

## L'ammissione al passivo dei crediti tributari: i limiti della giurisdizione del giudice delegato e la documentazione comprovante il credito<sup>1</sup>.

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il sistema italiano della riscossione delle entrate tributarie: brevissimi cenni. - 3. I crediti tributari concorsuali. - 4. L'accertamento del passivo dei crediti tributari e i problemi di giurisdizione. - 5. L'accertamento del passivo dei crediti tributari e la contestazione del credito. L'insinuazione mediante estratto di ruolo. - 5.1. (*Segue*). Lo scioglimento della riserva. - 5.2. (*Segue*). L'insinuazione in forme diverse dal ruolo. - 6. La collocazione dei crediti tributari. - 6.1. (*Segue*). Gli accessori del credito tributario. - 6.2. (*Segue*). L'aggio e le spese di insinuazione. - 7. La domanda cd. supertardiva dell'Agente per la riscossione. - 8. L'eventuale intervento dell'ente impositore: è ammissibile?

### 1. Premessa.

Il tema della presente relazione ha un oggetto ben delimitato. Oggetto che coincide sostanzialmente, anche se non del tutto, con quello di una sessione di un seminario che l'Osservatorio sulle crisi di impresa – OCI organizzò nell'ormai lontano febbraio 2011 a Bologna, a seguito di un'indagine empirica presso i tribunali italiani e i cui risultati sono stati trasfusi in un volume distribuito ai giudici delegati<sup>2</sup>. **Sostanzialmente**, perché l'insinuazione al passivo dei crediti tributari è compito affidato quasi esclusivamente all'Agente per la riscossione<sup>3</sup>, che in tutta Italia, salvo che in Sicilia, dove opera Riscossione Sicilia s.p.a., coincide tuttora con Equitalia s.p.a. e con le sue diciotto società partecipate; **non del tutto**, perché nulla vieta che all'insinuazione al passivo provveda direttamente l'ente impositore e perché oggi all'insinuazione al passivo si provvede non solo a mezzo ruolo.

Ciò premesso, appare utile fare alcuni brevi cenni su come avviene la riscossione delle imposte nel nostro Paese per poi affrontare le singole proble-

---

<sup>1</sup> Relazione tenuta dal dott. Giacomo Maria Nonno, giudice addetto all'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione, il giorno 27 giugno 2017.

<sup>2</sup> FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *L'insinuazione al passivo dell'Agente per la riscossione dei tributi*, in FERRO M.-BASTIA P.-NONNO G.M. (a cura di), *L'accertamento del passivo*, Milano, 2011, 673 ss.

<sup>3</sup> Che opera con l'ente impositore in rapporto di concessione e non già di mandato: cfr. Cass. n. 3449 del 22/02/2016 (Rv. 638665 - 01).

matiche relative all'insinuazione al passivo, che involgono, diversamente da quelle dei crediti di lavoro, anche problemi di giurisdizione ed hanno caratteri del tutto peculiari.

## 2. Il sistema italiano della riscossione delle entrate tributarie: brevissimi cenni<sup>4</sup>.

Venuto meno a far data dal 01/10/2006 il sistema di affidamento in concessione del servizio di riscossione dei tributi, le funzioni relative alla riscossione sono state affidate in ambito nazionale all'**Agenzia delle entrate** che le esercita attraverso **Equitalia s.p.a.**, società a totale capitale pubblico (il 51% è detenuto dalla stessa Agenzia delle entrate ed il 49% dall'INPS)<sup>5</sup>. All'Agenzia delle entrate spetta l'amministrazione dei tributi, la gestione dei contenziosi e la rettifica delle richieste di pagamento, mentre l'esattore si occupa della esecuzione coattiva delle imposte. Equitalia, peraltro, si occupa della riscossione delle imposte anche di altri enti impositori, differenti dall'Agenzia delle entrate, e gestisce la riscossione attraverso i **ruoli di riscossione** (o semplicemente "ruoli")<sup>6</sup>, che sono degli elenchi formati dallo stesso ente impositore contenenti il nominativo del debitore, la tipologia del tributo dovuto e l'importo dello stesso consegnati all'esattore. I ruoli o, meglio, gli **estratti di ruolo**<sup>7</sup>, sono notificati dagli esattori al contribuente a mezzo della

---

<sup>4</sup> Per questi rilievi, per quanto nel frattempo non modificato, si è attinto per lo più a ROVERONI R., *Riscossione dei tributi*, in FERRO M. (a cura di), *Le insinuazioni al passivo*, tomo III, Padova, 2010, 1019 ss.

<sup>5</sup> Al momento in cui si scrive è, infatti, ancora in vita Equitalia, ormai in liquidazione. Dal 01/07/2017, invece, le funzioni di Equitalia s.p.a. verranno trasferite ad un ente pubblico creato *ex novo*, Agenzia delle Entrate - Riscossione, che assumerà le funzioni di Agente per la riscossione a tutti gli effetti.

<sup>6</sup> Come osservato da Cass. n. 2248 del 03/02/2014 (Rv. 629731 - 01): «Il ruolo, benché atto interno dell'Amministrazione, costituisce lo strumento fondamentale della riscossione, poiché contiene l'indicazione del periodo d'imposta, cui l'iscrizione si riferisce, dell'imponibile, dei versamenti e dell'imposta effettivamente dovuta, oltre che degli interessi e delle sanzioni pecuniarie eventualmente irrogabili al contribuente».

<sup>7</sup> Cfr. Cass. n. 11794 del 09/06/2016 (Rv. 640105 - 01): «L'estratto di ruolo è la fedele riproduzione della parte del ruolo relativa alla o alle pretese creditorie azionate verso il debitore con la cartella esattoriale e deve contenere tutti gli elementi essenziali per identificare la persona del debitore, la causa e l'ammontare della pretesa creditoria, sicché esso costituisce prova idonea dell'entità e della natura del credito portato dalla cartella esattoriale anche ai fini della verifica della natura tributaria o meno del credito azionato e, quindi, della verifica della giurisdizione del giudice adito». Si veda anche Cass. n. 724 del 19/01/2010 (Rv. 611259 - 01), per la quale l'estratto di ruolo costituisce «una parziale riproduzione del ruolo».

cd. **cartella di pagamento o cartella esattoriale**, che è redatta dall'Agente in conformità ad apposito modello ministeriale<sup>8</sup>.

I ruoli si distinguono in ordinari e straordinari. Questi ultimi vengono formati solo nei casi di fondato pericolo per la riscossione, come appunto avviene nel caso della dichiarazione di fallimento<sup>9</sup>.

Attualmente il sistema di riscossione mediante ruoli riguarda spontaneamente i seguenti tributi: a) imposte comunali sulla pubblicità e sulle pubbliche affissioni; b) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP); c) tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU); d) tassa sulle concessioni degli enti locali; e) canoni e proventi del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato e degli enti pubblici; f) imposte sui redditi e IVA nel caso in cui non è previsto il versamento diretto.

Fino all'1 ottobre 2011 il sistema riguardava anche tutti i casi di riscossione coattiva delle imposte, cioè a seguito di accertamento sia di imposte locali che statali. Con l'entrata in vigore dell'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010, conv. con modif. dalla l. n. 122 del 2010, invece, si è introdotto il cd. **accertamento esecutivo**, che ha fatto venir meno il sistema dell'esazione coattiva a mezzo formazione del ruolo e notifica della cartella esattoriale con riferimento agli accertamenti delle imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP relativi al periodo d'imposta 2007 (dichiarazione dei redditi 2008) e agli anni successivi<sup>10</sup>.

Il sistema dei ruoli continua invece ad applicarsi: a) ai controlli automatizzati delle dichiarazioni (art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973): incrocio informatico tra i dati indicati nella dichiarazione dei redditi e quelli in possesso dell'Amministrazione finanziaria; b) ai controlli formali delle dichiarazioni (art.

---

<sup>8</sup> Cfr. Cass. n. 25773 del 05/12/2014 (Rv. 633901 - 01), per la quale l'omessa sottoscrizione non ne determina la nullità.

<sup>9</sup> Cfr. Cass. n. 12887 del 01/06/2007 (Rv. 598829 - 01): «Il fallimento del contribuente è circostanza che integra di per sé il requisito del "periculum in mora" richiesto per l'iscrizione delle imposte nel ruolo straordinario».

<sup>10</sup> Dall'1 ottobre 2011, gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate ai fini delle imposte sui redditi, IVA e IRAP sono "esecutivi" in quanto contengono l'intimazione ad adempiere al pagamento degli importi indicati entro i termini previsti. Gli avvisi di accertamento diventano esecutivi trascorso il termine utile per presentare ricorso e riportano l'avviso che, dopo trenta giorni dalla scadenza della data prevista per il pagamento, la riscossione delle somme richieste sarà affidata all'Agente per la riscossione. Quest'ultimo è tenuto a informare il contribuente, tramite raccomandata semplice o posta elettronica, di aver preso in carico le somme per la riscossione (cd. avviso di presa in carico).

36-ter del d.P.R. n. 600 del 1973): riscontro tra i dati riportati in dichiarazione e la documentazione in possesso del contribuente; c) ai crediti dei comuni e degli altri enti che si avvalgono degli Agenti per la riscossione.

Si noti che, con riferimento all'insinuazione al passivo, **anche gli accertamenti esecutivi vengono**, peraltro, **insinuati dall'Agente per la riscossione** dei tributi, al pari delle cartelle esattoriali.

### 3. I crediti tributari concorsuali.

I crediti tributari non si sottraggono al principio generale previsto dall'art. 52, commi 1 e 2, l.fall., secondo il quale il fallimento apre il concorso sui crediti del fallito ed ogni credito deve essere accertato nelle forme previste dagli artt. 93 ss. l.fall. Si pone, dunque, in primo luogo il problema di individuare quali sono i **crediti tributari di natura concorsuale**.

A tale quesito può risponderci facilmente affermando che **i crediti tributari concorsuali sono quelli i cui presupposti impositivi si siano verificati prima della dichiarazione di fallimento**, così come evidenziato da dottrina e giurisprudenza assolutamente prevalenti<sup>11</sup>, avendo l'atto di accertamento (eventualmente successivo) natura meramente dichiarativa. **Analogamente per le sanzioni** conseguenti ad illeciti di natura tributaria. Invero, *«qualora il contribuente sia stato dichiarato fallito, l'avvenuta irrogazione della sanzione per il mancato pagamento di un debito d'imposta sorto in epoca anteriore alla dichiarazione di fallimento esclude la rilevanza di qualsiasi considerazione attinente all'elemento soggettivo della violazione ed all'impossibilità per il curatore di effettuare il pagamento a favore di singoli creditori in lesione della "par condicio creditorum", trovando la sanzione il suo presupposto in una violazione commessa quando l'imprenditore era ancora "in bonis", e fermo restando che la soddisfazione del relativo credito deve aver luogo secondo le regole del concorso»*<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cass. n. 18002 del 14/09/2016 (Rv. 641129 - 01); Cass. n. 5392 del 18/03/2016 (Rv. 639036 - 01); Cass. n. 25689 del 21/12/2015 (Rv. 637870 - 01); Cass. S.U. n. 9201 del 06/09/1990 (Rv. 469197 - 01). In dottrina, si veda FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 685-686; BOZZA G.-SCHIAVON G., *L'accertamento dei crediti nel fallimento e le cause di prelazione*, Milano, 1992, 1028.

<sup>12</sup> Così Cass. n. 21078 del 13/10/2011 (Rv. 619687 - 01); in senso sostanzialmente conf. Cass. n. 8215 del 06/11/1987 (Rv. 455828 - 01); Cass. n. 1375 del 09/02/1987 (Rv. 450836 - 01).

Si impongono, fin d'ora, due importanti notazioni.

- 1) **L'Amministrazione finanziaria è onerata di notificare l'atto impositivo recante un credito di natura concorsuale non solo alla curatela fallimentare, ma anche all'imprenditore fallito in proprio.** Invero, quest'ultimo *«conserva la qualità di soggetto passivo del rapporto tributario, pur essendo condizionata la sua impugnazione all'inerzia della curatela, sicché, in caso contrario, la pretesa tributaria è inefficace nei suoi confronti e l'atto impositivo non diventa definitivo, tenuto conto che, peraltro, costui non è parte necessaria del giudizio d'impugnazione instaurato dal curatore»*<sup>13</sup>.

Ciò comporta, altresì, che tutte quelle prassi virtuose per le quali i curatori, spesso sollecitati dal giudice delegato, comunicano ai falliti la notificazione di atti impositivi per i quali non si dà luogo ad impugnazione per le loro eventuali determinazioni, dettate dallo scrupolo di non far decorrere per il fallito il termine per l'eventuale impugnazione, si rivelano del tutto inidonee allo scopo, atteso che *«solo la piena conoscenza dell'atto da parte del contribuente consente il consapevole esercizio del diritto di impugnativa, sicché, nel caso in cui l'atto impositivo sia stato notificato al solo curatore e non anche alla società fallita, il termine per proporre impugnazione non può decorrere, per il fallito, dalla generica comunicazione, da parte del curatore, di una insinuazione tardiva di un credito erariale, né dalle risultanze della verifica dello stato passivo in cui detto credito sia stato insinuato, ma solo dalla trasmissione dell'intera documentazione relativa alla pretesa erariale (nella specie, la copia della cartella di pagamento), fermo restando che grava sull'Amministrazione finanziaria l'onere di provare il momento in cui tale atto sia venuto a conoscenza del contribuente, in modo da individuare la data dalla quale far decorrere il termine per la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546»*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Così, da ultimo, Cass. n. 5392 del 2016, cit.

<sup>14</sup> Cass. n. 7874 del 17/04/2015 (Rv. 635301 - 01).

In buona sostanza, il termine non decorre ugualmente per il fallito, anche se il curatore si preoccupa di comunicargli l'avvenuta notificazione nei suoi confronti di un atto impositivo.

- 2) **L'avviso di accertamento relativo ad un credito concorsuale deve essere necessariamente notificato al curatore fallimentare ove si voglia procedere alla successiva insinuazione al passivo del credito, onde consentire l'eventuale impugnazione nelle sedi competenti<sup>15</sup>.** E ciò anche quando il termine per l'impugnazione non è ancora completamente decorso nei confronti del contribuente ancora *in bonis* in ragione dell'intervenuta dichiarazione di fallimento<sup>16</sup>. La conseguenza della mancata notificazione è l'inopponibilità del credito alla procedura concorsuale.

#### **4. L'accertamento del passivo dei crediti tributari e i problemi di giurisdizione.**

Si è già detto che ai sensi dell'art. 52, comma 2, l.fall., a seguito della dichiarazione di fallimento ogni credito deve essere accertato nelle forme di cui agli artt. 93 ss. l.fall.

Tale regola generale, peraltro, subisce un'importante eccezione allorché entrano in discussione i principi relativi al riparto della giurisdizione; nel senso che, qualora un credito sia sottoposto, nella determinazione dell'*an* e del *quantum*, alla giurisdizione di un giudice speciale (nella specie, delle commissioni tributarie), la cognizione del giudice fallimentare in sede di accertamento del passivo è limitata:

- a) alla verifica della concorsualità del credito, di cui si è detto *sub* 3);
- b) alla verifica della idoneità della documentazione prodotta a comprovarne l'esistenza, di cui si dirà *sub* 5);
- c) alla verifica della sua collocazione, privilegiata o chirografaria, di cui si dirà *sub* 6).

---

<sup>15</sup> Cass. n. 25689 del 21/12/2015 (Rv. 637870 - 01).

<sup>16</sup> Cass. n. 18002 del 14/09/2016 (Rv. 641129 - 01).

Il giudice delegato resta, di contro, vincolato all'accertamento compiuto dal giudice dotato di giurisdizione:

- a) sull'*an* e sul *quantum* del credito;
- b) sulla eventuale maturazione dei termini di prescrizione<sup>17</sup> o, a maggior ragione, di decadenza<sup>18</sup> della pretesa impositiva. E ciò anche quando i termini di prescrizione siano maturati in epoca successiva alla notificazione della cartella di pagamento<sup>19</sup>.

Dubbia è, invece, l'attribuzione della **sopravvenuta contestabilità del credito** (per essere scaduti i termini fissati dalla legge per adire il giudice speciale). In particolare, quest'ultima situazione si verifica allorquando:

- 1) sia stata notificata la cartella esattoriale e avverso la stessa non sia stata proposta opposizione, nei sessanta giorni dalla sua notificazione, dal fallito *in bonis* ovvero dal curatore fallimentare allo stesso subentrato<sup>20</sup>;
- 2) sia stato notificato l'accertamento esecutivo di cui all'art. 29 del d.l. n. 178 del 2010 e quest'ultimo non sia stato impugnato nei sessanta giorni dalla sua notificazione.

Da un lato, sembrerebbe che la stessa debba essere attribuita al giudice tributario, a lui dovendo essere demandato il controllo della tempestività dell'impugnazione. Peraltro, non può non segnalarsi che, come affermato dalla S.C., **la verifica relativa alla regolarità della notificazione degli atti im-**

---

<sup>17</sup> Cfr. Cass. n. 21483 del 21/10/2015 (Rv. 637268 - 01): «L'attribuzione alle commissioni tributarie - a norma dell'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, come sostituito dall'art. 12, comma 2, della l. n. 448 del 2001 - della cognizione di tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, si estende ad ogni questione relativa all'"an" o al "quantum" del tributo. Ne consegue che anche l'eccezione di prescrizione, quale fatto estintivo dell'obbligazione tributaria, rientra nella giurisdizione del giudice che abbia giurisdizione in merito alla predetta obbligazione e non può, quindi, essere dedotta nel giudizio di verifica dello stato passivo fallimentare».

<sup>18</sup> Trib. Reggio Emilia, 26 marzo 2014, *www.ilcaso.it*, 10246/2014.

<sup>19</sup> In proposito, la recentissima Cass. S.U. n. 14648 del 13/06/2017 ha enunciato il seguente principio di diritto «Ove in sede di ammissione al passivo sia eccepita dal curatore la prescrizione dei crediti tributari successivamente alla notifica della cartella di pagamento, la giurisdizione sulla controversia spetta al giudice tributario, da ciò conseguendo in sede fallimentare l'ammissione con riserva del credito in oggetto».

<sup>20</sup> Al quale, dopo la dichiarazione di fallimento, la cartella di pagamento, se già notificata al fallito *in bonis* e i termini sono ancora pendenti, va nuovamente notificata, se si vuole ritenere applicabile il principio enunciato con riferimento all'avviso di accertamento da Cass. n. 18002 del 2016, *cit.*, che così recita: «la notifica dell'avviso effettuata al contribuente "in bonis" non è idonea a far decorrere il termine per la sua impugnazione anche nei confronti del curatore del fallimento, che sia sopravvenuto in pendenza di detto termine, sicché l'intervenuta definitività dell'atto non è opponibile alla massa dei creditori, ma è necessario, a tal fine, che lo stesso venga notificato anche al curatore, in modo da rendere manifesta l'intenzione dell'Amministrazione finanziaria di procedere all'insinuazione al passivo fallimentare del credito vantato, facendo conseguentemente sorgere un interesse concreto ed attuale del curatore a contestare l'atto impositivo a tutela della massa dei creditori».

sitivi è questione che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario e non è demandata alla giurisdizione del giudice tributario. Invero, traducendosi in un giudizio sulla attuale contestabilità del credito, detta questione esula dalla riserva di giurisdizione ed è, dunque, rimessa alla valutazione del giudice fallimentare<sup>21</sup>.

## **5. L'accertamento del passivo dei crediti tributari e la contestazione del credito. L'insinuazione mediante estratto di ruolo.**

Resta da chiedersi cosa succede allorquando un credito tributario, soggetto alla giurisdizione della Commissione tributaria, sia, invece, "contestato".

a) Viene in primo luogo l'ipotesi in cui il credito risulti da sentenza di primo grado pronunciata prima della dichiarazione di fallimento e non ancora definitiva (invero, nel caso in cui la sentenza sia definitiva, il credito non potrà dirsi contestato e andrà ammesso al passivo, salve le verifiche di competenza precipua del giudice fallimentare e di cui si è già detto). In tale ipotesi, l'art. 96, co. 2, n. 3), l.fall. prevede a seguito della riforma della legge fallimentare di cui al d.lgs. n. 5 del 2006 e al d.lgs. n. 169 del 2007, in via generale (e, dunque, anche per il caso in cui la sentenza di primo grado sia stata pronunciata da un giudice ordinario o da altro giudice speciale), l'ammissione al passivo con riserva, da sciogliersi a seguito della formazione del giudicato in ordine al credito controverso<sup>22</sup>.

b) In secondo luogo, deve esaminarsi l'ipotesi in cui per l'accertamento del credito pende, alla data della dichiarazione di fallimento, giudizio di primo grado davanti al giudice dotato di giurisdizio-

<sup>21</sup> Cfr. Cass. S.U. n. n. 15715 del 12/12/2001 (Rv. 551089 - 01), per la quale «in sede di opposizione allo stato passivo fallimentare, con riguardo a credito di imposta sul valore aggiunto del quale si deduca l'estinzione per effetto della presentazione di dichiarazione integrativa, la valutazione di insussistenza di tale effetto estintivo, per la mancata impugnazione dell'avviso di rettifica innanzi alla commissione tributaria, rientra nelle attribuzioni del giudice ordinario, in quanto la relativa pronuncia resta nell'ambito del controllo sull'esistenza ed efficacia del titolo addotto dall'amministrazione finanziaria a base della domanda di insinuazione.».

<sup>22</sup> Diversamente, l'art. 95, co. 3, l.fall. del testo preriforma prevedeva la necessità dell'ammissione al passivo del credito ove il curatore non avesse provveduto all'impugnazione della sentenza (con tutti i problemi interpretativi conseguenti, ormai risolti dalla nuova formulazione della norma). Tale ultima disposizione trovava un'eccezione proprio con riferimento ai crediti tributari, per i quali l'ammissione con riserva era comunque contemplata dall'art. 45, co. 2, d.P.R. n. 602/1973 (e, a seguito della modifica introdotta con il d.lgs. n. 46/1999, dall'art. 88 dello stesso decreto).

**ne ovvero, pur non essendo stato ancora introdotto alcun giudizio, non siano ancora decorsi i termini per fare valere eventuali contestazioni.** In tal caso l'unico riferimento normativo esistente (preso in espressa considerazione dal nuovo testo dell'art. 96, comma 2, l.fall., il cui *incipit* recita appunto: «oltre che nei casi stabiliti dalla legge...») è quello degli artt. 87 e 88, comma 1 e 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, così come modificati dal d.lgs. n. 46 del 1999.

Appare opportuno riportare per esteso il testo delle menzionate disposizioni.

*«Art. 87 (Domanda di ammissione al passivo). - 1. Se il debitore è dichiarato fallito, ovvero sottoposto a liquidazione coatta amministrativa, il concessionario chiede, sulla base del ruolo, l'ammissione al passivo della procedura».*

*«Art. 88 (Ammissione al passivo con riserva). - 1. Se sulle somme iscritte a ruolo sorgono contestazioni, il credito è ammesso al passivo con riserva, anche nel caso in cui la domanda di ammissione sia presentata in via tardiva a norma dell'articolo 101 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.*

*2. Nel fallimento, la riserva è sciolta dal giudice delegato con decreto, su istanza del curatore o del concessionario, quando è inutilmente decorso il termine prescritto per la proposizione della controversia davanti al giudice competente, ovvero quando il giudizio è stato definito con decisione irrevocabile o risulta altrimenti estinto».*

Dal tenore di tali norme si evince chiaramente che il titolo per l'ammissione al passivo del credito tributario è costituito dal ruolo, rappresentato dagli elenchi dei debitori che l'ufficio erariale competente forma e trasmette al concessionario cui è affidato il servizio di riscossione (art. 12 d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dal d.lgs. n. 46 del 1999). La dottrina chiarisce che la giustificazione di simile previsione non è da ravvisare nella efficacia esecutiva del ruolo (ed invero al passivo del fallimento possono essere ammessi anche crediti non risultanti da titoli esecutivi), bensì nella esigenza di

consentire l'ammissione al passivo, sulla base di un atto unilateralmente formato, solo quando la pretesa impositiva abbia assunto ragionevole stabilità<sup>23</sup>.

Peraltro, il ruolo trasmesso all'Agente per la riscossione deve essere portato a conoscenza del debitore mediante notificazione della cartella di pagamento, la quale contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione, con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà ad esecuzione forzata. E la notificazione della cartella di pagamento vale anche come notificazione del ruolo (art. 21 del d.lgs. n. 546 del 1992).

Questo quadro normativo di riferimento ha condotto, sul piano interpretativo, alla formazione di almeno tre orientamenti giurisprudenziali<sup>24</sup>.

1) **Tesi della necessaria notifica della cartella esattoriale.** Secondo un'interpretazione che trova il suo fondamento in una risalente pronuncia della S.C.<sup>25</sup>, presupposto indefettibile di ammissione al passivo del fallimento del credito è non solo la produzione del ruolo (o, meglio, dell'**estratto di ruolo**), ma anche la notificazione della cartella di pagamento al curatore al fine di consentirgli di avanzare le proprie eventuali contestazioni nell'unico modo previsto dall'ordinamento e, cioè, mediante ricorso alla Commissione tributaria<sup>26</sup>.

Tale orientamento della S.C. – che si pone essenzialmente l'obiettivo di salvaguardare il diritto del curatore fallimentare all'impugnazione della pretesa tributaria nelle sedi competenti, da espletarsi nelle forme dell'opposizione alla cartella esattoriale – si è, peraltro, formato con rife-

---

<sup>23</sup> DEL FEDERICO L., *L'accertamento del passivo fallimentare per i crediti tributari*, in DIDONE A. (a cura di), *Le riforme della legge fallimentare*, vol. 2, Milano, 2010, 2039 ss., 2049.

<sup>24</sup> *Amplius* FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 691-692.

<sup>25</sup> Cass. n. 6032 del 17/06/1998 (Rv. 516534 - 01): «In caso di fallimento del contribuente, presupposto indefettibile dell'ammissione al passivo del credito portato dalla cartella esattoriale è la notifica della stessa al curatore fallimentare, al fine di consentirgli di eventualmente proporre ricorso contro il ruolo, così che i tributi iscritti siano ammessi con la "riserva" prevista dall'art. 45, secondo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973», oggi non più vigente a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 46 del 1999.

<sup>26</sup> Trib. Reggio Calabria, 13 marzo 2007, *Fall.*, 2007, 833; Trib. Palmi, 11 ottobre 2005, *www.ilcaso.it*, 2061/2010; Trib. Milano, 11 ottobre 2004, *Fall.*, 2005, 468. In dottrina si veda DEL FEDERICO L., *op. cit.*, 2054.

rimento al vecchio testo dell'art. 45 d.P.R. n. 602 del 1973, vigente in epoca anteriore alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 46 del 1999.

Orbene, se è indiscutibile che il testo delle norme attualmente vigenti non è sostanzialmente mutato (gli attuali artt. 87 e 88, comma 1, costituiscono nient'altro che una riformulazione dell'art. 45, comma 1 e 2), non può non darsi il giusto rilievo alla novità costituita dalla previsione dell'art. 88, comma 2.

Detta norma, oltre allo stabilire le concrete modalità con le quali il giudice delegato potrà procedere allo scioglimento della riserva, indica chiaramente – sia pure indirettamente – i casi in cui il giudice delegato deve procedere ad ammissione con riserva del credito insinuato sulla base dell'estratto di ruolo: quando, cioè, avverso la pretesa tributaria non è ancora decorso il termine prescritto per la proposizione della controversia davanti al giudice competente, ovvero quando il giudizio pendente non è stato ancora definito con decisione irrevocabile ovvero non risulta altrimenti estinto.

L'ipotesi in cui non sia stata notificata (al curatore o al fallito *in bonis*) la cartella esattoriale rientra chiaramente tra quelle per cui la norma prevede la riserva del giudice delegato. In tale ipotesi, pertanto, a fronte di una domanda di insinuazione al passivo supportata unicamente dalla produzione dell'estratto di ruolo, il giudice fallimentare non potrà rigettare la domanda rilevando l'assenza della notifica della relativa cartella esattoriale, ma dovrà ammettere il credito con riserva.

In buona sostanza, il ruolo costituisce un atto interno dell'Amministrazione finanziaria che, sebbene non ancora notificato al contribuente al fine di consentirgli l'eventuale opposizione, è dotato – per scelta espressa rientrante nella discrezionalità del legislatore – di un alto grado di attendibilità in relazione alla particolare natura del soggetto (pubblico) dal quale proviene, tale da meritare una peculiare disciplina di favore in sede fallimentare.

2) **Tesi della sufficienza dell'estratto di ruolo, ma della necessità della notificazione della cartella esattoriale in caso di contestazione.** Secondo tale interpretazione<sup>27</sup>, pertanto, l'Agente per la riscossione si insinua normalmente al passivo con il semplice estratto di ruolo, che è costituito dall'elenco dei soli debiti tributari dell'imprenditore fallito ed è ricavato dal ruolo, al quale è dichiarato conforme.

Se il curatore fallimentare non formula alcuna contestazione della pretesa tributaria, il giudice delegato – verificata sempre la completezza della documentazione probatoria a sostegno (e, dunque, l'effettiva produzione di un estratto autentico del ruolo), l'opponibilità alla massa e la corretta collocazione (privilegiata o chirografaria) – ammette il credito tributario al passivo.

Diversamente, in presenza di una contestazione (che sia *prima facie* non infondata) della pretesa tributaria formulata dal curatore, il giudice delegato deve, comunque, ammettere al passivo il credito con la riserva di cui all'art. 88 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Si noti che la verifica della fondatezza della contestazione da parte del giudice fallimentare non significa affatto delibare nel merito la pretesa tributaria dell'ufficio erariale, ma unicamente verificare che tale contestazione sia ancora giuridicamente possibile; il che avviene essenzialmente quando la cartella esattoriale non è stata ancora notificata, quando la notifica è nulla o inesistente ovvero quando – sebbene la cartella esattoriale sia stata regolarmente notificata – non sono ancora decorsi i termini fissati dalla legge per proporre l'eventuale opposizione.

È chiaro, infatti, che se, oltre a produrre l'estratto di ruolo, il concessionario compri l'intervenuta regolare notificazione della cartella esattoriale e la scadenza dei termini per proporre l'opposizione davanti alle competenti commissioni tributarie, il credito tributario insinuato deve essere ammesso definitivamente al passivo – e non già con la riserva prevista dall'art. 88 del

---

<sup>27</sup> Trib. Palermo, 29 gennaio 2009, [www.osservatorio-oci.org](http://www.osservatorio-oci.org), ms. 480.

d.P.R. n. 602 del 1973 – indipendentemente da qualsiasi eccezione del curatore.

- 3) **Tesi della sufficienza del solo estratto di ruolo.** Secondo questa interpretazione, che sembrerebbe da ultimo accolta dalla S.C.<sup>28</sup>, la notifica della cartella di pagamento non è necessaria ed è comunque irrilevante, ai fini della insinuazione al passivo, essendo sufficiente il solo estratto di ruolo; del resto la conoscenza del semplice estratto di ruolo prodotto a sostegno della domanda di insinuazione al passivo è sufficiente per l'esercizio della facoltà di impugnazione innanzi alla Commissione tributaria da parte del curatore<sup>29</sup>.

Si osserva, peraltro, da un lato, che secondo la stessa S.C. che ritiene la necessità dell'ammissione al passivo sulla base del semplice ruolo, senza la necessità della previa notificazione della cartella esattoriale, occorre fare *«salva la necessità, in presenza di contestazioni del curatore, dell'ammissione con riserva, da sciogliere poi ai sensi dell'art. 88, secondo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973, allorché sia stata definita la sorte dell'impugnazione esperibile davanti al giudice tributario»*.

E, dall'altro, che l'impugnazione dell'estratto di ruolo, sicuramente consentita<sup>30</sup>, costituisce una facoltà, ma non un obbligo del contribuente, avendone egli formale conoscenza solo a seguito della notificazione della cartella di pagamento<sup>31</sup>. Del resto, diversamente argomentando, non si comprenderebbe quale sia il termine entro il quale il curatore potrebbe far valere l'impugnazione avverso l'estratto di ruolo, se esso cioè debba coincidere con un atto avente diverse finalità, che è l'invio telematico della domanda di insinuazione al passivo da parte dell'Agente per la riscossione,

---

<sup>28</sup> Cfr., da ultimo, Cass. n. 6126 del 17/03/2014 (Rv. 630545 - 01); conf. Cass. n. 23110 del 11/11/2016 (Rv. 642675 - 01).

<sup>29</sup> Trib. Reggio Emilia, 26 marzo 2014, *www.ilcaso.it*, 10246/2014; Trib. Palmi, 19 luglio 2010, *www.osservatorio-oci.org*, ms. 314; Trib. Novara, 11 maggio 2010, *www.ilcaso.it*, 2202/2010;

<sup>30</sup> Per tutte si veda Cass. S.U. n. 19704 del 02/10/2015 (Rv. 636309 - 01).

<sup>31</sup> La circostanza che sia consentita l'impugnazione avverso l'estratto di ruolo non significa, infatti, che tale impugnazione sia obbligatoria anche ai fini della decorrenza del termine per l'impugnazione dell'atto impositivo davanti al giudice tributario.

ovvero con la data di deposito del progetto di stato passivo, che indica il momento in cui il curatore abbia preso effettivamente cognizione della domanda<sup>32</sup>.

Ciò senza contare il fatto che il termine di cui il curatore dispone per la predisposizione del progetto di stato passivo è notevolmente inferiore a quello concessogli per impugnare il ruolo (60 giorni dalla notificazione della cartella). Inoltre, a norma dell'art. 40, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992, nel caso in cui il contribuente perda la capacità di stare in giudizio durante il termine per la proposizione del ricorso il termine è prorogato di sei mesi (oltre l'eventuale sospensione nel periodo feriale) a decorrere dalla data dell'evento, sicché al curatore dovrebbe essere consentito proporre, entro tale termine prolungato, ricorso contro ruoli o cartelle di pagamento notificati al fallito nei 60 giorni anteriori alla dichiarazione di fallimento. Costringere il curatore, anche in mancanza della notificazione della cartella di pagamento, a esplicitare già in sede di verifica del passivo l'intenzione o meno di ricorrere contro il ruolo significherebbe, dunque, privarlo di una rilevante parte del termine a tale fine concessogli dall'ordinamento. Pertanto, in tali ipotesi, anche in mancanza di una esplicita contestazione del curatore e salvo che lo stesso non manifesti già il convincimento di non impugnare il ruolo, l'ammissione del credito dovrebbe comunque avvenire con riserva, da sciogliere solo all'esito della effettiva notificazione della cartella di pagamento. A conclusioni analoghe inducono altresì le difficoltà pratiche in cui il curatore incorrerebbe se fosse costretto a impugnare l'estratto di ruolo prima della notificazione della cartella di pagamento: nella pratica, infatti, spesso tale estratto – non codificato da alcuna norma

---

<sup>32</sup> Cfr. Cass. n. 13584 del 30/05/2017: «In tema di processo tributario, premesso che, per ragioni di tutela del contribuente e del buon andamento della pubblica amministrazione, ogni atto adottato dall'ente impositore che porti a conoscenza del contribuente una specifica pretesa tributaria, con l'esplicitazione delle sue concrete ragioni fattuali e giuridiche, e senza che sia necessario che essa sia manifestata in forma autoritativa, è impugnabile davanti al giudice tributario anche se non è incluso nell'elenco di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, tale impugnazione deve tuttavia rispondere alla disciplina che le è propria e, in primo luogo, al requisito della tempestività a norma dell'art. 21 del citato decreto, la cui sussistenza deve essere provata, per regola generale, dallo stesso ricorrente, con riguardo alla data dell'avvenuta conoscenza dell'atto enunciativo della pretesa tributaria».

– contiene pochissime informazioni insufficienti per una compiuta valutazione della pretesa e per la stessa proposizione del ricorso tributario<sup>33</sup>.

Non sembra, allora, a chi scrive che la posizione assunta dalla S.C. sia molto distante da quella assunta dalla giurisprudenza di merito che si è conformata al secondo orientamento, dovendo ritenersi che un atto impositivo per il quale non sia stata ancora notificata la cartella esattoriale sia ancora un atto contestabile davanti al giudice tributario e vada ammesso con riserva ai sensi dell'art. 88, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973.

### **5.1. (Segue). Lo scioglimento della riserva.**

Si è detto che a seguito delle contestazioni dei crediti tributari insinuati a mezzo estratto di ruolo il giudice delegato ammette al passivo il credito con riserva ex art. 88 del d.P.R. n. 602 del 1973.

Allo scioglimento della riserva provvede il giudice delegato a seguito di istanza proposta dal curatore o dalla parte interessata, secondo le modalità procedurali previste dall'art. 113-bis l.fall.: *«Quando si verifica l'evento che ha determinato l'accoglimento di una domanda con riserva, su istanza del curatore o della parte interessata, il giudice delegato modifica lo stato passivo, con decreto, disponendo che la domanda deve intendersi accolta definitivamente».*

In sede di riparto parziale, il curatore dovrà provvedere agli accantonamenti previsti dall'art. 113, comma 1, n. 1, l.fall. e, se la riserva non può essere sciolta nemmeno in sede di riparto finale, la somma accantonata è depositata secondo le modalità indicate dal giudice delegato in attesa del verificarsi degli eventi che consentono lo scioglimento, salva ripartizione supplementare in favore di chi ne ha fatto richiesta.

Il meccanismo predisposto dal legislatore non è invero chiarissimo perché si verifica di frequente che per i crediti tributari ammessi con riserva l'Agente per la riscossione non sia in grado di dimostrare l'intervenuta definitività del credito insinuato a mezzo estratto di ruolo.

---

<sup>33</sup> Cfr. FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 696.

Si può ipotizzare, pertanto, che, all'esito del quinquennio previsto dalla legge (perché "scatti" il meccanismo di trasferimento all'Erario delle somme depositate in favore dei creditori che non le abbiano incassate), le somme depositate in favore dell'Agente per la riscossione a seguito di provvedimenti di ammissione con riserva possano essere distribuite in favore dei creditori che ne hanno fatto richiesta in sede di riparto, se esistenti, o altrimenti vadano genericamente a beneficio dell'Erario.

## **5.2. (Segue). L'insinuazione in forme diverse dal ruolo.**

Sebbene l'Agente per la riscossione insinui normalmente al passivo i ruoli resi esecutivi dagli enti impositori e allo stesso trasmessi, tuttavia «*La domanda di ammissione al passivo di un fallimento avente ad oggetto un credito di natura tributaria, presentata dall'Amministrazione finanziaria, non presuppone necessariamente, ai fini del buon esito della stessa, la precedente iscrizione a ruolo del credito azionato, la notifica della cartella di pagamento e l'allegazione all'istanza della documentazione comprovante l'avvenuto espletamento delle dette incombenze, potendo viceversa essere basata anche su titolo di diverso tenore*»<sup>34</sup>.

Va, osservato, infatti, in primo luogo, che se è vero che il d.P.R. n. 602 del 1973 conferisce all'Agente la legittimazione per la proposizione della domanda di ammissione al passivo di un credito dell'Amministrazione finanziaria, tale attribuzione assume valenza esclusivamente processuale, nel senso che il potere rappresentativo dell'Amministrazione finanziaria allo stesso riconosciuto non vale ad escludere la titolarità del credito da parte di quest'ultima e, per l'effetto, il diritto di farlo valere nell'ambito della procedura fallimentare<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Così la massima ufficiale di Cass. S.U. n. 4126 del 15/03/2012 (Rv. 621695 - 01).

<sup>35</sup> Il che è stato del resto riconosciuto già da Cass. n. 24963 del 10/12/2010 (Rv. 615381 - 01). Come affermano le stesse Sezioni Unite n. 4126 del 2012, cit., in motivazione: «*In tal senso depone innanzitutto la circostanza che il legislatore non ha dettato alcuna disciplina speciale derogatoria, rispetto alla normativa vigente in materia fallimentare. Inoltre appare di assoluta evidenza come una interpretazione di segno opposto, non sorretta come detto da disposizioni normative di sorta, si porrebbe in contrasto con il dettato costituzionale, e segnatamente con gli artt. 3 e 24, sotto il duplice aspetto delle irragionevoli limitazioni al diritto di azione del creditore che si verrebbe così a determinare e del trattamento deteriore che, rispetto agli altri creditori, l'Amministrazione Finanziaria, senza alcuna valida ragione, finirebbe per subire.*

Secondariamente, se l'Amministrazione finanziaria conserva una propria autonoma legittimazione per far valere, con la domanda di ammissione al passivo del fallimento, il credito vantato, deve ritenersi che non sia necessaria la preventiva iscrizione a ruolo dei crediti azionati e la conseguente notifica della cartella al curatore del fallimento. Tale *iter* procedimentale, da un lato, è dettato per l'insinuazione al passivo del credito dell'Agente per la riscossione, e dall'altro, collide contro le ordinarie disposizioni riguardanti l'ammissione al passivo dei crediti, che non richiedono la necessaria esistenza di un titolo (il ruolo appunto).

D'altra parte, se l'Amministrazione finanziaria agisce senza titolo, ne subisce le conseguenze sotto il profilo processuale, esponendosi alle facili contestazioni del debitore, che non potranno nemmeno essere risolte in sede ordinaria, ma solo davanti al giudice competente.

Un'ipotesi del tutto particolare è quella del cd. **accertamento esecutivo** di cui all'art. 29 del d.l. n. 78 del 2010 (e di cui si è fatto già cenno). Si ricorda che l'accertamento esecutivo ha fatto venir meno il sistema dell'esazione coattiva a mezzo formazione del ruolo e notifica della cartella esattoriale con riferimento agli accertamenti delle imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP relativi al periodo d'imposta 2007 (dichiarazione dei redditi 2008) e agli anni successivi. L'accertamento diviene esecutivo a seguito della sua mancata impugnazione e può essere messo in esecuzione dall'Agente per la riscossione previa notificazione di un avviso di presa in carico.

Normalmente in sede di insinuazione al passivo l'accertamento esecutivo è oggetto della domanda dell'esattore unitamente ai crediti iscritti a ruolo, ma mentre per questi ultimi **la prova del credito** è data dall'estratto di ruolo, **per l'accertamento esecutivo non può che essere fornita se non attraverso il deposito dell'accertamento notificato al contribuente**. Spetterà poi al giudice delegato alla procedura verificare, oltre alla concorsualità del credito, la circostanza che sia decorso il termine per proporre impugnazione davanti al giudice tributario. In tal caso potranno verificarsi almeno **cinque ipotesi**:

- a) caso in cui il termine di sessanta giorni dalla notifica è decorso: il credito verrà ammesso senz'altro al passivo del fallimento;
- b) caso in cui il termine di sessanta giorni non è decorso ed il credito non è stato impugnato dal curatore: il credito non può essere ammesso al passivo perché non sussiste un titolo in favore dell'Amministrazione finanziaria;
- c) caso in cui l'accertamento è stato tempestivamente impugnato dal curatore e pende il giudizio di impugnazione: a rigori il credito non dovrebbe essere ammesso al passivo, non ricorrendo l'ipotesi di cui all'art. 88 del d.P.R. n. 602 del 1973, in assenza di titolo esecutivo. Potrebbe peraltro darsi un'interpretazione estensiva dell'art. 96, comma 2, n. 1, l.fall. e far rientrare il credito tra quelli condizionati (alla pronuncia eventualmente favorevole del giudice tributario), così propendendosi per un'ammissione con riserva;
- d) caso in cui l'accertamento è stato impugnato e l'impugnazione ha avuto esito favorevole per l'Amministrazione finanziaria: in realtà in questo caso il titolo è costituito dalla sentenza di primo grado del giudice tributario e il credito va ammesso con riserva ai sensi dell'art. 96, comma 2, n. 3, l.fall., ove il curatore ritenga di dovere impugnare la sentenza pronunciata prima della dichiarazione di fallimento. È chiaro che se la sentenza è pronunciata nei confronti del curatore, la stessa sarà opponibile alla curatela e il credito va ammesso al passivo.
- e) caso in cui l'accertamento è stato impugnato e l'impugnazione ha avuto esito favorevole per l'Amministrazione finanziaria in appello. In tal caso il credito va senz'altro ammesso al passivo.

## **6. La collocazione dei crediti tributari.**

Con riferimento alla collocazione dei crediti tributari, ovviamente non è possibile fare in questa sede una trattazione esaustiva, ma ci si deve accontentare di esaminare le ipotesi più ricorrenti.

Bisogna dire che il sistema è stato di molto semplificato dall'entrata in vigore del d.l. n. 98 del 2011, conv. con modif. nella l. n. 111 del 2011. Il menzionato decreto ha, infatti, modificato l'**art. 2752 c.c.**, eliminando i limiti temporali per il riconoscimento del privilegio generale mobiliare sui crediti tributari per **imposte dirette** (IRPEF, IRPEG-IRES ed ILOR) e cancellato il privilegio immobiliare e speciale mobiliare che, *ex art. 2771 c.c.*, assisteva il credito per IRPEF, IRPEG-IRES ed ILOR limitatamente alla quota di imposta imputabile ai redditi immobiliari. Resta, pertanto, riconosciuto a tali crediti il privilegio generale mobiliare senza limiti di tempo, con valenza anche per il periodo antecedente all'introduzione della nuova norma.

Peraltro, il credito per IRPEF, IRPEG-IRES ed ILOR resta assistito dal **privilegio speciale mobiliare ex art. 2759 c.c.**, dovuto per i due anni anteriori a quello in cui si procede, limitatamente alla quota di imposta imputabile al reddito di impresa, e che insiste sopra i beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa e sulle merci che si trovano nel locale adibito all'esercizio dell'impresa o ad abitazione dell'imprenditore.

La norma va interpretata in sede fallimentare nel senso che il credito è assistito da privilegio speciale *ex art. 2759 c.c.* solo se è stato iscritto a ruolo nell'anno in cui l'Agente per la riscossione ha presentato la domanda di insinuazione al passivo o nel biennio precedente, anche se l'anno della insinuazione è successivo a quello della dichiarazione di fallimento<sup>36</sup>.

Dunque, l'Agente per la riscossione può perdere il privilegio sopra descritti se non provvede all'insinuazione del credito nel fallimento entro due anni dalla sua iscrizione a ruolo. I due termini della limitazione temporale della prelazione sono costituiti dalla iscrizione a ruolo e dalla presentazione della domanda di ammissione al passivo, senza che rilevino né l'epoca di verifica dei presupposti impositivi, né quella della consegna del ruolo all'agente,

---

<sup>36</sup> In questo senso soccorre la vecchia giurisprudenza, formatasi anche con riferimento all'art. 2752, comma 1, c.c.: cfr. Cass. n. 330 del 14/01/1999 (Rv. 522277 - 01); Cass. n. 9378 del 18/09/1998 (Rv. 519017 - 01); Cass. n. 8175 del 19/08/1998 (Rv. 518169 - 01); Cass. n. 4088 del 22/04/1998 (Rv. 514742 - 01); Cass. n. 5643 del 24/06/1997 (Rv. 505429 - 01); Cass. n. 5587 del 23/06/1997 (Rv. 505378 - 01); Cass. n. 11250 del 28/12/1994 (Rv. 489453 - 01).

né la data della dichiarazione di fallimento<sup>37</sup>: essa opera «anche se l'anno della insinuazione è successivo a quello della dichiarazione di fallimento, senza che il riconoscimento del privilegio trovi ostacolo nell'art. 2916 c.c., che disciplina le ipotesi in cui il credito ed il privilegio siano sorti solo dopo l'inizio della procedura esecutiva od il privilegio sia divenuto efficace solo dopo questo termine, o nel principio della cristallizzazione del passivo alla data della dichiarazione di fallimento, codificato nell'art. 52 l.f., perché questa norma, ammesso che cristallizzi anche i diritti di prelazione, riguarda pur sempre i soli diritti sorti o divenuti efficaci dopo la dichiarazione di fallimento»<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda l'**IVA**, il più importante dei tributi indiretti, non si pongono particolari problemi, atteso che l'art. 2752, comma 2, c.c. riconosce da sempre al credito il privilegio generale senza alcun limite di estensione temporale.

Con riferimento, invece, ai **tributi locali** l'art. 2752, comma 3 (già comma 4), c.c. recita espressamente: «Hanno lo stesso privilegio, subordinatamente a quello dello Stato, i crediti per le imposte, tasse e tributi dei comuni e delle province previsti dalla legge per la finanza locale e dalle norme relative all'imposta comunale sulla pubblicità e ai diritti sulle pubbliche affissioni».

Va, in primo luogo evidenziato che la modifica legislativa intervenuta all'art. 2752, comma 1, c.c. ha reso superfluo qualsiasi discorso sul difetto di coordinamento, per il quale l'espressione «stesso privilegio» andava verosimilmente riferita al primo e non già al secondo comma: in entrambi i casi, infatti, il privilegio è ormai privo di qualsiasi riferimento temporale.

Secondariamente, va evidenziato che il riferimento ai tributi di provincia e comuni contenuto nell'art. 2752, comma 3, c.c. non può essere interpretato in senso restrittivo, ma va inteso genericamente ai tributi di province e comuni. Invero, «tale norma, con l'espressione «legge per la finanza locale», non rinvia ad una legge specifica istitutiva della singola imposta, bensì a tutte le disposizioni che disciplinano i tributi comunali e provinciali, così come chiarito dall'art. 13, comma 13, del d.l. n. 201 del

<sup>37</sup> Così FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 686-687.

<sup>38</sup> Così Cass. n. 11250 del 1994, *cit.*; si veda anche Cass. n. 330 del 1999, *cit.*

2011, conv., con modif., dalla l. n. 214 del 2011, che ha fornito un'interpretazione autentica del menzionato comma<sup>39</sup>. Peraltro, ad analogo risultato la S.C. era giunta anche attraverso un'interpretazione estensiva della menzionata norma<sup>40</sup>. Ne consegue che hanno privilegio generale la TARI<sup>41</sup>, la TARSU che la precedeva, l'ICI<sup>42</sup>, la TIA<sup>43</sup> e la tassa automobilistica provinciale, istituita dall'art. 4 della l.p. Trento n. 10 del 1998<sup>44</sup>.

Peraltro, è stato ritenuto che l'espressione legge per la finanza locale non potesse estendersi anche ai tributi regionali in quanto non pare sussistere alcun dubbio circa il fatto che il legislatore, anche successivamente alla nascita delle regioni, abbia inteso limitare la portata applicativa della norma solamente a comuni e province, tant'è che, allorché ha introdotto il privilegio per i tributi regionali, lo ha fatto espressamente solo per alcuni di essi, parificandoli direttamente a quelli dello Stato<sup>45</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'IRAP, il privilegio generale immobiliare è stato riconosciuto non già sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 2752, comma 3, c.c., bensì del comma 1 della medesima disposizione: *«Il privilegio generale sui mobili previsto dall'art. 2752, comma 1, c.c., va riconosciuto ai crediti per IRAP, ai quali è espressamente esteso dall'art. 39 del d.l. n. 159 del 2007, conv., con modif., dalla l. n. 222 del 2007, anche per il periodo antecedente a tale modifica, alla stregua di un'interpretazione estensiva dell'originario testo dell'art. 2752 c.c., giustificata da un'esigenza di certezza nella riscossione del credito per il reperimento dei mezzi necessari per consentire allo Stato ed agli altri enti pubblici di assolvere i loro compiti istituzionali, nonché dalla causa del credito, che ha ad oggetto un'imposta erariale e reale, introdotta in sostitu-*

---

<sup>39</sup> Così Cass. n. 12275 del 14/06/2016 (Rv. 640011 - 01). Conf. Cass. n. 3134 del 17/02/2016 (Rv. 638527 - 01).

<sup>40</sup> Cass. S.U. n. 11930 del 17/05/2010 (Rv. 612979 - 01).

<sup>41</sup> Cass. n. 12275 del 2016, *cit.*

<sup>42</sup> Cass. S.U. n. 11930 del 2010, *cit.*; conf. Cass. n. 8869 del 16/04/2014 (Rv. 630945 - 01); Cass. n. 17202 del 11/08/2011 (Rv. 618756 - 01).

<sup>43</sup> Cass. n. 2320 del 17/02/2012 (Rv. 621578 - 01); conf. Cass. n. 5297 del 05/03/2009 (Rv. 606775 - 01).

<sup>44</sup> Cass. n. 3134 del 2016, *cit.*; conf. Cass. n. 13301 del 26/07/2012 (Rv. 623369 - 01).

<sup>45</sup> Così Trib. di Milano, 16 Giugno 2015, *www.ilcaso.it*, 14680/2015.

zione dell'ILOR e soggetta alla medesima disciplina per quanto riguarda l'accertamento e la riscossione»<sup>46</sup>.

### 6.1. (Segue). Gli accessori del credito tributario.

Quando si parla di accessori dei crediti tributari ci si riferisce essenzialmente a sanzioni ed interessi.

Con riferimento alle **sanzioni**<sup>47</sup>, a seguito della modifica dell'art. 2752, comma 1, c.c. la problematica sembra essere facilmente risolvibile: sia per i crediti da imposte dirette che per quelli da imposte indirette, le sanzioni acquisiscono il medesimo privilegio del credito principale e, pertanto, per quanto riguarda le imposte dirette, diversamente che in passato, non vanno più collocate al chirografo.

Per quanto riguarda gli **interessi**, il discorso è più complesso<sup>48</sup>. La norma di riferimento è l'art. 2749 c.c. e, dunque, gli interessi beneficeranno del medesimo privilegio del credito principale e quindi limitatamente a quelli dovuti per l'anno in corso al momento del fallimento e per l'anno precedente ed a quelli successivi alla dichiarazione di fallimento fino alla data della vendita ove si tratti di privilegio speciale e fino alla data di deposito del primo progetto di riparto nel quale il credito principale trovi anche parziale collocazione ove si tratti di privilegio generale. Questo è quanto oggi espressamente dispone in via generale l'art. 54, comma 3, l.fall. come modificato dal d.lgs. n. 5 del 2006, che ha recepito la situazione normativa determinatasi a seguito di Corte cost. n. 162 del 2001, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale del vecchio art. 54 l.fall. nella parte in cui non richiamava, accanto agli artt. 2788 e 2855 in tema

---

<sup>46</sup>Così, da ultimo, *ex multis*, Cass. n. 17087 del 12/08/2016 (Rv. 640936 - 01).

<sup>47</sup> In proposito, si osserva che, secondo Cass. n. 7661 del 31/03/2006 (Rv. 588575 - 01): «il fatto generatore della ragione del credito non può dirsi identico per l'imposta evasa come per la sanzione pecuniaria solo perché entrambi i titoli provengono da un unico rapporto d'imposta (nella fattispecie, IVA). E ciò perché mentre il tributo è espressione della potestà dello Stato di incidere fiscalmente su operazioni che esprimono produzione o passaggio di ricchezza e, dunque, capacità contributiva, le sanzioni discendono da irregolarità e violazioni di legge del contribuente, in termini di omissioni, ritardi o infedeltà, sia nella fase accertativa che in quella della riscossione, per cui, attese le funzioni tipicamente afflittive, non possono partecipare alla natura del tributo stesso. Ne consegue la sostanziale autonomia delle rispettive obbligazioni (tributo e sanzione), come tali eseguibili separatamente senza poter essere considerate momenti di esercizio frazionato di una unica pretesa fiscale».

<sup>48</sup> Cfr. FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 689.

di pegno ed ipoteca, anche l'art. 2749 c.c. in tema di privilegi. Il tasso legale cui tale ultima norma fa riferimento è quello di cui all'art. 1284 c.c. e non quello previsto da leggi speciali tributarie<sup>49</sup>.

Quanto, infine, agli **interessi di mora**, gli stessi possono essere ammessi al passivo solo se alla data di fallimento è decorso il termine per il pagamento della cartella e, quindi, solo se quest'ultima sia stata notificata prima della dichiarazione di fallimento: art. 30 del d.P.R. n. 602 del 1973<sup>50</sup>. Agli stessi peraltro, non assumendo la stessa natura del capitale, non si estende il privilegio previsto per il credito tributario, come statuito da una recente giurisprudenza in materia di credito IVA: «*In tema di ammissione al passivo di crediti tributari, l'art. 30 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (nel testo, applicabile "ratione temporis", anteriore alla modifica di cui all'art. 7, comma 2 sexies, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, conv. nella l. 12 luglio 2011, n. 106), secondo cui anche gli interessi, maturati di diritto ai sensi dell'art. 20 del citato d.P.R., producono poi, decorsi sessanta giorni dalla notificazione dell'estratto del ruolo (cioè della cartella), interessi di mora, integra una previsione di anatocismo, inidonea quindi a mutare la natura dei primi, i quali, pur condividendo, sotto questo specifico profilo (la produzione di interessi) la disciplina propria del capitale, non si trasformano, per ciò solo, in capitale a tutti gli effetti, tanto non essendo previsto dalla legge, né essendo ricavabile dal sistema, e costituendo l'espressione "capitalizzazione degli interessi", pur frequente nella prassi, soltanto una sintesi verbale per descrivere il suddetto fenomeno anatocistico. Ad essi, pertanto, non si estende il privilegio, di cui all'art. 2752, terzo comma, cod. civ., che assiste il credito relativo all'imposta sul valore aggiunto*»<sup>51</sup>. Deve, pertanto, ritenersi che gli stessi vadano ammessi in chirografo<sup>52</sup>.

## 6.2. (Segue). L'aggio e le spese di insinuazione.

---

<sup>49</sup> Così, da ultimo, Cass. n. 13458 del 13/06/2014 (Rv. 631531 - 01); Cass. n. 16480 del 27/09/2012 (Rv. 623742 - 01); Cass. n. 16084 del 21/09/2012 (Rv. 624453 - 01).

<sup>50</sup> Così FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 689. *Mutatis mutandis*, può farsi analogo discorso per il cd. accertamento esecutivo, il cui termine per l'adempimento (30 gg. dall'avviso di presa in carico notificato dall'Agente per la riscossione) deve essere decorso alla data della dichiarazione di fallimento.

<sup>51</sup> Così la massima ufficiale di Cass. n. 22766 del 12/12/2012 (Rv. 624686 - 01).

<sup>52</sup> Diversa è la posizione assunta da FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 689, per i quali il credito è privilegiato «*quale accessorio naturale del tributo che assolve alla specifica funzione di reperire le entrate necessarie a far fronte al costo dell'organizzazione dell'amministrazione tributaria*».

Secondo quanto affermato dalla S.C., «*L'aggio costituisce il compenso spettante al concessionario esattore per l'attività svolta su incarico e mandato dell'ente impositore ed il relativo credito non muta la sua natura di corrispettivo per un servizio reso in base al soggetto (contribuente, ente impositore o entrambi "pro quota") a carico del quale, a seconda delle circostanze, è posto il pagamento*»<sup>53</sup>. Di qui alcune conseguenze.

Poiché l'attività di riscossione dell'Agente inizia con la ricezione del ruolo esecutivo e con la notificazione della cartella di pagamento al debitore (o con la presentazione della domanda di ammissione al passivo), il credito in questione non può sorgere in un momento precedente. Ne deriva che, in tutti i casi in cui il ruolo sia stato trasmesso all'agente della riscossione e/o questi abbia iniziato l'attività di riscossione dopo la dichiarazione di fallimento, il credito per aggio, in quanto non concorsuale ed in quanto dipendente da un ritardo del pagamento non imputabile al debitore (ma alla disciplina legale delle modalità di accertamento e pagamento nelle procedure concorsuali), non può trovare ammissione al passivo<sup>54</sup>. Nei casi in cui, invece, la attività di riscossione abbia avuto inizio prima della dichiarazione di fallimento attraverso la notificazione della cartella di pagamento al debitore *in bonis*, non può essere negata l'ammissione al passivo dell'aggio<sup>55</sup>, ma il relativo credito non può in alcun modo essere considerato inerente al tributo riscosso e non è, pertanto, assistito dal relativo privilegio<sup>56</sup>.

Per quanto concerne, invece, le **spese forfetarie di insinuazione** deve prendersi atto, nonostante le resistenze sul punto della giurisprudenza di merito<sup>57</sup>, che è ormai principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità quello per il quale «*Le spese d'insinuazione al passivo sostenute dall'Agente della riscossione*

<sup>53</sup> Così la massima ufficiale di Cass. n. 7868 del 03/04/2014 (Rv. 630747 - 01) e Cass. n. 25932 del 23/12/2015 (Rv. 638287 - 01).

<sup>54</sup> FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 698.

<sup>55</sup> ROVERONI R., *op. cit.*, 1025. Cfr. Cass. n. 6646 del 15/03/2013 (Rv. 625932 - 01): «*il credito concernente l'aggio per la riscossione e la eventuale esecuzione esattoriale riveste carattere concorsuale solo se la corrispondente attività venga intrapresa e svolta dal concessionario, sia pure solo con la notifica della cartella di pagamento, prima della dichiarazione di fallimento del contribuente, mentre una siffatta natura va esclusa laddove una tale attività abbia avuto inizio dopo la predetta dichiarazione, atteso che, per il principio di cristallizzazione del passivo, i diritti di credito i cui elementi costitutivi non si siano integralmente realizzati anteriormente ad essa sono estranei ed inopponibili alla procedura concorsuale*».

<sup>56</sup> Così Cass. n. 7868 del 2014, *cit.* e Cass. n. 25932 del 2015, *cit.*

<sup>57</sup> Per una ricostruzione dei vari orientamenti si veda ancora FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 698-670.

(cd. diritti di insinuazione) rappresentano i costi normativamente forfettizzati di una funzione pubblicistica e, in quanto previste da una disposizione speciale equiordinata rispetto al principio legislativo di eguaglianza sostanziale e di pari accesso al concorso di tutti i creditori di cui agli artt. 51 e 52 l.fall., hanno natura concorsuale e vanno ammesse al passivo fallimentare in ragione di un'applicazione estensiva dell'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999, che prevede la rimborsabilità delle spese relative alle procedure esecutive individuali, atteso che un trattamento differenziato delle due voci di spesa risulterebbe ingiustificato, potendo la procedura concorsuale fondatamente ritenersi un'esecuzione di carattere generale sull'intero patrimonio del debitore. Il credito per le spese di insinuazione va, peraltro, riconosciuto in via chirografaria e non privilegiata, dovendo escludersi l'inerenza delle stesse al tributo riscosso»<sup>58</sup>.

Si ritiene, infine, che «le **spese per la notificazione della cartella esattoriale**, ove questa sia avvenuta dopo la dichiarazione di fallimento del contribuente, non possono gravare sulla procedura concorsuale apertasi a suo carico, né, a maggior ragione, sono prededucibili, trattandosi di attività non necessaria ai fini dell'ammissione al passivo del relativo credito e dovendo trovare applicazione la normativa di cui alla legge fallimentare, senza che possano rilevare, a tal fine, le disposizioni che regolano i rapporti tra l'ente creditore ed il concessionario»<sup>59</sup>.

## **7. La domanda cd. supertardiva dell'Agente per la riscossione.**

È noto che l'insinuazione al passivo dei crediti in sede fallimentare può avvenire tempestivamente (entro il termine di trenta giorni prima dell'udienza fissata per l'esame dello stato passivo con la sentenza dichiarativa di fallimento ai sensi dell'art. 93 l.fall.) ovvero tardivamente (oltre il termine di trenta giorni prima dell'udienza fissata per la verifica del passivo e non oltre quello di dodici mesi dal deposito del decreto di esecutività dello stato passivo, eventualmente prorogato, ai sensi dell'art. 101, comma 1, l.fall.).

Peraltro, secondo quanto dispone l'art. 101, comma 4, l.fall., «fino a quando non siano esaurite tutte le ripartizioni dell'attivo fallimentare, le domande tardive sono

---

<sup>58</sup> Così la massima ufficiale di Cass. n. 25802 del 22/12/2015 (Rv. 637874 - 01); conf. Cass. n. 4861 del 01/03/2010 (Rv. 612383 - 01).

<sup>59</sup> Cass. n. 6646 del 15/03/2013 (Rv. 625933 - 01).

*ammissibili se l'istante prova che il ritardo è dipeso da causa a lui non imputabile*». Si tratta delle cd. domande supertardive o ultratardive che, secondo la giurisprudenza della S.C., sono ammissibili qualora il creditore deduca di non avere ricevuto l'avviso previsto dall'art. 92 l.fall., salva la facoltà per il curatore di provare che il creditore, pur in mancanza del predetto avviso, abbia comunque avuto notizia del fallimento, spettando al giudice di merito la valutazione del relativo accertamento di fatto, che, se congruamente e logicamente motivata, sfugge al sindacato di legittimità<sup>60</sup>. D'altra parte, anche in questo caso l'insinuazione al passivo va effettuata in termini ragionevoli dal momento in cui il creditore sia venuto a conoscenza del fallimento del debitore<sup>61</sup>.

In questo quadro normativo, la S.C. ha avuto modo di precisare che «*Per far valere il credito tributario nei confronti del fallimento l'Amministrazione finanziaria o l'esattore devono presentare l'istanza di insinuazione tardiva nel termine annuale previsto dall'art. 101 l.fall., senza che i diversi e più lunghi termini per la formazione dei ruoli e per l'emissione delle cartelle, ai sensi dell'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, costituiscano di per sé ragioni di scusabilità del ritardo, potendosi considerare, a tal fine, esclusivamente i tempi strettamente necessari all'Amministrazione finanziaria per predisporre i titoli per la tempestiva insinuazione dei propri crediti al passivo. (Nella specie, la S.C., confermando il decreto di esclusione del credito impugnato dall'esattore in quanto insinuato oltre l'anno dall'esecutività dello stato passivo, ha ritenuto irrilevante, perché riguardante il rapporto interno tra esattore ed ente impositore, l'imputabilità del ritardo a quest'ultimo)*»<sup>62</sup>.

## **8. L'eventuale intervento dell'ente impositore: è ammissibile?**

Una questione processuale che si pone frequentemente nella pratica della verifica dei crediti è quella riguardante la possibilità dell'Agente per la riscos-

---

<sup>60</sup> Cfr., *ex multis*, Cass. n. 23302 del 13/11/2015 (Rv. 637715 - 01); Cass. n. 20686 del 10/09/2013 (Rv. 628026 - 01); Cass. n. 4310 del 19/03/2012 (Rv. 622027 - 01).

<sup>61</sup> Cass. n. 23975 del 24/11/2015 (Rv. 637731 - 01): «*Il creditore che abbia ricevuto l'avviso ex art. 92 l.fall. oltre il termine annuale di cui al successivo art. 101, comma 1, può chiedere di insinuarsi al passivo ai sensi dell'ultimo comma della medesima disposizione, ma deve farlo nel tempo necessario a prendere contezza del fallimento ed a redigere la suddetta istanza, dovendo quel tempo essere indicato non già in un termine predeterminato, ma essere rimesso alla valutazione del giudice di merito, secondo un criterio di ragionevolezza, in rapporto alla peculiarità del caso concreto*».

<sup>62</sup> Così la massima ufficiale di Cass. n. 17787 del 08/09/2015 (Rv. 636855 - 01); conf. Cass. n. 20910 del 11/10/2011 (Rv. 619341 - 01).

sione di chiamare in giudizio l'ente impositore, possibilità che trova un addentellato normativo nell'art. 39 del d.lgs. n. 112 del 1999, che così recita: «*il concessionario, nelle liti promosse contro di lui che non riguardano esclusivamente la regolarità o la validità degli atti esecutivi, deve chiamare in causa l'ente creditore interessato; in mancanza, risponde delle conseguenze della lite*».

Giova evidenziare immediatamente che **questa problematica non riguarda direttamente i crediti tributari**, per i quali il giudice delegato non ha giurisdizione, ma gli altri crediti insinuati dall'Agente per la riscossione il cui accertamento appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario. Appare evidente, infatti, che la chiamata dell'Amministrazione finanziaria o dell'altro ente impositore si giustifica unicamente laddove viene direttamente in discussione l'*an* ed il *quantum* del credito, mentre allorquando tale valutazione è rimessa al giudice dotato di giurisdizione, sarà in quella sede che, eventualmente, il contraddittorio andrà integrato.

Ad ogni buon conto, non può non osservarsi, in via generale, che l'integrazione del contraddittorio appare, da un lato, incompatibile con la procedura di accertamento del passivo davanti al giudice delegato e, dall'altro, che il litisconsorzio necessario sembra sussistere unicamente con riferimento alle liti promosse contro l'esattore e non anche a quelle promosse da quest'ultimo nei confronti della curatela fallimentare, in cui quest'ultima si sia limitata a contrastare la domanda di ammissione<sup>63</sup>.

dott. Giacomo Maria Nonno  
Corte di Cassazione  
Ufficio del Massimario e del Ruolo

---

<sup>63</sup> Così, sia pure con riferimento all'analoga previsione dell'art. 77 del d.P.R. n. 758 del 1963, Cass. n. 543 del 08/02/1977 (Rv. 384096 - 01). Cfr. FILOCAMO F.-VIOLA P.-ZANICHELLI V., *op. cit.*, 694-695.