non è stata sostanzialmente modificata rispetto a quella contenuta nella previgente Legge Fallimentare. In particolare, **nessuna specificazione** è stata introdotta in ordine alla applicabilità degli accordi di ristrutturazione dei debiti e della transazione fiscale ai crediti vantati dagli Enti locali; le **problematiche** e le **criticità applicative** sorte in vigenza della vecchia disciplina, quindi, sono purtroppo destinate a replicarsi anche in vigenza del nuovo Codice.

2. L’applicabilità degli accordi ex art. 57 CCII

Muovendo la disamina dall’istituto dell’accordo di ristrutturazione dei debiti, il **principale ostacolo** che in concreto ne ha frenato l’applicazione è rappresentato dalla comprensibile resistenza dei funzionari degli enti di fronte al timore di una possibile responsabilità contabile, connessa al principio della **indisponibilità della pretesa tributaria** e dell’ovvia incidenza di un eventuale stralcio sul bilancio dell’Ente in termini di riduzione delle entrate.

Si è già detto, infatti, che anche il **vigente quadro normativo** non contiene **alcuna specifica previsione** al riguardo, e fino a poco tempo fa anche il panorama giurisprudenziale non forniva che **una sola pronuncia**, forse troppo poco per indurre i responsabili degli enti ad un così radicale cambio di passo.

Ci si riferisce alla pronuncia resa dalla **Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Toscana** nella [deliberazione del 15 giugno 21](#), a seguito dell’interpello presentato da un Comune, avente ad oggetto proprio l’astratta possibilità dell’Ente di aderire ad un Accordo di Ristrutturazione dei debiti.

In tale occasione la Corte, dopo aver analizzato l’ambito di applicazione della transazione fiscale anche ai crediti degli Enti locali -argomento che sarà trattato nel prosieguo- ha avuto cura di indagare la **transigibilità** dei crediti, tributari e non, estranei all’ambito dell’istituto di cui all’[art. 182-ter l. fall](#), oggi [art. 63 CCII](#).

La Corte ha, quindi, preso le mosse dalla disamina della **ratio della normativa**, osservando come la stessa sia espressione di un *favor* nei confronti dell’impresa in crisi, la salvaguardia della cui attività commerciale rappresenta il fine principale del sistema normativo in esame, per giungere a disattendere la tesi più restrittiva proposta dalla dottrina, secondo la quale: i) non sarebbe possibile la falcidia dei tributi al di fuori dell’istituto della transazione fiscale, e ii) sarebbe, quindi, in tali casi necessario un pagamento integrale.

Tale conclusione, **ha proseguito la Corte** “appare estremamente rigida e contraria anche alla ratio degli istituti previsti dalla legge fallimentare.... Come ha osservato attenta dottrina, l’[art. 182-ter l. fall](#) ha previsto che se il credito è assistito da privilegio, la percentuale di soddisfacimento, i tempi di pagamento e le eventuali garanzie (offerte dal debitore) non possono essere inferiori a quelle offerte (dal debitore) ai creditori che hanno un grado di privilegio inferiore. Nel caso di specie, il credito dell’ente locale è assistito da privilegio postergato rispetto ai tributi erariali, motivo per cui questi non potrebbero avere un trattamento peggiore rispetto al primo che, secondo l’interpretazione restrittiva, dovrebbe trovare integrale soddisfacimento. Lo stesso soddisfacimento che, a questo punto, sulla base dell’inciso normativo ricordato,

dovrebbe spettare al credito erariale, con conseguente esclusione della transazione fiscale. Appare più aderente alle finalità perseguite dagli istituti in esame l'interpretazione per la quale, al di fuori della transazione fiscale, i crediti (non solo fiscali) riferiti agli enti locali possano comunque essere oggetto di accordo "transattivo" (con riduzione dell'ammontare del debito, dilazione di pagamento, ecc.), così come previsto per tutti gli altri crediti nell'ambito del concordato preventivo o dell'accordo di ristrutturazione.

Proprio quest'ultimo, pertanto, potrà essere lo strumento a cui l'imprenditore può ricorrere per attenuare la pressione dei tributi e dei crediti degli enti locali, nei modi previsti dall'[art. 182-bis](#)".

In tale scenario è di recente sopraggiunta la pronuncia resa dalla **Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per l'Umbria** nella deliberazione del 13 luglio 2022 (v. doc. allegato) la quale ha integralmente **confermato** l'impostazione della Corte Toscana, riaffermando la pacifica possibilità dell'Ente locale di aderire ad Accordi di Ristrutturazione dei debiti.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono e attraverso un'**interpretazione sistematica** e orientata del vigente assetto normativo, che sostanzialmente non è mutato rispetto alla pre-vigente Legge fallimentare, sembra potersi concludere che i crediti vantati dagli enti locali debbano necessariamente poter disporre, al pari di quelli erariali, di **efficaci strumenti** – quali l'accordo di ristrutturazione dei debiti – da utilizzare caso per caso al fine di conseguire un pagamento **anche parziale**, ma in ogni caso superiore a quello ricavabile in caso di apertura di una procedura liquidatoria.

Ciò anche alla luce di quanto conclusivamente precisato nella deliberazione della Corte dei Conti da ultimo citata: "Da sottolineare, infine, come l'eventuale accordo con il debitore per la ristrutturazione dei debiti, ai sensi dell'[art. 182-bis](#), corrisponda ad una attività della Pubblica Amministrazione vincolata all'interesse pubblico e che trova espressione nella convenienza dell'accordo, rispetto all'alternativa liquidatoria o ad altre possibili soluzioni".

Impostazione che si pone agli antipodi dell'ormai **obsoleto principio della indisponibilità della pretesa tributaria** e che dovrà necessariamente condurre ad una completa rivisitazione del temuto concetto di danno erariale, potendo lo stesso configurarsi a carico dei Funzionari dell'Ente anche nell'ipotesi di mancata adesione ad un Piano di ristrutturazione che consentirebbe all'Ente di incamerare risorse altrimenti non monetizzabili.

La possibilità di transigere il credito, infatti, non deve essere guardata soltanto dalla prospettiva del **debitore**, che ovviamente ha tutto l'interesse ad addivenire ad una soluzione negoziale che consenta la riduzione del debito, ma anche da quella del **creditore** che, attraverso il perfezionamento di una transazione con il debitore, ha la possibilità di incassare somme ben superiori rispetto a quelle che ricaverrebbe a seguito del *default* del debitore medesimo.

3. L'applicabilità della transazione fiscale ex art. 63 CCII

Chiarito quanto precede in ordine all'accordo di ristrutturazione dei debiti, merita svolgere qualche **approfondimento** anche in ordine alla applicabilità dell'istituto della transazione fiscale e all'esatto **ambito di applicazione** della stessa.

Il dubbio nasce dalla (invero) infelice e non chiara **formulazione della norma** contenuta nell'[art. 182-ter l. fall](#) (ora [art. 63 CCII](#)) laddove viene previsto che "... il debitore può ... proporre il pagamento parziale o anche dilazionato, dei tributi e dei relativi accessori amministrati dalle agenzie fiscali... se il Piano ne prevede la soddisfazione in misura non inferiore a quella realizzabile, in ragione della collocazione preferenziale, sul ricavato in caso di liquidazione..." ovvero, nella nuova formulazione della norma di riferimento ([art. 63 CCII](#)): "... in tali casi, l'attestazione del professionista indipendente ...deve inerire anche alla **convenienza** del trattamento proposto rispetto alla liquidazione giudiziale".

Entrambe le deliberazioni sopra citate hanno riaffermato la **pacifica applicabilità** della transazione fiscale

anche ai **tributi degli Enti locali**, nei casi in cui gli stessi vengano amministrati dalle Agenzie Fiscali in forza di una specifica convenzione tra l'Ente e l'Agenzia stessa.

Ma, viene da chiedersi, soddisfa tale condizione anche l'ipotesi in cui il Comune – come nel caso sottoposto alla Corte dell'Umbria – abbia affidato all'Agenzia Fiscale **la sola fase di riscossione** del tributo, stipulando all'uopo specifica convenzione?

Il riferimento alle “agenzie fiscali” conduce ad esaminare il disposto dell'[art. 57 D.Lgs. 300/1999](#) il quale, dopo aver istituito al **primo comma** le “agenzie fiscali”, prevede al **secondo comma** che “*le regioni e gli enti locali possono attribuire alle agenzie fiscali, in tutto o in parte, la gestione delle funzioni ad esse spettanti, regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e gli obblighi che ne conseguono*”.

Orbene non può essere revocato in dubbio che **Agenzia Entrate Riscossione** sia una “Agenzia Fiscale” istituita con legge ... con la specifica finalità di attendere alla riscossione di tutti i tributi erariali, e previa stipula di apposita convenzione, anche dei tributi locali.

Ne consegue che ove gli enti locali affidino all'agenzia delle entrate riscossione la gestione della riscossione dei propri tributi, stipulando **apposita convenzione**, risulta **soddisfatto il requisito** di cui al secondo comma dell'[art. 57 D.Lgs. 300/1999](#); ciò anche in considerazione del fatto che lo stesso prevede espressamente la possibilità di affidare alle agenzie fiscali anche **soltanto una parte**, ovvero una fase, della gestione dei tributi. Sotto tale profilo, quindi, la fattispecie sembrerebbe rientrare nel perimetro delineato dall'[art. 63 CCII](#).

Anzi, a ben vedere, il generico riferimento del legislatore ai “tributi amministrati dalle agenzie fiscali” testimonia proprio, la volontà di utilizzo di una **formula aperta e residuale**, al fine di ampliare quanto più possibile la portata e l'ambito applicativo dell'intervento normativo.

Le considerazioni che precedono trovano il conforto del **decreto del Tribunale di Pistoia del 16 marzo 2022**, il quale muovendo dal presupposto di una **pacifica applicazione** dell'[art. 182-ter l. fall](#) ai tributi locali, estende la possibilità di applicare anche a questi ultimi la novella legislativa contenuta nell'[art. 180 c. 4 l. fall.](#), il quale prevede la possibilità per il Tribunale – al ricorrere delle condizioni e dei presupposti di legge - di omologare concordati preventivi pur in assenza di adesione da parte dell'Amministrazione Finanziaria, estendendo la nozione di “Amministrazione Finanziaria” anche agli “Enti locali”, **così argomentando**: “... così riassunti il contesto di riferimento e la ratio della decisione pare al Tribunale che il legislatore con il termine “amministrazione finanziaria” abbia voluto riferirsi non solo ai crediti propriamente erariali, ma in genere a **tutti i crediti amministrati dalle agenzie fiscali** e segnatamente dalla Agenzia delle Entrate Riscossione. Come è noto l'Agenzia delle Entrate Riscossione, ente strumentale dell'Agenzia, esercita le funzioni relative alla riscossione nazionale ([art. 1 D.L. 193/2016](#) conv. da [L. 225/2016](#)). Anche gli enti locali, tuttavia, possono affidare la riscossione coattiva dei loro tributi ad Agenzia delle Entrate Riscossione (art. 1 c. 785 e ss [L. 160/2019](#) e, in precedenza, [art. 2 D.L. n. 193 del 2016](#) conv. da [L. 225/2016](#)). L'Agenzia delle Entrate Riscossione, ove incaricata della riscossione coattiva dei **crediti degli enti locali**, è tenuta ad esprimere il voto anche con riferimento ai detti crediti Posto che l'[art. 180 c. 4 l. fall.](#) mira a superare il mancato assenso prestato dalle amministrazioni fiscali e previdenziali, appare preferibile l'interpretazione che individui l'ambito di applicazione in ragione dell'ente incaricato della riscossione e deputato ad esprimere il voto nel concordato preventivo. Tale interpretazione è coerente con la **finalità della norma** che, come sopra detto, è quella di superare il veto talvolta immotivato di solito opposto dalle amministrazioni alle proposte di concordato preventivo. Ne consegue che il mancato assenso alla proposta concordataria da parte della Agenzia delle Entrate Riscossione, nel ricorrere delle altre condizioni richieste dall'[art. 180 c. 4 l. fall.](#) consente l'omologazione del concordato, a prescindere dalla valutazione sulla natura dei crediti amministrati dalla detta agenzia fiscale”.

Secondo il Tribunale di Pistoia, quindi, anche l'attribuzione della sola fase di riscossione alla competenza dell'Agenzia Entrate Riscossione è **idonea** a legittimare l'applicazione dell'istituto della transazione fiscale ex [art. 63 CCII](#).

Anche la recente dottrina che si è occupata dell'argomento (*Diana Burroni, Marco Gentile, “Agenzia delle*

Entrate tra adesione e cram down negli accordi di ristrutturazione dei debiti, *Il Fallimentarista del 6/7/2022*), ritiene corretta la prospettata linea interpretativa, muovendo dal presupposto che l'agenzia entrate riscossione sia un'agenzia fiscale e che, quindi, la transazione fiscale possa operare in relazione a tutti i crediti dalla stessa amministrati.

Su **posizioni contrapposte** si colloca, invece, la citata deliberazione della Sezione Umbria della Corte dei Conti, la quale dopo aver premesso che “.. anche i tributi locali, purché amministrati dalle Agenzie fiscali, possono essere oggetto del trattamento dei crediti tributari, tenuto conto della rilevanza, ai fini applicativi di legge, dell'aspetto gestionale e non della natura del tributo” e che “se l'[art. 182-ter](#) avesse voluto escludere dalla transazione i tributi locali amministrati dalle Agenzie fiscali, lo avrebbe previsto espressamente” giunge ad affermare, richiamando una deliberazione della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, che “il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile soltanto in forza di **disposizioni di legge eccezionali** (come tali da interpretarsi restrittivamente), che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli [articoli 53 e 97 della Costituzione](#), in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore”, con la **conclusione** che detta **deroga** al principio della indisponibilità della pretesa tributaria “trova applicazione per le sole **fattispecie tassativamente previste**, dunque per i soli tributi amministrati dalle Agenzie fiscali.” La Corte, tuttavia, non chiarisce il significato dalla stessa attribuito al concetto di tributi “amministrati” dalle Agenzie fiscali, dimostrando di non far ricadere in tale ambito la situazione in cui l'Ente locale affidi la riscossione del tributo all'Agenzia delle Entrate Riscossione, introducendo anche una **distinzione** tra crediti “gestiti” e “crediti amministrati” di non agevole interpretazione e di dubbia rilevanza, avuto riguardo alla ratio della normativa vigente (e di quella preesistente).

Ci troviamo, dunque, al cospetto di una **questione tutt'altro che chiara e definitiva**, la cui soluzione non può poggiare unicamente sulla interpretazione del concetto di “tributi amministrati” usata dal legislatore, non certo nuovo ad espressioni volutamente generiche o talvolta non proprio precise.

4. Conclusioni

In sintesi, può -quindi- affermarsi che i crediti vantati dagli enti locali possano certamente formare oggetto di ristrutturazione attraverso l'istituto dell'accordo di ristrutturazione, di cui all'[art. 57 CCII](#).

I contributi dottrinali e giurisprudenziali che sopraggiungeranno chiariranno, invece, gli esatti confini di applicabilità della transazione fiscale.