



A CURA DI

ROBERTO DANTE COGLIANDRO

FRANCESCO FIMMANÒ

# Il Diritto e l'Economia ai tempi del Covid

*coordinamento*

Valeria D'Antò

*a cura di*

Roberto Dante Cogliandro  
Francesco Fimmanò

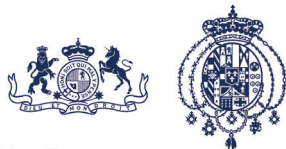
*coordinamento*

Valeria D'Antò

# **Il Diritto e l'Economia ai tempi del Covid**

**rogiosi**  
editore

con il contributo di



E. MARINELLA  
NAPOLI



**CAVALLO**  
ASSICURAZIONI



**GENERALI**

**AGENZIA GENERALE POZZUOLI PERGOLESI**

**Rogiosi editore**

ISBN 978-88-6950-435-8

Finito di stampare  
nel mese di settembre 2020  
da Print sprint

Copyright © 2020

**Rogiosi editore**

**www.rogiosi.it**

tutti i diritti riservati

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% del presente volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, corso di Porta Romana 108, 20122 Milano e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org)

# SOMMARIO

## Presentazione

ROBERTO DANTE COGLIANDRO, FRANCESCO FIMMANÒ .....	7
---	---

## Diritto Costituzionale e Pubblica amministrazione

I PRINCIPI COSTITUZIONALI ALLA PROVA DELL'EMERGENZA SANITARIA .....	12
Luca Longhi	

FONTE DEL DIRITTO E DINAMICHE DECISIONALI ALLA PROVA DELLA CRISI SANITARIA .....	16
Umberto Ronga	

COVID-19. DALL'EMERGENZA SANITARIA ALLA COSTRUZIONE DI UN IMPIANTO NORMATIVO DELL'EMERGENZA. LA COMPRESIONE DELLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI E LA COSTRUZIONE DI RETI SOLIDALI ECONOMICHE E SOCIALI .....	27
Paolo Macì	

STATO E REGIONI: DOV'È FINITO IL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE DURANTE L'EMERGENZA COVID-19? ....	36
Corrado Elia	

DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E DISTANZIAMENTO SOCIALE .....	42
Carmela Pierri	

IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE AL TEMPO DELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19: LA CRISI DEL PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA .....	45
Francesco Langella	

L'EMERGENZA COVID-19 E IL MONDO DELLA SCUOLA: LA PRODUZIONE NORMATIVA, I PROFILI APPLICATIVI E LE INCOGNITE DELLA RIPRESA .....	50
Paolo Macì	

LA FORMAZIONE DIDATTICA A DISTANZA (FAD/DAD) NELLE ISTITUZIONI AFAM: POSSIBILI SCENARI POST COVID-19 .....	57
Elia Scafuri	

RESTRIZIONI SOCIALI E STATO DI NECESSITÀ ALIMENTARE DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19. L'ITALIA RICONOSCE L'APPROVVIGIONAMENTO DI CIBO HALAL QUALE DIRITTO DI PROFESSARE LIBERAMENTE LA PROPRIA FEDE RELIGIOSA .....	65
Vasco Fronzoni	

SANITÀ, FONDI E COESIONE AI TEMPI DEL CORONAVIRUS .....	71
Valeria Aniello	

IL DELICATO BILANCIAMENTO TRA LIBERTÀ FONDAMENTALI E TUTELA DELLA SALUTE AI TEMPI DELLA PANDEMIA ...	77
Anna Sofia Sellitto	

SARS-CoV-2 e DIRITTI "SOSPESI": IL BILANCIAMENTO TRA EMERGENZA SANITARIA E COMPRESIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI .....	80
Michele Corleto, Roberta Allocca	

AGENDA DIGITALE: IL RUOLO STRATEGICO DELLA BANDA LARGA NELL'EMERGENZA SANITARIA COVID-19. UN CASO REALE DI REALIZZAZIONE: REGIONE SICILIANA .....	88
Serafino Sorrenti	

## Diritto civile e commerciale

I GENITORI SEPARATI AL TEMPO DEL COVID-19. DIRITTO DI VISITA E MANTENIMENTO: TRA TUTELA DELLA SALUTE, RESPONSABILITÀ GENITORIALE E PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ .....	96
Annamaria Abbruzzese	
LA CONTINUITÀ AFFETTIVA AI TEMPI DEL COVID-19 .....	103
Nicola Barbuzzi	
LE LOCAZIONI COMMERCIALI AL TEMPO DEL COVID-19 .....	109
Angelo Napolitano	
LOCK-DOWN E LOCAZIONE COMMERCIALE .....	115
Riccardo Riccò	
PROCEDURE ESECUTIVE VERSO LA P.A. E LEGISLAZIONE EMERGENZIALE DA COVID-19 .....	121
Flaviana Margherita D'Amico	
STRATEGIE MACRO E MICRO DI RESILIENZA DEL SISTEMA PRODUTTIVO ITALIANO .....	126
Francesco Fimmanò	
ASSEMBLEE A DISTANZA E LEGISLAZIONE EMERGENZIALE (D.L. N. 18/2020).....	136
Roberto Dante Cogliandro	
IL SOVRAINDEBITAMENTO AL TEMPO DEL CORONAVIRUS.....	143
Jacopo Alcini	
IL SOVRAINDEBITAMENTO AL TEMPO DEL CORONAVIRUS: L'OBBLIGO DI SCELTE URGENTI PER LA TUTELA DEL SISTEMA SOCIALE .....	151
Carlo Orlando	
ANALISI DELLE PREVISIONI NORMATIVE EMERGENZIALI POSTE A GARANZIA DELLA CONTINUITÀ DELLE IMPRESE – IL D.L. LIQUIDITÀ (23/2020) .....	153
Carmine Sautariello	
PANDEMIA DA COVID-19: IL RUOLO DEL COLLEGIO SINDACALE .....	158
Francesco Fallacara, Mauro Lonardo	
NORMATIVA EMERGENZIALE E UN NUOVO DIRITTO DI IMPRESA .....	168
Giuseppe Caforio	
DISPOSIZIONI PER PREVENIRE IL CONTAGIO ED AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA: EFFETTI SULLA TRATTAZIONE DEL PROCESSO CIVILE. LA COMPATIBILITÀ DEL PROCESSO CARTOLARE CON I PRINCIPI GENERALI CIVIL-PROCESSUALISTICI.....	188
Stefania Salzano	
RISCHIO D'IMPRESA E RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI: IL COVID-19, LA NECESSARIA REVISIONE DELLA FILOSOFIA DEL CODICE DELLA CRISI E L'AUSPICABILE RITORNO DELLA <i>BUSINESS JUDGEMENT RULE</i> .....	194
Gianluca Bertolotti	
PROMOZIONE DEL MADE IN ITALY: UN PIANO PER L'AGGREGAZIONE DELLE PMI .....	203
Achille Coppola	

## Diritto penale

IL DIRITTO PENALE ALLA PROVA DELL'EMERGENZA COVID-19: DALLA PUNIZIONE DEGLI "IRRESPONSABILI" ALLA TUTELA DEGLI OPERATORI .....	208
Cristiano Cupelli	
I RITI PENALI IN CASSAZIONE NELLA FASE DUE DELL'EMERGENZA DA COVID-19 .....	214
Rosa Pezzullo	

GLI EFFETTI IN MATERIA DI GIUSTIZIA PENALE DELLE MISURE DI CONTRASTO ALL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 .....	222
Marco Bubani	
LA TUTELA DELLA SALUTE NEI POSTI DI DETENZIONE .....	229
Simona Di Monte	
BREVI CENNI IN ORDINE ALLA DISPOSIZIONE DELL'ART. 123 DECRETO LEGGE 17 MARZO 2020 N. 18, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA L. 24 APRILE 2020 N. 27. UN FARMACO UTILE PER L'ENDEMICA MALATTIA DEL SOVRAFFOLLAMENTO? .....	236
Vincenzo Boncristiano	
LA RESPONSABILITÀ PENALE DEL DATORE DI LAVORO PER OMICIDIO E LESIONI COLPOSE AI TEMPI DEL COVID-19 ...	248
Fabio Foglia Manzillo, Armando Ottone	
EMERGENZA PANDEMICA E RILEVANZA DELLE LINEE GUIDA ALLA LUCE DELLA POSSIBILE "SCRIMINANTE EMERGENZIALE" SANITARIA .....	254
Stefania Salzano, Fabio Foglia Manzillo	
CAMERA DI CONSIGLIO <i>DA REMOTO</i> E PREGIUDIZIO DELLA <i>DEMOCRATICITÀ</i> DELLA DECISIONE. A PROPOSITO DELL'OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE NELL'EPOCA DELL'EMERGENZA DA COVID-19 .....	263
Antonio Di Marco	
ALCUNE RIFLESSIONI SUL PROCESSO DA REMOTO .....	269
Fausto Cardella	
IL PROCESSO PENALE AI TEMPI DEL CORONAVIRUS.....	273
Sergio Ricchitelli, Antonella Ferraro	
LA <i>CULTURA GIURIDICA EUROPEA</i> DELL'EMERGENZA SANITARIA GARANTISCE LE SITUAZIONI SOGGETTIVE DELL'IMPUTATO DALLA <i>CULTURA POLITICA</i> DELLE RIFORME. RIFLESSIONI IN CONTROTENDENZA .....	279
Fabiana Falato	
PER CHI SUONA LA CAMPANA. IL PROCESSO DA REMOTO E LA PANDEMIA DEI DIRITTI .....	290
Lucio Cricri	
TENSIONI, TORSIONI E PRASSI IN AMBITO PROCESSUALE (CIVILE, PENALE E AMMINISTRATIVO) TRA EMERGENZA SANITARIA E URGENZE DI TRATTAZIONE .....	296
Michele Arcangelo Lauletta	
COVID-19 E DIRITTO PENALE: REATI, SANZIONI E LIMITAZIONI DI RESPONSABILITÀ NELLA GESTIONE DELL'EMERGENZA .....	309
Emanuele Florio	
<b>Diritto amministrativo</b>	
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI CONTRATTI PUBBLICI E DEROGHE DELLA LEGISLAZIONE EMERGENZIALE DA COVID-19 .....	320
Carlo Buonauro	
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA NELL'EMERGENZA COVID-19: TRA RIVOLUZIONE INFORMATICA E PROBLEMI RIMASTI IRRISOLTI .....	327
Valeria Ciervo	
LA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA AL TEMPO DEL COVID-19. BREVI NOTE 'A CALDO' SULLA GIURISPRUDENZA DEL TAR-NAPOLI IN MATERIA DI PROVVEDIMENTI DI PUBBLICA SICUREZZA E LIBERTÀ FONDAMENTALI .....	332
Daniele Vitale	
EMERGENZA CORONAVIRUS E GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA .....	336
Francesco Gaudieri	

LA RESPONSABILITÀ ERARIALE <i>EMERGENZIALE</i> .....	343
Raimondo Nocerino	
LA P.A. AL TEMPO DELLE MASCHERE: TRA MENTALITÀ DIFENSIVA, ACCUSE DI INEFFICIENZA E PROPOSTE DI RIFORMA .....	353
Enzo Napolano	

## Diritto tributario

LE MISURE TRIBUTARIE PER FRONTEGGIARE L'EMERGENZA COVID .....	360
Antonio Uricchio, Giuliana Michela Cartanese	
IL RINVIO DELLE UDIENZE INNANZI ALLE COMMISSIONI TRIBUTARIE E LA SOSPENSIONE DEI TERMINI PROCESSUALI .....	370
Manlio Ingrosso	
L'ORDINAMENTO TRIBUTARIO AL TEMPO DEL COVID-19. AGEVOLAZIONI, MORATORIE E GIUSTIZIA NEL D.L. RILANCIO .....	377
Giulia Di Piazza	
TRIBUTI DI INTERESSE NOTARILE E SOSPENSIONE DEI TERMINI PER COVID-19 .....	387
Vincenzo Pappa Monteforte	
IL DIRITTO TRIBUTARIO E NON SOLO NELL'EMERGENZA COVID-19 .....	391
Giuseppe Pedersoli	
ESECUZIONE TRIBUTARIA: NORMATIVA ANTI COVID-19 E ROTTAMAZIONE <i>TER</i> .....	397
Stanislao De Matteis, Roberto Succio	

## Diritto del lavoro

IL LAVORO AGILE: DAGLI ESORDI ALLA LEGISLAZIONE EMERGENZIALE .....	408
Nunzia Tesone	
LE MISURE DI CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 NEI LUOGHI DI LAVORO .....	413
Eufrasia Sena	
IL PROCESSO DEL LAVORO AI TEMPI DELLA EMERGENZA SANITARIA .....	418
Ottavio Pannone	
PRIVACY E SICUREZZA SUI LUOGHI DI LAVORO AL TEMPO DEL COVID-19 .....	425
Alfonso Tagliamonte	
COVID-19 e TUTELA DEI LAVORATORI: IN PARTICOLARE LA SOSPENSIONE DEI LICENZIAMENTI. IL DIFFICILE CONTEMPERAMENTO FRA ESIGENZE DEI LAVORATORI E LIBERTÀ DI IMPRESA .....	432
Matilde Pezzullo	
COVID-19, SALUTE E RESPONSABILITÀ DEL DATORE DI LAVORO IN AZIENDA: L'ADOZIONE DEI PROTOCOLLI ANTI-CONTAGIO COSTITUISCE ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI SANCITI DALL'ART. 2087 C.C. ....	436
Marcello D'Aponte	
BREVI RIFLESSIONI SUGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN DEROGA PREDISPOSTI PER LA CRISI SOCIO-ECONOMICA DA COVID-19 .....	444
Linda Lorea	

Stanislao De Matteis

Sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione

Roberto Succio

Consigliere di cassazione

## Esecuzione tributaria: normativa anti Covid-19 e rottamazione *ter*

### abstract

*The essay deals with the delicate relationships between the emergency legislation introduced following the pandemic from COVID-19 and the pending executive processes, with a careful look at the projection of the same on the cd. scrapping *ter*, in turn incident on the tax execution.*

### keywords

*Covid-19 – Scrapping *ter* – Tax execution – Suspension.*

### abstract

*Il saggio affronta i delicati rapporti tra la normativa emergenziale introdotta a seguito della pandemia da COVID-19 e i processi esecutivi pendenti, con uno sguardo attento alla proiezione della stessa sulla cd. rottamazione *ter*, a sua volta incidente sull'esecuzione tributaria.*

### parole chiave

*Covid-19 – Rottamazione *ter* – Esecuzione tributaria – Sospensione.*

### sommario

1. Delimitazione del tema dell'indagine. – 2. Centralità del titolo esecutivo come pretesa dell'Amministrazione Finanziaria in relazione alle forme dell'esecuzione. – 3. La disciplina «emergenziale»: sospensione dell'attività esecutiva e identificazione dei beni per i quali è prevista. – 4. Applicazione della sospensione alle attività della procedura e modalità concrete dell'operare della stessa. – 5. La sospensione delle ulteriori attività esecutive nella forma dei pignoramenti presso terzi. – 6. Rottamazione *ter*. – 7. Rottamazione *ter*: riapertura dei termini *ex d.l. n. 124/2019*. – 8. Rottamazione *ter* ed emergenza sanitaria da Covid-19. – 9. Effetti dell'adesione alla rottamazione. – 10. Incidenza della rottamazione sui processi esecutivi pendenti.

#### 1. Delimitazione del tema dell'indagine

L'esecuzione forzata tributaria consiste nell'attuazione

forzosa della pretesa relativa a tributi, interessi e sanzioni che siano cristallizzati in un provvedimento dell'Amministrazione Finanziaria munito della valenza di titolo esecutivo o in una sentenza del giudice tributario che confermi – in tutto o in parte, e in questo caso solo per tal parte – la legittimità di tale provvedimento amministrativo.

Va, quindi, osservato come anche in tal settore dell'ordinamento trovi applicazione il principio di *nulla executio sine titulo*, quale criterio generale in forza del quale può e deve essere da parte del concessionario della riscossione, per conto dell'Erario, procedersi ad esecuzione forzata sui beni del debitore nell'osservanza delle procedure di cui al d.p.r. n. 602/1973, in generale, e delle disposizioni del codice di rito civile in quanto applicabili.

La presente trattazione non affronta i profili relativi alle molteplici e complesse questioni di giurisdizione che l'interpretazione dell'art. 2 d.lgs. n. 546 del 1992 pone e che la giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. da ultime Cass. SU 24 dicembre 2019, n. 34447 e Cass. SU 14 aprile 2020, n. 7822) e della Corte costituzionale (sent. 31 maggio 2018, n. 114) hanno via via affrontato e risolto, soffermandosi, viceversa, unicamente su quelle disposizioni relative al funzionamento della procedura di esecuzione forzata tributaria durante l'epidemia da COVID-19 alla luce della disciplina emergenziale introdotta di recente.

#### 2. Centralità del titolo esecutivo come pretesa dell'Amministrazione Finanziaria in relazione alle forme dell'esecuzione

Pare evidente come, in considerazione dei principi generali dell'ordinamento tributario, tra i quali il disposto dell'art. 7, comma 3, l. n. 212/2000 (cd. «Statuto dei diritti del contribuente») che richiede un titolo esecutivo – fondato su motivato provvedimento dell'Amministrazione finanziaria –, il principio generale della *nulla executio sine titulo* risulti, nell'esecuzione in esame, non solo espressamente ribadito, ma addirittura rafforzato (in tema FRANSONI, *L'esecuzione coattiva a carico dei debitori diversi dall'obbligato prin-*



cipale, in GLENDI – UCKMAR (a cura di), *La concentrazione della riscossione nell'accertamento*, Padova, 2011, p. 99 ss.).

Invero, anche ove formalmente il titolo sia costituito dalla pronuncia del giudice tributario che rigetta in tutto o in parte il ricorso del contribuente, è nondimeno l'atto impugnato – confermato dal processo definito con quella sentenza – che fonda la pretesa posta in esecuzione dal riscossore.

In ambito tributario, quanto alla disamina degli atti dell'Erario che costituiscono titolo esecutivo su cui si può fondare una esecuzione forzata tributaria ai sensi del d.p.r. n. 602/1973, troviamo sia gli avvisi di accertamento «impoesattivi» o «accertamenti esecutivi» operanti nell'ambito dei tributi reddituali, Irap ed Iva (disciplinati dall'art. 29 d.l. n. 78/2019 e dal successivo art. 30 per gli avvisi di addebito in materia contributiva), sia l'iscrizione a ruolo (regolata dal d.p.r. n. 602/1973 e dal d.lgs. n. 112/1999). Inoltre, dall'1.1.2020 anche gli atti di accertamento e irrogazione sanzioni, emessi dagli enti locali, hanno efficacia esecutiva ex l. n. 160/2019 (Legge di Bilancio 2020). Per l'avvio della riscossione coattiva, dunque, non è più necessario attendere la formazione e la notifica della cartella di pagamento ovvero l'ingiunzione fiscale<sup>1</sup>.

Analogamente a quanto accade per i crediti di natura civilistica, nell'esecuzione tributaria sono previste le tre forme di espropriazione contemplate dal c.p.c. (mobiliare, presso terzi ed immobiliare) che possono avere inizio decorsi sessanta giorni dalla notifica dell'intimazione che, avendo funzione identica a quella dell'atto di precetto, è diretta a consentire un ultimo adempimento *in limine* da parte del debitore all'ordine di pagamento del dovuto. Detta intimazione è contenuta nei medesimi titoli esecutivi per quel che concerne gli accertamenti esecutivi o «impoesattivi», mentre è inclusa nella successiva cartella di pagamento per quanto riguarda l'iscrizione a ruolo.

Inoltre, ai sensi dell'art. 50, comma 2, d.p.r. n. 602/1973, norma richiamata anche in materia di accertamenti esecutivi, l'intimazione – analoga come si è detto nel contenuto e nella funzione al precetto – ha un'efficacia limitata ad un anno dalla sua notificazione. Decorso tale termine, è necessario notificare una ulteriore intimazione in rinnovazione della precedente prima di procedere ad esecuzione forzata.

In tale ultima ipotesi l'espropriazione può avere inizio non prima che siano decorsi cinque giorni dalla notificazione.

<sup>1</sup> L'ingiunzione fiscale rappresenta lo strumento con cui l'ente locale – o il soggetto terzo che opera per conto dello stesso – effettua la riscossione coattiva dei tributi di sua competenza. Lo strumento dell'ingiunzione – dopo un periodo in cui risultava essere l'unico mezzo utilizzabile dagli enti locali per la riscossione coattiva (a partire dall'1.1.2013: v. d.l. n. 70/2011) – torna ad essere affiancato dalla riscossione a mezzo ruolo, a seguito del d.l. n. 193/2016.

### 3. La disciplina «emergenziale»: sospensione dell'attività esecutiva e identificazione dei beni per i quali è prevista

Il d.l. n. 18/2020 (rubricato «*misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*») contiene disposizioni dirette a regolare tutta una serie di settori della vita e della società in Italia in relazione all'epidemia in corso provocata dal coronavirus.

Tra le altre, vi è la previsione del comma 6 dell'art. 103 con cui si dispone che «*l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 30 giugno 2020*».

La previsione legislativa è, con tutta evidenza, diretta e funzionale a sospendere – stante l'inequivoco suo tenore letterale che non ammette altra interpretazione – l'emissione dei soli provvedimenti di rilascio di cui all'art. 608 ss. c.p.c.

Conseguentemente, ove essi siano nondimeno emessi, poiché trova applicazione l'art. 298 c.p.c. secondo il quale durante la *sospensione* non possono essere compiuti atti del procedimento, si tratterà di provvedimenti *inutiliter dati*, e quindi privi *ab origine* di ogni efficacia giuridica. A fronte di tali atti, ove siamo comunque posti in essere, troverà applicazione il rimedio processuale di cui all'art. 617 c.p.c. Per vero, in concreto risulta poco probabile che in un periodo di piena emergenza quale quello derivante dall'epidemia trovi soddisfazione l'esigenza di dare corso – con l'intervento dell'ufficiale giudiziario ed eventualmente anche del personale della forza pubblica – alle esecuzioni in parola.

Certo risulta inconsueto che la disposizione anzidetta sia stata collocata, dal punto di vista sistematico, nell'art. 103 d.l. n. 18/2020. Così come rubricata essa è previsione destinata a regolare la «*sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza*».

Il primo interrogativo che si pone deriva, quindi, proprio dalla collocazione della disposizione: il fatto che questa sia stata inserita all'interno di un articolo del decreto diretto a disciplinare la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi – e non sia stata, invece, collocata all'interno dell'articolo del decreto che è diretto in modo specifico a regolare i procedimenti giudiziari (e cioè all'interno dell'art. 83, che è volto ad introdurre e disciplinare le «*nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare*», nel quale – tra l'altro – sono espressamente menzionate anche le procedure esecutive) – può indurre a domandarsi addirittura se la portata della disposizione di sospensione concerna i soli provvedimenti amministrativi presi in considerazione dal testo in cui essa è contenuta o se invece essa riguardi i prov-

vedimenti giudiziari che dispongano il rilascio di immobili.

Per dare risposta al quesito va notato come il testo della disposizione sia formulato in termini assai ampi e con carattere di dichiarata generalità; carattere questo che è reso manifesto anche dall'inciso «*anche ad uso non abitativo*». Ciò deve orientare l'interprete verso una lettura allargata della norma volta a comprendere tutti i provvedimenti e, dunque, anche i provvedimenti giudiziari di rilascio dell'immobile sottoposto a esecuzione forzata.

Così formulata, la previsione normativa di nuovo conio risulta in qualche modo connessa con l'esecuzione forzata tributaria. Invero, all'esito dell'aggiudicazione del bene staggito in forza della messa in esecuzione di un titolo per tributi, in forza di essa dovrà non darsi corso al rilascio del bene acquistato dall'aggiudicatario e ancora nella disponibilità del debitore dei tributi o di terzi.

Risulta qui priva di rilievo la questione che potrebbe porsi con riguardo al richiamo operato dalla disposizione in commento ai «*provvedimenti*» di rilascio, che potrebbe sostenersi essere diretta specificamente al solo caso dei titoli esecutivi costituiti dalle pronunce del giudice e non su atti di formazione non giudiziale. Al riguardo è noto come l'art. 474 c.p.c. preveda che possano costituire titolo esecutivo per il rilascio non solo le «*sentenze, i provvedimenti e gli altri atti ai quali la legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva*», ma anche gli «*atti ricevuti da notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato dalla legge a riceverli*»: a questi ultimi sembra evidente che la sospensione non si applichi, ma nel sistema tributario non pare potersi ravvisare altre sedi – oltre al provvedimento impositivo, al quale comunque rimanda anche la sentenza del giudice tributario che lo conferma in tutto o in parte – di formazione del titolo per tributi.

La disposizione in commento precisa, con riguardo agli immobili compresi nell'ambito della sua applicazione, che la sospensione riguarda i provvedimenti di rilascio relativi a tutti gli immobili, anche agli immobili non abitativi.

Ed in effetti anche per gli immobili non abitativi non può valere – quale ragione che possa essere posta alla base della disposizione di sospensione – la necessità di attuazione delle disposizioni, emanate per evitare il diffondersi dell'epidemia, relative all'obbligo di ogni cittadino di permanenza in casa. La ragione della sospensione risiede in questo caso appunto nella considerazione che sarebbe davvero contraddittorio, da un lato, imporre a tutti i cittadini di restare segregati casa per evitare la propagazione del contagio e, dall'altro, consentire l'attuazione in via coattiva della procedura in parola, che estromette dall'immobile il debitore esecutato.

Tale attività produrrebbe invero il pericolo di assombramento, tipici dell'esecuzione forzata del rila-

scio, quale che sia la destinazione dell'immobile che ne sia concretamente l'oggetto.

Successivamente, l'art. 54-ter d.l. n. 18/2020 come oggetto di conversione ad opera della l. n. 27/2020, rubricato «*sospensione delle procedure esecutive sulla prima casa*» prevede che «*al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, in tutto il territorio nazionale è sospesa, per la durata di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 del codice di procedura civile, che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore*».

Va, pertanto, indagato il significato del concetto di «*abitazione principale*».

Una prima indicazione legislativa si ritrova nell'art. 76, comma 1, lett. a), d.p.r. n. 602/1973 – come modificato dall'art. 52, comma 1, lett. g), d.l. n. 69/2013 convertito con modificazioni dalla l. n. 98/2013 – che disciplina proprio la procedura di espropriazione di beni immobili a seguito di riscossione coattiva a mezzo ruolo di tributi.

Secondo tal dettato, «*ferma la facoltà di intervento ai sensi dell'articolo 499 del codice di procedura civile, l'agente della riscossione: a) non dà corso all'espropriazione se l'unico immobile di proprietà del debitore, con esclusione delle abitazioni di lusso aventi le caratteristiche individuate dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 agosto 1969, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 27 agosto 1969, e comunque dei fabbricati classificati nelle categorie catastali A/8 e A/9, è adibito ad uso abitativo e lo stesso vi risiede anagraficamente*».

La richiamata previsione, nel prevedere il divieto per il Riscossore di procedere *in executivis* sull'unico immobile di proprietà del debitore, «*con esclusione delle abitazioni di lusso*», adibito ad uso abitativo e nel quale il debitore abbia la residenza anagrafica, si preoccupa di definire, attraverso il richiamo alle categorie catastali di classificazione, gli immobili che non possono essere assoggettati alla procedura di espropriazione.

Tale disposizione, ai nostri fini, non contiene però alcuna indicazione di natura definitoria del concetto di cui si è appena detto.

Va poi esaminato il disposto dell'art. 41-bis d.l. n. 124/2019, convertito in l. n. 157/2019, che è dedicato alla c.d. «*rinegoziazione*» dei mutui: anche in questo caso, la norma – con finalità esdebitatoria, diretta a tutelare il contribuente in difficoltà che abbia stipulato un finanziamento per l'acquisto della «*prima casa*» – non prevede alcuna definizione del concetto *de quo*.

Tornando alla disamina delle disposizioni relative ai tributi, una prima indicazione più puntuale va rinvenuta nell'art. 10, comma 3-bis, TUIR (d.p.r. n. 917/1986) che per abitazione principale dichiara doversi intendere «*quella nella quale la persona fisica, che la possiede a titolo di proprietà o altro diritto reale, o i suoi familiari dimorano abitualmente*», con la preci-

sazione dell'irrilevanza della «*variazione della dimora abituale se dipendente da ricovero permanente in istituti di ricovero o sanitari, a condizione che l'unità immobiliare non risulti locata*».

La disposizione contiene due elementi giuridici, tra di loro alternativi, sui quali si fonda: l'uno consistente nella sussistenza – in capo al contribuente – di un diritto reale avente per oggetto il bene immobile; l'altro nella sussistenza di una mera relazione fattuale – tra il contribuente e la sua famiglia – e il bene stesso.

La nozione in parola è ripresa dall'art. 15, comma 1, lett. b), d.p.r. n. 917/1986, in materia di «*detrazioni per oneri*», e fatto coincidere qui con il concetto di «*dimora abituale*».

Qui meglio si precisa come «*per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente o i suoi familiari dimorano abitualmente*», senza che si tenga conto «*delle variazioni dipendenti da trasferimenti per motivi di lavoro*» nonché – similmente alla regola dell'art. 10 – delle «*variazioni dipendenti da ricoveri permanenti in istituti di ricovero o sanitari, a condizione che l'unità immobiliare non risulti locata*».

Alla luce di tal previsione, atto evidentemente a consentire la detrazione degli interessi che siano in concreto pagati per disporre di un'abitazione, pare opportuno che la Corte di legittimità abbia precisato che in tema d'IRPEF, «*ai fini della detrazione prevista dall'art. 13-bis (attuale 15), comma 1, lett. b, del d.P.R. n. 917 del 1986, non è necessario acquistare il diritto di proprietà dell'unità immobiliare da destinare ad abitazione principale, essendo sufficiente anche l'acquisto di un diritto reale, come l'uso, l'abitazione o l'usufrutto idoneo a soddisfare l'esigenza abitativa*» (Cass. 3 novembre 2016, n. 22191).

Con ciò, quindi, si è sottolineato come l'abitazione principale sia quella ove in concreto si vive la propria esistenza dal punto di vista relazionale, affettivo, comunque non lavorativo, ivi dedicandosi alle attività essenziali della propria esistenza (riposo, ricovero, alimentazione, ecc.).

Ma non solo.

L'Amministrazione ha precisato – sia pure in sede di istruzioni alla compilazione della dichiarazione dei redditi – come anche il coniuge separato rientri tra i familiari finché non intervenga l'annotazione della sentenza di divorzio. In caso di divorzio, al coniuge che ha trasferito altrove la dimora abituale spetta, comunque, il beneficio della detrazione per la quota di competenza, se presso l'immobile acquistato con il mutuo dimorano abitualmente i familiari. L'Agenzia delle entrate ha poi chiarito che l'abitazione principale non coincide con la residenza ma con la dimora abituale, sicché il contribuente può provare di dimorare in un immobile diverso da quello di residenza anagrafica (circolare n. 15/E del 20 aprile 2005, già citata).

Ulteriore fondamento legislativo è all'art. 13 d.l. n. 201/2011, recante «*disposizioni urgenti per la crescita,*

*l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*», convertito con modifiche dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, in forza del quale «*per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente*», fermo restando che «*nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile*». Con ciò il legislatore ritiene di concedere la disciplina agevolativa alla sola dimora ove la famiglia solitamente si riunisce e si relazionano tra di loro i suoi membri.

La disposizione qui richiede entrambi i requisiti della residenza anagrafica e della dimora abituale, sostanzialmente ai fini, anche, di disciplinare in modo restrittivo i requisiti previsti ai fini dell'esenzione dall'IMU e delle agevolazioni riconosciute in materia di TASI con riguardo all'abitazione principale.

Essa ha l'effetto di riprendere il concetto di «*dimora abituale*», ai fini dei tributi locali introdotto a suo tempo dall'art. 8, comma 2, d.lgs. n. 504/1992 secondo cui rileva la casa in cui «*il contribuente [...] e i suoi familiari dimorano abitualmente*». A detto requisito viene abbinato peraltro quello della residenza anagrafica, posto che per abitazione principale del soggetto passivo deve intendersi quella «*salvo prova contraria*».

Ai fini dell'Imu e della Tasi, quindi, si considera abitazione principale «*l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente*», con la precisazione che «*nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile*»<sup>2</sup>.

Sull'argomento, in relazione alle agevolazioni previste per le imposte IMU ed ICI, il giudice della nomofilachia, pur in linea di principio affermando che «*in tema di IMU, l'esenzione prevista per la casa principale dall'art. 13 comma 2 del d.l. n. 201 del 2011 richiede non soltanto che il possessore e il suo nucleo familiare dimorino stabilmente in tale immobile, ma altresì che vi risiedano anagraficamente*» (Cass. 19 febbraio 2020, n. 4166), ha però precisato che «*in tema di ICI, ai fini del riconoscimento dell'agevolazione prevista dall'art. 8 del d.lgs. n. 504 del 1992 per l'immobile adibito ad abitazione principale, le risultanze anagrafiche rivestono un valore presuntivo circa il luogo di residenza effettiva e possono essere superate da prova contraria, desumibile da*

<sup>2</sup> Art. 13, comma 2, d.l. n. 201/2011. La disposizione è applicabile alla Tasi in forza del richiamo contenuto nell'art. 1, comma 669, l. n. 147/2013.

qualsiasi fonte di convincimento e suscettibile di apprezzamento riservato alla valutazione del giudice di merito» (Cass. 17 aprile 2018, n. 9429; Cass. 21 giugno 2017, n. 15444).

Va poi preso in esame, in quanto rilevante, il concetto di “*familiari*”: la destinazione dell’immobile a dimora abituale del possessore o di uno o più familiari è l’unica condizione prevista per la spettanza del diritto di beneficiare della sospensione dell’esecuzione.

Nel dettaglio, la famiglia anagrafica è definita dall’art. 4 d.p.r. n. 223/1989 come “*insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune*”.

#### 4. Applicazione della sospensione alle attività della procedura e modalità concrete dell’operare della stessa

Dal tenore letterale della disposizione, assai ampio, pare che il legislatore abbia inteso in sostanza porre in *stand by* la procedura esecutiva, intesa tradizionalmente come quella procedura che inizia con il pignoramento e si conclude con il decreto del giudice dell’esecuzione che la dichiara estinta.

Riteniamo, quindi, che, per quanto la *ratio* della disposizione sia evidentemente quella di tutelare il debitore, rinviando il momento in cui il bene esecutato sarà aggiudicato definitivamente ad altri e, quindi, completamente sottratto al debitore, il tenore testuale non ammetta altre interpretazioni.

Così opinandosi, dovrebbe ritenersi sospesa anche la fase di distribuzione del ricavato, che potrebbe invero – anche se trattasi di eventualità assai remota in concreto – pregiudicare, nel senso di rinviare, la restituzione al debitore del residuo del ricavato dalla vendita agli incanti. Nondimeno si tratta, appunto, di una mera possibilità che si pone effettivamente come meramente eventuale.

Va poi osservato come il legislatore sia rimasto del tutto silente con riguardo alle concrete modalità processuali, quanto a soggetti titolari dell’iniziativa e modalità di compimento degli atti, dirette a realizzare effettivamente la sospensione.

Se, infatti, pare evidente che debba essere il giudice dell’esecuzione a dar atto della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge per la sospensione, è altrettanto evidente che egli dovrà quantomeno verificare l’adibizione dell’immobile staggito ad abitazione principale.

E ciò potrà in concreto avvenire non solo a seguito di istanza del debitore, che certamente ha interesse a tal sospensione, ma anche in forza dell’iniziativa del professionista delegato, oltre che *ex officio*, ovviamente – e imprescindibilmente – previa instaurazione del contraddittorio con le altre parti con fissazione di udienza di comparizione delle stesse.

All’esito, il giudice emetterà l’ordinanza ricognitiva o meno della sospensione in argomento.

#### 5. La sospensione delle ulteriori attività esecutive nella forma dei pignoramenti presso terzi

Altra previsione importante, in questo contesto, si ritrova nel d.l. n. 34/2020, c.d. “decreto rilancio”.

L’art. 152 di tal testo, rubricato “*sospensioni dei pignoramenti dell’Agente della riscossione su stipendi e pensioni*”, prevede che «*nel periodo intercorrente tra la data di entrata in vigore del presente decreto e il 31 agosto 2020 sono sospesi gli obblighi di accantonamento derivanti dai pignoramenti presso terzi effettuati prima di tale ultima data dall’agente della riscossione e dai soggetti iscritti all’albo previsto dall’articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, aventi ad oggetto le somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione, o di assegni di quiescenza. Le somme che avrebbero dovuto essere accantonate nel medesimo periodo non sono sottoposte a vincolo di indisponibilità e il terzo pignorato le rende fruibili al debitore esecutato, anche se anteriormente data di entrata in vigore del presente decreto sia intervenuta ordinanza di assegnazione del giudice dell’esecuzione. Restano fermi gli accantonamenti effettuati prima della data di entrata in vigore del presente decreto e restano definitivamente acquisite e non sono rimborsate le somme accreditate, anteriormente alla stessa data, all’agente della riscossione e ai soggetti iscritti all’albo previsto dall’articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997*”.

La disposizione è evidentemente diretta a privare di efficacia, temporaneamente, gli atti di pignoramenti presso terzi (inequivoco il testuale riferimento al fatto che le somme sono “fruibili” per l’esecutato).

Cessati gli effetti della sospensione, e quindi dal 1° settembre 2020, riprenderanno ad operare gli obblighi imposti al soggetto terzo debitore (e quindi la necessità di rendere indisponibili le somme oggetto di pignoramento e di versamento all’Agente della riscossione fino alla concorrenza del debito). Di conseguenza, al termine della moratoria, il datore di lavoro riprende a effettuare le trattenute, senza necessità di una ulteriore notifica dell’atto di pignoramento.

La formulazione dell’art. 152 induce a ritenere che la sospensione temporanea degli obblighi derivanti dai pignoramenti presso terzi operi *ex lege*, senza bisogno di alcun provvedimento (neanche ricognitivo) del giudice.

Peraltro, nulla viene previsto quanto alle vicende relative alle procedure di esecuzione mobiliare per debiti tributari, che pertanto non risultano interessate da alcuna sospensione.

La Sezione II, Capo II del Titolo II d.p.r. n. 602/1973 è dedicata alle “*disposizioni particolari in materia di espropriazione mobiliare*”. Pertanto, la disciplina dell’espropriazione mobiliare si ricava dagli artt. 513 ss. c.p.c. in quanto compatibili e non derogati dalle disposizioni generali del d.p.r. n. 602/1973 (artt. 49-56), nonché dalle disposizioni particolari dettate

per questa procedura (artt. 62-71). Sono previsti due incanti, il secondo alla metà del prezzo rispetto al primo e, se la vendita non avviene, l'agente della riscossione può procedere ad una trattativa privata ad un prezzo ulteriormente ridotto della metà, ovvero procedere ad un terzo incanto ad offerta libera.

Il successivo art. 153 d.l. n. 34/2020, rubricato “*sospensione delle verifiche ex art. 48-bis DPR n. 602 del 1973*” prevede poi che «*nel periodo di sospensione di cui all'articolo 68, commi 1 e 2-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n.27 non si applicano le disposizioni dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Le verifiche eventualmente già effettuate, anche in data antecedente a tale periodo, ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, per le quali l'agente della riscossione non ha notificato l'ordine di versamento previsto dall'articolo 72-bis, del medesimo decreto restano prive di qualunque effetto e le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le società a prevalente partecipazione pubblica, procedono al pagamento a favore del beneficiario*».

La disposizione della quale si sospende l'efficacia è quella atta a consentire che le pubbliche amministrazioni e le società pubbliche prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore ad euro cinquemila, verificchino, anche in via telematica, se il beneficiario sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedano al pagamento, segnalando la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

La funzione della previsione è quella di impedire in concreto l'inizio dell'esecuzione su tali somme, esecuzione che in questo caso si realizza con una particolare procedura quasi istantanea di pignoramento “diretto”, senza nessun obbligo di avviso al debitore, ordinandosi da parte del Riscossore direttamente al terzo pignorato di corrispondere le somme dovute al debitore, entro il termine di sessanta giorni se si tratta di somme per le quali il debitore ha già maturato il diritto alla percezione, oppure alle rispettive scadenze.

La disposizione in commento, va osservato, è assai sintetica: ben avrebbe potuto cogliersi l'occasione per chiarire espressamente se, a fronte dell'ordine di pagamento indirizzato al *debitor debitoris*, nel caso in cui il terzo non ottemperi all'ordine dell'agente della riscossione, quest'ultimo sia onerato o meno di avviare il procedimento ordinario di cui agli artt. 543 ss. c.p.c.

Sotto questo profilo, dunque, il silenzio del legislatore appare come una vera e propria occasione manca-

ta, restando quindi irrisolto il dubbio di cui si è detto.

Non solo. Onde apprendere materialmente i tributi e quindi dare attuazione piena al credito tributario, pur essendo necessario per il creditore procedere in via espropriativa per ottenere quanto gli è dovuto (art. 2910 c.c.), si avverte la tendenza del legislatore a privilegiare rimedi alternativi all'esecuzione forzata codicistica e di leggi speciali di cui si è detto. Si tratta di strumenti costituenti una sorta di autotutela esecutiva – a sé direttamente favorevole – in vantaggio dell'Erario.

Sono, infatti, gli atti di autotutela esecutiva (che non producono effetti espropriativi dei beni, al più provocando una parziale riduzione del godimento degli stessi) a garantire una maggiore efficienza e la celerità del sistema di riscossione dei tributi: essi si esplicano in una mera intimazione rivolta al debitore alla quale fa seguito la apposizione di una misura coercitiva in caso di mancato pagamento. Il tutto, peraltro, in una situazione di alternatività con l'esecuzione forzata che, indubbiamente, risulta più onerosa e assai meno celere anche per lo stesso creditore.

Si tratta di atti quali il fermo amministrativo di beni mobili (art. 86 d.p.r. n. 602/1973, il cui comma 2, da ultimo modificato dall'art. 52, comma 1, lett. m-*bis*), d.l. n. 69/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 98/2013, sancisce la non assoggettabilità a tal misura di quei beni mobili strumentali all'attività di impresa o alla professione), o l'ipoteca (art. 77 d.p.r. n. 602/1973), come pure il divieto di compensazione (ai sensi dell'art. 31 d.l. n. 78/2010).

Tali atti hanno il solo scopo di “premere” sul contribuente per indurlo al pagamento, al fine di non incorrere in ulteriori fatti pregiudizievoli (ad es. la confisca del veicolo, la non compensabilità mediante F24, etc.), pur non essendo ontologicamente idonei ad ottenere l'estinzione dell'obbligazione tributaria oggetto del titolo esecutivo, in assenza della collaborazione fattiva, anche se non ovviamente spontanea, del debitore.

Da un esame delle norme speciali appare immediatamente evidente come l'intenzione del legislatore sia quella di privilegiare oltre alla maggiore speditezza anche la maggiore economicità che deriva dall'utilizzo di questi strumenti deflattivi. È chiaro come tali strumenti consentano l'acquisizione del dovuto nel minor tempo possibile, evitando una procedura espropriativa dispendiosa, sotto molti profili, e certamente assai meno celere.

Risulta, quindi, inspiegabile il perché il legislatore non abbia previsto alcuna sospensione per le procedure relative all'utilizzo di tali strumenti di riscossione coattiva, fortemente invasivi e di larghissimo uso da parte dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione.

Sotto questo profilo, sarebbe lecito attendersi un ulteriore – opportuno – intervento a livello legislativo. Sulla questione deve, comunque, segnalarsi che, rispondendo ad un quesito avente ad oggetto un pre-

avviso di fermo amministrativo non pagato, in relazione al quale si chiedeva di sapere se l'agente della riscossione avrebbe provveduto all'iscrizione del vincolo, l'Agenzia delle entrate ha affermato che nel corso della moratoria non è possibile adottare alcuna misura cautelare, fermo o ipoteca che sia, né è possibile avviare procedure esecutive

## 6. Rottamazione *ter*

La cosiddetta rottamazione *ter* è disciplinata dall'art. 3 d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella l. 17 dicembre 2018, n. 136, in base al quale i debiti diversi da quelli di cui al successivo art. 5 risultanti dai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1.1.2000 al 31.12.2017 possono essere estinti con il pagamento del capitale e degli interessi iscritti a ruolo (nonché dell'aggio, dei diritti di notifica della cartella di pagamento e delle spese esecutive eventualmente maturate), senza versare sanzioni comprese negli stessi carichi, interessi di mora e altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale, rimanendo, i rapporti con le precedenti definizioni agevolate, disciplinati al comma 25 del medesimo art. 3.

Si prevede, dunque, che i contribuenti possano estinguere i loro debiti pagando capitale e interessi di ritardata iscrizione a ruolo, oltre ad aggio e spese per le procedure esecutive e delle notifiche delle cartelle. Non saranno dovute invece le sanzioni e gli interessi di mora.

Per quel che riguarda le iscrizioni a ruolo relative a violazioni al Codice della Strada non dovranno essere corrisposte le maggiorazioni. Il risparmio è, quindi, costituito dagli interessi di mora.

Nel caso in cui l'importo affidato sia solo a titolo di sanzioni, la rottamazione comporta il sostanziale annullamento dell'intera pretesa.

Dall'ammontare da pagare non sono deducibili le somme versate a titolo di sanzioni, interessi di mora e interessi da dilazione.

La definizione in esame segue e mutua le precedenti due versioni (art. 1 d.l. n. 148/2017, cd. rottamazione *bis*, e art. 6 d.l. n. 193/2016, cd. rottamazione), ma se ne differenzia sensibilmente sotto il profilo della individuazione del periodo di estinzione del debito rottamato, che passa a cinque anni. Ciò, da un lato, rende molto più appetibile la sanatoria in esame, dall'altro pone un problema di equità rispetto ai soggetti che avevano chiesto l'accesso alle definizioni pregresse, ciò vieppiù considerando che, in sede di conversione, è stata prevista la possibilità di effettuare il pagamento in 18 rate (anziché 10), fermo restando però l'arco temporale di 5 anni per assolvere al pagamento del carico rideterminato.

Il d.l. 119/2018 ha, altresì, previsto l'accesso automatico ai benefici della rottamazione *ter*, senza neces-

sità di presentare alcuna dichiarazione di adesione, per i debiti che risultano: a) già oggetto di rottamazione *bis*, nel caso in cui le rate del piano di definizione agevolata a suo tempo concesso, in scadenza nei mesi di luglio/settembre/ottobre 2018, siano stati regolarizzati entro il 7.12.2018; b) già oggetto di precedenti rottamazioni, indipendentemente dal pagamento delle rate del piano di definizione precedentemente concesso, ed intestati a soggetti che risultavano risiedere in uno dei Comuni del Centro Italia colpiti dagli eventi sismici del 2016 e del 2017.

Nel provvedimento, tra l'altro, si dà attuazione alla cd. Pace fiscale, individuando un'articolata griglia di regole utili per il contribuente che intenda regolarizzare la propria posizione fiscale sia nella fase procedimentale che in quella contenziosa.

Il decreto in esame costituisce, quindi, un intervento "organico", che prende in considerazione le varie fasi del rapporto tributario e, in corrispondenza di ciascuna, individua specifiche regole di definizione, comportando diversi benefici sia per il contribuente, che sostanzialmente potrà godere dello stralcio sanzioni ed interessi o comunque un notevole risparmio rispetto alle pretese erariali avanzate, che per il Fisco, il quale potrà disporre di entrate sicure e di una notevole riduzione del contenzioso. Le misure, in sintesi, hanno riguardato: a) la definizione dei Pvc, degli atti di accertamento e delle liti tributarie pendenti; b) una nuova rottamazione delle cartelle di pagamento; c) la definizione agevolata delle imposte al consumo; d) la previsione di una regolarizzazione di irregolarità formali.

Si tratta di un importante passo in avanti rispetto alle precedenti rottamazioni, con le quali si sono realizzati interventi parziali perché limitati ad alcune specifiche situazioni non essendo ivi previsti analoghi interventi riguardanti altre fasi del rapporto tra Fisco e contribuenti (circostanza, questa, che ha determinato la necessità di dar corso alla rottamazione delle liti pendenti).

Ciò detto, il minimo comune denominatore delle varie ipotesi di sanatoria è quello di prevedere il versamento integrale delle maggiori imposte e la non applicazione delle relative sanzioni (e interessi). La scelta di disapplicare le sanzioni non è nuova e, anzi, trae origine evidentemente da quanto fatto, in passato, in tema di rottamazione delle cartelle, seppur, come detto, in un quadro meno organico. La pace fiscale, in ogni caso, si articola in diversi procedimenti, distinti a seconda della specifica fase extra-processuale o endo-processuale in cui ci si trova.

## 7. Rottamazione *ter*: riapertura dei termini ex d.l. n. 124/2019

I contribuenti che hanno aderito alla rottamazione *ter* entro il 30 aprile (artt. 3, comma 2, lett. a) e b), 21, 22, 23 e 24, del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, conver-

tito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136) e non hanno pagato la prima o unica rata scaduta lo scorso 31 luglio, possono rimettersi in regola, saldando quanto dovuto entro il 30 novembre. Siccome la scadenza del 30 novembre, coincidente con la giornata festiva del sabato, slitta a lunedì 2 dicembre.

Anche i contribuenti che hanno aderito alla rottamazione *bis* (d.l. n. 148/2017) e che sono rientrati automaticamente nella rottamazione *ter*, beneficeranno della riapertura dei termini. Grazie alle previsioni dell'art. 37, anche coloro che hanno saldato la prima o unica rata oltre il termine previsto del 31 luglio, non perderanno i benefici della rottamazione *ter* e potranno proseguire, laddove previsto, con il piano dei pagamenti.

In sede di conversione: è stato inserito un comma (l'1-*bis*), che estende al 2019 e al 2020 le norme che consentono la compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti commerciali e professionali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti della pubblica amministrazione e certificati secondo le modalità previste dalla normativa vigente, con riferimento ai carichi affidati agli Agenti della riscossione entro il 31.12.2019; sono stati introdotti due ulteriori commi, per riordinare la disciplina generale degli interessi per il versamento, la riscossione e i rimborsi di tutti i tributi. Tali interessi sono fissati, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, entro una forbice compresa tra lo 0,1 e il 3 per cento. (art. 37).

## 8. Rottamazione *ter* ed emergenza sanitaria da Covid-19

Secondo quanto previsto dal cosiddetto decreto Rilancio (d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.128, Serie Generale del 19 maggio 2020), presentato dal governo il 13.4.2020, il pagamento delle rate della cd. Pace Fiscale è stato prorogato al 10.12.2020 (art. 154).

In particolare, il versamento di tutte le rate della rottamazione *ter* e saldo e stralcio in scadenza al 28.2.2020 e al 31.3.2020, e già differito al 31.5.2020 dal decreto Cura Italia, potrà essere effettuato entro il 10.12.2020 (ovviamente senza sanzioni e interessi).

Si tratta di una proroga lunga che riguarderà tutte le rate della pace fiscale in scadenza quest'anno.

A tale riguardo, l'Agenzia delle Entrate ha di recente pubblicato sul proprio sito *web* una serie di FAQ relative alla proroga del pagamento delle rate della rottamazione *ter* e del saldo e stralcio.

Fra le altre cose, l'Agenzia delle Entrate spiega che: a) per effettuare il pagamento si può continuare a utilizzare i bollettini contenuti nella "Comunicazione delle somme dovute"; b) non è ammesso alcun ritardo.

Il pagamento delle rate della rottamazione *ter* e saldo e stralcio effettuato dopo il 10.12.2020 sarà, dunque, acquisito a titolo di acconto sull'intero debito e

il contribuente perderà i benefici delle misure agevolative.

Osserva, inoltre, l'Agenzia che il decreto ha previsto la possibilità di richiedere la rateizzazione (*ex art. 19 d.p.r. 602/1973*) dei debiti oggetto di rottamazione e saldo e stralcio per i quali il contribuente ha perso il beneficio della definizione agevolata, non avendo pagato entro i relativi termini le rate che erano in scadenza nell'anno 2019.

## 9. Effetti dell'adesione alla rottamazione

Con la definizione agevolata prevista dall'art. 3 d.l. n. 119/2018 si producono ben precisi effetti giuridici rispetto ai carichi, ruoli od avvisi oggetto di definizione. All'uopo, vanno distinti gli effetti conseguenti alla presentazione della domanda rispetto a quelli discendenti dal perfezionamento della procedura.

La presentazione della domanda (con specifico riferimento ai carichi definibili) produce gli effetti indicati dal comma 10 dell'art. 3 d.l. n. 119/2018, ovvero:

- sono sospesi i termini di prescrizione e decadenza;
- sono sospesi, fino alla scadenza della prima o unica rata delle somme dovute a titolo di definizione, gli obblighi di pagamento derivanti da precedenti dilazioni in essere alla data di presentazione;
- non possono essere iscritti nuovi fermi amministrativi e ipoteche, fatti salvi quelli già iscritti alla data di presentazione;
- non possono essere avviate nuove procedure esecutive;
- non possono essere proseguite le procedure esecutive precedentemente avviate, salvo che non si sia tenuto il primo incanto con esito positivo;
- il debitore non è considerato inadempiente ai fini dei rimborsi o pagamenti da eseguirsi da parte della Pubblica amministrazione, di cui agli artt. 28-*ter* e 48-*bis* d.p.r. n. 602/1973.

Con la trasmissione dell'istanza si anticipano, dunque, alcune delle conseguenze favorevoli connesse alla definizione agevolata, poiché il debitore non si considera più moroso nei riguardi dell'Agenzia delle entrate e dell'INPS.

In caso di esecuzione di sentenza favorevole al contribuente trova applicazione l'art. 68, comma 2, d.lgs. n. 546/1992 secondo cui «*se il ricorso viene accolto, il tributo corrisposto in eccedenza rispetto a quanto statuito dalla sentenza della commissione tributaria provinciale, con i relativi interessi previsti dalle leggi fiscali, deve essere rimborsato dall'ufficio entro novanta giorni dalla notificazione della sentenza*»: in tali circostanze, qualora l'agente della riscossione non abbia ancora effettuato lo sgravio, resta comunque impregiudicata la facoltà del contribuente di accedere alla definizione agevolata qui analizzata. La circolare n. 2/E/2017 ricorda in proposito che l'interesse ad aderire all'istituto di cui all'art. 3 del d.l. n. 119/2018 risiederebbe, comunque, nel

fatto che la sentenza favorevole al contribuente non è definitiva e potrebbe essere successivamente riformata in conseguenza di impugnativa proposta dall'Ufficio.

Sempre in via interpretativa, l'Agenzia delle entrate ha fornito alcune indicazioni circa il comportamento che l'Ufficio deve tenere, con riferimento alla richiesta di rinvio avanzata dal contribuente che dichiara di aver aderito alla definizione agevolata nei casi in cui il carico abbia ad oggetto l'intero valore in contestazione. Ciò che rileva è la duplice finalità perseguita: da un lato si vuole tutelare colui che vuole definire in via agevolata un carico, dall'altro si vogliono evitare atteggiamenti strumentali di carattere dilatorio.

Il perfezionamento della definizione di cui all'art. 3, d.l. n. 119/2018 esplica effetti innanzitutto, nei confronti dei coobbligati solidali (si pensi al caso di un carico relativo a imposte di registro, ipotecarie e catastali per una cessione immobiliare che riguarda sia il cedente che il cessionario): qualora solo uno dei coobbligati acceda alla definizione, gli effetti della stessa si estendono a tutti i coobbligati.

L'ultimo periodo del comma 6 dell'art. 3 d.l. n. 119/2018 stabilisce che dal perfezionamento della procedura discende l'estinzione del giudizio, che però è subordinata anche alla produzione (in giudizio) della documentazione attestante i pagamenti effettuati per la definizione.

#### 10. Incidenza della rottamazione sui processi esecutivi pendenti

L'entrata in vigore della disciplina in commento non comporta una moratoria automatica delle procedure esecutive e cautelari.

A tale scopo, occorre la presentazione dell'istanza che determina (ai sensi dell'art. 3, comma 10) *ope legis* l'inibitoria di qualsiasi nuova procedura cautelare o esecutiva nonché il blocco delle procedure esecutive in corso, con la sola eccezione di quelle che sono giunte al primo incanto con esito positivo. Eventuali ipoteche iscritte precedentemente rispetto all'istanza varranno esclusivamente come diritto di prelazione.

Un aspetto di novità rispetto alle precedenti edizioni dell'analogo istituto, che merita di essere evidenziato, riguarda la correlazione tra presentazione dell'istanza di definizione e pignoramenti presso terzi in corso alla data di presentazione della domanda. Si ricorda, al riguardo, che erano fatti salvi anche i casi in cui, per effetto dell'avvenuta notifica di un pignoramento presso terzi, il credito fosse stato già assegnato al creditore pignoratizio. Nell'ipotesi del pignoramento "esattoriale", era stato in particolare precisato da Equitalia, prima, e dall'Agenzia delle entrate, poi, che qualora il terzo pignorato si fosse già dichiarato debitore del soggetto iscritto a ruolo, si sarebbe verificata l'assegnazione *ope legis* del credito, con l'effetto che la procedura sarebbe in ogni caso proseguita anche dopo la trasmissione della domanda di sanatoria. Era stato

ulteriormente ritenuto che l'attività esecutiva sarebbe ugualmente proseguita con riferimento ai crediti di futura maturazione, quali ad esempio le quote stipendiali e i canoni di locazione. A parziale temperamento di tale rigore, in occasione di un incontro con la stampa specializzata l'Agenzia delle entrate aveva infine chiarito che gli importi acquisiti tramite le attività esecutive non avrebbero comunque potuto eccedere il quantum derivante dalla rottamazione, con l'effetto che l'eccedenza incassata, decurtata ovviamente di eventuali altri debiti verso l'agente della riscossione, avrebbe dovuto essere restituita al debitore.

Nulla di tutto ciò pare mutuabile nella rottamazione *ter*. Ne dovrebbe conseguire che la trasmissione della domanda interrompe anche il pignoramento presso terzi, atteso che l'unica eccezione espressamente contemplata è quella del pignoramento mobiliare con avvenuto incanto con esito positivo.

Un altro effetto dell'istanza è quello di rendere il debitore non più moroso nei riguardi dell'agente della riscossione, con una duplice conseguenza: 1) in caso di pagamento di crediti da parte di una Pubblica amministrazione, il versamento non può essere sospeso dall'Agenzia delle entrate ai sensi dell'art. 48-*bis* d.p.r. n. 602/1973; 2) ugualmente, all'atto della erogazione di un credito d'imposta da parte dell'Agenzia delle entrate il beneficiario non potrà vedersi pignorare il credito, in forza della procedura di cui all'art. 28-*ter* d.p.r. n. 602/1973.

Peraltro, si deve osservare (così come ricordato anche dalla circolare n. 2/E del marzo 2017) come non sia al riguardo prevista alcuna sospensione dei termini processuali con la conseguenza che potrebbero aversi pronunce esecutive: a) prima della presentazione della dichiarazione di adesione alla definizione; b) nel periodo intercorrente tra la presentazione della dichiarazione e il perfezionamento della rottamazione.



*Finito di stampare  
nel mese di settembre 2020  
per conto di Rogiosi Editore*



*[www.rogiosi.it](http://www.rogiosi.it)*

“L’impatto della pandemia ha coinvolto (...) tutte le branche ordinamentali e persino il diritto sovranazionale. (...) A seguito dell’irruzione del “diritto dell’urgenza” sono emersi una serie di interrogativi che vanno dall’analisi della compatibilità con i principi tipici dell’ordinamento alla capacità di resistenza della normativa anche oltre il momento di crisi determinando una trasformazione radicale dell’ordinamento o alla sua ridotta operatività esclusivamente durante l’emergenza.

Su tali aspetti si sviluppa la presente Opera con l’intento di esaminare in un’ottica trasversale le alterazioni generate dal diritto emergenziale e elaborare riflessioni, individuando i profili critici, nel tentativo di dotarsi di una lettura interpretativa di regole, principi e fenomeni che hanno subito l’impatto della legislazione emergenziale. (...) Contributi di studiosi e docenti, un lavoro nato dall’urgenza dettata dal nuovo scenario provocato dalla pandemia che affrontano in chiave critica la legislazione emergenziale emanata durante il periodo di crisi dovuto alla diffusione del Covid 19, con un paese in ginocchio soprattutto sotto il profilo economico.”

#### **Roberto Dante Cogliandro**

Notaio a Napoli e Professore di Istituzioni di Diritto Privato presso l’Università Telematica “Pegaso”. Docente presso le S.S.P.L. di Napoli e Perugia. Autore di monografie, note a sentenze e saggi in tema di Diritto di famiglia e delle successioni, Diritto commerciale, Diritto tributario e di beni culturali. Altresì autore e curatore di opere collettane e ricerche per diversi enti istituzionali. È giornalista pubblicista e direttore scientifico della rivista giuridica bimestrale “Gazzetta Forense”. È Fondatore dell’A.I.N.C. (Associazione Italiana Notai Cattolici), e Presidente di M.A.C.S. (Mecenati per l’Arte, il Cinema e lo Sport).

#### **Francesco Fimmanò**

Ordinario di Diritto commerciale, Membro laico del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, Presidente della Scuola di Alta Formazione della Corte dei conti “F. Staderini”, Direttore scientifico Universitas Mercatorum, Avvocato, Giudice tributario e Revisore legale. Autore di oltre 200 pubblicazioni scientifiche.

ISBN 978-88-6950-435-8



9 788869 504358

50,00 euro