

AVVISI BONARI: PUO' SUPERARE IL 400% LA SANZIONE PER INTERRUZIONE DELLA RATEAZIONE

di Vito Dulcamare

E' noto che è in corso un processo di semplificazione degli adempimenti fiscali, ma a tale semplificazione dovrebbe anche aggiungersi un processo di razionalizzazione di procedure, sanzioni, ecc..

Si pensi, infatti, alle profonde differenze esistenti fra le diverse tipologie di rateazioni dei pagamenti fiscali (se a seguito di accordo con l'Amministrazione finanziaria o a seguito di iscrizione a ruolo)¹ e alle rilevanti diversità esistenti nelle sanzioni applicabili in caso di interruzione dei processi di rateazione.

La semplificazione degli adempimenti fiscali può, quindi, diventare un'occasione da non perdere per cercare di razionalizzare e rendere uniformi le discipline attualmente applicabili il cui esame potrebbe anche evidenziare questioni di legittimità².

Il mancato rispetto della rateazione nell'utilizzo degli strumenti deflattivi del contenzioso

I vari strumenti deflattivi del contenzioso, ad eccezione dell'acquiescenza alle sanzioni³, consentono di effettuare in modo rateale il pagamento di quanto dovuto, fruendo della riduzione delle sanzioni in una misura che dipende dallo strumento concretamente applicato.

Ciascuno di tali strumenti deflattivi, inoltre, consente di rateizzare il pagamento di quanto dovuto sulla base delle specifiche norme, di volta in volta, applicabili:

¹ Al riguardo, cfr. C. NOCERA, Pagamenti più difficili per gli accordi con il Fisco, in Il Sole 24 Ore del 26 luglio 2013.

² Ulteriori immotivate differenze tra le varie situazioni sono rinvenibili in G.P. RANOCCHI – L. PEGORIN, Istituti deflattivi del contenzioso, pagamenti, sanzioni e ravvedimenti, Guida ai Controlli Fiscali, corso 4, dicembre 2011.

³ Per l'acquiescenza alle sole sanzioni, infatti, l'art 16, comma 3, del D. Lgs. n. 472/1997 consente solo il pagamento integrale, senza alcuna possibilità di rateizzare la sanzione ridotta, il che, forse, limitando l'accesso all'istituto da parte di non pochi contribuenti, dovrebbe indurre il Legislatore a prevedere una possibilità di rateazione anche per tale acquiescenza.

Adesione PVC	Acquiescenza all'accertamento	Accertamento con adesione	Mediazione	Conciliazione
Art. 8 co 3-bis D.Lgs 218/1997	Art. 15 co 2 D.Lgs 218/1997	Art. 8 co 3-bis D.Lgs 218/1997	Art. 48 co 3-bis D.Lgs 546/1992	Art. 48 co 3-bis D.Lgs 546/1992

**Principio da applicare in caso di mancato rispetto della rateazione
(sempre che non venga effettuato il ravvedimento nel termine per il versamento della rata successiva):**

1. decadenza dal beneficio della rateazione, con importo a ruolo dell'intero importo residuo con applicazione di una sanzione sul tributo ancora dovuto
2. applicazione della sanzione per omesso versamento in misura doppia, cioè pari al 60%, sul residuo importo dovuto a titolo di tributo

La decadenza dal beneficio della rateazione comporta, quindi, in tutti questi istituti, il pagamento di una sanzione del 60% delle imposte ancora da versare.

Pertanto, ipotizzando di aver concluso un accertamento con adesione con le seguenti caratteristiche:

- imposte complessivamente dovute 15.000 (per semplicità senza interessi);
- sanzioni ridotte a 1/ 3 pari a 5.000,
- versamento in 8 rate trimestrali da 2.500 (per semplicità senza interessi);
- ogni rata è composta da 1.875 di tributo e 625 di sanzione;
- versamento necessario della prima rata per rendere efficace l'adesione,

e tenuto conto che la decadenza dal beneficio della rateazione può intervenire successivamente al pagamento della prima rata, le situazioni verificabili sono quindi le seguenti:

Rate pagate	Quota tributi già pagata	Residuo tributi non pagata	Sanzione 60% sul residuo
1	1.875	13.125	7.875
2	3.750	11.250	6.750
3	5.625	9.375	5.625
4	7.500	7.500	4.500
5	9.375	5.625	3.375
6	11.250	3.750	2.250
7	13.125	1.875	1.125

Pare di tutta evidenza allora, che la sanzione per l'interruzione della rateazione:

- è sempre pari al 60% delle sole imposte residue, indipendentemente da quanto di interromper l'originaria rateazione,
- applicandosi sulle residuo imposte non versate, penalizza – in termini assoluti - ovviamente i contribuenti che abbiano versato meno rate rispetto a quelli che ne abbiano versato più.

E' vero che – successivamente all'interruzione - le somme da iscrivere a ruolo comprenderanno anche il residuo della sanzione non pagata sulle rate insolute (in pratica, nell'esempio, l'importo di 2.500 al netto delle quote di sanzione pagate con ogni singola rata), ma è altrettanto vero che tale sanzione colpisce l'infedeltà o l'omissione da cui è scaturito l'accertamento con adesione, mentre la sanzione del 60% colpisce, in realtà, solo il mancato pagamento delle rate dovute.

Si tratta, in altri termini, di due differenti violazioni che vengono colpite con due differenti sanzioni delle quali, in ogni caso, quella relativa all'omesso versamento delle rate è sempre pari al 60% del residuo debito per imposte.

Il mancato rispetto della rateazione a seguito di avviso bonario

Alquanto differente, invece, è la situazione che viene a crearsi a seguito dell'interruzione della rateazione dell'avviso bonario (comunicazione di irregolarità).

Infatti, prescindendo dalla possibilità di ravvedimento della rata insoluta, l'art. 3-bis, comma 4 del D. Lgs. n. 462/1997 prevede quanto segue:

Il mancato pagamento della prima rata entro il termine di cui al comma 3, ovvero anche di una sola delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva, comporta la decadenza dalla rateazione e l'importo dovuto per imposte, interessi e sanzioni in misura piena, dedotto quanto versato, è iscritto a ruolo.

Qui di seguito si riporta un esempio effettivo di iscrizione conseguente alla decadenza dal beneficio della rateazione di un avviso bonario relativo ad un modello 770; la prima parte riguarda la liquidazione fatta nell'avviso bonario, mentre la seconda riguarda l'iscrizione a ruolo delle somme non versate oltre alla sanzione:

Sostituti d'imposta
Esiti del controllo automatizzato (ritenute non versate o versate in misura insufficiente)

quadro	modulo	riga	ritenute operate	ritenute versate	ritenute da versare (A)	sanzione	interessi
ST	00002	003	1.030,00	0,00	1.030,00	103,00	41,11
ST	00001	013	2.585,00	0,00	2.585,00	258,50	115,04
ST	00001	010	1.691,00	0,00	1.691,00	169,10	86,46
ST	00002	002	1.330,00	0,00	1.330,00	133,00	56,08
ST	00001	012	432,00	0,00	432,00	43,20	20,23
ST	00001	011	960,00	0,00	960,00	96,00	47,06
ST	00001	009	400,00	0,00	400,00	40,00	21,51

Sostituti d'imposta
Importi iscritti a ruolo (ritenute non versate o versate in misura insufficiente)

ritenute versate a seguito di comunicaz. (B)	ritenute a ruolo (A) - (B)	sanzione - vedi avvertenze	sanzione versata a seguito di comunicazione	sanzione a ruolo	interessi dovuti da comunicazione	interessi versati a seguito di comunicazione	interessi da comunicazione a ruolo	interessi per versam da comunicazione tardivo
824,00	206,00	309,00	82,40	226,60	41,11	32,89	8,22	5,44
2.068,01	516,99	775,50	206,80	568,70	115,04	92,04	23,00	13,65
1.352,80	338,20	507,30	135,28	372,02	86,46	69,17	17,29	8,93
1.064,00	266,00	399,00	106,40	292,60	56,08	44,87	11,21	7,03
345,60	86,40	129,60	34,56	95,04	20,23	16,19	4,04	2,29
768,00	192,00	288,00	76,80	211,20	47,06	37,65	9,41	5,07
320,00	80,00	120,00	32,00	88,00	21,51	17,21	4,30	2,12

Quello che, in una ipotesi del genere, è rilevante è il fatto che il sistema attualmente in uso conduce a determinare sanzioni (per omesso versamento) che sono sempre più penalizzanti quanto più a lungo regolare è stato il comportamento del contribuente; nel caso riportato, la sanzione concretamente applicata risulta pari al 110% (ad esempio nel primo rigo: 226,60:206,00X100).

Ma la sanzione concretamente applicabile ad ogni singolo caso non è sempre fissa, dipendendo dal numero delle rate versate.

Al riguardo, ipotizzando di avere ricevuto un avviso bonario per omesso versamento di imposte con le seguenti caratteristiche:

- imposte complessivamente dovute 15.000 (per semplicità senza interessi);
- sanzione del 30% ridotta a 1/3 e, quindi, pari a 1.500,
- versamento in 8 rate trimestrali da 2.500 (per semplicità senza interessi);
- ogni rata è composta da 1.875 di tributo e 187,5 di sanzione, e tenuto conto che la decadenza dal beneficio della rateazione può intervenire successivamente al pagamento della prima rata, le situazioni verificabili sono quindi le seguenti:

Rate pagate	Quota tributi già pagata	Residuo tributi non pagata	Sanzione			
			30% sul totale	quota pagata	quota da iscrivere a ruolo	% su debito residuo
1	1.875	13.125	4.500	187,5	4.312,5	32,85
2	3.750	11.250	4.500	375	4.125	36,66
3	5.625	9.375	4.500	562,5	3.937,5	42,00
4	7.500	7.500	4.500	750	3.750	50,00
5	9.375	5.625	4.500	937,5	3.562,5	63,33
6	11.250	3.750	4.500	1.125	3.375	90,00
7	13.125	1.875	4.500	1.312,5	3.187,5	170,00

In pratica, nei casi di interruzione della rateazione dell'avviso bonario, la sanzione concretamente applicata aumenta con l'aumentare del numero delle rate regolarmente versate, il che vuol dire che più a lungo è stato regolare il comportamento del contribuente più alta sarà la sanzione nei casi di interruzione della rateazione.

E se una sanzione del 170%, come quella dell'esempio, può apparire paradossale, si ricordi che tale sanzione può addirittura arrivare al 410

% se l'avviso bonario risulta rateizzato in venti rate trimestrali (che è la massima rateazione consentita) e l'interruzione interviene in occasione dell'ultima rata.

Infatti, se si ipotizza di avere ricevuto un avviso bonario per omesso versamento di imposte con le seguenti caratteristiche:

- imposte complessivamente dovute 20.000 (per semplicità senza interessi);
- sanzione del 30% ridotta a 1/3 e, quindi, pari a 2.000,
- versamento in 20 rate trimestrali da 1.100 (per semplicità senza interessi);
- ogni rata è composta da 1.000 di tributo e 100 di sanzione,

in una simile situazione, se l'interruzione interviene in occasione dell'ultima rata, la situazione sarà la seguente:

Rate pagate	Quota tributi già pagata	Residuo tributi non pagata	Sanzione			
			30% sul totale	quota pagata	Quota da iscrivere a ruolo	% su debito residuo
19	19.000	1.000	6.000	1.900	4.100	410

In definitiva, l'interruzione della rateazione dipendente da avviso bonario comporta l'applicazione della sanzione ordinaria del 30% anche alle rate tempestivamente versate (il che appare evidente anche dalla lettura dell'estratto di cartella dei pagamenti riportate in precedenza) o ravvedute, con l'effetto che, applicando la sanzione piena non sul residuo debito per imposte ma sull'originario debito, ancorché già pagato in parte, vengono ad essere penalizzati, in modo del tutto paradossale, i contribuenti che hanno versato più rate rispetto a quelli che ne abbiano versato meno.

Peraltro, la maggior onerosità dell'interruzione della rateazione dell'avviso bonario rispetto all'interruzione di uno strumento deflattivo dovrebbe indurre il contribuente interessato alle due opzioni a scegliere l'interruzione della rateazione dello strumento deflattivo se risultano pagate almeno 5 rate della rateazione dell'avviso bonario, essendo questo, attualmente, il punto di equilibrio tra le due fattispecie sanzionatorie.

Considerazioni

Come si è visto dagli esempi prima proposti, del tutto opposte sono le logiche per l'applicazione della sanzione per gli omessi versamenti da istituti deflattivi e per gli omessi versamenti da avviso bonario.

Nel caso degli istituti deflattivi, la sanzione è sempre pari al 60% delle residue imposte non versate, mentre nel caso di avviso bonario la sanzione può superare addirittura il 400% sempre delle residue imposte non versate.

Tale ingiustificata disparità di trattamento di fatto evidenzia profili di illegittimità, oltre che di irrazionalità.

In particolare, nel confronto tra le due situazioni, pare assolutamente dimenticato il principio (di carattere generale e che deve presiedere l'applicazione delle sanzioni), contenuto nell'art. 7, comma 1, del D. Lgs. n. 472/1997, secondo cui *"Nella determinazione della sanzione si ha riguardo alla gravità della violazione..."*

Ebbene, ove si abbia riguardo all'origine della violazione, è evidente che avviso bonario e istituti deflattivi non sono la stessa cosa, ma è altrettanto vero che l'avviso bonario consegue sempre ad una violazione (omesso versamento) che sicuramente è da ritenersi di minor pericolo sociale rispetto all'infedeltà o omissione della dichiarazione, da cui può scaturire, invece, scaturisce l'applicazione di uno strumento deflattivo.

La minor gravità della sanzione comporterebbe un differente trattamento (esattamente opposto a quello ora vigente), nel senso di privilegiare, fra le due situazioni, l'interruzione della rateazione dell'avviso bonario e non certo l'interruzione della rateazione da strumento deflattivo.

Se, invece, si ha riguardo alla violazione in sé e cioè all'interruzione della rateazione, ebbene, sia in un caso che nell'altro si è sempre in presenza di una identica violazione che, secondo principi di equità e razionalità cui deve essere improntato il sistema tributario, devono essere trattate nello stesso identico modo e non possono, quindi, essere fra loro differenziate, addirittura penalizzando il contribuente che, a monte, risulta aver commesso la violazione meno grave.

In conclusione, esigenze di equità, legittimità e razionalità inducono a ritenere che sia necessaria una modifica del citato art. 3-bis del D. Lgs. n. 462/1997, nel senso di prevedere, in caso di interruzione della rateazione e conseguente perdita del beneficio, un identico trattamento tra l'interruzione della rateazione da avviso bonario e interruzione della rateazione da strumento deflattivo.

5 settembre 2013
Vito Dulcamare