CORTE DI CASSAZIONE
Ordinanza 15 luglio 2026, n. 23318

Svolgimento del processo

A.A. impugnava dinanzi alla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli la cartella di pagamento n. (Omissis), notificata dall'agente della riscossione il 23 aprile 2024, relativa all'IVA dovuta per l'anno d'imposta 2020 e scaturente dalla liquidazione automatizzata della dichiarazione modello IVA/2021. Il contribuente deduceva di avere depositato, in data 27 aprile 2022, ricorso per l'ammissione alla procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento ai sensi della legge n. 3 del 2012 e che il Tribunale di Torre Annunziata, con decreto del 9 marzo 2023, aveva omologato l'accordo di ristrutturazione, nel quale erano ricompresi anche i debiti erariali riferiti all'anno d'imposta 2020. Sosteneva, pertanto, che la cartella impugnata, riguardando un credito inserito nel piano concordatario omologato, violasse la disciplina della procedura e il principio della par condicio creditorum. L'Agenzia delle entrate si costituiva nel giudizio di primo grado, rappresentando che i ruoli correlati alla cartella erano stati oggetto di sospensione amministrativa per la quota d'imposta ricompresa nell'accordo, mentre restavano dovuti, secondo la prospettazione dell'Ufficio, sanzioni e interessi non inclusi nel piano. La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli, con sentenza n. 15072/2024, depositata il 4 novembre 2024, accoglieva il ricorso, ritenendo che la notifica della cartella, in pendenza del concordato omologato e con riferimento a debiti indicati nel piano, si ponesse in contrasto con la disciplina della legge n. 3 del 2012 e con l'ordine di soddisfazione dei creditori stabilito nella procedura. Avverso tale decisione proponeva appello l'Agenzia delle entrate, sostenendo che, con riguardo alle somme ricomprese nell'accordo, era stata disposta la sospensione amministrativa dell'esecuzione del ruolo e che l'annullamento degli importi iscritti a ruolo avrebbe potuto intervenire solo all'esito dell'integrale adempimento degli obblighi concordatari, restando comunque legittima, secondo l'Ufficio, la pretesa relativa alle componenti non comprese nell'accordo. Il contribuente si costituiva nel giudizio di appello, chiedendo il rigetto del gravame e ribadendo che anche sanzioni e interessi erano stati considerati nella proposta omologata, mediante apposito fondo di accantonamento. La Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania, con sentenza n. 7243/2025, depositata il 17 novembre 2025, accoglieva l'appello dell'Ufficio, affermando che non ricorreva violazione della par condicio creditorum, poiché l'Amministrazione non aveva chiesto in riscossione alcun credito erariale compreso nel piano di ristrutturazione, avendo sospeso il ruolo in attesa della completa definizione della procedura concordataria. La Corte territoriale aggiungeva, tuttavia, che residuavano in esecuzione soltanto sanzioni e interessi, ritenuti non rientranti nell'accordo di ristrutturazione, sicché il recupero di tali accessori doveva considerarsi legittimo. Contro detta sentenza A.A.ha proposto ricorso per cassazione articolato in tre motivi. L'Agenzia delle entrate ha resistito con controricorso, chiedendo il rigetto del ricorso; Agenzia delle entrate-Riscossione è rimasta intimata. Il ricorrente ha altresì depositato memoria.

Motivi della decisione

Con il primo motivo di ricorso si censura, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 4, cod. proc. civ., la nullità della sentenza per violazione dell'art. 36 del D.Lgs. n. 546 del 1992 e dell'art. 112 cod. proc. civ., deducendosi che la Corte di giustizia tributaria di secondo grado avrebbe pronunciato oltre i limiti della domanda e, al contempo, avrebbe omesso di esaminare le eccezioni del contribuente volte a paralizzare la pretesa erariale quanto alla messa in esecuzione della cartella limitatamente a interessi e sanzioni. In particolare, il ricorrente assume che l'Agenzia delle entrate, tanto nelle controdeduzioni di primo grado quanto nell'atto di appello, avrebbe riconosciuto la sospensione della sola quota d'imposta, dichiarando invece di voler procedere al recupero di sanzioni e interessi, sicché il giudice di appello, nel ritenere integralmente sospeso il ruolo e nell'escludere, per tale ragione, la violazione della par condicio creditorum, avrebbe travisato il contenuto della domanda dell'Ufficio e omesso di pronunciarsi sulle difese del contribuente relative alla ricomprensione degli accessori nella procedura concordataria e alla preclusione di iniziative individuali esterne al piano omologato.
Con il secondo motivo di ricorso si censura, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 5, cod. proc. civ., l'omesso esame di un fatto decisivo, individuato nell'esistenza, nella proposta ex art. 8 della legge n. 3 del 2012 e nel provvedimento di omologa del Tribunale di Torre Annunziata, di un fondo di accantonamento destinato a considerare sanzioni, interessi ed eventuali ulteriori debiti sopravvenuti. Il ricorrente deduce che tale circostanza, rappresentata sia nel giudizio di primo grado sia nel giudizio di appello, sarebbe decisiva perché idonea a dimostrare che gli accessori della cartella impugnata non erano estranei al concordato, ma erano stati contemplati nel piano omologato e avrebbero dovuto essere soddisfatti secondo le regole concorsuali e nei limiti della percentuale prevista per i creditori.
Con il terzo motivo di ricorso si censura, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., la violazione del combinato disposto dell'art. 12, comma 3, della legge n. 3 del 2012 e dell'art. 1194 cod. civ., sostenendosi che la Corte territoriale avrebbe erroneamente ritenuto legittima la notificazione della cartella, anche per capitale e accessori, in costanza di concordato omologato e non impugnato né risolto. Il ricorrente deduce che interessi e sanzioni, in quanto accessori del debito principale, non potrebbero essere considerati autonomamente rispetto alla sorte capitale né sottratti alla disciplina concorsuale, con la conseguenza che l'Amministrazione finanziaria, prima di pretendere il loro pagamento in via individuale, avrebbe dovuto agire nell'ambito degli strumenti previsti dalla legge n. 3 del 2012, senza alterare l'ordine e la percentuale di soddisfacimento stabiliti nel piano omologato.
I tre motivi, per la loro intima connessione, possono essere esaminati congiuntamente. Essi investono, sotto distinti profili, la medesima questione di diritto: se l'omologazione dell'accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento, ai sensi della legge n. 3 del 2012, precluda all'Amministrazione finanziaria l'emissione della cartella di pagamento relativa a un credito anteriore e, in particolare, se consenta la riscossione individuale di sanzioni e interessi che il contribuente assume ricompresi nel piano omologato.
L'accordo di ristrutturazione dei debiti previsto dalla legge n. 3 del 2012, oggi ripreso, nel suo archetipo funzionale, dal concordato minore disciplinato dal codice della crisi, ha matrice concordataria. Esso è destinato a regolare, secondo le previsioni della proposta omologata, il soddisfacimento dei creditori anteriori, che ne restano vincolati quanto alle modalità, ai tempi e alla misura dell'adempimento. L'effetto vincolante dell'accordo,

tuttavia, non si accompagna a una fase di accertamento concorsuale del passivo analoga a quella propria delle procedure liquidatorie (in allora fallimento e liquidazione del patrimonio ex L. 3 del 2012; oggi liquidazione giudiziale e liquidazione controllata); l'omologazione non contiene, dunque, un accertamento giudiziale definitivo dell'esistenza, dell'entità e del rango dei singoli crediti, né priva i creditori anteriori del potere di farli accertare o liquidare nelle sedi loro proprie.

La procedura dell'accordo di composizione si colloca, pertanto, tra gli strumenti di regolazione concorsuale della crisi, pur conservando una componente negoziale nella formazione del consenso dei creditori. Il dato decisivo non è rappresentato dalla sola adesione della maggioranza, ma dall'effetto vincolante che l'art. 12, comma 3, della legge n. 3 del 2012 ricollega all'omologazione dell'accordo, rendendolo obbligatorio per tutti i creditori anteriori al momento in cui è stata eseguita la pubblicità prevista dall'art. 10, comma 2, della medesima legge. In questa prospettiva, anche alla luce del contenuto della proposta e del piano delineati dagli artt. 7 e 8, l'accordo omologato assolve una funzione di composizione ordinata del passivo, conformando le pretese individuali alle modalità, ai tempi e alla misura di soddisfacimento ivi stabiliti e impedendo che il singolo creditore, anche pubblico, possa perseguire un soddisfacimento autonomo e non coordinato con la regolazione approvata.

L'obbligatorietà dell'accordo omologato per tutti i creditori anteriori rimarca la connotazione concordataria dello strumento e ne segna il distacco da un modello meramente negoziale, rispetto al quale l'accordo di composizione si caratterizza per l'effetto di conformazione collettiva delle pretese anteriori.

Ne discende che l'accordo omologato non rende, di per sé, illegittima l'emissione della cartella di pagamento relativa a un credito sorto anteriormente alla procedura, ove tale atto sia diretto alla liquidazione o alla conservazione della pretesa erariale. Diversa è, però, la questione dell'esercizio della pretesa in chiave satisfattiva. Finché l'accordo omologato conserva efficacia e il debitore adempie le scadenze e le previsioni del piano, il creditore anteriore non può ottenere il soddisfacimento individuale del proprio credito in modo difforme dalla regolazione concordataria, salvo che ricorrano i presupposti per far valere l'inadempimento o per rimuovere gli effetti dell'omologazione secondo gli strumenti previsti dalla disciplina speciale.

La distinzione risponde alla struttura della procedura e al coordinamento tra gli artt. 10, 12 e 13 della legge n. 3 del 2012. L'accordo omologato non converte il giudizio tributario in un giudizio di verifica del passivo, né sottrae al creditore pubblico il potere di conservare o determinare la propria pretesa nelle forme previste dall'ordinamento tributario. Esso, però, incide sul diverso piano dell'attuazione del credito, poiché, una volta intervenuta l'omologazione, il soddisfacimento dei creditori anteriori deve avvenire secondo le previsioni del piano e sotto il presidio delle regole sull'esecuzione dell'accordo. La cartella può dunque rilevare come atto di liquidazione o cristallizzazione della pretesa, ma non può essere posta a fondamento di una riscossione individuale incompatibile con il vincolo discendente dall'omologazione e con la disciplina concordataria che governa l'adempimento dei crediti anteriori.

Tale conclusione è coerente con l'orientamento di questa Corte sulla funzione della cartella di pagamento nelle procedure concorsuali. La cartella, pur incorporando un'intimazione ad adempiere, non determina di per sé l'inizio della procedura esecutiva, che prende avvio soltanto con gli atti esecutivi in senso proprio, e segnatamente con il pignoramento (Cass. n. 3014/2023, sulla distinzione tra notificazione della cartella e

inizio dell'esecuzione forzata; Cass. n. 31560/2022, sulla natura prodromica della cartella rispetto all'esecuzione). Ne consegue che il vincolo derivante dalla procedura concorsuale incide sull'efficacia esecutiva della cartella e sulla sua utilizzabilità come strumento di soddisfacimento individuale, non invece sulla sua validità, né sulla sua funzione di liquidazione e opponibilità del credito nel concorso (Cass. n. 3014/2023, sulla permanenza della funzione accertativa e conservativa dell'atto).

Sotto un diverso ma convergente profilo sistematico, la medesima logica di conformazione collettiva delle pretese anteriori emerge anche dalla disciplina del piano del consumatore. Quest'ultimo, pur differenziandosi dall'accordo per l'assenza del voto dei creditori e per la più accentuata centralità del controllo giudiziale, condivide con esso la funzione di concorsualizzazione delle obbligazioni anteriori: anche in tale modello, infatti, l'omologazione non esclude la possibilità di determinare il credito, ma ne governa l'attuazione secondo il programma approvato, rendendo incompatibili iniziative individuali che, fuori dal piano, alterino la destinazione delle risorse e la misura del soddisfacimento prevista per la massa.

La sentenza impugnata non si è attenuta a tale distinzione.

La Corte di giustizia tributaria di secondo grado ha escluso la violazione della par condicio creditorum sul rilievo che l'Amministrazione non avrebbe chiesto in riscossione alcun credito erariale compreso nel piano, avendo sospeso il ruolo in attesa della definizione della procedura. Così motivando, tuttavia, essa non ha verificato quale fosse l'effettivo perimetro della sospensione amministrativa né, soprattutto, se sanzioni e interessi fossero realmente estranei all'accordo ovvero fossero stati contemplati nella proposta omologata, anche attraverso il fondo di accantonamento allegato dal contribuente. Proprio tale omissione assume rilievo decisivo, poiché il punto controverso non era soltanto se la cartella potesse essere emessa quale atto di liquidazione della pretesa tributaria, ma se l'Ufficio potesse mantenere o attivare, fuori dal piano, una pretesa satisfattiva separata sugli accessori della medesima obbligazione erariale. Tale accertamento era decisivo, poiché, se gli accessori erano ricompresi nella regolazione concordataria, essi non potevano essere pretesi in via individuale fuori dal piano per il solo fatto di non coincidere con la quota capitale sospesa dall'Ufficio.

Nel caso di specie, dagli stessi passaggi della sentenza impugnata e dagli atti difensivi richiamati dalle parti emerge che la controversia non era circoscritta alla mera legittimità della cartella quale atto di liquidazione o cristallizzazione del credito tributario. L'Agenzia delle entrate aveva infatti dedotto di avere sospeso l'esecuzione del ruolo in relazione alla quota d'imposta ricompresa nell'accordo, ma aveva al contempo sostenuto che restassero in esecuzione le sanzioni e gli interessi, reputati estranei alla proposta omologata. Ne consegue che il thema decidendum investiva anche la possibilità, per il creditore pubblico, di utilizzare la medesima cartella come titolo per conseguire il soddisfacimento individuale degli accessori, nonostante l'intervenuta omologazione dell'accordo di composizione della crisi.

La Corte territoriale, pertanto, non poteva arrestarsi all'affermazione secondo cui il ruolo era stato sospeso, perché tale affermazione non esauriva il contenuto della pretesa erariale dedotta in giudizio. Occorreva invece verificare se la sospensione fosse totale o soltanto parziale; se la parte rimasta in esecuzione riguardasse sanzioni e interessi; se tali poste fossero effettivamente estranee all'accordo ovvero fossero ricomprese nella proposta omologata, anche mediante il fondo di accantonamento indicato dal contribuente. Solo all'esito di tale verifica sarebbe stato possibile stabilire se l'Ufficio si

fosse limitato a conservare la propria pretesa oppure avesse perseguito, almeno per gli accessori, una riscossione individuale non coordinata con il piano.
La questione, dunque, non poteva essere risolta mediante l'alternativa secca tra validità o invalidità della cartella, ma richiedeva di distinguere la funzione liquidatoria e conservativa dell'atto dalla sua eventuale utilizzazione in senso esecutivo o comunque satisfattivo. È solo sotto quest'ultimo profilo che la pendenza e l'efficacia dell'accordo omologato assumono rilievo impeditivo, non già perché impediscano all'Amministrazione di quantificare il credito, ma perché le precludono di conseguirne il pagamento fuori dalle condizioni approvate, ove si tratti di credito anteriore ricompreso nel perimetro della procedura.
La medesima verifica si impone con specifico riguardo agli accessori del credito tributario. Sanzioni e interessi, ove anteriori alla procedura o comunque considerati nella proposta omologata, non possono essere separati dalla sorte concorsuale della pretesa cui accedono mediante una mera distinta gestione amministrativa delle poste iscritte a ruolo.
Il richiamo all'art. 1194 cod. civ., evocato dal ricorrente, rileva solo nei limiti in cui conferma l'esigenza di non scindere arbitrariamente capitale e accessori nella fase di imputazione e soddisfacimento del credito, ma non consente di eludere il vincolo specifico derivante dagli artt. 7, 8, 12 e 13 della legge n. 3 del 2012, qualora tali poste siano state ricomprese nella proposta e nel piano omologati. Il giudice del rinvio dovrà pertanto accertare non soltanto se la quota capitale sia stata formalmente sospesa, ma anche se sanzioni e interessi fossero effettivamente inclusi nel piano, anche attraverso il fondo di accantonamento dedotto dal contribuente, e se la loro eventuale riscossione autonoma sia compatibile con l'efficacia vincolante dell'accordo.
La disciplina dell'esecuzione, comune nelle sue linee essenziali all'accordo e al piano, conferma che il debitore deve adempiere secondo le prescrizioni omologate e che i pagamenti o gli atti dispositivi posti in essere in violazione del piano sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori. Ne risulta rafforzata l'esigenza che ogni componente del credito anteriore, ivi comprese le poste accessorie ove ricomprese nella proposta, sia trattata nel perimetro della procedura, poiché la riscossione separata di una parte della pretesa finirebbe per sottrarla alla regola concorsuale e per incidere sulla destinazione delle risorse già programmata in funzione del soddisfacimento collettivo.
I motivi devono, pertanto, essere accolti nei limiti indicati.
Non perché l'omologazione dell'accordo precludesse in assoluto l'emissione della cartella, ma perché il giudice di appello ha omesso di accertare se la pretesa relativa a sanzioni e interessi fosse compatibile con il contenuto concreto del piano omologato e con l'efficacia vincolante dell'accordo nei confronti dei creditori anteriori. Sarà compito del giudice del rinvio accertare ciò che fosse effettivamente compreso nel piano omologato e se, rispetto agli accessori, l'Ufficio avesse esercitato una pretesa di mera conservazione del credito ovvero una riscossione separata incompatibile con la procedura.
La sentenza va conseguentemente cassata, con rinvio alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania, in diversa composizione, affinché proceda a nuovo esame attenendosi al principio che l'accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento omologato ai sensi della legge n. 3 del 2012, pur non impedendo al creditore anteriore di far accertare o liquidare il proprio credito, vincola il medesimo creditore quanto alle modalità di soddisfacimento previste dal piano e non consente, in pendenza di accordo efficace e non inadempiuto, iniziative satisfattive individuali incompatibili con la regolazione concordataria.

Il giudice del rinvio provvederà anche alla liquidazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso nei limiti di cui in motivazione; cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Campania, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.