

**LA DILAZIONE DI PAGAMENTO
QUALE STRUMENTO DI GESTIONE DEI
DEBITI ERARIALI: COMMENTO ALLE PIÙ RECENTI
MODIFICHE ALL'ART. 19, D.P.R. N. 602/1973**

Simone Francesco Marzo

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I tratti essenziali della disciplina. - 3. La riconosciuta possibilità di presentare plurime richieste di dilazione. - 3.1. La determinazione dei debiti oggetto di dilazione. - 4. Presupposti ed effetti della decadenza dalla rateazione. - 5. Gli effetti della domanda e del provvedimento di concessione della dilazione sulle azioni esecutive avviate. - 6. Conclusioni.

1. *Introduzione.*

È facilmente prevedibile che l'esaurimento degli effetti dei provvedimenti eccezionali adottati nel periodo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, in uno con l'ulteriore deteriorarsi del quadro economico generale in ragione delle note vicende internazionali, renderanno per molte imprese essenziale l'adozione di strumenti di gestione della posizione debitoria fiscale e contributiva pregressa. Si tratta di un'esigenza che esisteva in realtà anche in precedenza, attesa la ricorrente prassi di utilizzare l'indebitamento erariale quale strumento per così dire "atipico" di finanziamento, ma che attualmente assume una rilevanza fondamentale in vista della sopravvivenza stessa di molte imprese.

Qualora tale necessità si inserisca in un contesto di vera e propria crisi d'impresa o, addirittura, di insolvenza, gli strumenti applicabili sono quelli previsti nell'ambito della disciplina concorsuale, oggi ridisegnata dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14. Al di fuori di dette ipotesi, l'isti-

tuto che viene in rilievo è principalmente quello della dilazione del pagamento disciplinato dall'art. 19, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. Com'è stato osservato, quello in esame rappresenta un “*importante strumento di gestione dei rapporti tributari*” (1), tanto più nel contesto economico cui sopra si è fatto cenno, consentendo al debitore di adempiere al proprio debito con modalità compatibili la propria struttura finanziaria e, al contempo, facendo sì che l'erario acquisisca integralmente le proprie entrate, seppur lungo un arco di tempo prolungato (ma con la conseguente percezione degli interessi).

Si tratta di un istituto dall'utilizzo diffusissimo, anche in ragione dell'ampiezza del suo ambito applicativo (2), e che anche per tale

(1) Così, A. CARINCI, *Dilazione del pagamento per i debiti da autodichiarazione: una possibile via per superare la crisi*, Il fisco, 2020, p. 1517.

(2) In merito all'ambito di operatività della dilazione *ex art. 19, D.P.R. n. 602/1973*, occorre avere riguardo al combinato disposto degli artt. 17 e 18, D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46. Il secondo degli articoli citati prevede che “*Salvo quanto previsto dagli articoli seguenti, le disposizioni di cui al capo II del titolo I e al titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, come modificate dal presente decreto, si applicano, nel rispetto degli ambiti di competenza, anche interna, dei singoli soggetti creditori anche alle entrate riscosse mediante ruolo a norma dell'articolo 17 del presente decreto ed alle relative sanzioni ed accessori*”. Atteso che gli articoli seguenti non contemplano eccezioni per la dilazione di pagamento *ex art. 19, D.P.R. n. 602/1973*, che rientra nel capo II del titolo I del medesimo testo normativo, lo stesso istituto trova pertanto applicazione per tutte le entrate riscosse mediante ruolo a norma del precedente art. 17; quest'ultimo, a sua volta, dispone al primo comma che “*si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici*” ed al secondo comma che “*Può essere effettuata mediante ruolo affidato ai concessionari la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali, nonché quella della tariffa di cui all'articolo 156 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”. Come si vede, l'ambito applicativo della riscossione mediante ruolo (e conseguentemente della dilazione *ex art. 19, D.P.R. n. 602/1973*) è effettivamente molto ampio, comprendendo praticamente tutti i tributi erariali e quelli locali la cui riscossione sia effettuata dall'agente della

motivo la dottrina ha ritenuto ormai “maturo” (3).

In realtà, pur a fronte del suo diffuso utilizzo e salvo alcune eccezioni, sin qui sembra essere mancata un’elaborazione dottrinale adeguata all’importanza dell’istituto. A ciò si aggiunga che la disposizione in oggetto ha subito negli anni numerose modifiche, talvolta incidenti su profili di dettaglio della disciplina ed altre volte, invece, su aspetti caratterizzanti l’istituto, che si sono via via stratificate nel dar forma al testo normativo attuale.

Gli interventi più recenti sono stati, nell’ordine, quello effettuato ad opera dell’art. 15-*bis*, primo comma, D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2022, n. 91 (4), e quello disposto con l’art. 13-*decies*, D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176 (5).

In entrambi i casi, come si vede, si tratta di modifiche apportate per via di decretazione d’urgenza, che se da un lato ha il pregio di intervenire con tempestività sulla materia da normare, dall’altro mostra evidenti limiti in merito alla qualità del risultato normativo ottenuto. Ed infatti entrambi gli ultimi interventi di riforma, come già i molti che li avevano preceduti, sollevano importanti questioni, la cui soluzione appare imprescindibile sia per la piena comprensione dell’istituto, sia nell’ottica della sua quotidiana applicazione.

riscossione, nonché tutte le entrate degli enti pubblici previdenziali.

(3) Cfr., G. ROCCO, *Diritto alla rateizzazione dei tributi: un bilanciamento tra la tutela del contribuente e l’interesse erariale*, Riv. trim. dir. trib., 2014, p. 498.

(4) Il comma 2 del citato art. 15-*bis* prevede che “*le disposizioni di cui al comma 1 si applicano esclusivamente ai provvedimenti di accoglimento emessi con riferimento alle richieste di rateazione presentate a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto*”, ovvero dal 16 luglio 2022.

(5) Tralasciando le modifiche più risalenti, altri interventi di modifica si erano succeduti nel biennio 2007-2008 ed ancora nel biennio 2015-2016. Vista la ricorrenza degli interventi di modifica incidenti sull’art. 19, D.P.R. n. 602/1973, è opportuno precisare che il presente contributo fa riferimento alla sua formulazione come vigente alla data del 28 ottobre 2022.

Per un'esposizione organica della disciplina in oggetto (che, come detto, allo stato sembra mancare) deve necessariamente rinviarsi ad altri successivi e più ampi contributi. La trattazione che segue avrà invece ad oggetto proprio le modifiche introdotte con le due citate novelle del 2020 e del 2022, limitando l'esame alle norme destinate a permanere stabilmente nell'ordinamento, con esclusione quindi di quelle di cui il medesimo legislatore ha previsto una durata limitata nel tempo, in ragione del carattere emergenziale della normazione adottata. Preliminarmente, sarà però necessario illustrare i tratti essenziali dell'istituto disciplinato dall'art. 19, D.P.R. n. 602/1973 e sul quale tali novelle sono intervenute.

2. *I tratti essenziali della disciplina.*

Nella sua attuale formulazione, come risultante dalle modifiche apportate dall'art. 15-*bis*, D.L. n. 50/2022, l'art. 19, primo comma, D.P.R. n. 602/1973, stabilisce che *“L'agente della riscossione, su richiesta del contribuente che dichiara di versare in temporanea situazione di obiettiva difficoltà, concede per ciascuna richiesta la ripartizione del pagamento delle somme iscritte a ruolo, con esclusione dei diritti di notifica, fino ad un massimo di settantadue rate mensili. Nel caso in cui le somme iscritte a ruolo, comprese in ciascuna richiesta, siano di importo superiore a 120.000 euro, la dilazione può essere concessa se il contribuente documenta la temporanea situazione di obiettiva difficoltà”*.

Il successivo comma 1-*bis* (6), aggiunge che *“In caso di comprovato peggioramento della situazione di cui al comma 1, la dilazione conces-*

(6) Il comma 1-*bis* è stato aggiunto dall'art. 10, comma 13-*bis*, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, e, successivamente, modificato dall'art. 1, comma 2, lett. a), D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 aprile 2012, n. 44.

sa può essere prorogata una sola volta, per un ulteriore periodo e fino a settantadue mesi, a condizione che non sia intervenuta decadenza”. Il comma 1-*quinquies* (7), inoltre, dispone che *“La rateazione prevista dai commi 1 e 1-bis, ove il debitore si trovi, per ragioni estranee alla propria responsabilità, in una comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica, può essere aumentata fino a centoventi rate mensili”*, ed aggiunge: *“Ai fini della concessione di tale maggiore rateazione, si intende per comprovata e grave situazione di difficoltà quella in cui ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) accertata impossibilità per il contribuente di eseguire il pagamento del credito tributario secondo un piano di rateazione ordinario; b) solvibilità del contribuente, valutata in relazione al piano di rateazione concedibile ai sensi del presente comma”*.

Il combinato operare di tutte le disposizioni sin qui richiamate porta a dover distinguere tra debitori che si trovano in *“situazione di obiettiva difficoltà”*, legittimati a chiedere la dilazione *“ordinaria”* sino a 72 rate e debitori che si trovano in *“comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica”* che, ove non responsabili di tale situazione, sono ammessi a chiedere la dilazione *“straordinaria”* sino a 120 rate (8).

Laddove vi sia un ulteriore peggioramento della situazione economica del debitore, inoltre, il piano di rateazione in corso potrà essere prorogato per un ulteriore periodo e fino a 72 o 120 rate a seconda che tale peggioramento abbia o meno dato luogo ad una *“comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica”*. Nell’ambito della dilazione ordinaria di cui al primo comma dell’art. 19, D.P.R. n. 602/1973, peraltro, occorre distinguere tra la dilazione

(7) Il comma 1-*quinquies* è stato inserito dall’art. 52, comma 1, lett. a), n. 1), D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98.

(8) Il riferimento alla rateazione *“ordinaria”* e *“straordinaria”* è mutuato dalle definizioni contenute nell’art. 1, D.M. 6 novembre 2013, sul cui contenuto si tornerà nel prosieguo.

per somme inferiori ad € 120mila, che l'agente della riscossione "concede" (*rectius*: deve concedere) a fronte della mera dichiarazione del debitore di trovarsi in una "*situazione di obiettiva difficoltà*" e la dilazione per importi superiori a tale soglia, che "*può essere concessa*" soltanto se il contribuente documenta la temporanea situazione di obiettiva difficoltà (9).

Secondo la dottrina, tale assetto normativo attribuirebbe al debitore un diritto alla dilazione per importi inferiori alla soglia di valore attualmente fissata in € 120mila. Sull'ampiezza di tale diritto, peraltro, non v'è unanimità di opinioni. Secondo un orientamento (10), anche per il caso di domanda di dilazione per importi inferiori alla soglia indicata, in capo all'agente della riscossione residuerebbe un margine di discrezionalità nel decidere la durata della dilazione medesima (e correlativamente il numero e l'ammontare delle singole rate); secondo un'altra tesi, uno spazio di discrezionalità in capo all'agente della riscossione residuerebbe soltanto in caso di domande di dilazione per importi eccedenti la ridetta soglia, "*potendo l'Amministrazione valutare di negare la richiesta di dilazione per ragioni di opportunità, o di determinare diversamente il quomodo della rateizzazione (numero di rate, durata della dilazione)*" (11).

La diversa impostazione accolta con riguardo a tale aspetto, d'altro

(9) Tale differente regime è stato inizialmente introdotto con le modifiche all'art. 19, D.P.R. n. 602/1973 apportate dall'art. 10, comma 1, D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 159, con una soglia inizialmente fissata ad € 50mila; detto importo è stato poi innalzato ad € 60mila dall'art. 13-bis, comma 4, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160. Infine, è intervenuto da ultimo l'art. 15-bis, primo comma, lett. a), D.L. n. 50/2022, che ha ulteriormente innalzato la soglia ad € 120mila.

(10) Cfr. A. GUIDARA, commento all'art. 19, D.P.R. n. 602/1973, in C. CONSOLO, C. GLENDI, *Commentario breve alle leggi del processo tributario*, Padova, 2017, pp. 992-994.

(11) Così, M. Martis, *Contributo allo studio della discrezionalità nel diritto amministrativo*, Napoli, 2018, pp. 128-129.

canto, presenta un'importante ricaduta pratica. Accogliendo la prima tesi, fermo il diritto ad ottenere la dilazione, resterebbe salvo il potere dell'agente della riscossione di determinare discrezionalmente la durata del piano di rateizzo (e quindi anche il numero e l'ammontare delle singole rate), ovviamente nel limite massimo di 72 rate; orientandosi nel secondo senso, invece, si dovrebbe coerentemente ritenere che per importi inferiori alla soglia attualmente fissata in € 120mila il debitore abbia non soltanto il diritto di ottenere la dilazione, ma anche quello di determinare la lunghezza del piano di rateizzo (e dunque il numero e l'ammontare delle rate), sempre in ogni caso con il limite massimo di 72 rate stabilito dalla disposizione in commento.

Pur in assenza di argomenti risolutivi, la seconda impostazione sembrerebbe quella più corretta, atteso che nessun elemento testuale consente di riconoscere in capo all'agente della riscossione un qualche margine di discrezionalità sul *quomodo* della rateazione ordinaria per somme inferiori ad € 120mila.

Entrambi gli orientamenti dottrinali richiamati giungono peraltro alla medesima conclusione con riguardo alle domande di rateazione di importi superiori alla ridetta soglia di € 120mila; in tale ipotesi, infatti, la concessione della dilazione costituirebbe l'esito di una valutazione tipicamente discrezionale tanto in ordine all'*an*, quanto al *quomodo* della dilazione (12).

(12) Sulla correttezza di tale conclusione potrebbe invero sollevarsi qualche dubbio. Come riferito in una precedente nota, il comma 1-*quinquies* dell'art. 19, che prevede la possibilità della dilazione straordinaria, è stato inserito dall'art. 52, comma 1, lett. a), n. 1), D.L. n. 69/2013, come modificato in sede di conversione dalla L. n. 98/2016. Il successivo comma 3 del citato art. 52, D.L. n. 69/2013, anch'esso modificato in sede di conversione, stabilisce che “*Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge sono stabilite le modalità di attuazione e monitoraggio degli effetti derivanti dall'applicazione del meccanismo di rateazione di cui al comma 1, lettera a)*”. In attuazione di tale previsione è stato emanato il D.M. 6 novembre 2013, il quale all'art. 3 detta sia i criteri per l'accerta-

Tratteggiati i lineamenti essenziali dell'istituto in parola, si può passare all'esame delle principali questioni poste dalle più recenti novelle che lo hanno interessato.

3. La riconosciuta possibilità di presentare plurime richieste di dilazione.

L'art. 19, primo comma, D.P.R. n. 602/1973 prevede come visto un regime differenziato a seconda che le “somme iscritte a ruolo” (13) e di cui il debitore intende chiedere la dilazione siano inferiori o superiori all'importo di € 120mila. Nel primo caso, ai fini dell'accoglimento

mento dei presupposti per la concedibilità di un piano di rateazione straordinario, sia quelli per la concreta determinazione del numero di rate nel quale può svilupparsi detto piano. Trattandosi di criteri dettati dalla fonte di rango secondario emanata in attuazione della previsione normativa primaria, dovrebbero ritenersi vincolanti per l'agente della riscossione cui sia chiesta una dilazione straordinaria, con esclusione dunque di un margine di discrezionalità nel valutare una simile domanda.

(13) Nonostante il dato normativo faccia ancora riferimento alle somme “iscritte a ruolo”, non v'è dubbio che possano formare oggetto di dilazione anche i crediti non iscritti a ruolo ma affidati per la riscossione in quanto portati in avvisi di accertamento esecutivi, secondo la disciplina di cui all'art. 29, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122; in tal senso depono la lett. g), del primo comma del citato art. 29, nella quale si legge che “*ai fini della procedura di riscossione contemplata dal presente comma, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo e alla cartella di pagamento si intendono effettuati agli atti indicati nella lettera a)* [ovvero agli accertamenti esecutivi; n.d.a.] *ed i riferimenti alle somme iscritte a ruolo si intendono effettuati alle somme affidate agli agenti della riscossione secondo le disposizioni del presente comma*” e si precisa che “*la dilazione del pagamento prevista dall'articolo 19 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, può essere concessa solo dopo l'affidamento del carico all'agente della riscossione e in caso di ricorso avverso gli atti di cui alla lettera a) si applica l'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602*”. I crediti portati in avvisi di accertamento esecutivi, dunque, possono essere dilazionati soltanto dopo il loro affidamento all'agente della riscossione (in tal senso anche, Circ. Ag. Entrate n. 4/E del 15

della domanda è sufficiente che il debitore dichiari di trovarsi in una “*temporanea situazione di obiettiva difficoltà*”, mentre per il caso opposto è necessario che la medesima situazione sia “documentata” (14). Alla luce di tale differente regime, occorre chiedersi come debba essere determinato l’ammontare rilevante ai fini del calcolo della soglia di € 120mila, al fine di delimitare con precisione l’ambito applicativo dei due regimi dettati dall’art. 19, primo comma, D.P.R. n. 602/1973. A tal proposito assumono rilievo decisivo proprio le modifiche apportate alla disposizione in commento dall’art. 15-bis, primo comma, lett. a), D.L. n. 50/2022, che ha modificato il primo comma dell’art. 19, D.P.R. n. 602/1973, inserendo in entrambi i periodi di cui si compone detto comma il riferimento a “ciascuna richiesta” presentata dal contribuente.

febbraio 2011, par. 11). Ad analoga conclusione si deve giungere con riguardo ai debiti previdenziali vantati dall’INPS ed oggetto degli “avvisi di addebito” di cui all’art. 30 del già citato D.L. n. 78/2010. Tale articolo ha previsto una disciplina analoga a quella relativa agli avvisi di accertamento esecutivi, disponendo che l’attività di riscossione delle somme a qualunque titolo dovute all’INPS è effettuata mediante la notifica di un “avviso di addebito con valore di titolo esecutivo”; anche in questo caso, il successivo art. 14 prevede che “*Ai fini di cui al presente articolo, i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo, alle somme iscritte a ruolo e alla cartella di pagamento si intendono effettuati ai fini del recupero delle somme dovute a qualunque titolo all’INPS al titolo esecutivo emesso dallo stesso Istituto, costituito dall’avviso di addebito contenente l’intimazione ad adempiere l’obbligo di pagamento delle medesime somme affidate per il recupero agli agenti della riscossione*”. È certo, dunque, che possano costituire oggetto di dilazione ex art. 19, D.P.R. n. 602/1973 anche le somme dovute all’INPS sulla base di un avviso di addebito, che siano state affidate per il recupero all’agente della riscossione.

(14) La prassi dell’agente della riscossione ha ritenuto di elaborare criteri economici obiettivi sulla cui base da un lato poter accertare la sussistenza o meno della situazione di difficoltà e, dall’altro, di determinare il numero di rate concedibili in concreto. A tal proposito, si vedano principalmente la direttiva di gruppo Equitalia spa n. DSR/NC/2008/017, prot. n. 3597, del 13 maggio 2008, e la direttiva di gruppo di Equitalia spa, n. 7 del 1° marzo 2012, prot. n. 2012/2523. I criteri individuati dai citati documenti di prassi sono differenti a seconda che si tratti di persone, anche

Gli effetti di tale intervento sono assai più rilevanti di quanto si possa ritenere ad una prima lettura.

Alla luce del riformato dato normativo, in effetti, non possono esservi dubbi sul fatto che il medesimo debitore possa presentare più richieste di rateazione, da ciò deducendosi che la richiesta di rateazione non debba necessariamente avere ad oggetto tutti i crediti iscritti a ruolo o affidati per la riscossione a suo carico.

Inoltre, la riformulazione del secondo periodo (*“Nel caso in cui le somme iscritte a ruolo, comprese in ciascuna richiesta, siano di importo superiore a 120.000 euro, la dilazione può essere concessa se il contribuente documenta la temporanea situazione di obiettiva difficoltà”*) chiarisce espressamente che la soglia di valore il cui superamento rende necessaria la dimostrazione della temporanea situazione di obiettiva difficoltà non deve essere valutata con riguardo all'importo complessivo dei debiti iscritti a ruolo o affidati per la riscossione a carico del debitore istante, ma con riferimento alle somme *“comprese in ciascuna richiesta”*.

Non è difficile comprendere quali siano gli esiti pratici di tali modifiche: qualunque debitore potrà chiedere la dilazione ordinaria del proprio debito senza alcun onere di documentare la propria situazione di obiettiva difficoltà, a prescindere dall'ammontare complessivo della esposizione debitoria di cui si chiede il rateizzo, procedendo semplicemente a “frazionare” l'ammontare dei debiti da dilazionare in più richieste ciascuna avente ad oggetto somme inferiori alla soglia di valore di € 120mila (soglia che lo stesso art. 15-bis, primo comma, lett. a), D.L. n. 50/2022 ha innalzato da 60mila a 120mila). Così

se esercenti imprese avvalendosi di regimi fiscali semplificati, oppure di società ed imprenditori individuali in contabilità ordinaria: in estrema sintesi, per la prima categoria, assume rilievo l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (c.d. “ISEE”), mentre per i soggetti ricompresi nella seconda categoria si richiede di valutare congiuntamente l'indice di liquidità ed il c.d. “indice alfa” dato dalla seguente formula: (debito complessivo / valore della produzione) x 100.

facendo, l'ammontare complessivo delle somme oggetto di dilazioni ordinarie "automatiche" potrebbe raggiungere importi ben più alti di quello, già di per sé non trascurabile, previsto dalla disposizione in commento. D'altro canto, una simile condotta ben difficilmente potrebbe ritenersi abusiva, atteso che proprio questa sembra essere stata la volontà dell'estensore del recente intervento riformatore.

Tale indiretta agevolazione alla dilazione di pagamento sembra peraltro riguardare unicamente la rateizzazione ordinaria (ovvero quella fino a 72 rate), ma non anche quella straordinaria di cui al comma 1-*quinquies*, atteso che la concessione di tale tipologia di dilazione richiede in ogni caso la "*comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica*", a prescindere da quale sia l'importo delle somme oggetto della richiesta.

3.1. La determinazione dei debiti oggetto di dilazione.

La possibilità di chiedere la dilazione di alcuni soltanto dei propri debiti, e finanche quella di presentare più richieste di dilazione avente ad oggetto debiti diversi, richiede di verificare se il debitore istante abbia o meno qualche vincolo nella determinazione dei debiti che intende fare oggetto di una domanda di dilazione.

I commi dell'art. 19 sin qui esaminati non offrono al riguardo alcun chiarimento, facendo generico riferimento alle "somme" comprese in ciascuna richiesta. Un'indicazione al riguardo si può però dedurre dal contenuto del comma 3 (15), relativo all'ipotesi di mancato adem-

(15) Così recita attualmente il comma 3 dell'art. 19, D.P.R. n. 602/1973: "*In caso di mancato pagamento, nel corso del periodo di rateazione, di otto rate, anche non consecutive: a) il debitore decade automaticamente dal beneficio della rateazione; b) l'intero importo iscritto a ruolo ancora dovuto è immediatamente ed automaticamente riscuotibile in unica soluzione; c) il carico non può essere nuovamente rateizzato*".

pimento del piano di rateazione, e soprattutto dal comma 3-ter (16), che disciplina gli effetti della decadenza dal beneficio della rateazione. Rinviando al prosieguo l'analisi di alcuni aspetti della disciplina dettata da tali disposizioni, anch'esse incise dai più recenti interventi di modifica, qui occorre soltanto rilevare come entrambe dette disposizioni facciano riferimento al "carico", prevedendo rispettivamente che in caso di decadenza dalla rateazione "*il carico non può essere nuovamente rateizzato*" (così il comma 3, lett. c)) e che il debitore può ottenere la dilazione "*di carichi diversi da quelli per i quali è intervenuta la decadenza*" (così il comma 3-ter).

Alla luce di tali previsioni si può affermare che il legislatore abbia individuato nel "carico" l'unità non frazionabile di riferimento per la richiesta e la concessione della dilazione. Ciò posto, occorre altresì rilevare come l'ordinamento non fornisca alcuna precisa definizione della nozione di "carico".

Il medesimo concetto di "carico" è stato invero impiegato dal legislatore in alcuni dei recenti provvedimenti di definizione agevolata, quale la definizione agevolata dei carichi prevista dall'art. 6, D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con L. 1° dicembre 2016, n. 225, il cui comma 13-bis prevedeva che la "*definizione agevolata [...] può riguardare il singolo carico iscritto a ruolo o affidato*". Con riguardo a tale disciplina, la prassi dell'Amministrazione Finanziaria ha ritenuto che per "carico" debba intendersi non già ciascun singolo "*articolo di ruolo*" (17), bensì "*la singola partita di ruolo*" che, come chiarisce

(16) A mente dell'attuale formulazione del comma 3-ter dell'art. 19, D.P.R. n. 602/1973, "*La decadenza dal beneficio della rateazione di uno o più carichi non preclude al debitore la possibilità di ottenere, ai sensi delle disposizioni del presente articolo, la dilazione del pagamento di carichi diversi da quelli per i quali è intervenuta la decadenza*".

(17) Ai sensi dell'art. 1, primo comma, lett. d), del Regolamento recante norme per la determinazione del contenuto del ruolo e dei tempi, procedure e modalità della sua formazione e consegna di cui al D.M. 3 settembre 1999, n. 321, per "articolo di ruolo" deve intendersi "*il codice di ogni componente del credito*".

sempre l'Agenzia delle Entrate, “è ordinariamente riferita al singolo procedimento di controllo concluso dall'Ufficio con un atto impositivo, di liquidazione, di riscossione” (18).

Come si vede, l'Agenzia delle Entrate ha tentato di definire la nozione di “carico” ma, per fare ciò, ha fatto riferimento ad un altro concetto, quello di “partita”, che anch'esso non trova alcuna definizione nell'ordinamento. Il riferimento alla “partita” si trova in effetti soltanto nel modello di prospetto del ruolo allegato al decreto dirigenziale dell'11 novembre 1999, emanato sulla base di quanto previsto dall'art. 1 del regolamento approvato con D.M. 3 settembre 1999, n. 321 (19), senza che della stessa sia fornita alcuna definizione (20).

Un riferimento al “carico”, anche in questo caso senza alcuna definizione, si ritrova in realtà nel provvedimento n. 2011/99696 del 30 giugno 2011, adottato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate di concerto con il Ragioniere Generale dello Stato sulla base di quanto previsto dall'art. 29, comma 1, lett. b), D.L. n. 78/2010, recante le modalità di affidamento della riscossione delle somme intimate negli avvisi di accertamento esecutivi, da cui peraltro sembra potersi evin-

(18) In tal senso si veda la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 2/E dell'8 marzo 2017, par. 2.

(19) Si tratta del già citato Regolamento recante norme per la determinazione del contenuto del ruolo e dei tempi, procedure e modalità della sua formazione e consegna, a sua volta adottato sulla base di quanto previsto dall'art. 12, comma 2, D.P.R. n. 602/1973.

(20) Anche il modello di cartella di pagamento approvato sulla base di quanto previsto dall'art. 25, comma 2, D.P.R. n. 602/1973, da ultimo, con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate prot. n. 14113/2022 del 17 gennaio 2022, prevede che nel dettaglio degli addebiti ciascun articolo di ruolo sia raggruppato per partita, di cui si prevede l'indicazione del numero identificativo, anche in questo caso senza che ne sia riportata nel provvedimento alcuna definizione. Ad ogni modo, sulla base della cartella di pagamento il debitore può individuare le “partite” iscritte a suo carico. Si precisa, peraltro, che una medesima cartella di pagamento potrebbe comprendere più partite.

cere una (invero evanescente) conferma della correttezza della tesi sostenuta dalla prassi dell'Agazia delle Entrate.

In tale provvedimento si stabilisce infatti che il c.d. “flusso di carico”, con il quale l'Ente creditore affida all'agente della riscossione le somme da riscuotere (trattandosi sostanzialmente dell'atto sostitutivo del ruolo) deve contenere i dati relativi all'avviso di accertamento esecutivo recante l'intimazione al pagamento delle somme da riscuotere, nonché, tra l'altro, “*d) il codice di ogni componente del credito, denominato articolo di carico; [...] g) l'importo di ogni articolo di carico; h) l'importo totale del carico affidato con l'atto*”.

Secondo tale provvedimento, dunque, il “flusso di carico” (corrispondente al ruolo) deve contenere l'indicazione dell'importo di ciascun “articolo di carico” (consistente in ciascuna componente del credito da riscuotere ed equivalente all’“articolo di ruolo” di cui all'art. 1, primo comma, lett. *d*), D.M. 3 settembre 1999, n. 321) e di ciascun “carico”, consistente nell'importo totale del credito accertato con ciascun atto impositivo inserito nel flusso di carico e sostanzialmente corrispondente, nella terminologia adottata nel prospetto allegato al decreto dirigenziale dell'11 novembre 1999, alla “partita”.

In definitiva, il “carico” o “partita” raggruppa tutte le voci di credito che scaturiscono da ciascun singolo atto di accertamento o di liquidazione del credito tributario o previdenziale riscosso mediante ruolo (21).

Nel presentare la domanda di rateazione, quindi, il debitore dovrà avere riguardo alle “partite” iscritte a ruolo o ai “carichi” affidati per la riscossione, potendo liberamente individuare quali “partite” o “carichi” rendere oggetto di ciascuna domanda di rateazione.

(21) Limitando l'attenzione alle entrate tributarie e previdenziali, dunque, si tratta degli avvisi di accertamento o di liquidazione dei tributi, delle iscrizioni a ruolo disposte a seguito di liquidazioni o controlli formali delle dichiarazioni, degli atti di recupero dei crediti d'imposta, degli atti di irrogazione delle sanzioni, nonché degli avvisi di addebito emessi dall'INPS.

Nel caso di domanda di rateazione ordinaria, la necessità di documentare la “*temporanea situazione di obiettiva difficoltà*” sussiste, come detto, soltanto quando l'importo dei crediti oggetto della domanda supera la soglia di € 120mila e ciò, alla luce di quanto sin qui esposto, sarà inevitabile soltanto nell'ipotesi in cui tale importo sia superato dall'ammontare di una singola partita o carico.

4. *Presupposti ed effetti della decadenza dalla rateazione.*

Un altro profilo sul quale hanno inciso le modifiche apportate con l'art. 15-*bis*, D.L. n. 50/2022 concerne i presupposti e gli effetti della decadenza dal beneficio della rateazione.

La previgente formulazione del comma 3 dell'art. 19, D.P.R. n. 602/1973 disponeva l'automatica decadenza dal beneficio della rateazione in caso di mancato pagamento di cinque rate anche non consecutive; per tale eventualità prevedeva che “*l'intero importo iscritto a ruolo ancora dovuto è immediatamente ed automaticamente riscuotibile in unica soluzione*” ed aggiungeva alla lett. c) quanto segue: “*il carico può essere nuovamente rateizzato se, all'atto della presentazione della richiesta, le rate scadute alla stessa data sono integralmente saldate. In tal caso, il nuovo piano di dilazione può essere ripartito nel numero massimo di rate non ancora scadute alla medesima data. Resta comunque fermo quanto disposto dal comma 1-*quater*” (22).*

Su tale punto l'ultimo intervento riformatore si muove in una direzione ambigua. Da un lato, infatti, il legislatore ha innalzato da cinque a otto il numero di rate il cui mancato pagamento comporta la decadenza dal beneficio della rateazione, con ciò intendendo evidentemente prendere atto delle difficoltà di pagamento che molti debitori po-

(22) La citata lett. c) era stata così sostituita dall'art. 10, comma 1, lett. a), n. 3), D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 159.

trebbero incontrare nell'attenersi al piano di rateazione inizialmente accordato; dall'altro lato, la riformulata lett. c) del comma 3 si limita oggi a stabilire perentoriamente che, in caso di decadenza, *“il carico non può essere nuovamente rateizzato”* (23).

In sostanza, la nuova formulazione priva il debitore della possibilità di “riattivare” il piano di rateizzo saldando tutte le rate scadute e non pagate; la decadenza dal beneficio della dilazione, dunque, ancorché subordinata ad un'inadempienza più prolungata di quanto non fosse previsto in precedenza, comporta oggi conseguenze definitive sull'impossibilità di dilazionare il debito oggetto del “carico” interessato dalla decadenza.

L'art. 15-bis, D.L. n. 50/2022, infine, ha introdotto nel corpo dell'art. 19 un nuovo comma 3-ter, a mente del quale *“La decadenza dal beneficio della rateazione di uno o più carichi non preclude al debitore la possibilità di ottenere, ai sensi delle disposizioni del presente articolo, la dilazione del pagamento di carichi diversi da quelli per i quali è intervenuta la decadenza”*.

Tale previsione contiene invero una precisazione non essenziale con riguardo all'ambito oggettivo di operatività delle norme sulla decadenza dal beneficio della rateizzazione, precisando che tale decadenza riguarda soltanto i carichi compresi nel piano di dilazione da cui si sia eventualmente decaduti (ovvero nella domanda da cui detto piano

(23) L'art. 15-bis, comma 3, D.L. n. 50/2022 stabilisce quanto segue: *“In caso di decadenza dal beneficio della rateazione concessa a seguito di richieste presentate fino alla data di cui al comma 2 [ovvero fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto; n.d.a.], il carico può essere nuovamente rateizzato se, alla data di presentazione della nuova richiesta, le rate scadute alla stessa data sono integralmente saldate. In tale caso, al nuovo piano di rateazione si applicano le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo”*. Per i piani di rateazione precedenti la novella, dunque, la decadenza non preclude una nuova dilazione, che resterà però soggetta alla nuova disciplina sostanziale (con l'effetto che una ulteriore decadenza renderà il carico non dilazionabile).

scaturisce). Volendo trarre da tale precisazione un'indicazione sistematica, come già visto, può ritenersi che la stessa confermi come il “carico” sia l'unità di riferimento sia per il contenuto dell'istanza di dilazione sia per tutte le vicende concernenti la dilazione concessa, ivi compresa la decadenza; pertanto, la decadenza dal beneficio della dilazione che abbia interessato uno o più “carichi” non si estenderà ad altri che non siano stati oggetto di domanda di rateizzo (che dunque saranno ancora rateizzabili all'esito di un'apposita istanza) oppure che siano oggetto di un diverso piano di rateizzo regolarmente adempiuto e, dunque, ancora efficace.

5. Gli effetti della domanda e del provvedimento di concessione della dilazione sulle azioni esecutive avviate.

Un'altra importante innovazione sull'istituto in esame è stata introdotta in occasione di uno degli innumerevoli decreti legge adottati nel periodo emergenziale, ed in particolare in sede di conversione del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, da parte della legge 18 dicembre 2020, n. 176. Il previgente comma 1-*quater* dell'art. 19 disciplinava assai confusamente gli effetti della presentazione dell'istanza di dilazione e del suo eventuale accoglimento (24). La novella del 2020, recata dall'art. 13-*decies*, D.L. n. 137/2020, è dunque intervenuta su tale rilevantis-

(24) Il citato comma, originariamente aggiunto nel corpo dell'art. 19 dall'art. 1, comma 2, lett. *b*), D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla L. 26 aprile 2012, n. 44, e successivamente sostituito dall'art. 10, comma 1, lett. *a*), n. 2), D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 159, fino alle modifiche apportate nel 2020 disponeva quanto segue: “*Ricevuta la richiesta di rateazione, l'agente della riscossione può iscrivere l'ipoteca di cui all'articolo 77 o il fermo di cui all'articolo 86, solo nel caso di mancato accoglimento della richiesta, ovvero di decadenza ai sensi del comma 3. Sono fatti comunque salvi i fermi e le ipoteche già iscritti alla data di concessione della rateazione. A seguito della presentazione di tale richiesta, fatta eccezione per le somme oggetto di verifica ai sensi dell'articolo 48-bis, per le quali non può essere concessa la dilazione, non possono essere avviate nuove*

simo profilo della disciplina, da un lato aggiungendo agli effetti della domanda di dilazione la sospensione dei termini di prescrizione e decadenza e, dall'altro e soprattutto, intervenendo sul vago riferimento alla *“impossibilità di proseguire le procedure di recupero coattivo precedentemente avviate”* che secondo la previgente disciplina veniva a prodursi con l'accoglimento dell'istanza ed il pagamento della prima rata del piano.

La locuzione *“impossibilità di proseguire le procedure di recupero coattivo precedentemente avviate”*, in effetti, appariva di difficile interpretazione, attesa la formulazione assolutamente atecnica sul piano dei concetti processuali. È ragionevole ritenere che con tale locuzione si volesse prevedere un effetto *lato sensu* assimilabile alla sospensione del processo esecutivo, atteso che l'art. 298 c.p.c. individua gli effetti della sospensione proprio nella impossibilità che siano compiuti *“atti del procedimento”*; l'accoglimento della domanda di dilazione ed il pagamento della prima rata, dunque, avrebbero dovuto comportare la sospensione del processo esecutivo eventualmente avviato dall'agente della riscossione per il recupero del credito oggetto della domanda medesima.

Tuttavia, la sospensione del processo non implica l'inefficacia degli atti compiuti in precedenza e ciò comporta che, nel procedimento esecutivo, il vincolo sul bene o sul credito colpito dal pignoramento permanga per tutto il periodo di durata della sospensione.

La novella del 2020 è intervenuta su tale punto. Il nuovo comma 1-*quater*.2 dell'art. 19, D.P.R. n. 602/1973 prevede attualmente che *“Il pagamento della prima rata determina l'estinzione delle proce-*

azioni esecutive sino all'eventuale rigetto della stessa e, in caso di relativo accoglimento, il pagamento della prima rata determina l'impossibilità di proseguire le procedure di recupero coattivo precedentemente avviate, a condizione che non si sia ancora tenuto l'incanto con esito positivo o non sia stata presentata istanza di assegnazione, ovvero il terzo non abbia reso dichiarazione positiva o non sia stato già emesso provvedimento di assegnazione dei crediti pignorati”.

dure esecutive precedentemente avviate, a condizione che non si sia ancora tenuto l'incanto con esito positivo o non sia stata presentata istanza di assegnazione, ovvero il terzo non abbia reso dichiarazione positiva o non sia stato già emesso provvedimento di assegnazione dei crediti pignorati” (25).

Con tale intervento legislativo, dunque, il riferimento alla “*impossibilità di proseguire le procedure di recupero coattivo precedentemente avviate*” è stato sostituito con un più preciso riferimento all'estinzione delle procedure esecutive pendenti, cioè richiamando un concetto ben radicato nella dottrina e nella giurisprudenza processualistica e che ai sensi dell'art. 310 c.p.c. implica non soltanto l'impossibilità di compiere “atti del procedimento”, ma anche la definitiva inefficacia degli atti già compiuti.

Anche la riformulata previsione normativa, peraltro, pone alcune questioni che meritano di essere chiarite.

Non v'è alcun dubbio che, qualora l'agente della riscossione abbia avviato un'azione esecutiva e non si siano verificate le circostanze indicate dalla norma (26), l'accoglimento della domanda di dilazione avente ad oggetto i medesimi crediti azionati *in executivis* ed il tempestivo pagamento della prima rata debbano comportare l'estinzione della procedura esecutiva, con il venir meno del vincolo sul bene o sul credito colpito dal pignoramento. Viene però da chiedersi cosa accada nell'ipotesi in cui nel procedimento esecutivo avviato dall'agente della riscossione siano intervenuti altri creditori oppure, all'opposto, quando sia stato l'agente della riscossione ad intervenire in una procedura esecutiva avviata da altri creditori per azionare in

(25) Il comma 2 dell'art. 13-*decies*, D.L. n. 137/2020 stabilisce che “*Le disposizioni del comma 1 si applicano ai provvedimenti di accoglimento emessi con riferimento alle richieste di rateazione presentate a decorrere dal 30 novembre 2020*”.

(26) Ovvero che si sia tenuto l'incanto con esito positivo, che sia stata presentata istanza di assegnazione, che il terzo abbia reso dichiarazione positiva o sia stato già emesso provvedimento di assegnazione dei crediti pignorati.

via esecutiva un credito erariale successivamente incluso in un piano di rateazione concesso.

La fattispecie non è contemplata dalla previsione normativa ma appare evidente che, in tali ipotesi, l'accoglimento della dilazione del debito erariale ed il pagamento della prima rata del piano di rateizzo non dovrebbero poter comportare l'estinzione dell'intero processo di esecuzione, dato che una simile conclusione non terrebbe in alcuna considerazione i diritti degli altri creditori intervenuti o procedenti. Un'interpretazione sistematica e teleologica della disposizione in commento porta a ritenere che il pagamento della prima rata del piano di rateizzo determini l'inefficacia di tutti gli atti compiuti in detto procedimento dall'agente della riscossione: nel caso in cui il processo esecutivo sia stato avviato dall'agente della riscossione e non abbia visto l'intervento di alcun altro creditore, ciò comporta l'estinzione del processo; diversamente, vengono meno soltanto gli effetti degli atti compiuti dall'agente della riscossione in qualità di creditore precedente o intervenuto, sicché questi dovrà essere estromesso dal processo esecutivo, che continuerà ad esclusivo beneficio degli altri creditori intervenuti o procedenti.

Tale lettura appare quella più coerente con la previsione dell'accoglimento della domanda di dilazione e del pagamento della prima rata come causa di estinzione della procedura, che appunto implica il venir meno degli effetti degli atti compiuti nel processo esecutivo dall'agente della riscossione, andando ben oltre la semplice causa di sospensione, che implica soltanto l'impossibilità di compiere atti ulteriori.

6. Conclusioni.

Portando a conclusione la breve analisi compiuta nelle pagine precedenti, si può affermare che l'istituto della dilazione prevista e disciplinata dall'art. 19, D.P.R. n. 602/1973 costituisca effettivamente uno

strumento di fondamentale importanza nella gestione della fase esecutiva del credito erariale. Al tempo stesso, non si può non prendere atto di una sostanziale inadeguatezza della considerazione che il legislatore ha troppo frequentemente riservato all'istituto in parola. Si può con buona ragione affermare che praticamente tutti gli interventi legislativi che hanno interessato negli ultimi anni la materia della riscossione a mezzo ruolo abbiano inciso in maniera più o meno rilevante sull'art. 19, D.P.R. n. 602/1973; quasi sempre, però, si è trattato di modifiche apportate in sede di conversione di decreti legge, dunque di interventi normativi del tutto episodici, adottati senza alcuna sistematicità e troppo spesso senza un'elaborazione tecnica sufficiente ad assicurare l'efficacia e la coerenza delle modifiche introdotte.

Alla luce di quanto appena rilevato sarebbe auspicabile un intervento di risistemazione complessiva dell'istituto, che abbia ben chiari gli obiettivi da perseguire, i diversi interessi da contemperare (quello erariale alla riscossione del credito e quello del debitore alla sostenibilità finanziaria del necessario adempimento) e le modalità tecniche con le quali assicurare il raggiungimento dei primi e la tutela dei secondi. Nell'attesa (probabilmente vana) di una simile risistemazione, resta la necessità di una conoscenza approfondita dell'istituto come oggi disciplinato, onde poter cogliere tutte le possibilità che lo stesso offre in vista di una gestione quanto più possibile ottimale del debito fiscale e contributivo.

Limitando l'attenzione alle novelle in commento, la *ratio* di fondo sottesa ad entrambe sembra essere stata quella di agevolare quanto più possibile il ricorso alla dilazione ordinaria "automatica", sostanzialmente presumendo una generalizzata "*temporanea situazione di obiettiva difficoltà*" nella platea dei debitori; si tratta, purtroppo, di una presunzione non troppo lontana dal vero. Ciò posto, anziché istituzionalizzare il ricorso al frazionamento delle istanze di dilazione, sarebbe stato più apprezzabile ridisegnare le condizioni di accesso

alla dilazione “automatica”. Non è poi ben chiaro il motivo per cui il medesimo legislatore abbia inteso compensare tale maggiore facilità di dilazione con l’aggravamento degli effetti della decadenza dal beneficio della rateazione. Si tratta, in quest’ultimo caso, di una modifica che potrebbe avere conseguenze gravissime per moltissimi soggetti temporaneamente non in grado di adempiere al piano di rateizzo accordato.

Apprezzabile risulta invece la modifica introdotta nel 2020 e concernente l’estinzione delle procedure esecutive avviate precedentemente alla concessione della dilazione, seppure anche in questo caso, per le ragioni già illustrate, la novella lasci diverse riserve sul piano della qualità della tecnica normativa impiegata.