

# CV

# IL COMMERCIALISTA VENETO

PERIODICO DEI DOTTORI COMMERCIALISTI  
E DEGLI ESPERTI CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

Anno XLVIII - N. 211 - GENNAIO / FEBBRAIO 2013

Poste Italiane spa - Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003

(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Vicenza

www.commercialistaveneto.org

# UN NUOVO INIZIO

di GERMANO ROSSI

**I**n un momento di profonda incertezza ed inquietudine qual è quello che tutto il nostro Paese sta attraversando, raccolgo il testimone dell'amico Massimo Da Re alla direzione de *Il Commercialista Veneto*, ormai prossimo al traguardo dei suoi primi 50 anni, nel corso dei quali esso è riuscito a mantenere un'identità chiara, forte e sempre rinvigorita, diventando non solo la Voce di tutti i colleghi del Triveneto, ma una vera e propria Bandiera della nostra Professione. Identità. L'identità di professionisti che amano il loro lavoro, e ne danno prova investendo ed investendosi in studi ed approfondimenti figli della passione, e di una tradizione di disciplina e senso di responsabilità che fonda le sue radici nella cultura e nella storia del nostro Territorio, e negli insegnamenti delle generazioni che ci hanno preceduto.

*Il Commercialista Veneto* non si sarebbe potuto fare altrove. Esso rispecchia la vera essenza delle genti delle Tre Venezie, la loro predilezione per il fare, per l'essere senza troppo apparire, la loro disponibilità alla collaborazione, il loro senso della cosa comune e dello spirito di servizio, la loro determinazione ed il loro desiderio di raggiungere l'eccellenza. Un'essenza che traspare evidente dall'organizzazione su base prettamente volontaristica che sorregge la gestione e la produzione del Giornale, e dai contributi di rilevante contenuto tecnico che arricchiscono costantemente le sue pagine.

Si tratta di un grande valore, assolutamente da non disperdere, in particolare in una stagione come quella che stiamo vivendo, in cui sembrano venir meno riferimenti comuni e substrati condivisi anche per chi, come noi commercialisti, si trova a dover affrontare immeritati e strumentali attacchi demagogici, ed a doversi difendere dalle mire dei tanti che hanno interesse a gettare discredito sulla nostra Professione, vieppiù agevolati oggi dalla perdurante situazione venutasi a creare a seguito delle note vicende che hanno caratterizzato le elezioni per il Consiglio Nazionale.

Grandi sfide ci attendono nel prossimo futuro, non solo nell'ambito



*Considerate la vostra semenza:  
fatti non foste a viver come bruti  
ma per seguir virtute e canoscenza*  
Inferno, Canto XXVI, 118-120

## In questo numero

- 2-4 **IL CONDONO TRIBUTARIO - Le origini, le caratteristiche, l'impatto con la Costituzione**
- 5-8 **ASSOCIAZIONE SPORTIVA - Assoggettabilità al fallimento, conseguenze sugli amministratori**
- 9-10 **L'ISTITUTO DEL FINANZIAMENTO SOCI NELLE SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ LIMITATA**
- 11-14 **L'AUTOTUTELA NEL DIRITTO TRIBUTARIO E L'IMPUGNABILITÀ DEI PROVVEDIMENTI DI DINIEGO**
- 15-16 **NOTE IN MATERIA DI ABUSO DEL DIRITTO IN MATERIA FISCALE**
- 17-18 **ELUSIONE E ABUSO DEL DIRITTO: ALCUNE RIFLESSIONI SUI PROFILI SANZIONATORI**
- 18 **LA CORVÉE FISCALE**
- 19-20 **COSTI E BENEFICI DELL'INTEGRAZIONE ECONOMICA E MONETARIA EUROPEA**
- 21-23 **TOBIN TAX E NON SOLO - Un excursus sulla tassazione dei rapporti finanziari in Italia**
- 24 **UNA STORIA INTRIGANTE**

## INSERTO

**LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE E L'IMPRESA  
NEL DIRITTO DI FAMIGLIA**

della gestione della nostra attività professionale, ma anche e soprattutto in qualità di interlocutori delle Istituzioni e di indiretti rappresentanti di buona parte di cittadini e imprese, che da sempre confidano in noi per le loro decisioni più importanti, e che si aspettano di vederci costantemente in prima linea nelle discussioni su quei temi – primo fra tutti quello della fiscalità – che sono oggetto della nostra competenza tecnica e del nostro lavoro quotidiano.

Abbiamo probabilmente un'occasione unica, in un contesto di forti istanze di rinnovamento e di riforma, per spingere verso percorsi virtuosi orientati a riportare il Paese fuori dalle sabbie mobili in cui sembra essere finito: l'occasione di proporre e di essere ascoltati, quali portatori delle istanze più vere ed urgenti del nostro sistema economico e sociale, e quali promotori di misure specifiche e di riforme generali che realmente possano rappresentare un momento di discontinuità con il recente passato.

Penso in particolare al sistema della giustizia tributaria, alla normativa sulla crisi dell'impresa, all'impianto legislativo in materia di lavoro, al sistema degli incentivi sugli investimenti, alle misure di sostegno per l'internazionalizzazione, ma anche ad interventi mirati ad esempio in materia di accertamento e di riscossione, con tutto il rispetto per temi come la Tares o l'IMU.

Un'occasione che dobbiamo saper cogliere uniti e coesi, a tutti i livelli, abbandonando ogni personalismo e protagonismo nel superiore interesse del Paese e della Professione. Per quanto ci riguarda, dalle pagine di questo Giornale faremo la nostra parte, forti della nostra tradizione, mettendoci al servizio delle istanze di rappresentatività e di supporto tecnico che i commercialisti del Triveneto richiedono e richiederanno sempre più nel prossimo futuro, e volendo continuare ad essere la voce di un Territorio che ha acquisito nel tempo la consapevolezza del valore dei propri tratti distintivi, e che rivendica - oggi più che mai - il diritto di essere ascoltato.

Per una Professione orgogliosa del proprio passato e fiduciosa nel proprio futuro.

## ATTUALITÀ

# Il condono tributario

## Le origini, le caratteristiche e l'impatto con la Costituzione

LAURA MAZZOLA

Ordine di Verona

### 1. Le origini del concetto di condono fiscale

Fino alla metà del II secolo a.C.<sup>1</sup>, il sistema tributario romano si fondava su un'entrata ordinaria (vectigal)<sup>2</sup>; a questa si affiancavano diverse entrate sussidiarie derivanti da eventi eccezionali: bottini di guerra, *portoria*<sup>3</sup>, *vicesima manumissionum*<sup>4</sup> e *tributum ex censu*<sup>5</sup>. In particolare, il *tributum ex censu* vedeva come soggetti passivi i cittadini in grado di prestare servizio militare ed il gettito era predeterminato e suddiviso in unità fiscali (le centurie<sup>6</sup>), all'interno delle quali era nuovamente ripartito in base alla ricchezza posseduta. La determinazione del *censu* si basava sulle *professiones* (dichiarazioni) che venivano presentate ogni cinque anni dai cittadini e riguardavano tutti i beni appartenenti ai membri della famiglia del dichiarante.

Di fronte alla minaccia di una guerra i governanti si trovavano a dover affrontare una scelta: il ricorso al *tributum ex censu* o l'aumento dell'entrata ordinaria.

Già allora si registravano insurrezioni popolari generate dall'introduzione di imposte che divenivano sempre più pesanti; anche per questo, con l'avvento del triumvirato e la progressiva consolidazione delle concessioni in proprietà privata, si fece sempre meno ricorso al *tributum ex censu* e l'unica entrata corrente rimase la *vicesima manumissionum*. In seguito alla grande espansione, venne imposto alle nuove province il sistema tributario romano per risarcire le casse dell'erario delle spese sostenute nelle operazioni militari. In questo scenario comparve la prima forma di condono<sup>7</sup>, ossia una rinuncia al tributo. Si trattava di una fattispecie non disciplinata normativamente, per cui l'individuazione dei beneficiari era discrezionale.

Con il secondo triumvirato, i tributi divennero delle armi per la conquista del potere e le imposte aumentarono causando violente rivolte popolari.

Con l'avvento del Principato<sup>8</sup> si cercò di riformare il sistema in tre direzioni:

- 1) riequilibrio del carico fiscale tra cittadini romani e non: sottoposizione alle medesime imposte fondiari per fondi italici e provinciali ed istituzione di un'imposta sulle successioni del 5% (*vicesima hereditarium*);
- 2) collegamento contabile tra entrate e fabbisogno con limite al prelievo fiscale, basato sui vantaggi offerti;
- 3) burocratizzazione del sistema di riscossione.

La riforma del sistema tributario non fece venir meno il condono che tuttavia rimaneva privo di un inquadramento normativo; divenne un provvedimento ricorrente e generale, concepito come una manifestazione di clemenza del sovrano. Ne è un esempio quanto avvenuto nel II secolo d.C. quando Publio Elio Adriano<sup>9</sup>, per guadagnare il consenso dei cittadini, cancellò tutti i debiti fiscali registrati nei sedici anni precedenti<sup>10</sup>.

### 1.1 L'istituto del condono nell'era moderna

Il primo provvedimento dedicato esclusivamente al condono fiscale di tipo tradizionale è stato varato con il Regio Decreto n. 367, dell'11 novembre 1900<sup>11</sup>, che trova diverse repliche negli anni che precedono la seconda guerra mondiale.

Successivamente, tra il 1948 ed il 1973, si sono susseguiti, con cadenza sistematica, sei provvedimenti di condono destinati a sanare le sanzioni penali.

In particolare, si può far risalire alla legge dell'11 gennaio 1951, n. 25, il primo tipo di condono cosiddetto "premierale": il contribuente deve cooperare con la promessa dell'estinzione delle sanzioni<sup>12</sup>. In seguito, nel 1980, il Parlamento ha fatto ricorso

all'istituto per ben due volte<sup>13</sup> con riguardo alla violazione di norme non penali tributarie da parte dei contribuenti, mentre il Ministro delle Finanze presentava un disegno di legge avente per oggetto l'abbandono delle sanzioni amministrative<sup>14</sup>; nel 1982 il Governo presentò un disegno di legge molto più articolato rispetto ai precedenti<sup>15</sup>. Infine, con la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge Finanziaria 2003), è stato introdotto l'ultimo condono, in ordine rigorosamente cronologico; anche quest'ultimo, come i precedenti, è stato varato per contrastare l'evasione fiscale; il condono ha per il contribuente il risultato di un risparmio, infatti, così come avveniva diversi secoli fa, anche i condoni dell'era moderna liberano il soggetto passivo dal peso tributario ma hanno una giustificazione diversa: non si tratta più di benevolenza dei governanti bensì di manovre di politica tributaria che cercano di condurre gli evasori ad uno spontaneo adempimento.

### 2. Il condono "premierale"

L'esperienza storica del secolo scorso ha dimostrato, con quasi trenta provvedimenti, che esistono almeno due sistemi per recuperare il materiale imponible sottratto illecitamente al prelievo: il primo ricorre alla clemenza<sup>16</sup> mentre il secondo utilizza la funzione premierale negativa<sup>17</sup>. La legge di tipo premierale nasce per "contrastare un'offesa in atto ad interessi fondamentali dello Stato con il ricorso a mezzi eccezionali e più efficaci delle ordinarie sanzioni negative: donde l'immane previsione di un ravvedimento meritorio da parte del responsabile, che si vuole appunto stimolare con la promessa di un particolare premio"<sup>18</sup>.

Il condono, così detto "premierale", costituisce la terapia elettiva all'evasione fiscale<sup>19</sup> ed è stato ideato per contrastare l'evasione stessa, operando in tre direzioni:

- a) sul piano psicologico: promette all'evasore l'eliminazione di pene già irrogate o irrogabili per la commissione di un illecito fiscale, ovvero la chiusura di ogni pendenza riguadagnando la fiducia dell'Erario<sup>20</sup>;
- b) sul piano formale: introduce speciali moduli di accertamento che hanno la caratteristica dell'immediata definitività<sup>21</sup>;
- c) sul piano finanziario: prevede degli automatismi che consentono la rapidissima percezione del tributo evaso.

Il perno sul quale poggia l'intero istituto del condono è il secondo, in quanto assicura quello che occorre per la soddisfazione dell'interesse pubblico; la cooperazione volontaria del contribuente rappresenta la condizione necessaria e sufficiente: senza di essa la norma si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza, difesa e capacità contributiva<sup>22</sup>; risulta solo consequenziale la riscossione del tributo da parte dello Stato. Pertanto l'istituto in esame cerca di porre riparo ad una situazione di grave anti giuridicità, inarrestabile con i mezzi ordinari<sup>23</sup>.

### 2.1 Le caratteristiche generali della legge di condono

Le caratteristiche dei condoni moderni sono: l'eccezionalità, l'apparente retroattività e l'irripetibilità-astrettezza.

SEGUE A PAGINA 3

<sup>1</sup> Precisamente fino al 168 a.C., anno della vittoria di Pidna.

<sup>2</sup> Tributo corrisposto dal concessionario di lotti di terreno.

<sup>3</sup> Dazi di entrata e di transito imposti alle merci destinate ai mercati di Roma o, pur con mete diverse, attraversanti il suo territorio.

<sup>4</sup> Imposta dovuta da qualsiasi schiavo manomesso.

<sup>5</sup> Per una maggiore trattazione del concetto di "condono fiscale" nell'esperienza romana si veda LAMANNA DI SALVO D., *Storia ed evoluzione del concetto di "condono fiscale"*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), pp. 3 e ss.; si veda anche TOCCI M., *L'istituto del condono nell'esperienza giuridica italiana contemporanea e in quella romana antica*, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com).

<sup>6</sup> Originariamente rappresentano le più piccole unità della legione romana, composte, come indica lo stesso nome, da cento uomini.

<sup>7</sup> Etimologicamente, il termine condono deriva dall'unione di cum e donare. Il primo esempio di condono - rinuncia risale al 187 a.C., quando il Senato decise di rinunciare a quanto non era stato ancora versato.

<sup>8</sup> Definito "il monarca filosofo che amava i condoni". Si veda LATINI S., *I personaggi e la storia. Adriano, il monarca filosofo che amava i condoni*, in FISCOoggi - Rivista telematica dell'Agenzia delle Entrate, del 3 marzo 2005 - Edizione delle 13:30.

<sup>9</sup> Fu, nella storia del Vecchio Continente, il perdono fiscale con il più alto costo per l'Erario. In una notte vennero bruciati tutti i documenti che attestavano gli arretrati fiscali ed i debiti tributari per circa 900 milioni di sesterzi, pari a quasi un anno di entrate fiscali.

<sup>10</sup> Si veda DE MITA E., *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 205.

<sup>11</sup> Per una maggiore trattazione si veda il paragrafo successivo.

<sup>12</sup> Si vedano la L. 28 ottobre 1980, n. 867 e la L. 22 dicembre 1980, n. 882.

<sup>13</sup> Disegno di legge del 13 marzo 1980, n. 1507.

<sup>14</sup> Si tratta del D.L. 10 luglio 1982, n. 429, convertito con modifiche nella L. 7 agosto 1982, n. 516; successivamente modificato con il D.L. 15 dicembre 1982, n. 916 conv. con mod. nella L. 12 febbraio 1983, n. 27.

<sup>15</sup> La figura di clemenza "tipica" è costituita dall'amnistia, con la quale lo Stato rimette le pene già irrogate in concreto o irrogabili in conseguenza della commissione di un reato. Il beneficio è legato esclusivamente a circostanze temporali indipendenti dalle prestazioni dell'interessato. La dottrina ha ripetutamente sottolineato che questa forma di clemenza è legittima soltanto in presenza di presupposti di eccezionalità e di irripetibilità della situazione.

<sup>16</sup> Si tratta di clemenza "atipica" in quanto non possiede le caratteristiche dell'amnistia. L'estinzione delle sanzioni è concepita come un premio per il contribuente. Mentre il condono tradizionale era di tipo clemenziale, il condono "premierale" è di tipo repressivo; anche se le differenze ontologiche tra i due tipi di condono sembrerebbero poco chiare persino al legislatore, con la conclusione che "il modello formale dell'un tipo di condono - quello tradizionale - ha finito progressivamente per convertirsi nell'altro ovvero comunque per conformarsi ed indi per sottostare al medesimo"; così PREZIOSI C., *Il condono fiscale. Natura giuridica, funzione, effetti*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 15. Con il condono "si dona qualcosa a qualcuno, ma contrariamente a quello che si crede non è il Fisco che dà qualcosa (il perdono), ma è il contribuente che, aderendo al condono, elargisce bonariamente allo Stato un dono, un sussidio caritativo, un obolo, un'elemosina, per dargli un po' di respiro, per permettergli di tirare a campare ancora un po'". Così FALSITTA G., *Per un fisco civile*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 314.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 97. Si veda anche LA ROSA S., *Amministrazione finanziaria e giustizia tributaria*, Torino, Giappichelli Editore, 2000, p. 176.

<sup>18</sup> L'evasione consiste nell'occultare proventi o nel dedurre costi inesistenti.

<sup>19</sup> Non rientra nel premio la riduzione del tributo dovuto, ma, semmai, il ridimensionamento della pretesa fiscale, nel senso di consentire che la fattispecie d'imposizione si definisca per una grandezza inferiore rispetto a quella che aveva richiesto l'Ufficio; in questo caso starà al contribuente lo studio della convenienza, facendo il confronto con la grandezza dell'imponibile recato dal presupposto del tributo, ovvero la grandezza di quello che potrebbe risultare dall'esito dell'accertamento tributario. Quindi il contribuente presenterà la domanda di condono solo dopo aver riflettuto sul vantaggio economico, con la conseguenza del pagamento di un minor tributo rispetto a quello che sarebbe risultato infine dovuto.

<sup>20</sup> "Le definizioni intervenute non possono essere modificate dall'Ufficio né contestate dal contribuente se non per errore materiale e per violazione delle norme sul condono". Così l'art. 11 della L. del 19 dicembre 1973, n. 823, ha dato una esplicita e peculiare regolamentazione della "definitività" della fattispecie d'imposizione da condono. L'errore materiale a cui si fa riferimento attiene solo ad ipotesi di errata compilazione del ruolo (errori di calcolo per difettosa applicazione delle regole aritmetiche, errori di indicazione di generalità e del domicilio del contribuente, o errori di scritturazione o tariffazione); la violazione delle norme sta nel vizio del raffronto del modello legale di condono con quello realizzato in concreto: si tratta di una contraddizione oggettiva della norma.

<sup>21</sup> Per una maggiore trattazione dell'argomento si rimanda al paragrafo 3.

<sup>22</sup> Si veda PREZIOSI C., op. cit., p. 181; dove l'autore asserisce che i contribuenti debbano essere indotti alla cooperazione con il massimo impegno: se così sarà, l'evasione potrà essere sconfitta e l'emergenza finanziaria eliminata; è altresì vero che solo con la sanzione premierale si può raccogliere un consenso volontario.

# Il condono tributario

SEGUE DA PAGINA 2

## 2.1.1 L'eccezionalità

Innanzitutto è bene precisare che una norma ha carattere di eccezionalità quando fa eccezione, ovvero deroga a disposizioni generali o ad altre leggi<sup>24</sup>.

Il legislatore può, attraverso un intervento legislativo, privare di efficacia una fattispecie giuridica rilevante, o attribuire valenza giuridica a fatti che non erano disciplinati, ovvero, modificare il regime preesistente<sup>25</sup>. Non si tratta di modificare o sopprimere la vecchia norma, ma, solo di alterarne le conseguenze giuridiche, in quanto i rapporti giuridici rimangono disciplinati in base alla norma originaria.

Nella fattispecie, la legge di condono deroga i criteri di riparto fissati dalle leggi "originarie" modificandoli e conseguentemente estinguendo il diritto all'imposta che opera con vigore retroattivo, sovrapponendosi derogativamente alle norme sostanziali ed eliminandone in parte le conseguenze giuridiche.

In effetti, l'alterazione da parte del legislatore dei criteri di riparto attraverso il condono, assume la forma di una deroga di norme precedenti.

Non si può escludere l'illegittimità costituzionale delle leggi di condono che alterano i criteri di riparto di carichi pubblici: possono inserire criteri astratti che non si basano più sul dovere di concorrere alle spese pubbliche (art. 53 Cost.)<sup>26</sup>. Tali disposizioni sospendono temporaneamente l'operatività delle leggi ordinarie e, una volta cessate, fanno riacquistare efficacia alle regolari. Non si deve sottovalutare il fatto che l'avvicinarsi di norme giuridiche garantisce il ricambio e l'adeguamento giuridico nel tempo; infatti, nessun ordinamento può tenere in vita illimitatamente una norma agevolativa ritenendola un diritto acquisito<sup>27</sup>.

## 2.1.2 L'apparente retroattività

La retroattività può essere intesa come una trasformazione di situazioni precedenti che mettono in contrapposizione gli interessi del Fisco e quelli dei contribuenti: i primi sono giustificati da un intervento retroattivo, i secondi dall'equità e dalla libera iniziativa economica del cittadino<sup>28</sup>. L'entrata in vigore di una norma crea alcune problematiche connesse, da un lato, all'eventuale efficacia di essa sui rapporti pregressi e su quelli in corso, dall'altro, alla successione tra vecchia e nuova disciplina.

La nostra Costituzione vieta la retroattività, esclusivamente in ambito penale, all'art. 25, 2° comma. Tale articolo afferma che "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia in entrata in vigore prima del fatto commesso". Questa disposizione potrebbe essere estesa anche in ambito penale-tributario, trattando pur sempre forme di punizione. In realtà, la materia tributaria rimane estranea a tale disposizione costituzionale in quanto si fonda su una logica diversa: lo Stato non può disprezzare comportamenti che possano aumentare le sue entrate tributarie. La retroattività è altresì vietata dall'articolo 3 dello "Statuto dei diritti del Contribuente"<sup>29</sup>, fatto salvo quanto previsto dall'art. 1, secondo comma, di tale Statuto, il quale sancisce l'adozione di norme interpretative in materia tributaria soltanto in casi eccezionali, con legge ordinaria. "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo". In base a questo principio, contenuto nell'art. 11 disp. prel. cod. civ., quando una nuova norma entra in vigore, abrogando o sostituendo disposizioni precedenti, essa si applica soltanto a quelle situazioni e a quei comportamenti che si verificano in un periodo di tempo successivo all'entrata in vigore della norma stessa.

Il divieto di retroattività in ambito tributario è il punto cardine del principio di "certezza del diritto"<sup>30</sup> che costituisce una garanzia fondamentale di tutela del contribuente e delle sue scelte fiscali. Al momento dell'emanazione di una legge tributaria, deve sussistere un'attuale capacità contributiva che è il presupposto della legge stessa. Se una legge tributaria considera dei presupposti verificatisi in passato, la capacità contributiva perde la sua attualità perché viene interrotta dal decorrere del tempo. Il criterio di attualità è flessibile, in quanto può essere sottoposto a valutazioni di tipo soggettivo. Infatti, per attualità non s'intende la permanenza di una condizione economica esistente in un periodo anteriore; piuttosto si può concepire come l'idoneità giuridica del soggetto ad essere attualmente destinatario della norma tributaria, il cui presupposto d'imposta è sorto anteriormente all'entrata in vigore della legge istitutiva del tributo. Può accadere che la capacità contributiva venga meno al momento dell'accertamento del tributo, ma ciò che rileva è il momento in cui la legge collega l'effetto debitorio al fatto<sup>31</sup>.

Riassumendo, il tributo può essere collegato ad "una capacità contributiva del passato solo se esistono razionali presunzioni per ritenere che tale ricchezza si sia conservata fino a quando il tributo deve essere corrisposto"<sup>32</sup>. Una norma che alleggerisca retroattivamente la posizione del contribuente non può essere disprezzata, a patto che l'intervento fiscale del legislatore sia compatibile con i principi costituzionali e che non ci sia una vera retroattività. Diversamente dai provvedimenti di clemenza tipica, le leggi di condono "premierie" risultano limitatamente retroattive; infatti, esse si applicano a fattispecie sorte in precedenza ma che risultano ancora pendenti nei confronti dell'Ente impositore<sup>33</sup>. Si tratta quindi di un'apparente retroattività, in quanto la legge di condono fa sorgere dei meccanismi che opereranno

solo successivamente all'entrata in vigore della norma, nonostante la fattispecie sia già insorta; vengono alterati dei precedenti equilibri creati da norme tributarie. In conclusione, la norma che istituisce un condono non è realmente retroattiva, ma derogativa di "richiamo circostanziato dei fatti o ridefinizione giuridica"<sup>34</sup> che continuano ad esprimere conseguenze giuridiche nel presente; si tratta di leggi che, pur regolamentando fattispecie relative al passato e pur potendo alterare equilibri giuridici, non determinano la modifica di elementi fondamentali del tributo e, soprattutto, non incidono sfavorevolmente sul contenuto delle norme anteriori.

## 2.1.3 L'inesistente irripetibilità-astrettezza

La generalità e l'astrettezza sono caratteri "naturalisti" delle norme costituenti il diritto oggettivo<sup>35</sup>. Sono qualità che garantiscono il rispetto del principio costituzionale dell'uguaglianza (art. 3) e rendono il nostro ordinamento stabile nel tempo; infatti, in questo modo, la legge dispone, uniformemente, per tutti i possibili casi futuri. Diversamente, le norme di condono risultano prive dei caratteri di generalità ed astrettezza. Pertanto, si tratta di regole molto dettagliate ed applicabili solo in determinate circostanze; questo modo di legiferare tenta di contrastare l'evasione fiscale con norme che si adattano a fattispecie particolari realizzate dai contribuenti.

Il carattere della generalità manca anche sul piano soggettivo; a poter avvalersi della legge non sono tutti i contribuenti ma solo gli evasori<sup>36</sup>.

## 2.2 I connotati distintivi del condono

Vi sono, nell'istituto in esame, dei criteri di unificazione che meritano di essere brevemente trattati per riuscire ad ottenere un quadro completo ed esaustivo.

### A) Qualità soggettiva dell'autore

Il contribuente, nella legge di condono, non è solo il soggetto passivo ma è anche l'evasore: è colui che ha trasgredito una norma tributaria rendendosi responsabile di un illecito fiscale<sup>37</sup>. Il soggetto si sottopone liberamente all'imposizione sapendo di poter beneficiare di un premio (eliminazione delle sanzioni) e di poter essere escluso dal rischio di imposizioni ancora più gravose in applicazione delle procedure previste dalle leggi ordinarie tributarie<sup>38</sup>.

### B) Opzionalità del condono

I condoni, in particolare, di tipo premiale si basano su manifestazioni di ravvedimento operoso da parte del soggetto<sup>39</sup>. In mancanza di una tale regolamentazione sarebbe impossibile l'applicazione del condono basato su espressioni di "ravvedimento forzato" (non è pensabile costringere un soggetto ad un'azione non liberamente formata); ed oltre ad essere irrealizzabile sarebbe anche incostituzionale (artt. 3, 24 e 53 Cost.).

### C) Utilità del ravvedimento richiesto

L'interesse primario per l'Erario è la percezione del tributo; quest'ultima può avvenire anche tardivamente con la remissione delle pene, ovvero per un ammontare inferiore a quello che potrebbe essere scaturito da accertamenti notificati o notificandi.

## 2.3 I condoni premiali "puri" e "impuri"

I condoni di tipo "premierie" possono essere suddivisi, in base al premio corrisposto, in condoni "puri" e "impuri". I provvedimenti di condono "puri" mirano, in presenza o meno di un'attività del soggetto passivo, al solo condono delle sanzioni; sanzioni che sono correlate a situazioni di anti-giuridicità per pregresse violazioni di norme di natura formale e sostanziale.

Queste fattispecie sono sempre più rare, sempre più marginali e secondarie.

I condoni "impuri", o condizionati<sup>40</sup>, sono provvedimenti giustificati dall'effettiva necessità, da parte dell'Amministrazione, di ristrutturare il sistema tributario attraverso un mutamento legislativo. Il legislatore, solo a seguito di un impulso del soggetto passivo che costituisce l'elemento necessario, accorda in tutto o in parte uno o più dei seguenti premi:

- abbandono delle sanzioni amministrative;
- blocco dell'inizio dell'azione penale;
- abbandono degli interessi per ritardato pagamento;
- determinazione unilaterale, in percentuali predeterminate o forfetarie diverse da quelle dei regimi "regolari", degli imponibili, con effetti preclusivi di ulteriori rettifiche;
- modifica di ulteriori indici di riparto di ciascun tributo (presupposti, aliquote, detrazioni di imposta, ripetizione dell'indebito, etc.).

Quindi i condoni "impuri" ricorrono ogniqualvolta il premio vada oltre la semplice remissione delle sanzioni, con effetti sull'imposta e sugli interessi. Il soggetto passivo può sanare il suo debito solo con una manifestazione di volontà di applicazione del condono che potrà essere definita "dichiarazione integrativa" o "domanda", a seconda del tipo d'imposta e delle situazioni fiscali<sup>41</sup>.

## 3. La "compatibilità" della legge di condono con i principi costituzionali

La Corte Costituzionale è stata spesso chiamata a vagliare la legittimità dei provvedimenti di condono; nel 1995 ha asserito che "l'istituto del condono costituisce una forma atipica di definizione del rapporto tributario, che prescinde da un'analisi delle varie componenti dei redditi ed esaurisce il rapporto stesso mediante una

SEGUE A PAGINA 4

<sup>24</sup> Si veda l'art. 14 disp. prel. cod. civ.

<sup>25</sup> Si veda AMATUCCI F., *L'efficacia nel tempo della norma tributaria*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 2 e ss.

<sup>26</sup> Si veda, a riguardo, il paragrafo successivo.

<sup>27</sup> Si veda AMATUCCI F., op. cit., p. 50.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>29</sup> Approvato con legge del 27 luglio 2000, n. 212: disciplina la produzione legislativa in materia fiscale, riduce le aree di discrezionalità dell'Amministrazione Finanziaria e consente al contribuente di orientarsi e di far valere i propri diritti nel procedimento amministrativo di imposizione. In particolare, al dichiarato fine di "dare attuazione ai diritti fondamentali del contribuente, tra i quali si ritiene di poter annoverare quelli all'informazione e all'assistenza [...] all'equo e regolare svolgimento delle procedure di accertamento, è stata introdotta una serie di obblighi e limiti in capo all'Amministrazione che si affianca al riconoscimento di taluni diritti a favore dei contribuenti". Così, Relazione ministeriale al disegno di legge, in Il fisco, 1996, p. 7766.

<sup>30</sup> Come affermato dalla Corte di Cassazione nelle Sentenze del 2 aprile 2003, n. 5015, in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it) e del 13 giugno 2002, n. 8415, ivi.

<sup>31</sup> Si veda MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva*, Padova, Cedam, 1973, p. 319.

<sup>32</sup> Così, LUPI R., *Diritto tributario. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 37 e 38.

<sup>33</sup> La pendenza della fattispecie può perpetrarsi perché l'Amministrazione Finanziaria non ha ancora riscosso la somma dovuta o perché il contribuente si è sottratto all'obbligo tributario.

<sup>34</sup> Così, AMATUCCI F., op. cit., p. 48.

<sup>35</sup> Si veda, CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1971, pp. 18 e ss. Diversamente da quanto accadeva nel condono - rinuncia in cui i beneficiari erano tutti i contribuenti. Questo a sottolineare che il condono moderno non è più un atto di clemenza ma una manovra per recuperare gettito.

<sup>36</sup> Diversamente da quanto accadeva nel condono - rinuncia in cui i beneficiari erano tutti i contribuenti. Questo a sottolineare che il condono moderno non è più un atto di clemenza ma una manovra per recuperare gettito.

<sup>37</sup> "L'illecito fiscale è un fatto giuridico perché produce una modificazione della realtà giuridica, cioè un effetto giuridico. Esso è altresì un atto giuridico, perché è un atto umano compiuto con coscienza e volontà da un soggetto che compendolo intende determinare un evento giuridico (inteso come costituzione, modificazione o estinzione di un rapporto giuridico); e precisamente un atto giuridico illecito, in quanto viola un obbligo specifico e generico dell'agente"; così DUS A., *Teoria generale dell'illecito fiscale*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 63 e 64.

<sup>38</sup> Si veda PREZIOSI C., op. cit., pp. 284 e 285.

<sup>39</sup> Basti pensare all'atto di accettazione o alla domanda di condono, a dichiarazioni integrative di precedenti dichiarazioni infedeli o sostitutive di dichiarazioni omesse.

<sup>40</sup> Gli effetti sono collegati ad un comportamento del contribuente.

<sup>41</sup> Per una trattazione specifica sull'argomento si rimanda al paragrafo 5.

# Il condono tributario

SEGUE DA PAGINA 3

definizione forfetaria e immediata, nella prospettiva di recuperare risorse finanziarie e ridurre il contenzioso e non in quella dell'accertamento dell'imponibile<sup>42</sup>.

La Corte ha voluto, con questa dichiarazione, mettere il condono al riparo da censure per violazione degli artt. 3, 23 e 53 della Costituzione: è il contribuente a chiedere liberamente ed a trarre beneficio; i cittadini rimangono uguali davanti alla legge senza limitazioni di alcun ordine, ovvero senza disparità di trattamento<sup>43</sup>, e la loro capacità contributiva non viene intaccata ma solo ridisegnata in base a nuovi indici di riparto. Il realismo giuridico è ben diverso. Il condono tende ad un gettito maggiore ridisegnando il prelievo delle imposte tra i contribuenti - evasori; in altri termini, suddivide le entrate in base a nuovi indici di capacità contributiva, ma non rimborsa coloro che hanno già pagato le imposte<sup>44</sup> in quantità eccedente rispetto a quelle condonate: esclude coloro che hanno retamente osservato la legge; come non rimborsa chi ha già versato degli accenti che risultano superiori a quanto dovuto in base al condono. Pertanto il condono viene applicato nelle situazioni in cui non esiste la definizione della controversia ma vi è la volontà, da parte dell'Erario, di poter acquisire un introito ulteriore rispetto a quanto riscosso fino al momento dell'emanazione del decreto-legge, prospettando l'estinzione di una punibilità per un corrispettivo che non ha alcun rapporto reale con l'offesa realizzata.

Si può affermare che la Corte Costituzionale legittimi il condono perché è una scelta del contribuente aderire o meno, quindi non dovrebbe sussistere alcuna disparità di trattamento. La verità è che la legge a volte preclude a molti contribuenti la possibilità di chiedere una definizione agevolata e, comunque sia, le situazioni non vengono annullate ma ridefinite. Può altresì accadere che alcuni contribuenti, non avendo avuto notizia di una causa ostantiva, perfezionino un condono destinato all'inefficacia; in questo caso si hanno delle vere e proprie disparità di trattamento con violazione dei principi costituzionali. Le cause ostantive possono essere anche casuali: soggetti già raggiunti dalla notifica di accertamento ed altri non ancora raggiunti a causa di una diversa organizzazione degli uffici del pubblico ministero, di carenze di organico, delle difficoltà di notifica o anche a causa del comportamento di un soggetto che, per allungare i tempi, si renda irreperibile o si trasferisca all'estero.

Di conseguenza, il legislatore può fissare il termine di efficacia del condono in modo discrezionale, sapendo per certo che il Giudice delle leggi ritiene le disparità di trattamento<sup>45</sup> accadimenti di mero fatto, insuscettibili di costituire un danno per il principio di eguaglianza. Solo nel 1986<sup>46</sup>, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la decisione di porre come termine per godere degli effetti premiali del condono l'avvenuta notifica dell'esercizio dell'azione penale<sup>47</sup>. Con questa modalità, l'Amministrazione può "scegliere" i contribuenti da ammettere al condono, attraverso l'uso del potere di accertamento. Tale Sentenza, della Corte Costituzionale, si può ritenere isolata; infatti, leggi più recenti<sup>48</sup> conferiscono efficacia preclusiva per gli atti di accertamento notificati successivamente all'entrata in vigore della legge, ma anteriormente alla richiesta di condono.

Le questioni di costituzionalità relative ai condoni ormai sono definitivamente risolte dalla giurisprudenza della Corte quindi, dal punto di vista pratico, non è possibile sperare in un mutamento di indirizzo. A differenza della giurisprudenza, autorevole dottrina ha definito il condono un "istituto criminogeno", ovvero fuorilegge<sup>49</sup>; esso non viola il principio di legalità ma è fuori dalla legge costituzionale ignorando i doveri di solidarietà, uguaglianza e concorrenza alle spese pubbliche (artt. 2, 3 e 53<sup>50</sup>). È stato anche definito "illecito ed immorale"<sup>51</sup>, capace di distrarre l'Amministrazione dai controlli. Occorre sottolineare che l'imposta è, per l'Erario, un credito

diverso dagli altri: si tratta di un credito di ripartizione, infatti, riparte tra i consociati una spesa comune. Nasce così il rapporto contribuente - Fisco ma anche il rapporto tra contribuenti; quest'ultimo si risolve nella pretesa di ciascun contribuente ad un equo riparto del carico pubblico complessivo ed a non subire un concorso alle spese pubbliche superiore alla propria attitudine contributiva.

L'Erario non può, e non deve, rinunciare ad avvalersi del credito verso pochi contribuenti perché ciò si ripercuoterebbe sulla totalità dei soggetti; il solo modo che ha per rinunciare al credito è farlo verso tutti in misura proporzionata, ma questo è impossibile. Quindi, tutti i soggetti devono concorrere alle spese dello Stato in modo corretto ed equo. Occorre stabilire una norma di riparto; questa potrà in essere un diritto soggettivo individuale di ciascun partecipante al riparto nei confronti dei debitori<sup>52</sup>. La norma è la base del diritto soggettivo di ciascun contribuente verso la platea dei concorrenti al riparto; il criterio di ripartizione non può essere variato; in quanto è garantito e riconosciuto dalla Costituzione come diritto inviolabile dell'uomo (art. 2). In pratica, la legge condonistica è la negazione del diritto tributario: oltre ad essere incostituzionale, per violazione degli articoli 2, 3, 24 e 53 della Costituzione, contraddice la funzione stessa dell'ordinamento tributario. Infatti, ha come conseguenza l'aumento della propensione all'evasione, soprattutto quando la somma da pagare, per definire i periodi d'imposta pregressi, è commisurata alle imposte dichiarate. In questo modo, più i soggetti evadono, più vengono premiati<sup>53</sup>. Per non rischiare tutto ciò, la legge di condono dovrebbe limitarsi, come accadeva prima della riforma del 1973, a discutere le sanzioni irraggiungibili<sup>54</sup> e non le imposte; andando a toccare quest'ultime si avvantaggiano i trasgressori con la conseguente lesione dell'interesse di coloro che non hanno evaso.

L'unica giustificazione del condono, compatibile con i principi di giustizia e ragionevolezza<sup>55</sup>, si ha quando vi è una fase transitoria da un sistema ad un altro; come accadde nel 1971, quando si introdussero nuove imposte (come IRPEF, IRPEG e IVA, per citare le più importanti) e nuovi strumenti di accertamento che posero il Governo di fronte al problema di risolvere con una legge il passaggio tra sistemi, procurando un immediato e consistente gettito che compensasse la perdita di entrate prevista per la fase transitoria. Le ultime leggi di condono invocano altre giustificazioni, come l'insopportabilità del carico fiscale, richiamando la "legittima difesa", o la disfunzione della Pubblica Amministrazione<sup>56</sup>: si tratta di mere scappatoie che risultano infondate. La verità è che il condono sembra, ormai, una misura ordinaria; giudicata come l'unico strumento fiscale funzionante in Italia<sup>57</sup>.

L'Amministrazione dovrebbe, ad avviso di chi scrive, potenziare il ruolo preventivo del contrasto all'evasione; i condoni minano la cultura della legalità, ed agire su aliquote e sanzioni è meno importante che agire sulle motivazioni sociali e psicologiche che inducono ad evadere<sup>58</sup>. Un'indagine della Banca d'Italia ha confermato che tra le motivazioni principali dell'evasione vi sarebbe la percezione del comportamento disonesto da parte degli altri contribuenti<sup>59</sup>.

Il ripristino della "morale fiscale" dovrebbe indurre i contribuenti a comprendere che le imposte servono per finanziare la spesa pubblica e che tutti i cittadini di questo Paese, in quanto tali, devono concorrere in ragione della loro capacità contributiva per tale finalità.

Concludendo si vuole citare il Berliri che, nel 1945, ha affermato: "Starà al senno dei politici, e al loro stesso interesse, non dimenticare, come talvolta hanno pure fatto economisti ed esperti, che l'uomo, sia pure quanto si voglia *homo economicus*, sente e soffre non solo la fame e il freddo, l'insicurezza e la malattia; ma anche ed in primissima linea l'ingiustizia; sicché sarebbe errore imperdonabile quello di credere che la "massima felicità" dei governanti si raggiunga col renderne massimi i "piaceri" e minimi i "dolori", se fra i primi non si comprenda appunto anche il piacere della giustizia e fra i secondi il dolore lancinante dell'ingiustizia. Se insomma si trascuri fra i bisogni dell'uomo quel prepotente, primordiale e sacro bisogno ch'è per l'appunto *il bisogno di giustizia*".

<sup>42</sup> Così, la Sentenza della Corte Costituzionale del 13 luglio 1995, n. 321, in DE MITA E., *Fisco e Costituzione*, vol. III, 1993-2002, Milano, Giuffrè, 2003, p. 323.

<sup>43</sup> La Corte Costituzionale in una Sentenza del 26 febbraio 1981, n. 33, in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it), ha dichiarato: "Non si può negare, in primo luogo, che diversa sia la situazione di chi ha già pagato e di chi può definire la controversia pagando. Né la diversità di trattamento tra queste due categorie di contribuenti è irragionevole, nel senso che la differenza presupposta come criterio di distinzione corrisponde alle finalità assunte dal legislatore e caratterizzanti il provvedimento"; e nella Sentenza del 25 giugno 1980, n. 96, ivi: "in questo quadro di esigenze eccezionali, il principio di eguaglianza non poteva essere attuato realizzando la parità di trattamento in ordine alle situazioni iniziali che avevano provocato la controversia o la pendenza tributaria, ma solo estendendo al massimo la possibilità per tutti i contribuenti - quale che fosse la fase della loro vicenda tributaria - di chiedere l'applicazione, con modalità e risultati parzialmente differenziati, del provvedimento agevolativo".

<sup>44</sup> È previsto il diritto di rimborso dell'imposta pagata solo nel caso di errore materiale o per violazione delle norme sul condono, come accennato alla nota 21.

<sup>45</sup> La Corte di Cassazione ha ribadito il preciso valore dello "Statuto dei diritti del contribuente", in relazione, soprattutto, alla tutela del legittimo affidamento del contribuente. Tra i principi cardine vanno inclusi: collaborazione, buona fede ed affidamento. Tali principi si possono dedurre dagli articoli 97 (buon andamento ed imparzialità), 53 (capacità contributiva) e 3 (eguaglianza) della nostra Costituzione.

<sup>46</sup> Sentenza del 7 luglio 1986, n. 175, in DE MITA E., *Fisco e Costituzione*, vol. II, 1984-1992, Milano, Giuffrè, 1993, p. 410.

<sup>47</sup> Decisione prevista nell'art. 16 del D.L. n. 429 del 10 luglio 1982.

<sup>48</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 8 (Integrazione degli imponibili per gli anni pregressi), paragrafo 10 lettera a), della L. n. 289/2002 (Legge Finanziaria 2003).

<sup>49</sup> Si veda STELLA G.A., *Cinismo, illusioni e Sudamerica, ma alla fine la storia si ripete*, in Il Corriere della Sera, del 15 dicembre 2002, pp. 1 e ss.; e TREMONTI G.,

*Il condono, un suicidio fiscale*, in Il Corriere della Sera, del 25 settembre 1991.

<sup>50</sup> L'art. 53 consente allo Stato di eseguire la redistribuzione dei redditi, idonea a rimuovere gli ostacoli tra i cittadini; con la conseguenza che soggetti aventi medesima capacità contributiva subiscono lo stesso trattamento fiscale. Si tratta di una cooperazione generale per conseguire un fine che interessa non il singolo ma l'intera comunità. La lettura combinata degli articoli 2 e 53 della Costituzione è il fondamento della connotazione solidaristica. L'individuo è chiamato a dare senza necessariamente ricevere, a privarsi di parte delle proprie disponibilità economiche a vantaggio della collettività, non in funzione di quanto ottenuto dallo Stato, ma in ragione di quanto possiede. La Corte Costituzionale, con la Sentenza del 26 marzo 1980, n. 42, in [www.agenziaentrate.it](http://www.agenziaentrate.it), ha inserito l'articolo 53 nella sfera dei poteri e dei metodi di accertamento; successivamente, con la Sentenza n. 51, del 1992, ivi, ha esteso l'area di operatività del precetto costituzionale anche al settore dei poteri istruttori. Di conseguenza, l'articolo 53 impone al legislatore di prevedere poteri idonei ad "obbligare tutti a partecipare ai bisogni collettivi, in modo da evitare che si creino aree di impenetrabilità al fisco in cui possano proliferare comportamenti evasivi tali da compromettere l'interesse generale al reperimento delle entrate pubbliche". Così, VIOTTO A., *I poteri di indagine dell'Amministrazione finanziaria*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 17. Per una trattazione più approfondita si veda anche MOSCHETTI F., op. cit., pp. 59 e ss.

<sup>51</sup> Si veda FALSITTA G., *Il redditometro arma vincente anti-evasione*, in Il Sole 24 Ore del 7 settembre 2006. L'autore consiglia ai governi d'impegnarsi a non proporre più condoni, anzi, impedirne del tutto il ricorso.

<sup>52</sup> Si veda BERLIRI L.V., *La giusta imposta*, Roma, edizione dell'Istituto Italiano di studi legislativi, 1945, p. 341; l'A. paragona la situazione di riparto della spesa pubblica a quella, analoga, di distribuzione dei dividendi di una società anonima; anche in questo caso, occorre osservare una perfetta e rigorosa giustizia distributiva nel riparto dell'utile tra i soci, al di fuori di qualunque criterio discrezionale.

<sup>53</sup> Si veda LUPI R., *Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali*, in Rassegna Tributaria, 1/2004, pp. 153 e ss. L'autore spiega come, soprattutto con i condoni del 1973, del 1982 e del 1991, era possibile pagare, con la definizione automatica degli imponibili dichiarati, una percentuale d'imposta risultante dalla dichiarazione o, per chi non aveva fatto alcuna dichiarazione, una somma forfetaria fissa. Quindi, più erano bassi gli imponibili dichiarati, maggiore era il vantaggio che si poteva ricavare dal condono. Successivamente, i contribuenti, forti della situazione che si era creata, evadevano sempre più.

<sup>54</sup> Nonostante molti autori, tra cui il Preziosi, abbiano affermato che la sanzione rappresenta un momento davvero decisivo ed insopprimibile del processo di adeguamento del comportamento degli evasori ed "ha una funzione coercitiva e deterrente, e comunque appare indirizzata per l'indiretto ristoro dell'interesse insoddisfatto dello Stato", così PREZIOSI C., op. cit., p. 4.

<sup>55</sup> Si veda DE MITA E., *Fisco e Costituzione*, vol. III, cit., pp. 207 e 208.

<sup>56</sup> In realtà, come il LUPI ha teso a sottolineare, per secoli è stato il Fisco a chiedere le imposte con la collaborazione dei contribuenti; ora il Fisco ha un mero ruolo di controllo, lasciando la determinazione delle imposte ai singoli soggetti passivi. In questo modo, i contribuenti possono decidere, con una certa discrezione, quanto dichiarare e, di conseguenza, quanto evadere. L'A. ha definito la degenerazione della fiscalità basata sull'autotassazione "un allarme che nessuno ha lanciato [...] degenerando in un diritto amministrativo senza amministrazione, dove i contribuenti autodeterminano le imposte, se del caso si ravvedono e si autopuniscono, per autoliquidare poi ogni 5 anni il rituale condono". Così LUPI R., op. ult. cit., p. 159, nt. 5. Quindi alla radice dei condoni ci sono delle profonde carenze nel modo di concepire i controlli fiscali ed il ruolo dell'Amministrazione.

<sup>57</sup> Si veda ARDITO F., *Profili di incostituzionalità della legislazione condonistica*, in Rassegna Tributaria, n. 6/2003, p. 1896.

<sup>58</sup> Si veda GIANNINI S., *Contro l'evasione serve più deterrenza*, in Il Sole 24 Ore, del 23 agosto 2006.

<sup>59</sup> Il condono colpisce il diritto soggettivo di ogni singolo contribuente non verso lo Stato, ma verso gli altri concorrenti al riparto; quel diritto soggettivo tutelato dalla Costituzione agli articoli 2, 3 e 53. D'altra parte, le entrate rischiano di ridursi non solo prima, ma anche in seguito ad un condono che potrebbe generare frustrazione nei contribuenti onesti, inducendoli a loro volta all'evasione. Pertanto, a fronte di benefici a breve termine, il condono può causare una riduzione del gettito tributario proprio perché consolida nei contribuenti l'attesa che si tratti di una misura destinata a ripetersi. Così ARDITO F., op. cit., p. 1897.

## SOCIETÀ

# ASSOCIAZIONE SPORTIVA

## Assoggettabilità al fallimento, conseguenze sugli amministratori

FEDERICO LODA

Ordine di Verona

NEL CONTESTO DEL RALLENTAMENTO GENERALE dell'economia del Paese non solo le attività imprenditoriali e professionali hanno subito e continuano a vivere una congiuntura particolarmente impegnativa, se non difficile; il persistente rallentamento del ciclo economico ha portato con sé la contrazione della capacità di spesa dei cittadini, penalizzando la capacità di *fund rising* degli enti non profit. Laddove il ciclo economico presenta evidenti profili recessivi, come purtroppo riscontriamo nell'attuale congiuntura, l'equilibrio finanziario delle associazioni senza scopo di lucro può essere messo a repentaglio. Su queste premesse, l'oggetto di studio del presente elaborato<sup>1</sup> è rappresentato dall'assoggettabilità al fallimento dell'associazione sportiva dilettantistica e delle possibili conseguenze in capo ai soggetti che ricoprono posizioni apicali, *in primis* il presidente, ma non da meno i componenti del comitato/consiglio direttivo<sup>2</sup>.

### Modelli associativi e disciplina codicistica

La pratica dell'attività sportiva dilettantistica può essere svolta, *rectius* organizzata, ricorrendo in via alternativa a tre modelli: l'associazione (con o senza personalità giuridica), la società sportiva di capitali (srls) e la società cooperativa sportiva.

Il modello organizzativo più diffuso, non fosse altro per l'apparente semplicità di gestione e per gli indubbi minori oneri è proprio quella dell'associazione. In particolare l'ordinamento giuridico italiano prevede due tipi di associazioni: con ovvero senza personalità giuridica. Le associazioni con personalità giuridica sono comunemente definite anche come associazioni riconosciute.

La disciplina delle associazioni, in termini generali e quindi con un perimetro ben più ampio delle ASD, è disciplinata dal codice civile agli articoli 14-35 per le associazioni riconosciute e dagli articoli 36-42, per le associazioni non riconosciute. La normativa civilistica, alquanto risalente e purtroppo rivisitata di rado dal Legislatore nel corso di oltre sessanta anni dalla sua primogenitura, non offre alcuna definizione di tali enti, limitandosi a disciplinarne la tipologia e le regole di funzionamento. La maggior parte dei sodalizi affiliati alle Federazioni Sportive Nazionali ed agli altri Enti di Promozione Sportiva svolgono l'attività nella forma di associazioni non riconosciute e cioè prive di personalità giuridica. L'assenza di personalità giuridica da parte dell'associazione, ad ogni buon conto, non impedisce che l'associazione stessa abbia una sua capacità di agire mediante persone fisiche che operano in base al principio della rappresentanza.

### Profili generali del fallimento

Per una migliore comprensione del tema in trattazione giova richiamare alcuni concetti della procedura fallimentare.

Con il termine "fallimento" si identifica l'obiettivo incapacità di un soggetto, ben individuato quale imprenditore commerciale, di adempiere alle proprie obbligazioni. Il fallimento è definito dalla prevalente dottrina come quel procedimento rivolto all'esecuzione coattiva del diritto dei creditori. La disciplina generale del fallimento è dettata dal Regio Decreto del 16 marzo 1942 n.267 (c.d. Legge Fallimentare).

I presupposti per la dichiarazione di fallimento sono sostanzialmente due:

a) la natura di imprenditore commerciale individuata in un'attività economica, organizzata ed esercitata professionalmente e avente per fine la produzione o lo scambio di beni e servizi (requisito soggettivo);

b) lo stato di insolvenza, che si manifesta con inadempimenti o altri fatti esteriori che dimostrano che il debitore non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni (requisito oggettivo).

In ogni caso, non sono soggetti al fallimento gli imprenditori che dimostrino il possesso congiunto dei seguenti requisiti:

1) aver avuto, nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di fallimento o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore, un attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore ad euro trecentomila;

2) aver realizzato, in qualunque modo risulti, nei tre esercizi antecedenti la data di deposito dell'istanza di fallimento o dall'inizio dell'attività se di durata inferiore, ricavi lordi per un ammontare complessivo annuo non superiore ad euro duecentomila;

3) avere un ammontare di debiti, anche non scaduti, non superiore ad euro cinquecentomila.

Va tenuto ben presente che solo la presenza congiunta di tutti e tre i requisiti dimensionali appena elencati consente all'imprenditore di non essere assoggettabile a fallimento<sup>3</sup>.

In linea generale il fallimento riguarda quindi la platea degli imprenditori commerciali ed è una procedura che si propone il soddisfacimento dei creditori nel caso in cui si sia manifestata l'insolvenza del debitore.

L'assoggettabilità al fallimento di un imprenditore commerciale, fatti salvi i parametri dimensionali posti dal legislatore per

prevenire un'inflazione di procedure concorsuali di modesta se non modestissima portata, discende da una preventiva valutazione da parte del tribunale volta ad accertare non solo lo stato di insolvenza dell'imprenditore, ma in via preliminare se il soggetto nei cui confronti è richiesto il fallimento rientri tra quelli assoggettabili alla procedura concorsuale.

La questione dell'assoggettamento a fallimento dell'associazione sportiva prende pertanto le mosse dalla valutazione se la procedura *de quo* possa o meno riguardare gli enti non commerciali, tra i quali vi rientrano le tutte le associazioni e quindi anche le ASD, in quanto questa categoria di soggetti non è giuridicamente ricompresa tra quella degli imprenditori commerciali. Al quesito va data risposta affermativa atteso che l'art. 1 della Legge Fallimentare, nell'indicare i soggetti sottoposti a questo tipo di procedura, non si riferisce con specificità agli imprenditori individuali ed alle società, bensì agli imprenditori in senso lato che esercitano un'attività commerciale, compresi quindi anche gli enti non societari che svolgono comunque tale attività in forma collettiva.

### Inquadramento della attività commerciale svolta dall'associazione

Lo scopo sociale (*rectius* istituzionale) delle associazioni sportive dilettan-



SEGUE A PAGINA 6

<sup>1</sup> Tema di attualità ma non inedito, *ex plurimis* si cita il contributo di F. Rivellini in *Diritto & Diritti*, settembre 2004. <http://www.diritto.it/articoli/commerciale/rivellini1.html>.

<sup>2</sup> Pregevoli anche le note di G. Martinelli e F. Scrivano in *Enti non profit*, 2008, n. 4, pag. 257.

<sup>3</sup> Ne consegue che se, ad esempio, un'impresa, pur avendo avuto negli ultimi tre esercizi un attivo patrimoniale complessivo pari a euro 200.000 e ricavi lordi complessivi pari a euro 150.000, qualora dalle scritture contabili risultino debiti anche non scaduti superiori a euro 500.000, potrà essere – in astratto – dichiarata insolvente e sottoposta al fallimento.

# Associazione sportiva e assoggettabilità al fallimento

SEGUE DA PAGINA 5

tistiche (ASD), riconosciute ovvero non riconosciute, non può per sua definizione avere natura economica ma deve invece perseguire i bisogni ideali degli associati.

E' ben noto come l'attività delle associazioni, e più in generale degli enti non commerciali, è rivolta al perseguimento dei fini istituzionali in assenza di finalità lucrative. Anzi, nella quasi totalità degli statuti delle ASD l'assenza di scopo di lucro nel perseguimento del fine istituzionale rappresenta un elemento cardine, peraltro obbligatorio in concorso con altre previsioni statutarie per il riconoscimento dei benefici fiscali, *in primis* quelli previsti dalla Legge n. 289/2002.

Frequentemente l'associazione sportiva, pur avendo fini altruistici, svolge un'attività commerciale lucrativa, la quale o realizza i fini stessi in via diretta o permette di perseguirli con la destinazione degli utili. Il perseguimento di uno scopo altruistico non impedisce che tali enti esercitino, quindi, un'attività d'impresa<sup>4</sup>.

L'esercizio di attività commerciale da parte dell'associazione sportiva, pur presentando sempre carattere strumentale rispetto allo scopo istituzionale perseguito, può costituire anche l'oggetto esclusivo o principale. In tali casi è fuori di dubbio che l'associazione sportiva acquista la qualità di imprenditore commerciale restando esposta a tutte le possibili conseguenze, compreso il fallimento in caso di insolvenza.

Muovendo da questi presupposti giuridici, il tribunale (*rectius* il collegio in sede pre-fallimentare) non può esimersi dall'ampliare il raggio di indagine per accertare se l'associazione sportiva nel corso della sua attività ed in riferimento ad un riscontrato stato di insolvenza, abbia assunto la qualifica di imprenditore commerciale.

## Assoggettamento a fallimento dell'associazione: esame della dottrina

I contributi della dottrina sul tema non sono molto numerosi, comunque tutti abbastanza risalenti<sup>5</sup>. Taluni autori hanno rivolto la loro attenzione sulla necessità di distinguere tra lo scopo inteso come oggetto dell'ente non commerciale (nel cui ambito rientrano a pieno titolo anche le ASD) e le attività svolte per il suo conseguimento, attività che possono avere natura prevalentemente economica<sup>6</sup>.

L'inquadramento della questione in questi termini appare condivisibile; opinabile al contrario la soluzione di ricorrere a definizioni e parametri di natura tributaria per l'accertamento sulla prevalente natura commerciale dell'associazione.

Non manca chi ritiene sempre fallibile l'associazione che eserciti un'impresa commerciale, sia quando tale attività costituisca l'oggetto esclusivo o principale dell'ente sia quando la stessa sia statutariamente prevista come strumentale o secondaria, sia infine quando non rientri neppure fra quelle previste dallo statuto<sup>7</sup>.

Altri autori hanno posto l'accento sulla questione della possibilità o meno di dichiarare il fallimento di quello che sostanzialmente è un patrimonio, nel momento in cui questo non potesse più far fronte alle proprie obbligazioni<sup>8</sup>.

La questione della fallibilità o meno dei patrimoni ha visto crescere la sua importanza a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento della disciplina dei patrimoni destinati ad uno specifico affare. Il legislatore ha, infatti, previsto che i creditori del patrimonio separato ne possano chiedere la liquidazione ai sensi dell'art. 2447 bis c.c. ma non è stato previsto il caso in cui tale liquidazione risulti insufficiente per il pagamento delle obbligazioni sorte e si manifesti lo stato di insolvenza<sup>9</sup>.

## Assoggettamento a fallimento dell'associazione: excursus giurisprudenziale

L'*excursus* storico sulla giurisprudenza in tema di assoggettamento a fallimento dell'associazione sportiva prende le mosse dalla sentenza del Tribunale di Monza del 12 marzo 1955<sup>10</sup>, tribunale che ha dichiarato per la prima volta il fallimento di un'associazione sportiva. La sentenza del tribunale brianzolo presenta una duplice peculiarità: è stata la prima pronuncia

giurisprudenziale che ha riconosciuto l'applicabilità della procedura fallimentare in materia sportiva, oltre ad essere stata anche la prima sentenza ad aver dichiarato il fallimento di una associazione non calcistica.

Una seconda pronuncia favorevole al fallimento dell'associazione sportiva è quella del Tribunale di Savona, emessa il 18 gennaio 1982, secondo il quale "le associazioni sportive non costituite in forma di società, le quali esercitano, abitualmente e sistematicamente, attività di organizzazione, allestimento, attuazione di spettacoli sportivi non meramente dilettantistici e non gratuiti, rivestono la qualità di imprenditori commerciali e sono soggette al fallimento"<sup>11</sup>.

Detto orientamento è stato confermato dal Tribunale di Firenze con sentenza del 10 maggio 1995, a tenore della quale si afferma che "qualsiasi attività qualificabile come oggettivamente commerciale e che presenti obiettive caratteristiche di organizzazione e di produzione di beni o servizi, anche se finalizzata al conseguimento degli scopi ideali dell'associazione sportiva, è da considerare attività d'impresa"<sup>12</sup>. La piena assoggettabilità delle associazioni alla procedura concorsuale è stata oggetto di una prima pronuncia della Corte di Cassazione nel 1979. La Suprema Corte ha statuito che "le associazioni assumono la qualità di imprenditore commerciale e sono sottoposte alle relative norme solo se esercitano attività commerciale in via esclusiva e principale"<sup>13</sup>.

Una seconda pronuncia della Corte di Cassazione sul tema dell'assoggettamento alla procedura fallimentare di un'associazione sportiva è rappresentata dalla sentenza n. 9659/1993 con la quale gli ermellini hanno riconosciuto che "lo status di imprenditore commerciale può e deve essere attribuito anche all'associazione che in concreto svolge, esclusivamente o prevalentemente, attività d'impresa commerciale".

In senso conforme si segnala una più recente sentenza con la quale la Suprema Corte è intervenuta sul tema non solo ribadendo che "lo status di imprenditore commerciale deve essere attribuito anche agli enti di tipo associativo che in concreto svolgono, esclusivamente o prevalentemente, attività di impresa commerciale", ma precisando altresì che "a nulla rilevando in contrario l'art. 111 del t.u. delle imposte dirette, D.P.R. n. 917 del 1986, che considera non commerciale le attività delle associazioni in esso indicate, attività che, pertanto, non concorrono alla formazione del reddito complessivo come componenti del reddito di impresa o come ricomprese tra i redditi diversi, con una disposizione la cui portata è limitata alla previsione di esenzioni fiscali, ed alla quale non può attribuirsi, avuto riguardo alla specificità delle ragioni di politica fiscale che la ispirano, una valenza generale nell'ambito civilistico"<sup>14</sup>.

Nel caso specifico la Cassazione, chiamata a decidere sul ricorso proposto dall'Associazione Sportiva Pallacanestro Firenze per la revoca del fallimento<sup>15</sup>, ha desunto dall'esame degli elementi acquisiti nel corso del processo che l'associazione in parola aveva svolto attività pubblicitarie e di sponsorizzazione, facendo anche ricorso al credito bancario e ricevendo ingenti finanziamenti, onde al cospetto di tali attività di natura prettamente commerciale ed imprenditoriale non poteva disconoscersi lo status di imprenditore commerciale: "la fallita [aveva] dimensioni economiche notevoli, implicanti costi di gestione notevolissimi, un massiccio e sistematico ricorso al credito bancario, acquisti e cessioni di atleti sponsorizzazioni molteplici e frequenti attività pubblicitarie";

... "anche nel bilancio del 1994 [ultimo bilancio di riferimento] non mancavano dati, quali quelli relativi a proventi pubblicitari, debiti verso banche etc. di per sé indicativi di attività prettamente commerciale".

In particolare, l'associazione sportiva risultava avere un passivo ammonante ad 8.069 milioni di lire il che comportava un notevole squilibrio economico e una mancanza di liquidità e di credito, tali da rendere del tutto impossibile l'adempimento, alle scadenze prestabilite, delle obbligazioni pecuniarie assunte.

Non si può però giungere alla frettolosa conclusione che lo svolgimento di attività commerciale da parte dell'ASD implichi necessariamente che la stessa sia *sic et simpliciter* predestinata al fallimento in caso di insolvenza. Sul punto l'orientamento della prevalente giurisprudenza è di riconoscere il carattere di imprenditore commerciale all'associazione sportiva insolvente solo quando una delle attività indicate nell'art. 2195 c.c. costituisce l'oggetto esclusivo o prevalente rispetto alle altre attività.

Sembra pertanto che possa sostenersi che non è l'esercizio di un'attività commerciale in quanto tale che può determinare il fallimento di un'associa-

SEGUE A PAGINA 7

<sup>4</sup> F. Rivellini, opera citata.

<sup>5</sup> Un ampio panorama è fornito dal contributo di A. Silvestrini, *Il fallimento degli associati illimitatamente responsabili*, in *Il Fallimento* n. 6/2004, pag. 695.

<sup>6</sup> Antonello Cattelan in *CRL News*, Agosto 2004. Su analoghe posizioni si pone l'intervento di Cristian Zambrini in *Iussport* del 29 novembre 2011.

<sup>7</sup> A. Silvestrini, opera citata. Ed ancora Di Sabato, *La nozione d'impresa nell'ambito delle organizzazioni non profit*, relazione svolta il 6 ottobre 2001 in Gardone Riviera al convegno su «Associazioni e fondazioni: dal codice civile alle riforme annunciate».

<sup>8</sup> L. Tarricone e G. Gallarati: *Modalità di scioglimento anticipato delle fondazioni in caso di insolvenza*, in *Diritto civile e commerciale*, 12 luglio 2007.

<sup>9</sup> La dottrina, come riferito dagli autori citati nella precedente nota, si è confrontata sul tema immediatamente dopo la riforma, esprimendosi a favore della fallibilità del patrimonio destinato, nonostante la mancanza del soggetto a cui imputare il fallimento. Peraltro la dichiarazione di fallimento in mancanza di un fallito non è situazione nuova nella legge fallimentare, quale è il caso dell'imprenditore defunto. In questo caso si ha il fallimento di un patrimonio separato rispetto a quello degli eredi pur in mancanza del fallito.

<sup>10</sup> In *Riv. dir. comm.* 1956, II, pag. 483.

<sup>11</sup> In *Riv. Dir. Sport*, anno 1982, pag. 200.

<sup>12</sup> Trattasi del fallimento dell'Associazione Sportiva Pallacanestro Firenze.

<sup>13</sup> Cass. 9 novembre 1979, n. 5770, in *Foro it.*, 1980, I, pag. 358.

<sup>14</sup> Corte di Cassazione, sentenza n. 8374 del 20/6/2000 in *Massimario Giurisprudenza Italiana*, anno 2000.

<sup>15</sup> Fallimento disposto dal Tribunale di Firenze con sentenza 10 maggio 1995.

# Associazione sportiva e assoggettabilità al fallimento

SEGUE DA PAGINA 6

zione sportiva, ma solo una caratteristica di essa e cioè la prevalenza in riferimento agli scopi istituzionali dell'associazione stessa<sup>16</sup>. Nella prospettata direzione risultano oltremodo significative le motivazioni enunciate dal Tribunale di Mantova nella sentenza di rigetto dell'istanza di fallimento pronunciata a favore di un'associazione sportiva dilettantistica. Il collegio virgiliano, oltre a rilevare in fatto il mancato svolgimento di un'attività imprenditoriale poiché l'ente svolgeva attività ricreativa per i soli soci, con utilizzo di ridotte attrezzature, in assenza di rilevante indebitamento complessivo e di lavoratori dipendenti (oltre ad altre circostanze quali modesto giro d'affari annuo, mancanza di lavoratori dipendenti, l'esiguo compenso statutariamente previsto per gli amministratori, reinvestimento degli utili nelle attività dell'associazione e la molteplicità delle attività ricreative svolte peraltro in favore dei soli soci), ha negato in punto di diritto il fallimento della ASD motivando il rigetto delle istanze con la considerazione che *“secondo l'orientamento prevalente in giurisprudenza alla associazione può essere attribuita la natura di imprenditore commerciale quando essa abbia per oggetto esclusivo o principale una attività economica rientrando in quelle indicate nell'art. 2195 c.c., sebbene finalizzata al raggiungimento di scopi ideali, mentre tale natura deve ritenersi esclusa nelle ipotesi in cui l'attività economica venga invece espletata in via accessoria e strumentale rispetto ai fini istituzionali dell'ente (in tal senso vedasi Cass. 14-10-1958 n.3251; Cass. 9-11-1979 n. 5779; Cass.17-1-1983 n. 341; Cass. 18-9-1993 n. 9589) dovendosi ritenere che l'art. 2201 c.c. esprima un principio di carattere generale valevole per tutti gli imprenditori collettivi non societari”* ritenendo altresì che *“l'attività imprenditoriale svolta in concomitanza con altra attività non economica può qualificarsi come oggetto principale allorché realizza integralmente, di per sé sola, lo scopo dell'ente e non invece ove si risolva nel mero reperimento di mezzi finanziari poiché in tale ipotesi l'impresa è strumentale rispetto al perseguimento dello scopo istituzionale”*<sup>17</sup>.

Non si discosta dal prevalente indirizzo giurisprudenziale la più recente pronuncia del Tribunale di Monza secondo il quale *“l'associazione non riconosciuta che eserciti attività sportiva professionistica, partecipando a campionati di massima serie, attribuendo consistenti compensi ai prestatori d'opera e ricavando ingenti introiti, appare in grado di remunerare i fattori di produzione attraverso i propri ricavi, e pertanto esercita attività economica imprenditoriale, rimanendo assoggettabile a fallimento”*<sup>18</sup>.

La sentenza richiamata presenta un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento: l'individuazione del momento in cui l'associazione acquista o perde la qualità d'imprenditore commerciale.

Com'è noto, nella società il termine per la dichiarazione di fallimento ai sensi dell'art. 10 L. Fall. decorre dalla cancellazione della società dal registro delle imprese<sup>19</sup>; per quelle associazioni nelle quali lo statuto non preveda espressamente lo svolgimento di un'attività imprenditoriale non vi è dubbio che si debba fare riferimento al criterio dell'effettivo inizio o cessazione dell'attività d'impresa.

Qualche incertezza si è invece manifestata in quei casi in cui dallo statuto risulti che l'associazione è stata costituita per lo svolgimento di un'attività d'impresa, essendosi ritenuto che in tali ipotesi l'ente sia «istituzionalmente imprenditore» e perciò tale sin dal momento della sua costituzione e per tutta la sua esistenza<sup>20</sup>.

Tuttavia, se per le società lo svolgimento dell'attività d'impresa integra lo scopo stesso della loro costituzione, sicché si rende superfluo l'accertamento del concreto inizio e dell'effettiva fine dell'attività programmata, per le associazioni non sembra potersi prescindere dal principio di effettività, in quanto l'attività d'impresa non esaurisce lo scopo della loro costituzione, ponendosi sempre in rapporto di strumentalità rispetto al fine ideale perseguito<sup>21</sup>.

In questo senso il Tribunale di Monza con la sentenza 11 giugno 2001,

evidenzia il principio secondo cui l'imprenditore «di fatto», mai iscritto nel Registro delle Imprese, anche se organizzato in forma collettiva non societaria (nella specie, associazione non riconosciuta), il quale abbia cessato l'attività d'impresa, non è più soggetto a dichiarazione di fallimento, decorso un anno dall'avvenuta effettiva interruzione dell'attività imprenditoriale.

## L'estensione del fallimento agli amministratori ed agli associati

Preso atto della prevalenza dell'orientamento giurisprudenziale che riconosce come fondata l'ipotesi del fallimento della ASD al verificarsi di determinate circostanze, si pone ora la questione di verificare le conseguenze del fallimento dell'associazione in capo ai soggetti che hanno agito in rappresentanza dell'associazione sportiva.

E' noto che i creditori delle associazioni non riconosciute (associazioni sprovviste di autonomia patrimoniale perfetta), sono garantiti, oltre che dal patrimonio della medesima associazione (il c.d. fondo comune), anche dal patrimonio personale di coloro che hanno agito in sua rappresentanza.

La differenza rispetto al patrimonio dell'associazione munita di riconoscimento consiste puramente nella diversa consistenza dell'autonomia patrimoniale. Essa è piena e perfetta quando l'ente sia riconosciuto, imperfetta quando sia sprovvisto di riconoscimento<sup>22</sup>.

L'autonomia consiste nella possibilità di tenere distinto il patrimonio dell'associazione da quello degli associati.

L'art. 38 c.c. dispone testualmente che: *“per le obbligazioni assunte dalle persone che rappresentano l'associazione i terzi possono far valere i loro diritti sul fondo comune. Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione”*.

I creditori dell'ente non possono far valere i propri diritti sul patrimonio dei singoli associati, dovendo soddisfarsi preventivamente sul fondo comune. Tesi prevalente in dottrina, ma che peraltro non ha incontrato il favore della Cassazione<sup>23</sup>. D'altro canto è pacificamente condiviso che i creditori del singolo associato non possano agire sul fondo comune.

Il punto è questo: è possibile configurare un'estensione del fallimento dell'ASD in capo ai soggetti che hanno agito in rappresentanza della stessa?

In dottrina il Silvestrini<sup>24</sup>, abbraccia la teoria che il fallimento di un'associazione non riconosciuta non comporta *ex se* il fallimento degli associati che siano illimitatamente responsabili (ai sensi del richiamato art. 38 c.c.) disconoscendo così validità non solo alla tesi della possibilità di estendere il fallimento per gli effetti dell'art. 147 L.F., ma anche alla tesi dell'associato quale autonomo imprenditore indiretto e quindi potenzialmente fallibile *ex art. 1 L.F.*<sup>25</sup>

La natura eccezionale dell'art. 147 L.F. nonché il diverso ambito di operatività della responsabilità illimitata degli associati rispetto a quella dei soci portano ad escludere che il fallimento dell'associazione travolga anche gli associati: determinante è la considerazione che gli associati rispondono soltanto delle obbligazioni derivanti dai negozi che essi stessi hanno concluso in nome e per conto dell'associazione, mentre i soci rispondono di tutti i debiti sociali. Quest'ultimo argomento riveste, a ben vedere, carattere decisivo, eliminando in radice sia la possibilità di applicare analogicamente l'art. 147 L.F. sia la possibilità di qualificare l'associato illimitatamente responsabile come imprenditore indiretto.

Laddove però, viene fatto osservare dal Silvestrini, vi sia stata distribuzione di utili fra tutti gli associati, ed a prescindere dalla denominazione di associazione, l'ente andrà qualificato come società di fatto e pertanto al suo fallimento conseguirà necessariamente quello di tutti i soci *ex art. 147 L.F.*<sup>26</sup>

Parte della dottrina (Campobasso, Farenga) condivide *ex adverso* la tesi che nega l'assoggettabilità a fallimento degli associati illimitatamente responsabili osservando che dalla presenza di alcune disposizioni dell'ordinamento giuridico (ultimo comma dell'art 147 L.F. per il quale non falliscono i soci illimitatamente responsabili di una società cooperativa... e all'art. 9 del D.Lgs 240/91 che precisa che il fallimento del GEIE non determina il fallimento dei suoi membri) si potrebbe ragionevolmente desumere un più generale principio per il quale il fallimento di un'impresa collettiva

SEGUE A PAGINA 8

<sup>16</sup> In sintonia con queste premesse, il tribunale (*rectius* il collegio in sede pre-fallimentare) può anche esimersi da accertare se l'associazione sportiva nel corso della sua attività ed in riferimento ad un riscontrato stato di insolvenza, abbia assunto la qualifica di imprenditore commerciale; non può prescindere dal valutare la prevalenza dell'attività commerciale in riferimento agli scopi istituzionali dell'associazione stessa.

<sup>17</sup> Tribunale di Mantova, Sez. II – Sentenza 15 aprile 1999, <http://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/TMF-15-4-99BIS.htm>

<sup>18</sup> Tribunale di Monza, sentenza 11 giugno 2001 in Giur. merito, 2002, 10.

<sup>19</sup> Corte Cost. 21 luglio 2000, n. 319.

<sup>20</sup> In questo senso Ferrara, Il fallimento, Milano, 1989, 133.

<sup>21</sup> A. Silvestrini, opera citata.

<sup>22</sup> Si richiama Daniele Minussi *Associazione non riconosciuta: il fondo comune, la responsabilità* pubblicato in Wikijus - [http://www.e-glossa.it/wiki/associazione\\_non\\_riconosciuta%2c3\\_il\\_fondo\\_comune%2c\\_la\\_responsabilit%2c3a0.aspx](http://www.e-glossa.it/wiki/associazione_non_riconosciuta%2c3_il_fondo_comune%2c_la_responsabilit%2c3a0.aspx)

<sup>23</sup> Vedi infra all'ultimo paragrafo.

<sup>24</sup> Cfr. nota sub n. 1.

<sup>25</sup> Convergenti in giurisprudenza il Tribunale di Treviso (sentenza 25 marzo 1994, in Dir. fall. 1995, II, 719), nonché il Tribunale di Savona (sentenza 18 gennaio 1982, in Riv. dir. comm. 1983, II, 245).

<sup>26</sup> Tesi condivisa da G. Martinelli e F. Scriviamo, opera citata, nonché da L. Farenga, *Sull'applicabilità dell'art. 147 legge fall. ai rappresentanti dell'associazione non riconosciuta dichiarata fallita*, in Riv. dir. fall., 1983, II, pag. 191 ss.

# Associazione sportiva e assoggettabilità al fallimento

SEGUE DA PAGINA 7

senza scopo di lucro non comporterebbe il fallimento di chi risponde illimitatamente per le relative obbligazioni<sup>27</sup>.

Anche il Martinelli conviene sull'assenza dei presupposti di estensione del fallimento agli associati atteso che dalla lettera dell'art. 38 c.c. si ricava che la responsabilità di chi ha agito per l'associazione non riconosciuta riguarda non l'intera situazione debitoria dell'ente ma unicamente le obbligazioni scaturenti dai negozi posti in essere in nome e per conto dell'ente stesso e deve pertanto concludersi, con buon grado di certezza, che il fallimento dell'associazione non riconosciuta – versante in stato d'insolvenza – non possa mai estendersi ai singoli associati, all'infuori dell'ipotesi in cui l'associazione stessa nasconda invero una società di fatto, nel qual caso – per converso – tutti i soci sarebbero assoggettabili al fallimento ex art. 147 L.F.<sup>28</sup>

Sul punto le pronunce giurisprudenziali non sono molte.

Un primo caso, seppur particolare nel suo genere, è stato esaminato dal Tribunale di Milano e riguardava il dissesto di una fondazione, soggetto che in sé non può fallire. In via preliminare il tribunale accertava che l'attività di impresa che aveva portato allo stato di insolvenza era riconducibile ad un imprenditore il quale, ricorrendo al paravento di una fondazione, aveva svolto attività di impresa per fini di lucro e per il proprio personale vantaggio.

In esito a suddetto accertamento, il Tribunale di Milano<sup>29</sup> ha dichiarato il fallimento non tanto della fondazione, ma di una terza forma di imprenditore collettivo, ovvero un'associazione non riconosciuta da sottoporre, in quanto tale, alla disciplina dell'art. 38 c.c.

I giudici meneghini non hanno preso in considerazione l'ipotesi del fallimento delle società di fatto e la conseguente applicazione dell'art. 147 L.F. poiché vi sarebbe stata estensione immediata del fallimento a tutti i soci. Nel caso della fondazione dichiarata fallita si è riconosciuto un fondo ed una parallela associazione non riconosciuta che ha gestito un'attività di impresa.

L'applicazione dell'art. 38 c.c. in tema di responsabilità dei singoli richiederebbe secondo l'interpretazione data dai giudici milanesi la dimostrazione dell'effettiva gestione dei beni dell'impresa poiché: *“delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione”*.

Siffatta interpretazione ha consentito di coinvolgere nel fallimento chi effettivamente ha distorto la finalità propria della fondazione, utilizzandola come impresa commerciale.

L'interpretazione del *thema decidendum* è stata oggetto di critiche da parte di autorevole dottrina<sup>30</sup> che ha sostenuto l'impropria applicazione dell'art. 38 c.c. che porterebbe al fallimento in proprio dei soli soci che hanno agito spendendo il nome dell'associazione. Tale impostazione permetterebbe facilmente di coprire il socio che, pur avvantaggiandosi dell'attività d'impresa della fondazione, non ha mai speso il proprio nome. *Sarebbe stato più giusto e coerente* - come osservato da Russo Libertino - *applicare al caso l'art. 147 L.F. che tramite semplice presunzione di legge condurrebbe al fallimento in proprio di tutti i soci delle società di persone*.

L'autore ammette tuttavia che *“si andrebbe di forzatura in forzatura ricreando le fattispecie tanto discusse del socio occulto e venendo ad individuare un tipo di associato che pur non avendo speso il nome dell'associazione ne risulta essere responsabile”*.

Il tutto verrebbe quindi ricondotto all'art. 38 c.c. ed alla responsabilità di chi ha agito nell'associazione<sup>31</sup>.

L'interpretazione dei giudici milanesi faceva propria una precedente interpretazione della Cassazione del 1993<sup>32</sup>, con la quale la Suprema Corte ebbe modo di precisare che *“il fallimento di una associazione non riconosciuta avente lo status di imprenditore commerciale non produce indistintamente il fallimento di tutti i suoi associati ma solo degli associati che siano illimitatamente responsabili secondo la disciplina propria delle*

*associazioni non riconosciute, ossia, a norma dell'art. 38, 1° comma, ultima parte, c.c., delle persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione”*.

Secondo l'orientamento maggioritario, condiviso da tale sentenza, il fallimento dell'associazione si estenderebbe agli associati che siano da considerarsi illimitatamente responsabili<sup>33</sup>.

La soluzione adottata dalla Cassazione nella sentenza rispetta la formulazione letterale della norma, affermando che una responsabilità illimitata per le obbligazioni dell'ente è ravvisabile soltanto in capo agli associati che abbiano agito in nome e per conto del medesimo<sup>34</sup>.

Isolata rispetto alla prevalente giurisprudenza, invece, si pone una sentenza del Tribunale di Palermo<sup>35</sup>, per il quale *“qualora un'associazione non riconosciuta eserciti un'impresa commerciale è qualificabile come società di fatto tra gli associati; pertanto il suo fallimento si estende a tutti i membri in quanto soci illimitatamente responsabili”*.

## I profili soggettivi: individuazione del rappresentante l'associazione sportiva

Propendendo per l'interpretazione più restrittiva, ovvero sia che dal fallimento dell'associazione sportiva consegua solo il fallimento delle persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione<sup>36</sup>, l'attenzione viene ora rivolta all'esame dei criteri funzionali all'individuazione dei soggetti che hanno agito in nome e per conto dell'ente.

Secondo una prima tesi della dottrina<sup>37</sup> tali soggetti coinciderebbero unicamente con gli amministratori dell'associazione.

Al contrario la pressoché univoca giurisprudenza fonda la propria interpretazione sul tenore letterale della norma riconoscendo dunque che è chiamato a rispondere solidalmente con l'associazione solo chi ha agito in nome e per conto della medesima, anche se si tratti di un semplice associato<sup>38</sup>.

Si pone infine un'ultima questione: sussiste a favore dei soggetti che hanno agito in nome e per conto dell'associazione non riconosciuta, il beneficio d'escussione?

In altri termini, il creditore dell'associazione può agire direttamente nei confronti dei soggetti agenti ovvero deve preventivamente escutere il fondo comune dell'associazione?

Sul punto la Suprema Corte, con un unico ed isolato precedente<sup>39</sup>, ha dato una risposta negativa. Secondo la Cassazione l'obbligazione solidale di colui che ha agito per l'associazione sarebbe inquadrabile fra quelle di garanzia *ex lege*, assimilabile alla fideiussione, e ne discenderebbe da un lato che il diritto del terzo creditore sarebbe assoggettato alla decadenza di cui all'art. 1957 c.c., dall'altro che non sarebbe richiesta la preventiva escussione del debitore principale. Sarebbe cioè sufficiente che il creditore eserciti tempestivamente l'azione nei confronti, a scelta, del debitore principale o del fideiussore<sup>40</sup>.

## Conclusioni

Ritengo non vi siano incertezze sul fatto che l'associazione sportiva dilettantistica esercente un'attività commerciale con carattere di prevalenza in riferimento agli scopi istituzionali dell'associazione stessa possa essere dichiarata fallita, se e qualora non sia data prova della presenza contestuale dei tre parametri che impediscono la declaratoria fallimentare.

Resta qualche perplessità la mancanza di pronunce giurisprudenziali recenti. Circostanza che potrebbe trovare giustificazione proprio nella riforma della Legge Fallimentare del 2006, riforma che ha introdotto i parametri “deflattivi” per escludere dalla procedura le situazioni marginali.

Altrettanto pacificamente si può sostenere che il fallimento si estende a tutti coloro che hanno agito in nome e per conto dell'associazione, *in primis* al suo presidente, ma indipendentemente dalla circostanza che il soggetto abbia un ruolo codificato nel Consiglio Direttivo, ben potendo dichiararsi fallito anche il semplice associato.

L'indeterminatezza del perimetro di estensione del fallimento dell'associazione verso i soggetti che hanno agito per suo conto (e nome), enfatizza l'opportunità di procedere con sollecitudine alla trasformazione delle associazioni sportive in società sportive. L'acquisizione della personalità giuridica, sebbene non elimini la fattispecie del fallimento della srl sportiva, fa comunque venir meno quell'opacità tipica dell'associazione sportiva consentendo non solo ai soci, ma anche (a determinate condizioni) agli amministratori di beneficiare di una sostanziale segregazione dei loro patrimoni.

<sup>27</sup> F. Rivellini, opera citata.

<sup>28</sup> G. Martinelli e F. Scrivano in *Enti non profit*, 2008, n. 4, pag. 260.

<sup>29</sup> Tribunale di Milano, sentenza 17 giugno 1994, in *Giur. It.* 1995, I, 2, pag. 283 e segg. Nella sentenza richiamata i giudici esaminarono il caso dell'Istituto sieroterapico milanese Serafino Belfanti, fondazione avente come scopo statutario la ricerca e la preparazione dei vaccini. Su tale vicenda giudiziale vedi pure *Trib. Milano* 22 gennaio 1998, in *Nuova giur. civ. comm.* 1999, 235, che ha deciso sull'opposizione alla dichiarazione di fallimento emessa da *Trib. Milano* 17 giugno 1994.

<sup>30</sup> Alberto Russo Libertino, in *Il Fallimento*, 4/1999, pag. 449.

<sup>31</sup> L. Tarricone e G. Gallarati: opera citata.

<sup>32</sup> Cassazione., sez. I, 18.9.1993, n. 9589, in *Fallimento*, 1994, pag. 151.

<sup>33</sup> Il caso è quello di un Istituto parificato Fondazione Pitagora e di una Srl che lo gestiva; l'Istituto viene qualificato, in appello, come mera associazione non riconosciuta e non come fondazione.

<sup>34</sup> F. Rivellini, opera citata.

<sup>35</sup> Tribunale Palermo, 24.2.1997, in *Giur. comm.*, 1999, II, pag. 440.

<sup>36</sup> Cass. Civ. Sez. I, 9589/1993.

<sup>37</sup> Galgano, *Diritto privato*, Padova, 1994, pag. 614 e segg. A questo riguardo il Galgano propugnò la tesi del parallelismo tra l'art. 33 c.c. e l'art. 38 c.c. sostenendo che trattandosi di disposizioni accomunate dal presupposto della mancanza di effettuazione degli adempimenti pubblicitari, le quali avrebbero dunque un medesimo segno, quello cioè di identificare negli amministratori i soggetti comunque responsabili. La tesi ha perso di attualità a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 361/2000.

<sup>38</sup> *Ex plurimis*: Cass. Civ., 1657/1985; Cass. Civ. Sez. III, 4710/1981.

<sup>39</sup> Cass. Civ., 1655/1985.

<sup>40</sup> Cass. Civ., 11759/2002.



## SOCIETÀ

# L'istituto del finanziamento soci nelle società a responsabilità limitata

## Postergazione e deroghe alla stessa in ambito fallimentare

MARCO MARTINA

Praticante Ordine di Pordenone

Nel panorama societario italiano caratterizzato da una diffusa sottocapitalizzazione delle realtà aziendali, l'istituto del finanziamento soci come strumento per apportare mezzi e liquidità alle società, risulta essere usato e spesso abusato. Nel presente intervento si cercherà di identificare il suddetto istituto distinguendolo dagli altri strumenti utilizzati per apportare finanza e mezzi propri nelle società a responsabilità limitata, per passare poi a tratteggiarne caratteristiche e limiti in quelle situazioni di difficoltà in cui, soprattutto in un periodo come l'attuale, molte realtà societarie troppo spesso vengono a trovarsi. Nello specifico verranno analizzati gli istituti della postergazione in ambito fallimentare e le deroghe a questa, ovvero, la prevedibilità dei finanziamenti soci nell'ambito dei concordati preventivi e degli accordi di ristrutturazione dei debiti.

### Il finanziamento soci

Com'è noto, le tipologie di apporti di capitale di cui le società possono beneficiare sono configurabili in due classi:

- **CAPITALE DI RISCHIO (O PROPRIO):** apporti di capitale destinati ad essere sostegno durevole all'attività imprenditoriale e rimborsabili solamente a determinate condizioni;

- **CAPITALE DI CREDITO (O DI TERZI):** finanziamenti destinati ad essere rimborsati ed, eventualmente, remunerati.

Nel presente intervento si parlerà, restando nell'ambito delle società a responsabilità limitata, delle risorse conferite in società da una particolare categoria di stakeholders: i soci. Queste evidentemente non esulano dalla suddetta categorizzazione e possono quindi assumere sia natura di dotazione di capitale, ed essere denominati **conferimenti**, sia essere apportate a titolo di credito ed essere definite **finanziamenti**. Nello specifico si discuterà dei finanziamenti soci e del loro trattamento.

Prima di entrare nel merito è tuttavia utile fare un rapido *excursus* per elencare i vari istituti utilizzabili per finanziare una società, sottolineandone i tratti distintivi. Nel principio contabile n. 28<sup>1</sup> il patrimonio netto è definito come la differenza tra le attività e le passività patrimoniali e rappresenta l'insieme dei mezzi propri dell'impresa; in quest'ottica può essere visto come espressione della misura dei diritti patrimoniali soddisfatti a beneficio dei soci in via residuale con le attività di bilancio, dopo che sono stati soddisfatti tutti i terzi creditori della società. E' quindi in tale accezione, che il patrimonio netto è "capitale di rischio". A livello di composizione del netto e di sua iscrizione a bilancio è di aiuto il dettato civilistico dell'art. 2424 il quale ne stabilisce la composizione e la collocazione nel passivo di stato patrimoniale. Evidentemente non sempre è pacifico individuare quali eventi della vita societaria possano essere ricondotti in voci di bilancio che andranno incluse nel patrimonio netto e quali rientreranno invece nell'alveo dalle passività. In merito a questo, il citato principio contabile, dispone che "l'esigenza di una netta separazione tra passività e patrimonio netto, imposta dalla legge, richiede di utilizzare criteri univoci ed omogenei per stabilire se un determinato accadimento interessi le voci del patrimonio netto (iscritte alla lettera A dello

schema previsto dall'art. 2424 c.c.) oppure le voci figuranti tra le varie classi di passività individuate dal legislatore (iscritte sotto le lettere B, C, D ed E)."

E' in quest'ottica di distinzione che assume una rilevanza fondamentale l'analisi degli apporti dei soci, per capirne l'esatta collocazione a bilancio, e conseguentemente il trattamento civilistico e fiscale da applicare. Queste risorse, infatti, potendo configurarsi sia come voci del patrimonio netto, quindi apporti a titolo di capitale di rischio, sia come finanziamenti a titolo di mutuo e quindi da collocare tra le passività alla lettera D) punto 3) dello Stato Patrimoniale ("Debiti verso soci per finanziamenti"), nell'OIC 28 sono suddivise in quattro categorie:

1) **Versamenti a titolo di finanziamento:** importi versati dai soci a titolo di capitale di prestito che devono trovare collocazione in bilancio tra le passività, alla lettera D), punto 3) "debiti verso soci per finanziamenti". La società è obbligata alla restituzione di queste somme ai soci.

2) **Versamenti a fondo perduto:** si hanno quando i soci, pur non volendo procedere ad un formale aumento di capitale, decidono di sopperire al fabbisogno di capitale di rischio con nuovi conferimenti. In questi casi i versamenti si configureranno come riserve di capitale, da collocare in bilancio nell'alveo del patrimonio netto, al punto VII "Altre riserve", in voci denominate di solito "Versamenti in conto capitale", oppure "Versamenti a copertura perdite", se il conferimento è effettuato per coprire perdite di esercizio;

3) **Versamenti in conto futuro aumento di capitale:** si tratta di riserve di capitale aventi uno specifico vincolo di destinazione, ovvero un futuro aumento di capitale che tuttavia, al momento di effettuazione del versamento, non è ancora deliberato. Analiticamente vanno ricompresi nel punto VII) "Altre riserve" del Patrimonio Netto;

4) **Versamenti in conto aumento di capitale:** questo conto viene utilizzato in operazioni di aumento a pagamento del capitale sociale già deliberati, nelle more dell'iscrizione nel registro delle imprese dell'avvenuto aumento del capitale sociale (art. 2444 c.c.). Vengono indicato al punto VII) "Altre riserve" del netto.

Nonostante i dettati civilistici e le interpretazioni fornite dall'organismo italiano di contabilità risultino molto chiari, la distinzione tra le due fattispecie non è sempre pacifica e la ricerca della discriminante è stata oggetto di lungo dibattito a livello giurisprudenziale. Negli anni si sono susseguite molteplici sentenze della suprema Corte di Cassazione che sono andate via via a dipanare la questione.

Un primo orientamento è stato quello di considerarli prendendo a riferimento la denominazione data alla "posta" di bilancio<sup>2</sup>; successivamente, con le sentenze 2314/1996 e, soprattutto, 7692/2006 l'orientamento ha subito un'evoluzione ed ora si va ad indagare la volontà dei soci ovvero il fine ultimo che sottende il trasferimento, indipendentemente dalla denominazione data all'istituto.

La sentenza della Corte di Cassazione, Sezione I civile, n. 2758 del 23 febbraio 2012, a sua volta poi richia-

mata dalla stessa Suprema Corte nella sentenza n. 15944 del 20 settembre 2012, infine sembra "chiudere" per il momento il dibattito. In detta pronuncia viene affermato che parlando di finanziamenti che a vario titolo i soci fanno alle società da loro partecipate ci si può trovare in presenza di somme erogate a titolo di mutuo destinate perciò a ricadere nella disciplina tipica di questo contratto ed implicare, di conseguenza, l'obbligo per la società di restituire la somma ricevuta ad una determinata scadenza, ma si possono configurare anche erogazioni che, pur non costituendo veri e propri conferimenti di capitale e non implicando perciò l'acquisizione o l'incremento di quote di partecipazione nella società, sono destinate ad accrescere il patrimonio, confluendo perciò in apposite riserve con la denominazione di "versamenti in conto capitale" o "in conto copertura perdite" o altre simili. Questi versamenti non danno luogo a crediti esigibili nel corso della vita della società perché possono essere chiesti in restituzione soltanto per effetto dello scioglimento della società stessa, nei limiti dell'eventuale attivo di bilancio di liquidazione; i giudici sottolineano quindi come, qualificandosi in siffatto modo, la seconda tipologia di finanziamento risulta essere più simile al capitale di rischio che a quello di credito. Detto questo la sentenza entra nel merito di come distinguerli. Viene sottolineato come occorra rifarsi alla volontà negoziale delle parti, e quindi al modo in cui essa si è manifestata, desumibile anche, in difetto di altro, dalla qualificazione della relativa posta nel bilancio di esercizio approvato con il voto dello stesso socio conferente. Ma, e questa precisazione risulta essere fondamentale, la prova che il versamento operato dal socio sia stato eseguito per un titolo che giustifichi la pretesa restituzione, . . . , dev'essere tratta non tanto dalla denominazione con la quale il versamento è stato registrato nelle scritture contabili della società, quanto soprattutto dal modo in cui concretamente è stato attuato il rapporto, dalle finalità pratiche cui esso appare essere diretto e degli interessi che vi sono sottesi.

### La postergazione ex art. 2467 c.c.

Soffermandoci sull'istituto del finanziamento soci, sempre in ambito di società a responsabilità, l'argomento può essere affrontato da più punti di vista: da quello del diritto societario che va a esaminare il rapporto che lega soci e società, da quello del diritto civile che affronta l'argomento del contratto che i due soggetti vanno a concludere, da quello del diritto bancario che si occupa di normare la materia della raccolta del risparmio (disciplinata dal T.U.B.) ed, infine, da quella del diritto fallimentare. In questa sede, essendo impossibile portare avanti una trattazione esauriente di tutti questi aspetti si andrà ad approfondire il rapporto tra finanziamento soci e ambito fallimentare; si partirà da una disamina delle novità introdotte dalla riforma del diritto societario del 2003, con la quale il legislatore per la prima volta ha affrontato la prassi dei finanziamenti soci, per arrivare alle recenti disposizioni in materia di crisi d'impresa che sono andate ad integrare il Regio Decreto 16 marzo 1942 n. 267 (art. 48 D.L. 31/05/2010, n. 78 e D.L. 22 giugno 2012, n. 83).

Con l'introduzione dell'art. 2467 del codice civile (e

SEGUE A PAGINA 10

<sup>1</sup> Principio contabile OIC n. 28 – IL PATRIMONIO NETTO

<sup>2</sup> Si vedano soprattutto Cassazione n. 6315 3.12.1980, Cassazione n. 1583 del 31.3.1989.

# L'istituto finanziamento soci nelle società a responsabilità limitata

SEGUE DA PAGINA 9

l'art. 2497 quinquies), il legislatore del 2003 è intervenuto, riprendendo le parole della relazione al D.Lgs. 17 gennaio 2003 n.6, affrontando un tema da tempo noto sul piano comparatistico ma che nel nostro sistema non aveva fin qui trovato un esplicito inquadramento legislativo ovvero i finanziamenti effettuati dai soci alle società da loro partecipate, finanziamenti che vanno a formalizzarsi come apporti a titolo di mutuo ma, nei fatti, costituiscono sovente un apporto improprio capitale volto a trasferire sui terzi creditori il rischio d'impresa. Leggendo le intenzioni del legislatore si comprende come questo abbia voluto andare a ridurre la distanza di trattamento tra due istituti che, in buona sostanza, hanno come obbiettivo comune quello di apportare risorse alla società per permetterle di svolgere la sua attività ma che, nei fatti, hanno riflessi molto differenti in materia di rischio d'impresa e interessi dei terzi non soci.

Operando nel solco di questa *ratio*, il legislatore con la norma in commento, ha tuttavia attuato una duplice tutela: innanzitutto ha ratificato che, in virtù dell'asimmetria informativa esistente tra soci e terzi creditori sia necessario uno strumento a tutela della parte svantaggiata, ovvero in questo caso i terzi che potrebbero subire la condotta del socio il quale, conscio della situazione della società mette in atto operazioni volte ad esternalizzare il rischio d'impresa. Al contempo, il legislatore si dimostra conscio che l'istituto del finanziamento non è di per sé negativo ed, anzi, può rappresentare uno strumento per finanziare la società più flessibile del conferimento ed in grado di garantire (eccezion fatta per determinate situazioni) il rimborso ed eventualmente anche la remunerazione del prestito, per cui lo riconosce e lo norma, trovando il punto di equilibrio, appunto, nell'istituto della postergazione.

Analizzando la norma, questa dispone due fatti di notevole rilevanza:

\* la postergazione del rimborso del finanziamento del socio rispetto agli altri creditori sociali;

\* l'obbligo di restituzione se il rimborso è avvenuto nell'anno precedente alla dichiarazione di fallimento.

**U**na prima lettura pone sostanzialmente due problematiche: innanzitutto se lo strumento della postergazione sia applicabile solo in fase di liquidazione o anche *durante societate* e, in secondo luogo, individuare l'ambito in cui un finanziamento è da considerarsi postergato.

Per quanto riguarda il primo aspetto si precisa che vi è un dibattito dottrinale tra sostenitori di tesi contrapposte. In questa sede ci si limiterà a citare l'argomentazione presente nel documento della fondazione Aristeia n. 63<sup>3</sup> in materia di finanziamento dei soci. In detto documento si sostiene che sarebbe più conforme all'intento del legislatore la tesi che esclude l'applicabilità della postergazione del rimborso dei versamenti dei soci durante la vita della società. A tal proposito si ritiene che il legislatore, introducendo il concetto di postergazione, non abbia voluto impedire che durante la vita della società il socio creditore possa ottenere, se il prestito nel frattempo è divenuto esigibile, la restituzione della somma versata a titolo di finanziamento alle scadenze pattuite. Appare, infatti, che l'esplicita previsione normativa contenuta all'art. 2467 co.1 c.c., che impone la restituzione del rimborso avvenuto nell'anno precedente alla dichiarazione di fallimento, voglia presupporre che durante la vita della società i prestiti eseguiti in favore della società siano rimborsabili alle originarie scadenze.

Per definire poi l'ambito in cui il finanziamento soci è da considerarsi postergato la norma stabilisce due situazioni:

\* eccessiva sproporzione nel rapporto tra indebitamento e patrimonio netto;

\* ragionevolezza del finanziamento piuttosto che di un conferimento in relazione alla situazione finanziaria della società.

Si vince quindi che il dettato dell'art. 2467 troverà applicazione solo per quei finanziamenti che siano stati concessi in una particolare situazione finanziaria, ma, ed è importante sottolinearlo, non vieta tali finanziamenti, anche nel caso in cui vengano concessi in situazioni di squilibrio patrimoniale.

La problematica principale che sorge a questo punto sta nell'individuare una precisa definizione, assente a livello normativo, di squilibrio patrimoniale e ragionevolezza del finanziamento. Per quanto riguarda il rapporto tra indebitamento e patrimonio netto, la prassi individua varie soluzioni per trovare degli strumenti applicativi. Per fare alcuni esempi, sicuramente non esaustivi, potrà essere utilizzato il dettato dell'art. 2412 c.c. che, per quanto agisca in materia di società per azioni, fornisce importanti delucidazioni; detto articolo fissa il limite massimo dell'indebitamento contraibile attraverso l'emissione di prestiti obbligazionari "nella somma complessivamente non eccedente il doppio del capitale e delle riserve". Un ulteriore strumento al quale affidarsi è l'art. 2, primo comma, lett. B), D.Lgs. 270 8 luglio 1999 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza) che, stabilisce l'amministrazione straordinaria delle imprese aventi, tra l'altro "debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio". Si potrà inoltre ricorrere all'analisi di bilancio per indici utilizzando, ad esempio, il margine di struttura, o il rapporto tra capitale di terzi e capitale proprio. Relativamente invece alla ragionevolezza del finanziamento piuttosto che di un conferimento, si renderà necessaria una ricostruzione storica per ottenere dati oggettivi circa il momento di ottenimento del finanziamento, la situazione della società in detto momento, e la convenienza dell'operazione confrontando la decisione del socio con quella di un ipotetico terzo soggetto esterno<sup>4</sup>. Saranno elementi da prendere in considerazione poi: tasso di interesse (nel caso venga applicato un tasso notevolmente inferiore alle medie di mercato o non venga proprio applicato), le garanzie richieste e fornite, la durata del finanziamento stesso.

Chiarita la portata della norma, l'ultimo aspetto da analizzare è l'obbligo di rimborso: la norma prevede che, qualora il versamento postergato effettuato dal socio sia restituito nell'anno precedente il fallimento, scatti una presunzione assoluta che stabilisce la restituzione del rimborso stesso. Sarà sufficiente l'aspetto temporale del rimborso e la dimostrazione che al momento della concessione del finanziamento erano in atto le situazioni indicate dal secondo comma art. 2467 poc'anzi descritte. Infine, qualora non fosse applicabile la seconda parte del primo comma art. 2467, sarà sempre possibile ricorrere all'art. 65 L.F.<sup>4</sup> affinché il rimborso venga dichiarato inefficace o in alternativa agli istituti della revocatoria ex art. 67 co.2 o in alternativa alla revocatoria ordinaria ex art. 66 L.F.

## Preveducibilità

Trattando l'istituto della postergazione dei finanziamenti soci in ambito fallimentare, infine, non può essere trascurata la deroga introdotta con l'art. 182 quater R.D. n. 267/42 (c.d. Legge Fallimentare); il suddetto articolo è stato inserito nell'impianto normativo con l'art. 48 D.L. 31/05/2010, n. 78 e successivamente modificato in modo importante nel 2012 con il c.d. decreto Sviluppo (D.L. 22 giugno 2012, n. 83, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 26 giugno 2012, n. 147 e convertito con L. 7 agosto 2012 n. 134).

Con tale norma, rubricata come "Disposizioni in tema di preveducibilità dei crediti nel concordato preventivo, negli accordi di ristrutturazione dei debiti", il legislatore ha voluto favorire l'accesso al credito delle aziende in stato di crisi che intendono utilizzare gli strumenti del concordato preventivo e degli accordi di ristrutturazione del debito permettendo sostanzialmente che i crediti ottenuti in esecuzione dei suddetti procedimenti (non solo quelli sorti dalla concessione di finanziamenti soci ma anche derivanti da finanza erogata da altri soggetti), possano essere assimilati ai crediti preveducibili ex art. 111 L.F.. Sono crediti preveducibili quelli che, in sede di distribuzione delle somme ricavate dalla liquidazione dell'attivo fallimentare, sono soddisfatti in precedenza rispetto a tutti gli altri crediti. Per quanto nei fatti, far sì che alcuni crediti possano beneficiare della preveducibilità, significa alterare la *par condicio creditorum* in virtù del quale i creditori del fallito subiscono il medesimo trattamento ed hanno i medesimi diritti su tutti i suoi beni salve le cause legittime di prelazione, la *ratio* di questo procedimento sta nel fatto che, dare priorità e certezza di rimborso ad alcuni creditori, dovrebbe assicurare, o quantomeno facilitare, l'accesso a nuove fonti di finanziamento e quindi arrecare beneficio all'intera massa di creditori nell'ottica di continuazione e risanamento dell'attività.

In seguito alle modifiche introdotte con il decreto sviluppo 2012, la norma in tema di preveducibilità è suddivisibile in tre fasi logico-temporali: presentazione della domanda (finanziamenti funzionali ad arrivare a presentare la domanda), esecuzione del piano e, in ultimo, aspetto che nel precedente intervento del 2010 non era stato considerato, finanziamenti la cui richiesta è stata avallata dal Tribunale dopo la presentazione della domanda ma prima che questa venga giudicata. Anche in questo caso approfondire esaurientemente l'intera normativa è cosa preclusa per motivi di spazio; ci si limiterà per questo ad una rassegna generale dello strumento corredata da un'analisi specifica della preveducibilità dei soli finanziamenti concessi dai soci.

La normativa in esame, e nello specifico il terzo comma dell'art. 182 quater, ricomprende tra i finanziamenti preveducibili (con alcune limitazioni) anche quelli concessi dai soci. Si è quindi evidentemente di fronte ad una deroga implicita alla normativa della postergazione contenuta negli art. 2467 e 2497 c.c. In merito alle suddette limitazioni, oltre all'esclusione dai diritti di voto e dal computo delle maggioranze necessarie per l'approvazione del concordato ai sensi dell'art. 177 L.F. e dal computo della percentuale dei crediti prevista dall'art. 182 bis, co.1 e 6, L.F., l'art. 182 quater comma 3 stabilisce che: "in deroga agli articoli 2467 e 2497 c.c., il primo ed il secondo comma del presente articolo si applicano anche ad i finanziamenti effettuati dai soci fino alla concorrenza dell'80% del loro ammontare". Un ulteriore aspetto di novità riguarda la totale preveducibilità di quei finanziamenti erogati da quegli individui che acquisiscono la qualifica di socio in esecuzione degli strumenti in discussione; testualmente il secondo periodo del comma 3 art. 182 quater recita: "si applicano i commi primo e secondo quando il finanziatore ha acquisito la qualità di socio in esecuzione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti o di concordato preventivo". Sostanzialmente quindi ai soci che decidono di apportare nuova liquidità, viene concessa una percentuale dell'80% alla preveducibilità stessa, nei casi di finanziamenti avvenuti in esecuzione o in funzione degli accordi in argomento lasciando un residuale 20% alla postergazione; eccezione a questa regola viene prevista per quei soggetti che "scommettono" sull'azienda decidendo di finanziarla e di acquisire la qualifica di socio, per questi, in caso di successivo fallimento viene riconosciuta la preveducibilità totale.

<sup>3</sup> Documento della Fondazione Aristeia n. 63 del 19/16/2006, "La disciplina del finanziamento soci", reperibile dal sito dell'Istituto di Ricerca dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (www.irdcec.it)

<sup>4</sup> In merito si veda sentenza del Tribunale di Milano del 24/4/2007 con la quale è stato affermato che il criterio della ragionevolezza, utilizzato dal legislatore per individuare i finanziamenti dei soci postergati, comporta la necessità di tener conto della situazione della società al tempo del finanziamento confrontata con i comportamenti che nel mercato sarebbe ragionevole aspettarsi.

## NORME E TRIBUTI

# L'autotutela nel diritto tributario e l'impugnabilità dei provvedimenti di diniego

MARIANNA MAZZON

Praticante Ordine di Treviso

Nel diritto tributario, per "autotutela" o *ius poenitendi* si intende il potere amministrativo attraverso il quale la Pubblica Amministrazione può riesaminare il proprio operato, procedendo autonomamente alla correzione degli eventuali vizi; essa consiste nella potestà riconosciuta dall'ordinamento all'Amministrazione Finanziaria di procedere *motu proprio* (d'ufficio) oppure su istanza del contribuente, all'annullamento, totale o parziale, dei propri atti ritenuti illegittimi oppure infondati (laddove si accerti di aver danneggiato il contribuente in modo illegittimo in ordine a qualsiasi atto, compresi quelli di riscossione).

Il potere attribuito all'Amministrazione Finanziaria ha radice nell'esigenza di garantire il rispetto dei principi costituzionali previsti dall'art. 97, ovvero di "imparzialità" e "buon andamento" dell'amministrazione, oltre che assicurare "il rispetto del principio di legittimità dell'agire amministrativo". Si fa presente che nell'ambito della struttura competente ad esercitare il potere di autotutela, deve essere individuato il c.d. responsabile del procedimento, la qual figura ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino e la garanzia del diritto di difesa, i quali risultano essere altrettanti aspetti di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione predicati dall'art. 97. Nel campo fiscale, l'Amministrazione Finanziaria esercita il potere di annullamento d'ufficio quando sussistono congiuntamente l'illegittimità dell'atto o dell'imposizione e uno specifico, concreto ed attuale interesse pubblico alla eliminazione dell'atto. Questo interesse esiste quando vi è la necessità di assicurare che al contribuente non sia richiesto di corrispondere al Fisco più di quanto effettivamente dovuto in base alle norme vigenti o di soddisfare l'esigenza di eliminare per tempo un contenzioso inutile e oneroso. L'elencazione delle situazioni contenuta nel D.M. 37/1997 non è tassativa: la casistica, infatti, non può essere così limitata.

In particolare, rilevano gli artt. 23 (riguardante il principio di legalità) e 53 (concernente il principio della capacità contributiva) della Costituzione. In campo tributario, l'interesse del privato all'autotutela coincide e si fonda con l'interesse alla legalità dell'azione amministrativa.

L'art. 23 Costituzione enuncia che "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge": l'autotutela oltre ad avere lo scopo di garantire il perseguimento dell'interesse generale alla correttezza e trasparenza dell'operato amministrativo e degli uffici finanziari, con un interesse volto al ripristino della "legalità violata", deve anche assicurare che il contribuente sia obbligato a corrispondere il tributo solamente nei casi previsti dalla legge.

Inoltre, rilevante risulta l'art. 53 Costituzione che al primo comma cita "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva": infatti deve essere valutato anche l'interesse del singolo contribuente ad essere assoggettato ad una "tassazione equa", ovvero a non corrispondere un tributo in misura superiore a quella prevista dalla legge (la medesima infatti è l'unica che può legittimamente fissare i criteri di determinazione della capacità contributiva).

L'Amministrazione Finanziaria, quindi, deve produrre atti legittimi. Qualora questo non accadesse, essa, nell'esercizio del potere discrezionale di cui è espressione l'autotutela, deve provvedere alla loro eliminazione.

L'autotutela in campo tributario si afferma inizialmente con l'art. 68 del D.P.R. n. 287/92, successivamente abrogato, con effetto dal 25 aprile 2001, dall'art. 23, comma primo, lettera m), n. 7), del D.P.R. n. 107/2001, il quale attribuiva agli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria, al fine di tutelare i diritti del contribuente e la trasparenza dell'agire amministrativo, la possibilità di annullare, totalmente o parzialmente, i provvedimenti riconosciuti illegittimi oppure infondati, attraverso un atto motivato da notificare al contribuente.

Attualmente, la disciplina di riferimento è rappresentata dall'art. 2 quater del D.L. n. 564/1994, convertito dalla L. n. 656/1994, e nel relativo Regolamento di esecuzione adottato con D.M. n. 37/1997.

Il potere di autotutela spetta all'ufficio locale che ha posto in essere l'atto poi ritenuto illegittimo o l'ufficio competente per gli accertamenti d'ufficio. Quando ci si trova di fronte ad un'inerzia piuttosto grave da parte dell'ufficio competente, può procedere direttamente la Direzione Regionale da cui l'ufficio stesso dipende. In presenza di istanza da parte del contribuente, questa deve essere indirizzata all'ufficio competente per territorio e per materia, tuttavia se la richiesta è diretta



ad un ufficio non competente, quest'ultimo è tenuto a trasmetterla all'ufficio competente, dando comunicazione allo stesso contribuente. Il legislatore ha comunque inteso limitare il potere discrezionale di autotutela tributaria attribuita all'Amministrazione Finanziaria. Infatti l'art. 2 del D.M. n. 37/1997, all'ultimo comma prevede che "non si procede all'annullamento d'ufficio, o alla rinuncia all'imposizione in caso di autoaccertamento, per motivi sui quali sia intervenuta sentenza passata in giudicato favorevole all'Amministrazione Finanziaria".

L'istituto dell'autotutela ha anche trovato disciplina nello "Statuto dei diritti del contribuente" (L. 27 luglio 2000, n. 212), ove, all'art. 7, comma secondo, lettera b), il legislatore ha sancito che gli atti dell'Amministrazione Finanziaria devono indicare, tassativamente, l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela".

Dal punto di vista temporale, invece, questa potestà non incontra alcun limite, potendo essere sempre esercitata, poiché non ci sono ragioni di decadenza dell'azione amministrativa e nemmeno di prescrizione dell'esercizio da parte del cittadino.

In caso di esercizio dell'autotutela, i provvedimenti adottati dalla P.A. possono essere di tre tipologie: di accoglimento (autoaccertamento); di rigetto (diniego espresso); del silenzio-rifiuto (diniego tacito).

In caso di provvedimento di accoglimento, la P.A. può annullare o revocare l'atto. L'annullamento dell'atto avviene quando siano riscontrati vizi di legittimità, ovvero vizi sorti contestualmente alla formazione dell'atto: si tratta di una "invalidità originaria" e fa perdere efficacia *ex tunc* (dal momento della sua emanazione) coinvolgendo tutti gli atti che siano ad esso consequenziali.

La revoca, invece, si ha quando vi siano variazioni dei presupposti di fatto o di diritto che "impongano una diversa considerazione della cura dell'interesse pubblico": vi è una rinnovata valutazione degli interessi impliciti nell'atto, il quale perde efficacia *ex nunc* (dal momento della revoca).

Il potere di autotutela tributaria ed in particolare il provvedimento di rigetto, sia esso un diniego espresso o tacito, è stato oggetto di notevole attenzione da parte della dottrina e giurisprudenza.

Il problema dell'individuazione della giurisdizione nell'autotutela nasce dal fatto che l'art. 19 del D.Lgs. 546/92, che disciplina la casistica di atti soggetti ad impugnazione di fronte al giudice tributario e l'oggetto del ricorso, non prevede espressamente il diniego di autotutela nel novero degli atti impugnabili. Ciò ha creato notevoli dubbi interpretativi relativi alla tassatività o meno delle ipotesi di impugnabilità degli atti, di cui al citato articolo. L'innovativo orientamento della Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 16776/2005 parte da un dato di fatto: a seguito del nuovo testo dell'art. 2 del D.Lgs. n. 546/1992, il quale, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 12, comma secondo, L. n. 448/2001, la giurisdizione tributaria è divenuta di carattere generale, competente ogni qualvolta si mette in



# L'autotutela nel diritto tributario e l'impugnabilità dei provvedimenti di diniego

SEGUE DA PAGINA 11

dubbio di uno specifico rapporto tributario o di sanzioni inflitte da uffici tributari. La stessa linea di pensiero si ritrova nella sentenza n. 231 della CTP di Salerno, 23 ottobre 2006.

Inoltre, ha rilevato che, a seguito della cosiddetta generalizzazione tributaria questa debba necessariamente estendersi ad ogni controversia avente ad oggetto uno specifico rapporto tributario ovvero le sanzioni irrogate dagli Uffici Finanziari, di talché anche l'enumerazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 D.Lgs. 546/1992 non può più considerarsi tassativa.

A seguito della riforma dell'art. 2 del D.Lgs. n. 546/1992, anche la giurisprudenza tributaria, fino ad allora ancorata saldamente alla tesi, sostenuta dalla Cassazione, della non impugnabilità del diniego di autotutela in quanto espressione di un potere esclusivamente della P.A. ed assolutamente discrezionale, ha iniziato ad esprimersi a favore della giurisdizione delle Commissioni, valorizzando sostanzialmente gli stessi argomenti utilizzati dai giudici amministrativi, in tal senso si sono espresse la CTP di Lecce, 23 aprile 2002 n. 45 e per prima la CTP di Treviso, 21 febbraio 2000 n. 32. Successivamente, con la sentenza n. 7388/2007, la Cassazione a Sezioni unite, ferma la radicazione della giurisdizione tributaria "in base alla materia (in precedenza su alcuni tributi, attualmente su qualunque tributo), indipendentemente dalla specie dell'atto impugnato", secondo quanto specificatamente statuito dal novellato art. 2 del D.Lgs. n. 546/1992, ha tuttavia ineccepibilmente osservato che "la problematica della riconducibilità dell'atto impugnato alle categorie indicate dall'art. 19 del D.Lgs. n. 546/1992, non attiene alla giurisdizione, ma alla proponibilità della domanda. Sarà, quindi, compito della Commissione tributaria verificare se l'atto in contestazione possa ritenersi impugnabile nell'ambito delle categorie individuate dall'art. 19.

Un altro punto cardine della sentenza sopra citata, a parere di chi scrive, riguarda il fatto che "la mancata inclusione degli atti in contestazione – diniego di autotutela – nel catalogo contenuto in detto articolo comporterebbe una lacuna di tutela giurisdizionale, in violazione dei principi contenuti negli artt. 24 e 113 Cost.". Si apre così la strada, secondo una lettura evolutiva e costituzionalmente orientata, al riconoscimento in concreto della impugnabilità da parte del contribuente degli atti di diniego di autotutela dell'Amministrazione Finanziaria.

A queste pronunce si sono poi attenute le Sezioni unite con le sentenze n. 2870/2009, n. 3698/2009 (c.d. sentenza "Spelzini") e n. 9669/2009.

Il giudice di legittimità, capovolgendo il precedente orientamento, ha affermato nelle sentenze n. 2870/2009 e n. 3698/2009 che risulta inammissibile il ricorso avverso il provvedimento di rigetto, espresso o tacito, dell'istanza di autotutela promossa dal contribuente volta ad ottenere l'annullamento di un atto impositivo divenuto definitivo (nella specie, per l'intervenuto giudicato formatosi sulla decisione di reiezione del ricorso davanti alla CTP), in conseguenza sia della discrezionalità nell'esercizio del potere di autotutela quanto dell'inammissibilità di un nuovo sindacato giurisdizionale sull'atto di accertamento munito del carattere di definitività. Le ragioni di questo orientamento sono essenzialmente fondate sul principio del *ne bis in idem*, cioè dell'inammissibilità di una nuova controversia sulla legittimità di un atto impositivo divenuto definitivo, e sul timore che il Giudice possa sostituirsi all'Amministrazione Finanziaria.

Successivamente nella sentenza n. 9669/2009, le Sezioni Unite della Cassazione hanno ribadito quanto chiarito già nella sentenza n. 7388/2007, ossia che l'esercizio del potere di autotutela non è, di per sé, uno strumento di tutela del contribuente e che il giudizio delle Commissioni tributarie sul diniego di autotutela deve concernere la legittimità del rifiuto medesimo e non può essere basato "sulla fondatezza della pretesa tributaria". Questa statuizione deriva dalla funzione della tutela attuale e dalla necessità di conservare la definitività degli atti di accertamento.

Tuttavia, la definitività dell'atto ritenuto illegittimo dal contribuente non costituisce un vincolo assoluto all'esercizio del potere di autotutela e questo è confermato oltre che dall'art. 2 quater, comma primo, del D.L. n. 564/1994 e dall'art. 2, comma primo, D.M. n. 37/1997, che prevedono l'annullabilità, dell'atto o dell'imposizione, anche in caso di non impugnabilità, dalla circolare n. 195/E del 1997, con la quale l'Amministrazione Finanziaria ha sostenuto che l'esercizio del potere di autotutela non incontra altri limiti al di fuori di quello della sentenza passata in giudicato.

Infatti, in dottrina si ritiene che nel caso in cui l'atto illegittimo sia divenuto definitivo per decorrenza dei termini di impugnazione, l'ufficio dovrebbe comunque valutare se questo atto non sia stato impugnato per caso fortuito o errore scusabile da parte del contribuente, poiché l'Amministrazione Finanziaria ha il dovere di agire con imparzialità ed oggettività, rinunciando ad una posizione di vantaggio quando questa sia oggettivamente ingiusta, sebbene il contribuente non abbia impugnato l'atto. Nel caso in cui l'atto sia divenuto definitivo per effetto della sentenza passata in giudicato e cioè, come sancito dall'art. 324 del c.p.c., quando la sentenza non sia più contestabile, qualora il giudicato abbia interessato questioni di natura formale, dato che il giudice non si è pronunciato sul merito del rapporto tributario perché la decisione è un mero giudicato "in rito", il giudicato definitivo non ostacola né l'Amministrazione Finanziaria, la quale conserva il proprio potere di riesame, né il giudice tributario il quale può decidere in ordine al rapporto oggetto della controversia. Nel caso in cui, invece, la *res iudicata* sia entrata nel merito del rapporto tributario, la potestà dell'Amministrazione trova un limite invalicabile essendo

quindi anche precluso al giudice tributario di pronunciarsi nel merito, potendo solamente limitarsi a valutare la legittimità del diniego di autotutela.

Tuttavia, questa limitazione non si applica qualora vi sia l'acquisizione di nuovi elementi. Questo significa che è possibile riesaminare la sentenza quando nell'istanza di autotutela vengono adottati elementi in fatto e/o diritto diversi da quelli esposti nel ricorso avverso l'atto originario. In questo caso, a causa della sopravvenienza di fatti non conosciuti *ab origine* dal contribuente, i quali potrebbero essere idonei a comportare il venir meno della pretesa, il diniego di autotutela potrebbe essere ritenuto un provvedimento illegittimo.

La possibilità di rimuovere un atto illegittimo sebbene inoppugnabile, attraverso l'esercizio dell'autotutela, permette di assicurare la corretta esazione del tributo oltre che la correttezza dell'azione del Fisco.

Si ritiene condivisibile che l'Amministrazione Finanziaria eviti di penalizzare il contribuente che abbia sostanzialmente ragione per l'aver ommesso di impugnare l'atto. La dottrina, a seguito delle succitate sentenze, ha aderito alle situazioni della Cassazione chiarendo alcuni punti "non sufficientemente approfonditi" in queste sentenze. In particolare, il primo punto meritevole di chiarimenti concerne l'inquadramento del diniego di autotutela, espresso o tacito, nel novero degli atti impugnabili ex art. 19 del D.Lgs. n. 546/1992.

Superata la tassatività dell'elenco che il legislatore ha stilato nell'art. 19 del D.Lgs. n. 546/1992, non essendo volto a creare un numero chiuso di atti impugnabili autonomamente, ma semplicemente ad affermare il connotato specifico del processo tributario, ovvero il principio della predeterminazione normativa degli atti impugnabili, appare corretto riconoscere l'autonoma impugnabilità al diniego di autotutela, riconducendolo nel novero degli atti previsti alla lettera i) del primo comma dell'art. 19, D.Lgs. n. 546/1992.

Infatti, segni di una *voluntas* legislativa volta all'impugnabilità dei provvedimenti con cui viene chiuso il procedimento di autotutela, si rinvencono nella disciplina dell'autotutela tributaria compresa nell'art. 2 quater del D.L. n. 564/1994 e nel D.M. n. 37/1997.

È necessario, oltre a quanto appena esposto, considerare che, come sostenuto dalla Cassazione nella sentenza già citata, n. 7388/2007, il mancato inserimento del diniego di autotutela nel novero degli atti impugnabili ex art. 19 del D.Lgs. n. 546/92, implicherebbe un *gap* di tutela giurisdizionale, violando i precetti costituzionali degli artt. 24 e 113.

Altro punto sul quale la dottrina si è soffermata, attiene alla natura discrezionale dell'autotutela tributaria. In particolare, questo profilo di discrezionalità dell'autotutela tributaria, "è rilevante, ma non assorbente".

Nel diritto tributario, il legislatore non ha posto limiti ai motivi deducibili nei ricorsi in cui si impugnano gli atti autonomamente impugnabili, pertanto, qualsiasi vizio potrà essere liberamente dedotto anche nel ricorso avverso i dinieghi di autotutela, siano questi ultimi espressi o taciti. Va specificato che i vizi potenzialmente deducibili devono comunque attenersi all'operato dell'Amministrazione Finanziaria che ha portato al diniego di autotutela.

Non possono infatti essere dedotti in sede di ricorso "motivi che si riportino al diretto sindacato degli atti impositivi a fronte dei quali è stato attivato il procedimento di autotutela, in quanto tale sindacato risulta comunque inammissibile, non potendo l'impugnativa del diniego di autotutela ridursi ad una diretta impugnativa del provvedimento impositivo sottostante. Salvo questo limite, ogni vizio potrà essere dedotto".

Ultimo punto posto in evidenza dalla dottrina concerne la portata della pronuncia del giudice tributario sul ricorso avverso il diniego di autotutela, ovvero quali siano gli effetti che seguono alla pronuncia delle Commissioni sul diniego impugnato.

Precisamente, se il giudice tributario non accoglie il ricorso, il diniego di autotutela non viene annullato e se questa pronuncia non viene a sua volta impugnata "potrà assurgere alla stabilità del giudicato".

Qualora, invece, il giudice tributario accolga il ricorso, il diniego di autotutela viene annullato e se la sentenza passa in giudicato, l'Amministrazione Finanziaria dovrà procedere ad un riesame dell'istanza di autotutela, tenendo conto ovviamente della pronuncia del giudice tributario di annullamento del diniego. In caso di inerzia da parte dell'Amministrazione Finanziaria è possibile esperire legittimamente l'azione di risarcimento dei danni, poiché si configurerebbe come illecito.

Con una recentissima pronuncia la n. 698/2010, la Suprema Corte di Cassazione ha trattato un tema molto caro ai contribuenti che, per affrontare il contenzioso tributario con il Fisco, abbiano sostenuto delle spese legali, per le quali il giudice non ne abbia poi disposto la refusione da parte dell'Amministrazione Finanziaria.

Detta sentenza ha destato un vivo interesse, attesa la particolarità del tema trattato. I giudici di legittimità sono tornati nella materia per affermare che il contribuente debba essere risarcito dei danni subiti a seguito di mancata o tardiva autotutela da parte dell'Amministrazione Finanziaria relativamente ad un avviso di accertamento illegittimo.

Nei motivi di ricorso, la difesa erariale denunciava la violazione dell'art. 2043 del c.c., in quanto la decisione impugnata "ha ritenuto violato il divieto del *neminem*

SEGUE A PAGINA 13



## L'autotutela nel diritto tributario e l'impugnabilità dei provvedimenti di diniego

SEGUE DA PAGINA 12

laedere, per avere l'ufficio finanziario colpevolmente ritardato l'annullamento in autotutela dell'atto impositivo illegittimo. Ciò comporterebbe violazione di principio informatore del diritto, per difetto dell'ingiustizia del danno, in quanto l'annullamento in autotutela della Pubblica Amministrazione non costituisce obbligo dell'Amministrazione: né è configurabile colpa dell'Amministrazione, non essendo previsto dalla legge alcun termine per procedervi".

Si ritiene che la Cassazione abbia correttamente ritenuto questo motivo non fondato, poiché sebbene non sia previsto dalla legge alcun preciso termine per procedere, la *voluntas* legislativa che emerge è quella di garantire il corretto operato della Pubblica Amministrazione nei confronti dei contribuenti che si concretizza nell'eliminazione per tempo di un atto o imposizione illegittima. A sostegno di ciò, si può citare l'art. 21 novies, della L. n. 241/1990, introdotto con la L. n. 15/2005, il quale sancisce che il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio "entro un termine ragionevole, tenendo conto degli interessi dei destinatari". Detta pronuncia appare particolarmente innovativa, poiché giunge a presumere l'incondizionata risarcibilità dei danni conseguenti all'attivazione di un procedimento di annullamento in autotutela, in quanto l'esistenza di un atto *contra legem* imporrebbe all'Amministrazione emittente l'obbligo di valutarne la fondatezza e la legittimità e di procedere alla sua eliminazione ogni qualvolta esso risulti emesso in violazione del principio del *neminem ledere*, sancito dall'art. 2043 del c.c.

In conclusione, la novità più importante contenuta nella sentenza n. 698/2010 non è tanto quella di aver inaugurato un nuovo indirizzo promuovendo l'omesso intervento in autotutela a indice sintomatico di colpevolezza, ma è quella di aver confermato come il dovere di agire in autotutela sorga in conseguenza della sola emanazione di un atto di imposizione che, una volta denunciato dal contribuente come illegittimo tramite istanza, trasforma il pericolo di un danno patrimoniale ingiusto da potenziale in attuale, imponendo all'ufficio di intervenire per verificare, eventualmente eliminare, la fonte stessa del pericolo in ossequio a tutti quei principi che ex art. 97 della Costituzione governano l'azione dell'Amministrazione.

Ma la sentenza risulta importante anche sotto un altro aspetto, come rilevato dalla circolare n. 20/IR. Dopo la sua pubblicazione, oltre all'obiettivo di evitare al contribuente un danno ingiusto, il rischio che l'Amministrazione Finanziaria, condannata al risarcimento si rivalga ex art. 28 della Costituzione nei confronti del funzionario – agente avviando un giudizio di responsabilità dinanzi la Corte dei Conti, potrà costituire un ben più importante stimolo per gli uffici a superare tutti quei condizionamenti psicologico – gerarchici che da sempre frenano l'attivazione dell'autotutela in campo tributario.

Il contribuente può ricorrere avverso il diniego di autotutela o il mancato esercizio della stessa da parte dell'Amministrazione Finanziaria su un atto ritenuto illegittimo o infondato, ma il giudice tributario può soltanto valutare la condotta omissiva dell'ente impositore, senza potersi pronunciare sul merito della pretesa erariale avanzata. E' questa la decisione assunta dalla Cassazione con la sentenza n. 26313/2010 e nelle recenti sentenze della Cassazione, n. 6283 del 20 aprile 2012 e n. 19740 del 13 novembre 2012.

La questione è stata ampiamente dibattuta sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina, anche e soprattutto negli ultimi tempi, ma l'istituto continua ancora ad essere al centro dell'attenzione, specie per l'interesse manifestato da parte dei contribuenti, per i quali esso può rappresentare un ulteriore strumento di difesa dei propri interessi. La Suprema Corte, poi, con la pronuncia n. 5120/2011, ha nuovamente affrontato l'istituto dell'autotutela, per soffermarsi ad approfondire la natura del danno cagionato al contribuente per effetto del suo mancato esercizio e della contestuale prosecuzione delle attività di accertamento e riscossione. L'analisi ivi condotta ha consentito ai giudici di ritenere che in tali fattispecie sia perfettamente configurabile l'ipotesi di cui all'art. 2043 del c.c., dovendosi ravvisare il danno ingiusto nelle spese indebitamente sopportate dal contribuente per l'instaurazione della relativa controversia.

Infatti nella sentenza della Cassazione n. 6283/2012 i giudici di legittimità, hanno sostenuto che le regole che governano l'azione amministrativa impongono il riconoscimento in tempi ragionevoli del diritto del contribuente, anche quando, come nel caso di specie, non sia previsto uno specifico termine per l'adempimento. Sarà il giudice di merito a stabilire, volta per volta e considerando la situazione concreta se il tempo impiegato dalla Pubblica Amministrazione sia o meno rispettoso delle regole di cui all'art. 97 della Costituzione. In ogni caso, ha ribadito la Suprema Corte, l'onere probatorio grava sul contribuente, cui spetta dimostrare che il ritardo nell'esercizio dell'autotutela gli ha cagionato un danno e che tale danno non si sarebbe verificato ove il provvedimento della Pubblica Amministrazione fosse stato tempestivo.

In seconda analisi, la Suprema Corte ha mosso un rilievo all'affermazione fatta dal Tribunale circa il carattere facoltativo dello sgravio in sede di autotutela, dal momento che esso si pone in contrasto con il dovere della Pubblica Amministrazione di conformarsi ai principi fissati dal citato art. 97 della Costituzione. E' evidente, hanno precisato gli Ermellini, che i predetti principi impongono alla Pubblica Amministrazione, una volta informata dell'errore in cui è incorsa, di compiere le necessarie verifiche e poi, accertato l'errore, di annullare il provvedimento riconosciuto

illegittimo o, comunque errato. Non vi è, dunque, spazio per la mera discrezionalità poiché essa verrebbe necessariamente a sconfinare nell'arbitrio, in palese contrasto con l'imparzialità, correttezza e buona amministrazione che sempre debbono informare l'attività dei funzionari pubblici.

Ricollegandoci a questo tema esaminiamo quali sono, se vi sono, i rimedi giurisprudenziali contro il diniego espresso o il silenzio mantenuto dall'Agenzia delle Entrate sull'istanza di autotutela. Anche nei confronti del mancato esercizio del potere di riesame – così come il suo cattivo uso – si pone l'esigenza di tutelare il contribuente che abbia presentato istanza di annullamento d'ufficio di un atto impositivo ritenuto illegittimo.

Tale istanza deve considerarsi vincolante per l'ufficio, sussistendo in capo ad esso un dovere giuridico di procedere al riesame (e di fornire al contribuente una risposta negativa). L'inadempimento di un obbligo giuridicamente rilevante (quale è l'obbligo di riesame) costituisce una condotta contraria alla legge, rispetto alla quale occorre garantire una tutela – anche sul piano risarcitorio – in favore di colui che ne abbia ricevuto un pregiudizio (e che vanti un interesse meritevole di protezione). Sicché, a fronte dell'inerzia dell'Amministrazione Finanziaria – ovvero della sua risposta tardiva – viene in essere una fattispecie di silenzio-inadempimento, istituito attualmente disciplinato dall'art. 2, comma 8, L. n. 291/990.

Il silenzio-inadempimento si configura come un fatto giuridico (e non come un provvedimento) e si pone quindi il problema della tutela giurisdizionale del contribuente nei riguardi di un contegno puramente omissivo, o comunque privo di valore provvedimentale.

Inoltre, non si deve trascurare il fatto che il processo tributario si attiva mediante l'impugnazione di provvedimenti, quali risultano dall'elenco dell'art. 19, D.Lgs. n. 546/1992. Il silenzio-inadempimento, invece, non è un provvedimento né può essere ad esso equiparato; e neppure si rinviene nell'art. 19 l'indicazione di atti che possano, ancorché impropriamente, riferirsi all'inerzia dell'Amministrazione Finanziaria sull'istanza di autotutela (come avviene ad esempio per il silenzio in materia di rimborsi, menzionato dall'art. 19, comma 1, lett. G). Sembra possibile far rientrare nell'alveo della giurisdizione tributaria anche le controversie sul mancato esercizio dell'autotutela, ove si ammette – ai sensi del comma 3 dell'art. 19 – un'impugnazione differita del silenzio congiuntamente ad un atto successivo autonomamente impugnabile.

Il giudice tributario, inoltre, è legittimato ad accertare la violazione da parte dell'ufficio dell'obbligo di pronunciarsi sull'istanza di autotutela, e a condannare l'ufficio stesso ad adottare un provvedimento.

La CTR della Puglia, nella sentenza n. 3/2012, ha ritenuto illegittimo il diniego di autotutela da parte dell'Amministrazione Finanziaria, in quanto il prolungato silenzio serbato sulla motivata istanza di autotutela avanzata dal contribuente contrasta con i fondamentali principi costituzionali e ordinamentali che presiedono al corretto e leale rapporto fra l'Amministrazione e il cittadino-contribuente. L'affermazione appare condivisibile considerato che l'autotutela tributaria non può essere assimilata, "tout court", all'analogo istituto sorto in ambito amministrativo, ma alla stessa va riconosciuta una propria specialità, alla luce della natura del rapporto tributario e della regolamentazione positiva dell'istituto. In tale ottica, la risposta da parte dell'Amministrazione Finanziaria all'istanza di autotutela del contribuente appare doverosa, in considerazione degli interessi in gioco e della rilevanza dei principi che governano il rapporto tra Fisco e contribuente. Avverso il rifiuto dell'Amministrazione, sia esso tacito che espresso, al contribuente, titolare di una posizione giuridica soggettiva, dovrà essere riconosciuta la possibilità di ricorrere innanzi agli organi della giustizia tributaria, nonché di promuovere un'azione di risarcimento del danno ex art. 2043 c.c., qualora l'Amministrazione Finanziaria non abbia posto in essere l'autotutela invocata secondo le regole della diligenza e della prudenza.

### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La riconducibilità dell'autotutela tributaria alla funzione di amministrazione attiva evidenzia lo scopo primario dell'istituto, costituito dalla tutela dell'interesse ad una imposizione fiscale conforme alla legge.

D'altra parte non si può negare che, sotto certi profili, lo strumento dell'autotutela svolga una funzione analoga a quella di altri istituti presenti nell'ordinamento tributario. Ci si riferisce, in particolare all'accertamento con adesione, accumulati dalla finalità di prevenire, sul piano procedimentale o nella primissima fase del giudizio, il maggior numero di controversie tra Fisco e contribuenti (si parla, infatti, di strumenti deflattivi del contenzioso).

Si deve, comunque, osservare che l'accertamento con adesione si distingue dall'autotutela in quanto, innanzitutto, la disciplina giuridica di quest'ultima diverge in più punti da quella dell'accertamento con adesione, richiedendo la sussistenza di un vizio di legittimità dell'atto tributario che consente all'Amministrazione di intervenire rimuovendo la causa del potenziale (o attuale) conflitto con il contribuente. Ma, soprattutto, pare opportuno evidenziare le peculiarità dell'autotutela anche sul piano funzionale, considerato che essa assolve ad una funzione deflattiva nella sola ipotesi in cui sia favorevole al contribuente e si concreti quindi nell'annullamento d'ufficio (o semmai nella convalida) del provvedimento impositivo.

SEGUE A PAGINA 14



# L'autotutela nel diritto tributario e l'impugnabilità dei provvedimenti di diniego

SEGUE DA PAGINA 13

Le finalità perseguite dall'autotutela vanno oltre l'ambito appena citato. L'autotutela è, infatti, uno strumento ulteriore a disposizione dell'Amministrazione per realizzare l'acquisizione delle entrate tributarie nel rispetto delle norme e dei principi dell'ordinamento, svolgendo così una funzione "accessoria" rispetto ai poteri d'imposizione. E tale scopo viene perseguito attraverso provvedimenti favorevoli o sfavorevoli al contribuente, ma comunque finalizzati al soddisfacimento dell'interesse pubblico che costituisce, come si è detto fin dall'inizio, la ragione d'essere del potere di autotutela delle pubbliche amministrazioni.

**L** diniego all'esercizio di autotutela costituisce ormai oggetto di giudizio da parte della giurisprudenza tributaria. Come opportunamente osservato da un'autorevole dottrina, l'esercizio di questa funzione appare tuttavia infruttuosa per i soggetti passivi d'imposta che la attivano.

È stato già evidenziato che la sentenza n. 2870/2009, nella parte in cui precisa che il mancato esercizio del potere di autotutela non è sindacabile «trattandosi di esercizio di un potere discrezionale della stessa e non di un obbligo giuridico», non appare molto convincente. La finalità di tale istituto si identifica, da una parte, nella tutela di un interesse legittimo costituzionalmente protetto e, dall'altra, nell'interesse pubblico ad una giusta imposta conforme ai principi di eguaglianza, di capacità contributiva e di esercizio imparziale della funzione tributaria di cui, rispettivamente, agli artt. 3, 53, 97 Costituzione. E questo generico interesse al ripristino della legalità si realizza attraverso l'assunzione di un provvedimento conforme alla legge; ne consegue che la valutazione rimessa all'Amministrazione Finanziaria nel riesame è necessariamente diretta a stabilire se l'obbligazione tributaria, ancorché risultante da atto inoppugnabile o da giudicato, sia o non sia conforme a giustizia non potendo essere adottata una decisione diversa da quella imposta dalle disposizioni dell'ordinamento giuridico. Siamo quindi dell'avviso che in sede di riesame il solo interesse da valutare sia il ripristino della legalità; proprio in considerazione di tale finalità esclusiva è da attribuire carattere vincolato all'esercizio dell'autotutela a meno che non si sia in presenza di un fatto già esaminato dal giudice nel merito. Tale tesi, come abbiamo già osservato, è condivisa anche in dottrina.

Ed ancora, oggetto del processo tributario è l'esame di una confermata violazione di un interesse legittimo; ne deriva che contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa, ai sensi del richiamato art. 113 Costituzione, la tutela giurisdizionale. In tale contesto a parere di chi scrive, non si comprende come gli atti di diniego della Pubblica Amministrazione non possono formare oggetto di ricorso presso il competente giudice tributario il quale è tenuto ad esercitare il proprio sindacato emettendo il relativo giudizio procedendo, come opportunamente osservato in dottrina, «all'accoglimento ovvero al ricorso e quindi all'annullamento o al non annullamento del provvedimento stesso».

Con riferimento al diritto-dovere relativo alla giusta imposta, osserviamo che l'art. 53 contiene tre distinti principi e criteri:

1. Quello della solidarietà che si realizza mediante il concorso generalizzato dei consociati alle pubbliche spese;
2. Quello dell'applicazione della giusta imposta la quale è dovuta solo se si ravvisi, nei confronti del soggetto passivo di imposta, una capacità contributiva certa ed effettiva;
3. Quello della redistribuzione del reddito tra i consociati-contribuenti che si concretizza nell'applicazione delle imposte secondo criteri di progressività. Vale peraltro la pena di ricordare come, nell'ambito del rispetto dei predetti principi e criteri, sia del tutto ragionevole ritenere esistente, nella richiamata norma costituzionale, anche un principio antielusivo nel senso che lo Stato, attraverso gli uffici periferici dell'Amministrazione Finanziaria, può legittimamente ampliare la capacità contributiva dichiarata mediante il disconoscimento dei benefici fiscali derivanti da operazioni elusive, e ciò all'evidente fine di evitare la violazione della prima parte del primo comma dell'art. 53 (e dell'art. 2 Costituzione) che si realizzerebbe se al concorso alle spese pubbliche alcuni soggetti dovessero risultare meno incisi rispetto alla reale capacità contributiva per effetto di operazioni effettuate al solo fine di sottrarsi agli inderogabili obblighi di contribuzione. Non appare quindi azzardato ipotizzare l'esistenza di un generale principio di antiabuso immanente nel nostro sistema.

**L**'orientamento della Cassazione, di cui alla sentenza n. 2870/2009, appare peraltro in contrasto sia con la precedente pronuncia n. 7388/2007 che la successiva sentenza n. 9669/2009 secondo le quali deve essere riconosciuto, al contribuente, la possibilità di contestare il rifiuto dell'Amministrazione Finanziaria di riesaminare un atto non più impugnabile innanzi al giudice. L'importanza di tali due ultime decisioni risiede nel fatto che il sindacato del giudice riguarda oltre, ovviamente l'esistenza dell'obbligazione tributaria, anche il corretto esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione Finanziaria. E come abbiamo sottolineato sullo stesso orientamento deve collocarsi la sentenza, a Sezioni Unite n. 16776/2005 con la quale la Suprema Corte di Cassazione ha tra l'altro previsto la possibilità di far valere fatti impeditivi, estintivi o modificativi compresi gli eventi sopravvenuti della pretesa tributaria. Non si dimentichi, inoltre, che l'art. 2 del citato D.M. n. 37/1997 dispone l'obbligatorietà del riesame del provvedimento a seguito

di un'azione promossa dal contribuente e l'annullamento, quale doveroso atto nei casi di inesistenza del presupposto d'imposta. Tale conclusione ci sembra perfino ovvia dal momento che, a parere di chi scrive, non riusciamo a concepire come uno Stato democratico possa pretendere una prestazione pecuniaria solo perché il soggetto passivo d'imposta non abbia impugnato un atto impositivo dichiaratamente infondato trattandosi (così dispone il richiamato art. 2 del citato decreto ministeriale) di errore di persona, di errore sul presupposto d'imposta, di doppia imposizione. È stato osservato che una delle questioni centrali nello studio della autotutela tributaria è se in presenza di un atto impositivo che abbia acquisito il crisma della definitività, il contribuente che presenti un'istanza di autotutela (ex art. 5 del D.M. n. 37/1997) sia portatore di una situazione giuridica soggettiva tutelabile in sede giurisdizionale. Il Ministro delle Finanze, pur escludendo che l'ufficio abbia un dovere giuridico di ritirare l'atto viziato, ha tuttavia riconosciuto che la discrezionalità non deve essere intesa come mera facoltà, in quanto il mancato esercizio dell'autotutela nei confronti di un atto chiaramente illegittimo può comportare:

- 1) in caso di giudizio tributario, la condanna alle spese dell'Amministrazione con conseguente danno erariale;
- 2) in caso di grave inerzia dell'ufficio, l'intervento in via sostitutiva dell'organo sovraordinato (art. 1 del D.M. n. 37/1997).

Secondo la prassi ministeriale, quindi, si deve configurare un potere-dovere giuridico alla revisione dell'atto, ma comunque tale potestà è riconosciuta e diretta nell'esclusivo perseguimento dell'interesse pubblico, non rappresentando, peraltro, un ulteriore grado di difesa del contribuente.

Il diniego di autotutela come si è visto può consistere in un provvedimento "espresso" contenente il rigetto dell'istanza di annullamento ovvero in un "rifiuto tacito", intendendosi comunque che l'istituto dell'autotutela nel settore tributario non prevede l'applicabilità della figura del silenzio-rifiuto e in tal senso manca un'espressa volontà legislativa (salvo le specifiche eccezioni di cui all'art. 19, comma 1, lett. g), del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546).

Si è posta la correlata questione dell'impugnabilità del diniego di autotutela e di riflesso, quella attinente all'individuazione del giudice competente tra quello tributario (Commissioni Tributarie, se si considera il potere di autotutela rientrante nell'ambito del diritto tributario in quanto strettamente connesso all'atto cui si riferisce), o quello amministrativo (TAR, se tale potere è definito come attività discrezionale dell'Amministrazione Finanziaria nell'ambito del diritto pubblico amministrativo).

**S**ulla questione dell'impugnabilità del diniego di autotutela la Corte di Cassazione si era pronunciata in tempi meno recenti, in particolare con le sentenze n. 13412/2000 e n. 1547/2002, ove aveva precisato che il potere attribuito dall'art. 68 del D.P.R. n. 287/1992 agli uffici dell'Amministrazione Finanziaria costituisce una facoltà discrezionale che "non può" essere sindacata in sede di impugnazione dell'atto. Su queste basi e, comunque, a dirimere il relativo contrasto giurisprudenziale sono intervenute le Sezioni Unite con la sentenza n. 16776/2005, la quale – ribaltando il precedente orientamento della Sezione Tributaria – ha segnato un significativo punto di svolta in materia, ammettendo la sindacabilità del potere di autotutela dell'ente impositore.

Successivamente è stato osservato che con la sentenza n. 7388/2007 la Suprema Corte di Cassazione ha risolto anche la questione relativa al trattamento da riservare alle controversie in tema di autotutela, affermando che le cause aventi a oggetto il rifiuto espresso o tacito di procedere ad autotutela debbono essere proposte davanti alle Commissioni Tributarie. Infatti, ponendosi sul tracciato interpretativo della precedente pronuncia n. 16776/2005, la Suprema Corte di Cassazione ha ribadito che, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 12 della L. n. 448/2001, tutte le controversie incidenti sul rapporto tributario sono devolute alla cognizione delle Commissioni Tributarie, la cui giurisdizione è oramai radicata in base alla materia, "indipendentemente" sia dal tipo di atto impugnato sia dal tipo di potere esercitato, non esistendo una riserva assoluta di giurisdizione sugli interessi legittimi a favore del giudice amministrativo.

**A**nalizzando la sentenza n. 7388/2007, l'Istituto di ricerca dei dottori commercialisti (IRDCEC) con la circolare n.7/IR del 10 novembre 2008, ha sottolineato che, alla luce delle ricostruzioni operate sulla natura del potere di autotutela e sugli effetti che derivano dalla presentazione dell'istanza da parte del contribuente, «le conclusioni cui pervengono in tal caso i giudici di legittimità, risultano poco soddisfacenti».

Con la sentenza n. 26313/2010, la Cassazione ha stabilito che il contribuente può certamente impugnare il diniego di autotutela o il mancato esercizio della stessa da parte dell'Amministrazione Finanziaria ma il giudice tributario può soltanto valutare la condotta omissiva dell'ente impositore e non anche il merito della pretesa erariale avanzata.

Tale decisione appare in linea con un filone giurisprudenziale di legittimità ormai ampiamente consolidato, come si desume dalle sentenze richiamate.

Per completezza d'analisi, tuttavia, è importante evidenziare che, in passato, la Cassazione non si è sempre attestata su tale posizione, essendosi pronunciata in diverse occasioni anche a favore della non impugnabilità del diniego di autotutela dell'Amministrazione Finanziaria.

## ABUSO DEL DIRITTO / 1

# Note in materia di abuso del diritto sul piano fiscale

ANDREA ZANETTI  
Ordine di Verona

L'abuso del diritto è uno sgucciante e indefinibile concetto che permea e si sovrappone alla natura stessa del diritto, "araba fenice", periodicamente negato, sepolto e dimenticato e che risorge dalle sue ceneri. Una prima descrizione chiara, semplice e attuale, è forse quella che lo definisce come "l'impiego di una norma giuridica allo scopo di conseguire finalità diverse da quelle proprie di detta norma: consiste nel piegare a fini distortivi schemi contrattuali e istituti ordinamentali senza alcun vantaggio economico, facendo assumere al negozio posto in essere gli effetti propri della norma aggirata"<sup>1</sup>.

Fino a pochi anni fa l'elusione fiscale era considerata come una attività lecita e non censurabile, e che poteva rappresentarsi come un "risparmio fiscale" conforme alla lettera, ma non alla ratio delle norme tributarie, irrilevante se l'ordinamento non apprestava alcun rimedio, ovvero che assumeva rilievo solo se l'ordinamento consentiva al Fisco di reagire, mentre il contrasto all'elusione era da riferirsi a fattispecie delimitate. Oggi invece si considera che il principio del *neminem laedere* dovrebbe essere riferito a tutela del diritto erariale alla corretta esecuzione dell'obbligazione tributaria. È assai difficile trovare solide basi giuridiche e definire una norma esplicita a contrastare fenomeni di "abuso del diritto", mentre l'interesse elusivo è conseguibile proprio attraverso il quadro delle norme positivamente disciplinate. Il contribuente sfrutta una smagliatura del sistema per ottenere vantaggi fiscali non previsti, cosicché l'elusione fiscale dipende dall'esistenza stessa delle leggi, che pertanto possono essere aggirate o utilizzate in modo improprio in ogni campo del diritto.

## Abuso del diritto e giurisprudenza comunitaria. Leading cases.

La giurisprudenza europea ricorre già negli anni '70 al concetto di "abuso del diritto" con il caso C-33/74, *Van Binsbergen*<sup>2</sup>. La sentenza stabilisce il principio dell'esistenza di un divieto di «aggirare» le norme degli ordinamenti degli Stati membri attraverso l'esercizio dei diritti europei, più esattamente delle libertà riconosciute dai Trattati europei<sup>3</sup>.

La Corte seguì questo orientamento qualche anno dopo in un caso riguardante la libertà di stabilimento che rivendicava un cittadino olandese per svolgere la professione di idraulico nel suo paese, sulla base di qualifiche tecniche maturate in Belgio. In questo caso la Corte diede ragione alle autorità olandesi affermando che "non si può non tener conto dell'interesse legittimo che uno Stato membro può avere per impedire che, gra-

zie alle possibilità offerte dal Trattato, taluni suoi cittadini tentino di sottrarsi abusivamente all'imperio delle leggi nazionali in materia di preparazione professionale."<sup>4</sup>

Il divieto dell'abuso del diritto ha trovato applicazione anche in materia di libera circolazione dei lavoratori e dell'applicazione dei regimi di sicurezza sociale. Il caso era sorto perché i componenti di una famiglia italiana, impiegati in Germania, in occasione delle vacanze estive in Italia, presentavano "sistematicamente" regolari certificati medici con cui rimandavano il rientro sul lavoro. La Corte di Giustizia<sup>5</sup> affermò che "il datore di lavoro poteva fornire elementi probatori che consentiranno, eventualmente, al giudice nazionale di accertare la sussistenza di un comportamento abusivo o fraudolento" del lavoratore.

In materia di libertà di circolazione delle merci va ricordato il caso *Emsland-Stärke*: la società tedesca *Emsland-Stärke*<sup>6</sup> esportava in Svizzera alcuni prodotti, ottenendo dalle autorità doganali nazionali i relativi ristorni. Quindi re-importava in un paese comunitario la stessa merce, versando i relativi dazi doganali, ma in misura meno della metà dei ristorni. Tutto ciò avveniva nel rispetto formale del regolamento CEE n. 2730/1979 perché l'ottenimento dei ristorni era possibile con la dimostrazione che la merce avesse "lasciato il territorio geografico della Comunità" e fosse stata "importata in un paese terzo", ovvero fossero state "espletate le formalità doganali di immissione in consumo nel paese terzo".

In questo caso il divieto di abuso si riferisce al diritto doganale europeo e non tanto alle libertà fondamentali e la sentenza della Corte di Giustizia si sostanzia su tre elementi:

- contrarietà all'obiettivo perseguito dalla disciplina comunitaria;
- artificiosità delle operazioni;
- ottenimento di un vantaggio finanziario.

La rilevanza delle libertà comunitarie si riflette anche nel campo delle imposte dirette come nel caso *Schumacher* C 279/03. Un residente belga prestava l'unica sua attività di dipendente in Germania e il suo reddito era tassato nel paese della fonte. Per il Belgio il cittadino aveva assolto il suo dovere tributario, non doveva né poteva presentare dichiarazione dei redditi, ma in tal modo non poteva dedurre le spese deducibili. Chiedeva alla Corte di Giustizia se fosse violata la libertà di circolazione delle persone in quanto nella sua situazione di non residente subiva un

pregiudizio nella determinazione della base imponibile. La Corte ha dato ragione al contribuente e la Germania ha cambiato la sua norma, introducendo la figura del *residente virtuale*.

Molte sentenze riguardano la violazione dell'art. 49 - libertà di stabilimento - che è sostanzialmente una libertà di movimento. Un cittadino deve poter aprire un'impresa senza che lo Stato d'origine ostacoli l'uscita mentre quello di destinazione non deve ostacolare l'ingresso.

In materia di libertà di stabilimento si ricorda il famoso caso *Cadbury Schweppes* C-196/04. La società-madre inglese costituisce una società in Irlanda nei *docks* di Dublino dove non è tassata.<sup>7</sup> Il fisco inglese assoggetta quindi la società madre ad imposta eccedendo l'elusione fiscale, facendo leva sul fatto che la controllata non era operativa, ma puramente strumentale all'ottenimento di vantaggi fiscali, tanto che i movimenti e i conti della controllata irlandese erano tutti in GB. La Corte di Giustizia affermò che la controllata era teoricamente legittima, ma nello specifico la situazione contrastava con la protezione dall'abuso del diritto. Infatti la controllata era puramente strumentale, senza effettiva operatività e quindi ragione economica e pertanto non c'era l'esercizio effettivo della libertà e neppure quindi la sua tutela. La "violazione" della libertà era giustificata e proporzionale in quanto la società non aveva sostanza economica.

L'abuso del diritto infatti era dato da un esercizio del diritto senza causa, puramente formale e vuoto. Il caso *Halifax* (causa C-255/02) è rilevante ai fini della definizione del c.d. "abuse test". In *Halifax* la costruzione artificiosa è destinata a spostare l'IVA sugli acquisti della società madre che operava in regime di esenzione, in capo ad altre società del gruppo che potevano detrarla. La Corte di Giustizia integra le indicazioni relative al caso *Emsland-Stärke*, aggiungendo che l'aggiramento della norma e l'artificiosità delle operazioni risultava da un insieme di elementi oggettivi<sup>8</sup>.

## Abuso del diritto e giurisprudenza della Corte Cassazione

Fino all'entrata in vigore dell'art. 37 bis, nel 1997, la giurisprudenza italiana era orientata al disconoscimento fiscale delle sole operazioni elusive esplicitamente previste da una legge dello Stato, ripudiando tesi sostanzialmente fondate su generiche istanze di abuso del diritto o di equità contributiva. Gli orientamenti della Cassazione si possono riportare a quattro fasi:

SEGUE A PAGINA 16

<sup>1</sup> VI Seminario di studi su questioni sostanziali e processuali di diritto tributario. Torino 22/04/2009

<sup>2</sup> Corte di giustizia, sentenza 3 dicembre 1974, J.H.M. Van Binsbergen v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, in Racc., p. 1299.

<sup>3</sup> Andrea Bellacín e Gianluigi Bizzioli, *L'abuso del diritto tributario: profili internazionali ed europei*, pag 200

<sup>4</sup> Sentenza 7 febbraio 1979, C-11/78, Knoors, Racc. I-399

<sup>5</sup> Sentenza 2 maggio 1996, C-206/94, Paletta II, Racc. I-2357

<sup>6</sup> Sentenza 14 dicembre 2000, C-110/99, *Emsland-Stärke*, Racc. I-11569

<sup>7</sup> Due modelli teorici di c.f.c.: il primo di generazione USA è detto *jurisdictional approach* che assoggetta a tassazione le rendite derivanti da paesi black list, mentre il modello inglese, o *transactional approach*, è conforme a tutti i territori quando il livello di tassazione è inferiore del 66% di quello inglese.

<sup>8</sup> P. Pistone, *Il divieto di abuso come principio del diritto tributario comunitario e la sua influenza nella giurisprudenza tributaria nazionale*, in *Elusione e abuso del diritto tributario - Quaderni della Rivista di Diritto Tributario* n. 4, Giuffrè ed. Milano, 2009

# Abuso del diritto in materia fiscale

SEGUE DA PAGINA 15

1. Con il consolidarsi degli indirizzi della Corte di Giustizia Europea su comportamenti abusivi anche in materia fiscale, la Cassazione nel 2005 risolve il problema sostenendo la nullità di operazioni di *dividend washing*<sup>9</sup> e *dividend stripping* su basi civilistiche, per difetto di causa contrattuale ex art. 1418 cc. La Suprema Corte rileva l'abuso del diritto nella nullità dei negozi per mancanza di causa.

2. Nel 2006 la Cassazione<sup>10</sup> sposta l'accento sull'esistenza di un principio generale di derivazione comunitaria. Facendo leva in maniera esplicita proprio sulla sentenza della Corte di Giustizia sul caso Halifax, afferma "pur non esistendo nell'ordinamento fiscale italiano una clausola generale antielusiva, non può negarsi l'emergere di un principio tendenziale, desumibile dalle fonti comunitarie e dal concetto di abuso del diritto elaborato dalla giurisprudenza comunitaria, secondo cui non possono trarsi benefici da operazioni intraprese ed eseguite al solo scopo di procurarsi un risparmio fiscale". La Suprema Corte, riferendosi ai comportamenti dei contribuenti nei confronti del fisco, accanto a quelli fisiologici e patologici, rileva l'esistenza di comportamenti formalmente corretti, ma strumentali ai soli fini fiscali, definendoli, per contrapposizione rispetto a quelli fisiologici di "legittimo risparmio d'imposta" e patologici di "frode fiscale", come "una sorta di tertium genus in dipendenza del comportamento abusivo ed elusivo del contribuente volto a conseguire il solo risultato del beneficio fiscale".

Muovendosi su questa linea la Suprema Corte con la sentenza 21221 del 2006 consolida questo nuovo indirizzo, abbandonando la via della nullità civilistica, definisce come "abusiva" le operazioni compiute essenzialmente per il conseguimento del solo vantaggio fiscale, e come abuso del diritto il perseguire uno scopo che travalica la finalità per il quale il diritto è riconosciuto dall'ordinamento. In tal modo si superano i limiti di protezione del diritto.

3. Con le pronunce delle Sezioni Unite del dicembre 2008<sup>11</sup> la Cassazione modifica ancora il proprio orientamento, per cui l'abuso viene fatto derivare dai principi di capacità contributiva contenuti nell'art. 53 della Costituzione, per i quali "non è lecito utilizzare abusivamente e cioè per un fine diverso da quello per il quale sono state create, norme fiscali di favore."

La Suprema Corte affronta il concetto di abuso di diritto definendolo "utilizzo distorto, pur se non contrastante con alcuna disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio fiscale, [quale] indebito vantaggio, [in mancanza di] ragioni economicamente apprezzabili diverse dalla mera aspettativa di quel risparmio".

Il principio del divieto di abuso del diritto non sarebbe in contrasto con la riserva di legge in materia tributaria di cui all'art. 23 della Costituzione in quanto il riconoscimento di un generale divieto di abuso del diritto nell'ordinamento tributario non si tradurrebbe nell'imposizione di

ulteriori obblighi patrimoniali non derivanti dalla legge, bensì nel disconoscimento degli effetti abusivi di negozi posti in essere al solo scopo di eludere l'applicazione di norme fiscali.

Secondo la Cassazione, per configurare un abuso del diritto fiscale non è necessario "il presupposto della frode. È sufficiente un uso improprio o ingiustificato di uno strumento giuridico legittimo, utilizzato alla luce del sole, che consenta però di eludere l'applicazione di un regime fiscale proprio dell'operazione-presupposto di imposta."

L'evoluzione giurisprudenziale<sup>12</sup> nel 2008 aggiunge due principi:

- non hanno efficacia nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria quegli atti posti in essere dal contribuente che costituiscono abuso del diritto;

- spetta al contribuente fornire la prova dell'esistenza di valide ragioni economiche alternative o concorrenti di carattere non meramente marginale o teorico.

4. Più recentemente la Cassazione in materia di "abuso" ha cominciato a riconsiderare e pretendere contenuti motivazionali, in quanto basare il concetto di abuso del diritto in campo fiscale facendo ricorso generico all'articolo 53 della Costituzione appare invero insufficiente. È il caso affrontato da una sentenza recente, la n. 10383 del 12 maggio 2011. L'Ufficio contestava la costituzione di una società appartenente ad un gruppo in una zona svantaggiata, ottenendone un beneficio fiscale. La Cassazione rigettava l'accertamento in quanto "risultava evidente che il perseguimento del risparmio fiscale concesso dal legislatore ad un insediamento in una zona svantaggiata costituisce scopo lecito dell'attività giuridica (oltre che economica)."

A parere dello scrivente il principio di capacità contributiva deve sostanzialmente in una norma applicativa, così come indicato dall'art. 23 della Costituzione. In altre parole l'abuso deve riferirsi non tanto ad un principio generico, ma alle finalità fiscali contenute nel sistema tributario, alle cui norme è affidato il compito di definire i vari indici della capacità contributiva stessa, attraverso la definizione delle condotte fiscalmente rilevanti, in ossequio all'esigenza di certezza giuridica, con onere di provare i presupposti sistemici dell'abuso a carico dell'Amministrazione Finanziaria.

Se un atto assolve ad una funzione coerente con la sua forma giuridica, pur in una variante che permetta un vantaggio fiscale, non deve subire censura alcuna di abuso e non si può che convenire che non vi sia aggiramento nel perseguire un risparmio d'imposta, utilizzando una norma, concorrenziale tra quelle ammesse dal sistema tributario e purché l'operazione abbia un contenuto economico effettivo ed apprezzabile. In tal caso gli atti posti in essere non saranno manchevoli di causa e i rilievi di convenienza fiscale sarebbero giuridicamente irrilevanti.

Come recita un famoso adagio espresso da Duca di Westminster nel 1936 davanti alla Camera dei Lord "nessuno è tenuto a costruire il proprio fienile in modo che il Fisco vi entri con il forcone più grosso."

## Contattate il redattore del vostro Ordine. Collaborate al giornale

### DIRETTORE RESPONSABILE

**Germano Rossi**  
Via Municipio 6/a, 31100 TREVISO  
Tel. 0422-583200 Fax 583033  
email rossi@advisagroup.it

### VICE DIRETTORE

**Ezio Busato**  
Piazza De Gasperi, 12 - 35131 PADOVA  
Tel. 049-655140 Fax 655088  
email info@studiobusato.it

### BASSANO DEL GRAPPA

**Michele Sonda**  
Via Ca' Dolfin, 37 - 36061 BASSANO (VI)  
Tel. 0424 - 228106 Fax 232654  
email michele.sonda@catena-sonda.it

### BELLUNO

**Alessandro Bampo**  
Via Garibaldi, 3 - 32100 BELLUNO  
Tel. 0437-941019 Fax 943160  
email alessandro.bampo@bampo.it

### BOLZANO

**Monica Ponticello**  
Via Duca d'Aosta 101/A - 39100 BOLZANO  
Tel. 0471-272292 Fax 400081  
email m.ponticello@rolmail.net

### GORIZIA

**Davide David**  
Via Galvani, 18 - 34074 MONFALCONE (GO)  
Tel. 0481-790015 Fax 795425  
email david@tmgcommercialisti.it

### PADOVA

**Ezio Busato**  
Piazza De Gasperi, 12 - 35131 PADOVA  
Tel. 049-655140 Fax 655088  
email info@studiobusato.it

### PORDENONE

**Eridania Mori**  
Via G. Cantore, 21 - 33170 PORDENONE  
Tel. 0434-541790 e Fax 030193  
email eridmori@tin.it

### Emanuela De Marchi

Via XXIV Maggio, 3 - 33072 CASARSA (PN)  
Tel. 0434-871020 Fax 86111  
email emanuela.demarchi@carusoedemarchi.it

### ROVIGO

**Filippo Carlin**  
Via Mantovana, 86 - 45014 PORTO VIRO (RO)  
Tel. 0426 321062 fax 323497  
email filippocarlin@studiocla.it

### TRENTO E ROVERETO

**Silvia Decarli**  
Corso Buonarroti, 13 - 38122 TRENTO  
Tel. e Fax 0461- 835949  
email silvia.decarli@studiouber.com

### TREVISO

**Germano Rossi**  
Via Municipio 6/a, 31100 TREVISO  
Tel. 0422-583200 Fax 583033  
email rossi@advisagroup.it

### TRIESTE

**Matteo Montesano**  
Via San Nicolò, 10 - 34121 TRIESTE  
Tel. 040 - 6728511 Fax 775503  
email matteomontesano@finpronet.com

### UDINE

**Guido Maria Giaccaja**  
Via Roma, 43/11D - 33100 UDINE  
Tel. 0432 - 504201 Fax 506296  
email giaccajag@arkimede.it

### VENEZIA

**Luca Corró**  
Via Brenta Vecchia, 8 - 30174 MESTRE (VE)  
Tel 041-971942 Fax 980015  
email luca.corro@corrolepscky.it

### VERONA

**Claudio Girardi**  
Via Sommacampagna, 63/A - 37137 VERONA  
Tel. 045 - 596450 Fax 591411  
email girardi.claudio@avpassociati.it

### VICENZA

**Adriano Cancellari**  
Via degli Alpini, 21  
36040 TORRI DI QUARTESOLO (VI)  
Tel. 0444-381912 Fax 381916  
email cancellari@euraudit.it

### WEB MANAGER

**Maria Ludovica Pagliari**  
Via Paruta 33A 35126 PADOVA  
Tel. e fax 049 757931  
email commercialistaveneto@giornatedeltriveneto.org

<sup>9</sup> Sentenze n. 20398 del 21.10.2005 e 22932 del 14.11.2005. Il *dividend washing* consiste in una cessione e successivo riacquisto di azioni da parte di un soggetto non residente ad uno residente in quanto quest'ultimo godeva di un credito d'imposta e computare eventuali minusvalenze. Con il *dividend stripping* si ottengono gli stessi risultati a mezzo di una cessione del diritto di usufrutto.

<sup>10</sup> Sentenze Cassazione 5.5.2006 n. 10352 e 10353

<sup>11</sup> Sentenze n. 30055,30056 e 30057 del 23 dicembre 2008

<sup>12</sup> Sentenza Cassazione 16.1.2008 n. 10257. Vedasi anche M. Beghin, *Evoluzione e stato della giurisprudenza tributaria: dalla nullità negoziale all'abuso del diritto nel sistema impositivo nazionale*, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè Ed. Mi, 2009



## ABUSO DEL DIRITTO / 2

# Elusione e abuso del diritto: alcune riflessioni sui profili sanzionatori

## L'art. 37 bis come norma procedimentale

L'art. 37 bis del D.P.R. 600/73 è stato oggetto di un combattuto contrasto dottrinale in relazione alla sua natura: si tratta di una norma procedimentale o sostanziale? La risposta non rappresenta lo sterile soddisfacimento di un quesito accademico in quanto la natura della norma in commento comporta effetti anche a fini sanzionatori. La dottrina maggioritaria si è convinta che il fatto che la disciplina in questione ponga dei vincoli all'azione amministrativa dalla quale non sono ricavabili effetti vincolanti per il contribuente in relazione alla dichiarazione del reddito, l'art. 37 bis sia una norma procedimentale (e quindi non sostanziale). La dichiarazione dei redditi infatti accoglie in sé, in relazione alle operazioni potenzialmente elusive indicate al comma terzo del citato art. 37 bis, una esternazione di scienza che non collide con l'aspetto formale dell'operazione conseguente all'effettuazione di quegli atti potenzialmente elusivi, i quali, seppur formalmente corretti, potrebbero, senza valide ragioni economiche, aggirare obblighi o divieti dell'ordinamento tributario.

## L'abuso del diritto

Il concetto di "abuso del diritto", invece, nasce curiosamente come eccezione di illegittimità rilevabile in qualunque momento del processo dal giudice, anche senza una precisa istanza di parte (e quindi d'ufficio). In definitiva, in ogni stato e grado del processo (addirittura anche per la prima volta presso il supremo giudice di legittimità) può essere eccepito il vizio di abuso del diritto. D'altro canto l'uso che gli uffici ne hanno fatto ha lasciato lo spazio a veri e propri abusi "dell'abuso del diritto", il quale viene utilizzato quale "evergreen" motivazionale ogni volta in cui l'Amministrazione si trova di fronte a fattispecie asseritamente antieconomiche, ma produttive di, anche limitati, effetti fiscali dannosi per l'erario. Si tratta, quindi, di una fattispecie di natura assolutamente residuale nel senso che l'eccezione di abuso del diritto, e quindi di riflesso il divieto di abuso, rappresenta un elemento ultimo, nel catalogo delle ipotesi "elusive" che va a coprire tutti quegli spazi non adeguatamente presidiati dall'art. 37 bis del D.P.R. 600/73. La differenza tra i due istituti è fondamentale: il primo è norma precettiva, nel senso che le fattispecie elusive sono specificamente indicate nella loro forma ed estensione e l'elenco non può essere dilatato in sede accertativa (elenco tassativo). L'abuso del diritto invece non prevede categorie predefinite, ma rappresenta una sorta di fattispecie pervasiva e trasversale tra le imposte, nonché elemento immanente nel nostro ordinamento tributario. In definitiva, il sistema tributario è permeato dal divieto di abuso del diritto. Sotto il profilo genetico, il divieto di abuso del diritto nasce con la sentenza della Corte di Cassazione n. 22932 del 14/11/2005 (ben prima quindi della nota sentenza Halifax della Corte di Giustizia Europea, risalente al 2006), quando i

MICHELE SONDA  
Ordine di Bassano del Grappa

supremi giudici, trattando un caso di costituzione e cessione del diritto di usufrutto su azioni, evocarono per la prima volta nel panorama giurisprudenziale tributario italiano il concetto di abuso del diritto. In particolare, essi precisarono che: "col negozio posto in essere la O. non conseguiva alcun vantaggio economico, in quanto corrispondeva alla società straniera titolare un valore economico pari, se non inferiore, a quello che avrebbe conseguito. Tale squilibrio tra prestazioni era reso, sul piano economico, ancora più evidente quando la società titolare conservava l'esercizio del diritto di voto, ma restava sempre evidente anche nell'altra ipotesi, nella quale il diritto di voto era funzionalizzato alla percezione del dividendo nella misura prevista. A ciò si aggiunga l'inserimento di clausole destinate ad impedire che l'usufruttuario percepisse dividendi d'importo inferiore a quello anticipato, corrispondente a quello da percepire. Infine sono di particolare rilievo, al fine di escludere qualunque valida ragione economica dell'operazione, i tempi in cui la O. poteva esercitare il diritto di recesso e quelli in cui tale diritto era stato in concreto esercitato. Tale mancanza di ragione, che investe nella sua essenza lo scambio tra le prestazioni contrattuali, costituisce, prima ancora che indizio di simulazione oggettiva o interposizione fittizia, un difetto di causa, il quale dà luogo a nullità del contratto (tipico) di costituzione o traslazione di usufrutto perché dallo stesso non consegue per l'usufruttuario alcun vantaggio economico. Per parafrasare un'autorevole dottrina, le parti non possono trasferire beni soltanto per trasferirli e cioè senza perseguire uno scopo economico, che deve dare l'impronta giuridica alla volontà contrattuale. Secondo la giurisprudenza della Corte (si vedano, in particolare, le sentenze n. 12401/92 e 5917/99), l'accertamento dell'esistenza dell'elemento causale, definito come scopo economico - sociale, deve essere effettuato sul negozio o sui negozi collegati, nel loro complesso, e non con riferimento alle singole prestazioni. Pertanto, per verificare l'esistenza della giustificazione socio - economica del negozio occorre valutare le attribuzioni patrimoniali nella loro reciproca connessione. Nella specie, quindi, l'esistenza della causa del contratto deve essere ricercata, non solo nel fatto che una parte ottenga anticipatamente, e a condizioni non di mercato, una somma pari a futuri dividendi, ma nello scambio di tale attribuzione con un adeguato vantaggio ottenibile dall'altra parte; in altre parole, nell'equivalenza delle prestazioni o nella ragione giustificativa di ciascuna prestazione.....Deve, inoltre, rilevarsi che la stessa difesa della ricorrente non ha allegato l'esistenza di concre-

te ragioni economiche, limitandosi a sostenere, sotto diversi profili, la liceità dell'operazione, pur se volta all'esclusivo fine di conseguire un risparmio d'imposta." Per la Corte di Cassazione, pur non esistendo nell'ordinamento fiscale italiano una clausola generale antielusiva, non può negarsi l'emergenza di un principio secondo cui non possono trarsi benefici da operazioni intraprese ed eseguite al solo scopo di procurarsi un risparmio fiscale.

## Rapporto tra elusione e abuso del diritto

Come già detto l'elusione e l'abuso del diritto sono fattispecie che convivono nel panorama dei comportamenti "patologici" affliggenti il sistema tributario italiano. La seconda però è di portata più generale rispetto l'elusione fiscale, poiché discendendo dall'art. 53 della Costituzione è un principio applicabile a tutte le imposte. L'art. 37 bis del D.P.R. 600/73 invece è norma "perfetta", prospettante una casistica tassativa delle fattispecie, nonché garanzie procedurali a tutela del contribuente (contraddittorio, a pena di nullità dell'accertamento, e divieto di riscossione in pendenza di giudizio). La dottrina ritiene che, nel caso in cui venga evocato l'abuso del diritto, se si tratta di una delle fattispecie tassativamente indicate nell'art. 37 bis, l'ufficio non possa evitare di applicare le cautele precedentemente individuate nella citata norma di legge. Si consideri comunque che il catalogo è molto ampio e quindi è ragionevolmente difficile che l'operazione contestata di abuso del diritto non ne faccia parte, con conseguente beneficio in termini di applicabilità delle previsioni del comma 4 dell'art. 37 bis.

## I profili sanzionatori

E' importante domandarsi a questo punto, in relazione all'art. 37 bis del D.P.R. 600/73, se la punibilità amministrativa prima, e penale poi, possa essere connessa al mancato rispetto di una norma meramente procedimentale (come appunto quella a presidio dell'elusione fiscale). La questione può essere risolta facendo riferimento a quanto disposto dall'art. 1, comma secondo, del D.Lgs. 471/97 rubricato: "Violazioni relative alla dichiarazione delle imposte dirette". La norma appena richiamata recita, al secondo comma, quanto segue: "Se nella dichiarazione è indicato, ai fini delle singole imposte, un reddito imponibile inferiore a quello accertato, o, comunque, un'imposta inferiore a quella dovuta o un credito superiore a quello spettante, si applica la sanzione amministrativa dal cento al duecento per cento della maggior imposta o della differenza del credito. La stessa sanzione si applica se nella dichiarazione sono esposte indebite detrazioni d'imposta ovvero indebite deduzioni dall'imponibile, anche se esse sono state attribuite in sede di ritenuta alla fonte".

## Profili sanzionatori

SEGUE DA PAGINA 17

Per tutti i ragionamenti precedentemente svolti si dovrebbe propendere per la non applicabilità della sanzione amministrativa di fronte a un caso di elusione fiscale, anche se la prassi dell'Amministrazione fiscale è purtroppo di tutt'altro avviso (e così i giudici tributari). La questione è ancora più delicata in campo penalistico. In questo caso il collegamento tra elusione ed elemento soggettivo dell'ipotetica fattispecie criminosa, presupposto necessario per l'irrogazione della pena, è ancora più sfumato. Sul punto la giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, sez.II, n. 7739 del 28/2/2012) è giunta alla conclusione che, ai fini penali, assume rilievo l'elusione fiscale solo se vi sia la violazione di una specifica norma antielusiva. Meno recentemente invece la stessa Corte di Cassazione (sentenza n. 26723 del 18/03/2011) aveva stabilito che ci si trova di fronte all'illecito penale, nel caso di elusione/abuso del diritto, con riferimento all'operare delle disposizioni dell'art. 4, del D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74 (fattispecie della dichiarazione infedele, al superamento dei limiti quantitativi in quella sede indicati). Il reato quindi sarebbe configurabile anche in presenza di una condotta elusiva rientrante tra quelle previste dall'art. 37 bis del D.P.R. 600/73 quando tale condotta, risolvendosi in atti e negozi non opponibili all'Amministrazione Finanziaria, comporti una dichiarazione infedele per la mancata esposizione degli elementi attivi nel loro effettivo ammontare. Secondo la giurisprudenza più stagionata quindi gli ambiti penali all'interno del quale ricercare il reato in riferimento a condotte elusive sono quelli ex art. 4, dichiarazione infedele, e 5, omessa dichiarazione, del D.Lgs. 74/2000.

La più recente sentenza n. 7739 del 2012, già citata precedentemente, va a precisare, in maniera non equivoca, quando l'elusione fiscale potrebbe essere foriera di conseguenze penali. Viene in particolare fissato il principio giuridico secondo cui *"non qualunque condotta elusiva ai fini fiscali può assumere rilevanza penale, ma solo quella che corrisponde ad una specifica ipotesi di elusione espressamente prevista dalla legge"*. Solo così il contribuente può essere messo in condizione di tenere conto, nel momento in cui redige la dichiarazione dei redditi, del complessivo sistema normativo tributario, al cui interno saranno rinvenibili i precetti delle specifiche disposizioni antielusive. Più precisamente i giudici rilevano che: *"in altri termini, nel campo penale non può affermarsi l'esistenza di una regola generale antielusiva, che prescindendo da specifiche norme antielusive, così come, invece, ritenuto dalle citate Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione, mentre può affermarsi la rilevanza penale di condotte che rientrano in una specifica disposizione fiscale antielusiva."* Un elemento che tende ad avvalorare la soluzione dei giudici di legittimità appena richiamata può essere rinvenuto nella logica repressiva sottesa alla riforma del D.Lgs. 74/2000.

Questa, con una scelta radicalmente diversa rispetto al pregresso modello di legislazione penale tributaria, ha inteso abbandonare il "modello del reato prodromico", con il quale veniva punita anche la fase "preparatoria" dell'evasione d'imposta, mentre la nuova disciplina attua una strategia volta a favorire il recupero alla fattispecie penale tributaria del momento di effettiva offesa degli interessi dell'erario (momento dichiarativo), con la conseguenza di negare la rilevanza penale autonoma delle violazioni poste in essere a monte della dichiarazione dei redditi.

# La corvée fiscale

GIUSEPPE REBECCA

Ordine di Vicenza

**C**he strano destino ha il cittadino italiano, da qualche anno. Invece di avere al suo servizio le istituzioni, come si penserebbe, visto che le paga, tra l'altro sempre di più, spesso si trova lui stesso ad essere al servizio delle istituzioni. Proprio il contrario di come dovrebbe essere. E questo nostro servizio alle istituzioni è pagato sia in natura che con denaro.

In natura era offerto, fino a qualche anno fa, il servizio militare; con denaro si pagano invece le imposte. Ma c'è un nuovo pagamento in natura sempre più diffuso, un pagamento forse un po' subdolo, pagamento che non si percepisce nella sua intierezza, ma che è egualmente gravoso e pesante.

Si tratta della corvée fiscale. Ci riferiamo a tutti gli adempimenti che l'Amministrazione Finanziaria negli anni ha posto a carico dei contribuenti, di tutti i contribuenti, privati e imprese, per semplificare e alleggerire il lavoro dell'Amministrazione stessa, non certamente quello dei cittadini. Si tratta di un semplice travaso di compiti, che comporta il verificarsi di situazioni al limite dell'assurdo; il cittadino paga per un servizio che poi si ritrova in parte a svolgere personalmente. È evidente che qualcosa non va.

Ci riferiamo in particolare alle dichiarazioni fiscali, una volta digitalizzate a cura dell'Amministrazione Finanziaria; ora la digitalizzazione è invece a carico del cittadino che deve anche provvedere al loro invio telematico. Lo stesso dicasi per i dati del catasto e per la registrazione degli atti, per i quali, ad esempio, ricordiamo il nuovo software "Siria", che consente al cittadino di registrare autonomamente il proprio contratto di locazione, senza far "perdere tempo" ai funzionari dell'Agenzia delle Entrate.

Abbiamo poi le ritenute fiscali, i contributi e l'IVA che versano imprese e professionisti: sono un servizio per lo Stato, gratuito, anche se si rischiano sanzioni per possibili errori. Per fortuna che ogni tanto l'Amministrazione Finanziaria ci fornisce delle poderose circolari che spiegano cosa debba fare il contribuente; peccato che a volte questi chiarimenti arrivino però dopo le scadenze o comunque in ritardo. È il caso, per esempio, della recente circolare in materia di rimborsi IRES legati alla deducibilità dell'IRAP riferita al costo del personale dipendente. L'emanazione di una circolare esplicativa sarebbe forse stata più utile prima dell'invio, da parte della quasi totalità dei contribuenti, delle istanze di rimborso. Ma evidentemente l'Amministrazione Finanziaria o non ha tempo, o non ha le competenze o non gliene importa nulla, dei contribuenti.

**A**i tempi feudali il vassallo rendeva la sua prestazione al signore feudale, di norma con giornate di lavoro gratuito. Il sistema delle *corvée* assicurava dei vantaggi sia per il signore feudale, che così poteva disporre di forza di lavoro gratuitamente, sia per il vassallo, che aveva il vantaggio di poter pagare fitti ed imposte con il lavoro e non con il denaro. Ma torniamo ai nostri giorni. Inizialmente erano solo le dichiarazioni dei redditi; chi ha qualche anno, si ricorderà le allora semplici dichiarazioni fiscali compilate a mano con i fogli a ricalco. Ora si devono utilizzare programmi (costosi, e sempre in continua evoluzione) fornendo migliaia di dati già in formato elettronico, pronti per l'uso. Programmi, computer, aggiornamento sono forniti gratis dai contribuenti e da chi li assiste. Ora, con il redditometro vanno dichiarate auto e beni dati in beneficio ai soci (per questi ultimi, ricordiamo che l'Amministrazione Finanziaria vuole una nuova e apposita comunicazione contenente anche indicazioni che vanno oltre lo spirito della norma).

L'esercito dei 100.000 segugi italiani (circa 60.000 finanziari e 35.000 dipendenti dell'Amministrazione Finanziaria) ha di fatto arruolato anche 5 milioni di volontari coatti, le aziende e i privati. Tanto, non costano proprio nulla, e se sbagliano non servono richiami o lettere, si applicano immediatamente le sanzioni, e si guadagna anche un po', senza aver fatto nulla.

Tutti a fornire alla Pubblica Amministrazione dati di terzi.

*Dulcis in fundo*, situazione assurda ed irrealistica, eppure non ancora sufficientemente criticata, è la questione della responsabilità solidale di chi appalta, in qualsiasi campo.

Tocca a chi appalta controllare l'appaltatore, chissà poi perché. E anche qui, gratis e sanzioni se si sbaglia. Ci vorrebbe più serietà, da parte dell'Amministrazione Pubblica, e più presa di coscienza da parte dei cittadini, sempre più tartassati, in tutti i sensi; e nelle condizioni di non poter nemmeno protestare. E quindi, tutto sommato, è fin troppo facile abusarne.

Elenchiamo solo qualcuna delle procedure di controllo che sono state delegate ai cittadini/contribuenti: elenchi Intrastat, comunicazioni black list, lettere di intento, beni ai soci (comunicazione continuamente prorogata perché l'Amministrazione Finanziaria stessa ancora non sa esattamente cosa chiedere ai cittadini), nuovo elenco clienti-fornitori (noto anche come "spesometro" che, per l'anno 2012, richiederà, chiaramente a pagamento, l'aggiornamento dei software delle imprese, software già obsoleti, nonostante siano stati acquistati nel 2011 appositamente per tale adempimento, quindi doppia spesa senza alcun riguardo), erogazioni liberali, spesometro (operazioni regolate con moneta elettronica), archivio rapporti finanziari - comunicazioni "ordinarie", archivio rapporti finanziari - nuova comunicazione saldi e movimentazioni, responsabilità solidale, compensazioni IVA. C'è chi ne ha a uffa, oramai. Le *corvée* sono decisamente troppe, e prima o poi la protesta monterà.

Non siamo nel medioevo, e ci si trova in una strana situazione, con l'inversione dei ruoli: il cittadino al servizio dello Stato, quando dovrebbe essere esattamente il contrario.

Il cittadino/contribuente è troppo paziente e al momento non ha ancora preso piena coscienza dell'abuso nei suoi confronti.

EUROPA

# Costi e benefici dell'integrazione economica e monetaria europea

(ovvero, perché l'Italia non deve uscire dall'Euro)

**I**n questo periodo si parla molto dell'ipotesi di fuoriuscita dell'Italia dall'euro. Ho ritenuto utile approfondire l'argomento per capire se sussistano o meno – da un punto di vista squisitamente economico – le condizioni per sostenere questa ipotesi.

Mentre tentavo di fare chiarezza sul punto, mi sono imbattuta casualmente in un paper preparato per il corso "Integrazione economica europea" tenuto dal prof. Pier Carlo Padoan<sup>1</sup> nell'ambito del Master in Studi Europei del Collegio d'Europa di Bruges (Belgio), frequentato nel 1998-1999.

Lo riporto di seguito integralmente (opportuna-mente tradotto dall'inglese), per poi trarre alcune considerazioni sulla situazione italiana, il suo rapporto con l'Europa e l'opportunità odierna di abbandonare l'Euro.

**L'**Italia rappresenta – tra gli Stati Membri dell'Unione europea (UE) – un caso particolare nel processo di integrazione. Sebbene si trovasse in una situazione di svantaggio rispetto all'entrata nel mercato comune europeo (MEC)<sup>2</sup> prima e nell'Unione economica e monetaria (UEM)<sup>3</sup> poi, l'Italia è riuscita a non mancare questi storici appuntamenti. L'Italia ha infatti compreso che i costi della non partecipazione sono maggiori dei costi della partecipazione.

Analizzerò in primo luogo il MEC e il processo di integrazione commerciale, concentrando l'attenzione sulla posizione competitiva delle imprese italiane nell'UE. Discuterò quindi dei costi e benefici dell'allargamento a Est del-

SILVIA DECARLI  
Ordine di Trento e Rovereto

*l'Unione europea e delle possibili conseguenze sull'occupazione. Infine, mi focalizzerò sull'integrazione monetaria.*

*Nel contesto del mercato comune europeo, il sistema produttivo italiano è costituito prevalentemente da piccole e medie imprese.<sup>4</sup> Questo sistema è caratterizzato da:*

1. *produzione di beni tradizionali, a basso valore aggiunto;*
2. *economia statica, ovvero inesistente adattamento ai cambiamenti e bassa (propensione all') innovazione.*

*Fino a tempi recenti, l'Italia si è sempre ripresa da periodi di crisi economica attraverso lo strumento del "tasso di cambio" (ovvero, svalutazione). Ora che l'Unione economica e monetaria è stabilita, l'uso di questo strumento non è più ammesso, quindi non più possibile. Ciò nonostante, aver abbandonato il "tasso di cambio" quale strumento di politica economica non sembra rappresentare una perdita, né uno svantaggio, dato che, per contro, l'integrazione ha condotto ad una maggiore specializzazione regionale. E in un contesto di specializzazione regionale, l'uso del "tasso di cambio" in caso di shock asimmetrici non costituisce uno strumento adeguato in quanto incide indiscriminatamente sull'intero sistema paese e non solo sulla regione interessata. In questa nuova situazione, la competitività del nostro sistema produttivo dipenderà dunque dalla capacità*



Pier Carlo Padoan, OCSE

*delle nostre imprese di adattarsi ai cambiamenti del mercato europeo ed internazionale.*

*Per mantenere una posizione competitiva<sup>5</sup> in un'Europa integrata, flessibilità e innovazione<sup>6</sup> costituiscono due elementi fondamentali. Alcune azioni in questa direzione sono già emerse, come ad esempio concentrazioni geografiche della produzione (i cosiddetti distretti produttivi)<sup>7</sup>. Ma altre azioni ed iniziative devono ancora essere assunte. Penso ad esempio ad un ulteriore allargamento del mercato, ad una maggiore flessibilità dei fattori economici produttivi (lavoro e capitale), al reindirizzamento della produzione verso settori altamente specializzati<sup>8</sup> e all'internazionalizzazione delle PM<sup>9</sup>.*

*Il trend economico ha mostrato che l'Italia costituisce un sistema dalle grandi potenzialità, ma manca di una strategia per sfruttare appieno*

SEGUE A PAGINA 20

<sup>1</sup> Pier Carlo Padoan oggi è vice segretario generale e capo economista dell'OCSE; in passato è stato direttore esecutivo del Fondo Monetario Internazionale per l'Italia, nonché consulente della Banca Centrale Europea e della Commissione europea.

<sup>2</sup> Il mercato comune europeo da realizzare entro fine 1992, ai sensi del Atto Unico Europeo del 1986. Per un approfondimento, si veda: Armstrong K.A., Bulmer S.J., *The governance of the Single European Market*, Manchester University Press, 1998; Wallace H., Young A.R., *The Single Market: a New Approach to Policy*, in Wallace H., Wallace W. (eds), *Policy-making in the European Union*, 3rd Ed., Oxford University Press, Oxford, 1997, pp. 125-155; Jacquemin A., Sapir A. (eds), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford University Press, Oxford, 1991.

<sup>3</sup> Tsoukalis L., *Economic and Monetary Union: The primacy of High Politics*, in Wallace H., Wallace W. (eds), *Policy-making in the European Union*, 3rd Ed., Oxford University Press, Oxford, 1997, pp. 279-299.

<sup>4</sup> Bianchi P., Miller L.M., Bertini S., *The Italian SME Experience and Possible Lessons for Emerging Countries*, UNIDO, March 1997.

<sup>5</sup> Lanzara R., Gatti D., *Nuovi scenari e nuove frontiere competitive per le imprese minori*, Small Business/Piccola Impresa, Vol. 10, Fascicolo 2, 1997, pp. 25-55

<sup>6</sup> Zoltan A., Audretsch D. B., *Innovation and Small Firms*, MIT Press, Cambridge, MA, 1990; Audretsch D. B., *Innovation and Industry Evolution*, MIT Press, Cambridge, MA, 1995; Feldman M.P., Audretsch D.B., *Science-Based Diversity, Specialization, Localized Competition and Innovation*, European Economic Review, 43, 1999, pp. 409-429.

<sup>7</sup> Camagni R., Capello R., *Innovation and Performances of SMEs in Italy: The Relevance of Spatial Aspects*, in Fischer M., Suarez-Villa L., Steiner M., *Innovation, Networks and Localities*, Springer, 1999, pp. 181-214; Audretsch D. B., *Agglomeration and the Location of Innovative Activity*, Oxford Review of Economic Policy, 14(2), 1998, pp. 18-29; Cooke P., Boekholt P., Tödtling F., *Regional Innovation Systems: Designing for the Future*, TSER-Report (CEC), 1999; Jaffe A., Trajtenberg M., Henderson R., *Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations*, Quarterly Journal of Economics, 63, 1993, pp. 577-598.

<sup>8</sup> Eli B., Bound J., Machin S., *Implications of Skill-Biased Technological Change: International Evidence*, Working Paper no. 6166, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, 1997.

<sup>9</sup> Berra L., Piatti L., Vitali G., *The internationalization process in the small and medium sized firms: A case study on the Italian clothing industry*, Small Business Economics, Vol. 7, Issue 1, February 1995, pp. 67-75; Cafferata R., Genco P., *Competitività, informazione e internazionalizzazione delle piccole e medie imprese*, Il Mulino, Bologna, 1997; De Chiara A., Minguzzi A., *Servizi e competitività internazionale delle piccole e medie imprese*, Sinergie, n. 40, 1996, pp. 155-173; Onida F., *Quali prospettive per il modello di specializzazione internazionale per l'Italia?*, Economia Italiana, n. 3, 1999, pp. 573-629; Zucchella A., Maccarini M.E., *I nuovi percorsi di internazionalizzazione. Le strategie delle piccole e medie imprese italiane*, Giuffrè editore, Milano, 1999; Kohn T.O., *Small Firms as International Players*, Small Business Economics, 9(1), February 1997, pp. 45-51; Wagner J., *Exports, Firm Size, and Firm Dynamics*, Small Business Economics, 7(1), 1995, pp. 29-40.

# Costi e benefici dell'integrazione economica e monetaria europea

SEGUE DA PAGINA 19

queste potenzialità (cosiddetta "economia bloccata"). Non è dunque solo questione di ristrutturare il sistema (delocalizzazione), ma piuttosto di cambiare il modello di specializzazione (flessibilità e innovazione).<sup>10</sup>

Il "miracolo italiano" è terminato. Per essere competitivi si tratta ora di comprendere la natura irripetibile del passato e la necessità di cambiamento.

In questo contesto, il sistema produttivo delle PMI e la loro capacità di adattamento e possibilità di rilocalizzazione possono costituire un'opportunità eccezionale. La prospettiva del prossimo allargamento (ad Est) può amplificare le performance positive del "sistema Italia" in quanto offre l'opportunità di:

- aumentare l'export;
- delocalizzare la produzione (con conseguenti minori costi di produzione).

Per quanto riguarda poi il modello di specializzazione, qualche problema di competitività potrebbe sorgere in settori tradizionali (perché nei Paesi dell'Est i costi sono minori), ma non in settori ad elevata specializzazione in cui l'Italia ha un vantaggio comparato.

Tuttavia, il vantaggio sul lato dei costi (di produzione) che la delocalizzazione porta con sé accrescerà gli effetti negativi sul mercato del lavoro. Le strategie di delocalizzazione, infatti, non contribuiranno a ridurre la disoccupazione nazionale perché la forza lavoro sarà reclutata direttamente in loco (Est) dove il costo del lavoro è più basso.

Il problema della disoccupazione in Italia è però legato anche (per non dire soprattutto) alla decisione di partecipare all'Unione monetaria europea. I policy-maker erano ben consci del fatto che diminuire l'inflazione per garantire la stabilità dei prezzi avrebbe condotto, nel breve periodo, ad un aumento della disoccupazione<sup>11</sup>. La disoccupazione rappresenta dunque il prezzo da pagare per essere credibili (in termini monetari) all'interno dell'Unione economica e monetaria. Tuttavia, l'adozione di politiche del lavoro volte ad una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, sia in termini di mobilità che di salario, contribuirà nel lungo termine ad invertire il trend negativo di breve periodo e a contenere l'elevata frammentazione (lavoratori altamente specializzati vs lavoratori non specializzati) tipica del sistema italiano (problema che potrebbe essere ulteriormente accentuato dalla delocalizzazione ad Est).

Per quanto riguarda infine l'integrazione mo-

netaria, l'Italia ha affrontato e sostenuto sforzi notevoli per essere inclusa nell'Unione economica e monetaria con il primo gruppo, ovvero fin dall'inizio dell'avvio del processo. Risultati importanti sono stati raggiunti in questi ultimi anni in termini di inflazione, deficit pubblico e tassi di interesse. Ma il vero nodo era rappresentato dai due criteri di finanza pubblica da soddisfare: deficit e debito pubblico. E questo a causa dei problemi strutturali del nostro Paese. Questo ha evidenziato il bisogno di riforme strutturali per il Paese, quali il sistema pensionistico e gli interessi sul debito pubblico. Quest'ultimo aspetto appare come una soluzione particolarmente significativa (oltre che imprescindibile) in quanto permetterà di ridurre l'ammontare totale del debito (eliminando così il "circolo vizioso"<sup>12</sup>) e conseguentemente di poter beneficiare del tasso di interesse europeo, che è inferiore.

Ad oggi (leggi, allora 1999), il comportamento economico italiano è parso essere cambiato a sufficienza per poter rispettare le politiche fiscali e monetarie intraprese con l'UEM, orientate alla stabilità. E l'Italia è stata infine ammessa ad entrare nella moneta unica. In conseguenza di ciò, l'Italia può ora beneficiare di bassi tassi di interesse e bassa inflazione e, dal punto di vista prettamente politico, può godere di quella credibilità che ancora mancava fino a qualche mese fa.

In conclusione, l'Italia ha compreso che non può mancare l'appuntamento dell'integrazione europea. Gli sforzi fatti e da fare sono stati e sono ancora molti, specie nel breve periodo, ma il lungo periodo mostrerà tutti i vantaggi di questa scelta. Per l'Italia, questa è certamente la giusta prospettiva da cui guardare al processo di integrazione europea. È indubbio che l'integrazione è un processo costoso per tutti gli stati Membri, e in particolare per alcuni di essi (tra cui l'Italia). Ma i costi della non partecipazione sarebbero di gran lunga superiori a quelli della partecipazione. L'integrazione europea era ed è dunque l'unica scelta da compiere...

**Q**uindici anni fa erano dunque ritenuti indispensabili per l'Italia, affinché potesse beneficiare appieno dell'integrazione europea: flessibilità, innovazione, internazionalizzazione e riforme strutturali (specie per il contenimento del debito pubblico).

Oggi dobbiamo constatare che le misure allora necessarie non sono state tempestivamente ed efficacemente adottate. Da un lato, le caratteristiche di staticità e scarsa propensione all'inno-

vazione e all'internazionalizzazione, specie delle PMI, persistono e continuano a bloccare la crescita del sistema produttivo nazionale. Dall'altro, serie e difficili (e dolorose) riforme strutturali per il contenimento e la riduzione del debito pubblico hanno preso avvio di recente, e richiedono ora misure più drastiche di quanto sarebbe stato necessario quindici anni fa.

A ciò si è aggiunta una gravissima crisi economica.

Nell'attuale contesto di crisi economica, la tendenza è però quella di accusare l'Europa di essere eccessivamente rigorista e ostinatamente concentrata sul problema del debito pubblico. Tuttavia, la gestione di una ristrutturazione del debito in un contesto europeo è un processo complesso, in cui sono coinvolti Paesi, istituzioni, banche e la distribuzione di costi e benefici non è tema di facile soluzione. Infatti, il legame ancora troppo stretto fra banche e sostenibilità del debito pubblico è un aspetto che accomuna molti Paesi dell'euro.<sup>13</sup>

Come ha recentemente dichiarato Pier Carlo Padoan: "In Italia il debito pubblico è alto, ma sostenibile. Il problema è che potrebbe essere ancora più sostenibile se si intraprendessero decise politiche per la crescita".<sup>14</sup>

Il problema cruciale è dunque la mancanza di crescita e l'assenza di adeguate ed efficaci politiche a sostegno della crescita, che si sommano ai problemi strutturali del nostro Paese già presenti all'inizio del processo di integrazione economica e monetaria europea, e quindi prima della crisi economica in atto. Come sosteneva Padoan già nel 2010, la crisi sta solo "evidenziando che l'euro è una macchina incompiuta. Mancano pezzi che non possono essere fatti durante la crisi, ma appena superata sarà necessario mettere mano a strumenti che permettano di gestire situazioni di instabilità che potrebbero essere più frequenti nei prossimi anni per debito crescente e crescita calante".<sup>15</sup>

L'Italia può risollevarsi da questa crisi con adeguate politiche interne per la crescita<sup>16</sup>, però restando sempre nell'Europa comune e (sempre più) integrata. L'Italia era ben consapevole del percorso da intraprendere per la riuscita del processo di integrazione economica e monetaria, ed a questo si era impegnata. Oggi riscontriamo che il percorso non è stato intrapreso come dovuto. I mali attuali dell'Italia non possono quindi essere imputati all'Europa o all'Euro. L'auspicio, che appare più come una stringente necessità, è dunque di non uscire dall'Euro, ma premere piuttosto per una maggiore integrazione, in direzione anche di un'unione bancaria.

<sup>10</sup> Van Dijk M.P., *Flexible Specialisation, The New Competition and Industrial Districts*, Small Business Economics, 7(1), 1995, pp. 15-28.

<sup>11</sup> Questo fenomeno è rappresentato dalla "curva di Phillips". In macroeconomia, la curva di Phillips è una relazione inversa tra il tasso di inflazione e il tasso di disoccupazione: un aumento della disoccupazione risulta correlato ad un relativo decremento del saggio dei prezzi.

<sup>12</sup> La spesa per interessi aggrava il deficit pubblico facendo aumentare ulteriormente il debito. Questo può innescare un circolo vizioso in cui all'aumento vorticoso del debito corrisponde un aumento della spesa per interessi, del deficit e quindi del debito pubblico stesso.

<sup>13</sup> Occorsio Eugenio, *Una crisi sottovalutata, in gioco è l'Unione. Debito italiano sostenibile se il Pil crescerà*, la Repubblica, 25/03/2013.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Eurozona: Padoan, creare strumenti per instabilità future, Radiocor-Il Sole 24 Ore, 11/02/2010, <http://archivio-radiocor.ilssole24ore.com/articolo-782650/eurozona-padoan-creare-strumenti/#ixzz2QWYCbuaM>.

<sup>16</sup> Ocse: *Cipro non preoccupa, ma adesso all'Italia serve la crescita*, Il Sole 24 Ore, 28/03/2013.

NORME E TRIBUTI

# Tobin Tax e non solo

## Un excursus sulla tassazione dei rapporti finanziari in Italia

ELISA NADALINI

Praticante Ordine di Udine

**L**a Tobin Tax è la tassa sulle transazioni finanziarie (TTF) ideata nel 1972 dall'economista James Tobin, premio Nobel, in passato professore dell'ex-premier Mario Monti. L'economista aveva immaginato l'applicazione di un'aliquota tra lo 0,1% e l'1% sulle transazioni in valuta straniera con il triplice obiettivo di frenare la speculazione, stabilizzare i mercati e raccogliere nuove risorse utili per obiettivi globali. Si tratta di un'imposta che colpisce ogni singola operazione di acquisto e vendita di strumenti finanziari (azioni, obbligazioni, derivati) trattenendo una percentuale del valore scambiato.

La nuova versione italiana della Tobin Tax servirebbe principalmente a ridurre il volume delle operazioni sul mercato in modo da scoraggiare quelle automaticamente impostate dai sistemi di trading che, meccanicamente, impartiscono ordini di acquisto e di vendita sul mercato, quando determinati titoli raggiungono delle prestabilite soglie di prezzo. I sistemi di trading automatico da un lato vengono da più parti indicati come responsabili delle reazioni rigorose dei mercati nei momenti più aspri della crisi. Da altro punto di vista colpire la speculazione significa renderla compartecipe agli sforzi finanziari che degli Stati devono affrontare per uscire da una crisi originata dagli eccessi della finanza.

Il Governo italiano ha disciplinato il nuovo tributo sulle transazioni finanziarie, che colpisce le operazioni su titoli azionari e similari emessi da società italiane e su derivati (residenti).

Nella sostanza si tratta della reintroduzione di un prelievo simile alla «tassa sui contratti di borsa» (imposta speciale applicata in sostituzione all'imposta di bollo e di registro dovute sui contratti di borsa) - non più vigente dal 2008 - limitatamente ad alcune tipologie di investimenti.

A partire dal 1 marzo 2013, sono soggetti alla nuova

imposta i trasferimenti di proprietà di azioni (o titoli similari) emesse da società residenti in Italia, ovvero di titoli rappresentativi delle stesse. L'imposta è dovuta dall'acquirente indipendentemente dal luogo di conclusione della transazione e dallo Stato di residenza delle parti contraenti.

Per le transazioni che avvengono in mercati regolamentati l'aliquota prevista per le transazioni su azioni nel corso del 2013 è dello 0,12% sul controvalore del saldo netto positivo dello stesso strumento a fine giornata. Dal 2014 l'aliquota si ridurrà allo 0,10%. L'aliquota per le azioni negoziate nei mercati non regolamentati (OTC, over the counter) è dello 0,22%. Dal 2014 l'aliquota si ridurrà allo 0,20%.

L'applicazione dell'imposta avviene sul saldo netto di fine seduta relativo allo strumento finanziario utilizzato; verrà così applicata solo sulle operazioni che a fine seduta avranno generato un saldo positivo rispetto al giorno precedente.

Per ridurre le operazioni di *high frequency trading* - effettuate elettronicamente in periodi di tempo molto ristretti e finalizzate ad indirizzare il prezzo delle azioni, è stata così introdotta un'aliquota dello 0,2% sul controvalore degli ordini annullati (o modificati) quando superano il 60% di quelli completati.

Non pagheranno la Tobin Tax le operazioni sui fondi comuni, Sicav, obbligazioni, Etf, Etc e valute (Forex), oltre al trasferimento di proprietà a seguito di successione o donazione. Sono esentate dall'imposta le operazioni che hanno come controparte l'Unione europea, la Banca centrale europea, le Banche centrali degli Stati membri dell'Unione europea, le Banche centrali e gli organismi che gestiscono anche le riserve ufficiali di altri

Stati e gli enti od organismi internazionali costituiti in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia.

Si prevede che l'imposta non si applichi ai soggetti che effettuano le operazioni nell'ambito della propria attività di supporto agli scambi e limitatamente alla stessa (attività svolta dai cosiddetti *market maker*), ai soggetti che effettuano le operazioni per conto di una società emittente volte a favorire la liquidità delle azioni emesse dalla stessa, nel quadro delle pratiche di mercato ammesse dalla Consob, agli enti di previdenza obbligatoria e ai fondi pensione ed alle altre forme pensionistiche complementari, alle operazioni tra società tra le quali sussista il rapporto di controllo nonché - a determinate condizioni - a quelle relative ad operazioni di riorganizzazione aziendale, alle operazioni relative a prodotti e servizi qualificati come etici o socialmente responsabili ai sensi della normativa. Sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'imposta anche i trasferimenti di azioni negoziate in mercati regolamentati o MTF emesse da società quotate con capitalizzazione inferiore a 500 milioni di Euro. Di seguito si propone l'elenco "provvisorio" delle azioni di società quotate in Italia con capitalizzazione superiore ai 500 milioni di Euro che quindi saranno soggette alla nuova tassazione:

- 1 A2A      2 Acea      3 Amplifon
- 4 Ansaldo Sts      5 Atlantia      6 Autogrill
- 7 Autostrada Torino Milano      8 Azimut
- 9 Banca Carige      10 Banca Generali
- 11 Banca popolare dell'Emilia Romagna
- 12 Banca popolare di Milano
- 13 Banca popolare di Sondrio
- 14 Banco Popolare      15 Beni Stabili      16 Brembo
- 17 Brunello Cucinelli      18 Buzzi Unicem
- 19 Campari      20 Cattolica assicurazioni      21 Cir
- 22 Credem      23 Credito Bergamasco      24 Danieli
- 25 Danieli & C risparmio      26 De Longhi
- 27 Diasorin      28 Ei towers      29 Enel
- 30 Enel green power      31 Eni      32 Erg      33 Exor
- 34 Exor priv      35 Fiat      36 Fiat industrial
- 37 Finmeccanica      38 Fondiaria Sai      39 Gemina
- 40 Generali      41 Hera      42 Ima      43 Impregilo
- 44 Indesit      45 Interpump      46 Intesa San Paolo
- 47 Intesa San Paolo risparmio      48 Iren
- 49 Italcementi      50 Lottomatica      51 Luxottica
- 52 Mediasset      53 Mediobanca      54 Mediolanum
- 55 Milano assicurazioni      56 Mps      57 Parmalat
- 58 Piaggio      59 Pirelli      60 Prysmian
- 61 Rcs Mediagroup      62 Recordati
- 63 Saipem      64 Salvatore Ferragamo
- 65 Saras      66 Sias      67 Snam      68 Sorin
- 69 Telecom Italia      70 Telecom It. risparmio
- 71 Tenaris      72 Terna      73 Tod's      74 Ubi banca
- 75 Unicredit      76 Unipol

Tabella 1 - L'elenco provvisorio delle azioni di società quotate in Italia soggette alla nuova tassazione (Fonte: Credito Cooperativo Italiano)

Veniamo a qualche esempio concreto: se ho comprato 1.000 euro di azioni soggette alla TTF si pagherà? Se tutte le azioni vengono mantenute per tutta la seduta, a fine giornata verrà applicata l'imposta dello 0,12% (0,1% dal 2014) sul controvalore totale dell'acquisto: 1.000 x 0,0012 = 1,2 euro.

E se invece ho comprato 1.000 euro di azioni soggette

Tabella 2 - Le aliquote della Tobin Tax per strumenti derivati (Fonte: Credito Cooperativo Italiano)

Strumento finanziario	Valore nozionale del contratto (in migliaia di euro)							
	0 - 2,5	2,5 - 5	5 - 10	10 - 50	50 - 100	100 - 500	500 - 1000	> 1000
Contratti futures, certificates, covered warrants e contratti di opzione su rendimenti, misure o indici relativi ad azioni	0,01875	0,0375	0,075	0,375	0,75	3,75	7,5	15
Contratti futures, warrants, certificates, covered warrants e contratti di opzione su azioni	0,125	0,25	0,5	2,5	5	25	50	100
Contratti di scambio (swaps) su azioni e relativi rendimenti, indici o misure.								
Contratti a termine collegati ad azioni e relativi rendimenti, indici o misure.								
Contratti finanziari differenziali collegati alle azioni e ai relativi rendimenti, indici o misure.	0,25	0,5	1	5	10	50	100	200
Qualsiasi altro titolo che comporta un regolamento in contanti determinato con riferimento alle azioni e ai relativi rendimenti, indici o misure.								
Le combinazioni di contratti o di titoli sopraindicati								

1 Fonti: - Ansa - Centimetri - Documenti tratti dal Credito Cooperativo Italiano - "Milano Finanza" del 13 dicembre 2012 - "Milano Finanza" del 27 ottobre 2012 - Documenti tratti da Directa Sim (Trading On Line)

# Tobin Tax e non solo

SEGUE DA PAGINA 21

all'applicazione dell'imposta e a fine giornata ne ho rivendute per 800 euro, si pagherà?

In questo caso la Tobin Tax si applicherà solo ai 200 euro che rappresentano il saldo positivo di fine giornata:  $200 \times 0,0012 = 0,24$  euro.

E se invece ho comprato 1.000 euro di azioni soggette alla TTF, ma le ho rivendute tutte, quanto pagherò? Il saldo a fine seduta sarà pari a zero e quindi l'imposta non sarà dovuta!

Le assegnazioni di azioni ai soci sono escluse da imposizioni anche se sono azioni proprie?

Le assegnazioni di azioni ai soci non sono imponibili (come chiarito dalla relazione governativa al DM del 21.02.2013), ma se all'origine di questa interpretazione vi è il fatto che equivarrebbero ad un aumento gratuito di capitale, l'interpretazione dovrebbe riguardare solo l'assegnazione di azioni proprie.

Per quanto riguarda l'imposta sui derivati, essa entrerà in vigore dal primo luglio 2013, ma l'aliquota varierà per tipo di strumento (future, covered warrant, opzioni, etc) e sarà scaglionata sul valore delle transazioni. Nella tabella 2 (pagina precedente) vengono riepilogate le varie aliquote d'imposta per strumenti derivati.

La Tobin Tax sarà applicata sia sulle transazioni di acquisto che di vendita, anche in giornata.

Sono interessate dal provvedimento le operazioni su strumenti finanziari che abbiano come sottostante prevalentemente le azioni e gli altri strumenti finanziari partecipativi, o il cui valore dipenda dagli stessi strumenti finanziari, sui valori mobiliari che permettano di acquisire o di vendere prevalentemente uno o più strumenti finanziari o che comportino un regolamento in contanti determinato con riferimento prevalentemente a uno o più strumenti finanziari testé richiamati, inclusi warrants, covered warrants, e certificates.

L'imposta è applicata in misura fissa al momento della conclusione con riferimento alla tipologia di strumento e al valore del contratto.

Se le operazioni avvengono in mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione la medesima imposta in misura fissa è ridotta a 1/5 (20%) e può essere determinata sulla base di valori che potranno essere stabiliti con decreto ministeriale.

L'imposta è dovuta indipendentemente dal luogo di conclusione della transazione e dallo Stato di residenza delle parti contraenti.

Se le operazioni prevedono come modalità di regolamento anche il trasferimento delle azioni o degli altri strumenti finanziari partecipativi, è soggetto a imposta il trasferimento della proprietà che avviene al momento del regolamento.

Le obbligazioni convertibili sono escluse dall'applicazione dell'imposta sui derivati (come chiarito dalla relazione governativa al DM del 21.02.2013) così come i diritti d'opzione (art. 2441 c.c.) dal momento che sorgono in occasione di aumenti di capitale a pagamento quindi da operazioni escluse dal campo di applicazione dell'imposta. Le attività di copertura effettuate dalle imprese per coprirsi dal rischio di cambio e di tasso con derivati, sono escluse dall'applicazione dell'imposta.

Ma chi è tenuto al versamento della Tobin Tax?

Per le operazioni aventi ad oggetto titoli azionari o strumenti partecipativi la Tobin Tax è dovuta dal soggetto a favore del quale avviene il trasferimento; l'imposta è dovuta da ciascuna delle controparti, per le operazioni in strumenti derivati.

La Tobin Tax è versata dalle banche, dalle società fiduciarie e dalle imprese di investimento abilitate, nonché dagli altri soggetti che comunque intervengono nell'esecuzione delle predette operazioni, ivi compresi gli intermediari non residenti.

Qualora nell'esecuzione dell'operazione intervengano più soggetti tra quelli indicati, l'imposta è versata da colui che riceve direttamente dall'acquirente o dalla controparte finale l'ordine di esecuzione. Negli altri casi l'imposta è versata dal contribuente.

Le sanzioni per omesso o ritardato versamento si ap-

plicano esclusivamente nei confronti dei soggetti tenuti a tale adempimento, che rispondono anche del pagamento dell'imposta.

Detti soggetti possono sospendere l'esecuzione dell'operazione fino a che non ottengano provvista per il versamento dell'imposta.

In via ordinaria il versamento dell'imposta deve essere effettuato entro il giorno sedici del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione (trasferimento della proprietà per le azioni e titoli similari; conclusione delle operazioni per i derivati). L'imposta dovuta sugli atti imponibili effettuati fino alla fine del terzo mese solare successivo alla data di pubblicazione dell'emanando decreto ministeriale attuativo, è versata non prima del giorno sedici del sesto mese successivo a detta data.

E' previsto che la nuova imposta non sia deducibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

La proposta italiana descritta, dovrà comunque confrontarsi in futuro con l'analogo progetto di tassazione (direttiva in tema d'imposta sulle transazioni finanziarie - *Financial Transaction Tax*) attualmente all'esame della Commissione Europea.

Il 14.02.2013 è arrivata la proposta europea per la Tobin Tax, che riguarderà undici Paesi membri, tra i quali l'Italia, per i quali è stata attivata la "procedura di cooperazione rafforzata" (gli altri sono Francia, Germania, Belgio, Portogallo, Slovenia, Austria, Grecia, Spagna, Slovacchia ed Estonia). Dal nuovo progetto emerge che la Commissione Ue propone uno spettro più ampio di applicazione dell'imposta sulle transazioni finanziarie, destinato a colpire anche Londra.

Si tratta della prima imposta sulle transazioni finanziarie applicata a livello europeo, e potrà portare entrate per 30-35 miliardi. L'obiettivo dichiarato è quello di mettere un freno all'irresponsabilità dei mercati. Una peculiarità della TTF proposta dall'Ue è che gli strumenti finanziari emessi negli 11 Paesi partecipanti saranno tassati, anche se saranno negoziati al di fuori dei confini. La proposta comprende infatti un principio di residenza: se la transazione viene realizzata da parti residenti negli 11 Paesi, l'imposta sarà dovuta

indipendentemente da dove l'operazione ha luogo. Tutto questo per costruire barriere contro la delocalizzazione di attività finanziarie o l'evasione fiscale.

Quanto all'imposizione, si prevedono aliquote minime pari allo 0,1% per azioni e obbligazioni (compresi i titoli di Stato scambiati sul mercato secondario), e allo 0,01% per quanto riguarda i derivati. Saranno coperte tutte le istituzioni finanziarie, mentre sono previste eccezioni per la Banca centrale europea e i due fondi di salvataggio dell'Eurozona, Efsf ed Esm, così come per tutte le transazioni correlate alla politica monetaria, al rifinanziamento e la gestione dei debiti sovrani (cioè le emissioni dei titoli di Stato).

Uno dei punti da chiarire, che vede l'Italia smarcata rispetto ad altri Paesi, riguarda proprio il trattamento dei titoli di debito pubblico sul mercato secondario. Questa sarà una delle molte questioni che saranno discusse durante il negoziato fra gli Stati membri partecipanti. L'Italia, che è contraria ad applicare la Tobin Tax ai titoli di Stato per non aggravare la crisi del debito sovrano, dovrà ora cercare di convincere gli altri 10 Paesi a esentare i buoni del Tesoro non solo al momento dell'emissione (mercato primario), ma anche negli scambi sui mercati secondari (successivi al collocamento). Secondo alcuni calcoli della Commissione, l'Italia non dovrebbe essere preoccupata: "Stimiamo che l'applicazione della tassa sul mercato secondario comporterà un aumento di circa sette punti base sugli interessi pagati all'emissione dei bond; ma per ogni euro pagato in più di interessi, lo Stato avrà 3 euro in più dalla tassa, considerando che percepirà tutto il gettito derivante dalle transazioni dei propri titoli sovrani", ha spiegato una fonte.

I Paesi che hanno intenzione di adottare la tassa sulle transazioni finanziarie rappresentano il 90% del Pil dell'Area Euro.

**L**a Francia, ancor prima dell'Italia (agosto 2012) ha già introdotto la tassa sulle transazioni finanziarie, ma con importanti differenze rispetto al caso italiano: si applica a tutte le transazioni su titoli di Parigi a prescindere dalla residenza dell'intermediario ed è applicata a tutte le società con capitalizzazione maggiore al miliardo di euro in modo

SEGUE A PAGINA 23

## Le adesioni alla Tobin Tax

I Paesi che hanno intenzione di adottare la Tassa sulle transazioni finanziarie rappresentano il 90% del Pil dell'Area euro

### Firmatari

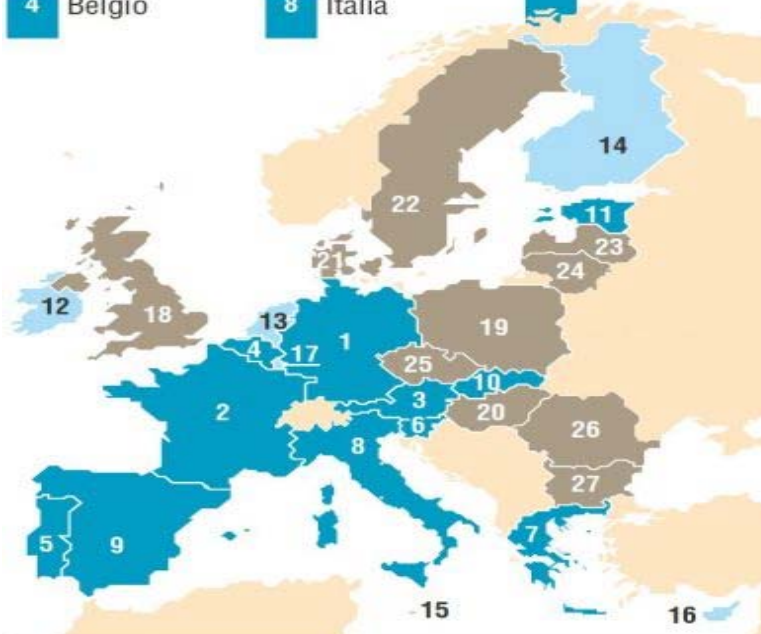
1	Germania	5	Portogallo	9	Spagna
2	Francia	6	Slovenia	10	Slovacchia
3	Austria	7	Grecia	11	Estonia
4	Belgio	8	Italia		

### Contrari in Eurozona

12	Irlanda
13	Olanda
14	Finlandia
15	Malta
16	Cipro
17	Lussemburgo

### Altri incerti o contrari

18	Regno Unito
19	Polonia
20	Ungheria
21	Danimarca
22	Svezia
23	Lettonia
24	Lituania
25	Rep. Ceca
26	Romania
27	Bulgaria



# Tobin Tax e non solo

SEGUE DA PAGINA 22

da non penalizzare i titoli meno liquidi. Inoltre la TTF non si applica nemmeno ai titoli non quotati in mercati regolamentati, al contrario del caso italiano ove sono tassate anche le transazioni su titoli non quotati.

Il caso di un altro Paese europeo che ha adottato la tassa sulle transazioni finanziarie è quello della Svezia. Nel 1984 la Svezia introdusse una Tobin Tax, disponendo un prelievo dello 0,5% sull'acquisto di titoli azionari e sulle stock option. Nel 1986 la tassa venne portata all'1%, allargandone anche la portata fino a comprendere le obbligazioni. Il risultato? Un gettito abbastanza scarso, anche perché la maggioranza degli operatori finanziari decise di lasciare il Paese. La Svezia decise di abolire il prelievo nel 1992. Risulta quindi evidente che se adottata da un solo Paese, la Tobin Tax non sortisce alcun effetto.

Oltre alla Svezia che ha fatto tesoro della sua esperienza negativa, sul fronte dei contrari all'applicazione della Tobin Tax c'è la Gran Bretagna di David Cameron. "L'idea di una nuova tassa europea, quando quella stessa tassa non verrà introdotta in altri luoghi, non penso sia logica e la bloccherò" ha sentenziato il premier britannico ai microfoni della Bbc. Con lui, a rimpinguare le file dei dissidenti, ci sono anche la Svezia, l'Olanda e Malta. E gli americani? Anche loro hanno seri dubbi in proposito. Lo scoglio, molto difficile da superare, resta sempre quello della difficile applicazione della tassa a livello globale. In Europa, nonostante le difficoltà, c'è comunque chi pensa che creare un nocciolo duro di Paesi che adottino la Tobin Tax possa servire a dare il buon esempio e a gettare le basi per un futuro allargamento. Ma la domanda è: "Basterà ragionare solamente a livello di Eurozona?"

Ma quali saranno le conseguenze dell'applicazione della Tobin Tax italiana?

**L**a TTF avrà un impatto pesante sulla liquidità e produrrà un'importantissima contrazione dei volumi di mercato (nella relazione tecnica di accompagnamento del disegno di legge, lo stesso Governo parla di una riduzione di affari pari al 30% per il mercato azionario e 80% per quello dei derivati). Va da sé che una simile contrazione dei fatturati per intermediari e mercati (primi tra tutti Borsa Italiana) comporterà inevitabilmente una riduzione di gettito per l'erario in termini di minori entrate da IRES, imposta sul *capital gain* e, quel che più dovrebbe preoccupare il Governo in una fase come questa, da IRPEF conseguente ai numerosissimi tagli di personale che intermediari e mercati dovranno necessariamente effettuare per sostenere i nuovi livelli di fatturato. Ci sarebbe a questo punto da chiedersi se tutto ciò ha senso a fronte di un gettito, stimato dal Governo, di 1.088 milioni di euro; possiamo davvero ritenere che il saldo netto per l'erario possa essere positivo, anche solo nel breve periodo?

Fino a che non ci sarà l'armonizzazione a livello europeo, si andrà incontro a una massiccia fuga di capitali dall'Italia.

Se un operatore finanziario non residente in Italia compie un'operazione dall'estero su Piazza Affari, la Tobin Tax non la paga: il rischio è che pezzi importanti dell'industria finanziaria italiana si spostino all'estero per by-passare la Tobin Tax!!!

La leva fiscale è una variabile molto delicata e i mercati e, di conseguenza, l'industria finanziaria sono molto sensibili a mutamenti repentini di norme non ben ragionate: si teme che il risultato possa essere quello, più volte paventato, di delocalizzazione delle attività, chiusura di talune *business units* degli intermediari finanziari e aumento della disoccupazione. Paradossalmente si sposterebbe il gettito tributario auspicato dal governo italiano verso le casse di Paesi dove la tassa non trova applicazione.

Il sistema finanziario è molto suscettibile al cambiamento di norme fiscali: ogni soggetto economico dovrà valutare costi e benefici del cambiamento in atto sul fronte della tassazione. Va da sé che i maggiori inter-

mediari, potrebbero chiudere i *desk* di negoziazione italiani o spostare l'operatività su succursali estere (alcuni si stanno già muovendo in tale direzione). Molti degli intermediari più piccoli saranno invece costretti a chiudere definitivamente la loro attività. In ogni caso a pagare il conto saranno anche i dipendenti di questi intermediari! Si tratta di posizioni professionali altamente qualificate e, in quanto tali, particolarmente ambite da giovani che si laureano in discipline economiche e giuridiche delle nostre università e che, magari, hanno avuto un'esperienza di studio all'estero. L'elevatissimo numero di posti di lavoro che riteniamo saranno in tal modo perduti andranno pertanto ad alimentare in gran parte le fila della disoccupazione giovanile che affligge il nostro paese e a ridurre le speranze di tanti altri di trovare un lavoro adeguato a compensare tanti anni di studio. E il nostro, purtroppo, non è facile populismo, ma un'amara realtà! Oltre alla tassa sulle transazioni finanziarie, i risparmiatori/investitori italiani intesi come persone fisiche, sono soggetti al versamento di altre imposte sui redditi da capitale, sui redditi da *capital gain* e sui depositi (conti correnti, libretti a risparmio...): è il caso di IVAFE, Imposta di bollo e *capital gain*.

L'IVAFA è una delle novità tributarie introdotte dal Decreto Salva Italia. L'IVAFA va a tassare le attività finanziarie detenute all'estero dalle persone fisiche che sono residenti in Italia. Una patrimoniale che deve essere applicata al periodo d'imposta 2012 e quindi essere inserita nella dichiarazione dei redditi del 2013. L'erario si rivolge alle persone fisiche che hanno delle attività finanziarie all'estero ma risiedono nel nostro paese, perché devono pagare questa imposta "patrimoniale" anche sulle cassette di sicurezza che sono all'estero e magari sono anche custodite da intermediari non residenti. L'IVAFA si applica alle obbligazioni italiane ed estere, ai titoli pubblici italiani emessi in Italia o all'estero, alle partecipazioni al capitale di soggetti residenti all'estero, ai depositi bancari costituiti all'estero, ai contratti finanziari, ai contratti derivati e agli altri rapporti finanziari che sono stati siglati fuori dallo Stato italiano, ai metalli preziosi, ai diritti all'acquisto di azioni estere, alle attività da cui possono derivare redditi di capitale. L'imposta deve essere calcolata come l'1,5 per mille per il 2013, mentre per i due anni passati, per il 2011 e per il 2012 è ferma all'1 per mille e non sono previste delle esenzioni.

Con il Decreto Salva Italia inoltre è stato introdotto a partire dal primo gennaio 2012, un nuovo regime di tassazione sui depositi. L'imposta di bollo sui conti correnti e libretti di risparmio si applica per ogni esemplare inviato con periodicità annuale nella misura di 34,20 euro per le persone fisiche e di 100 euro per i soggetti diversi (cfr art. 19, Decreto Legge n. 201 del 2011, all'articolo 13 della Tariffa, parte prima, allegata al D.P.R. n. 642 del 1972, comma 2 - bis). L'imposta di bollo sulle comunicazioni relative ai prodotti finanziari inviate periodicamente alla clientela e relative appunto a prodotti finanziari, anche non soggetti ad obbligo di deposito, ivi compresi i depositi bancari e postali, anche se rappresentati da certificati, si applicherà un'imposta dell'1,5 per mille annuo a partire dal 2013 (cfr. art. 2 ter dell'articolo 13 della Tariffa). L'imposta si applica anche ai depositi bancari o postali e certificati di deposito. Il Decreto Salva Italia fa salvi i fondi pensioni ed i fondi sanitari che sono esclusi dalla nuova tassazione. Non si applicherà ai dossier aventi saldo zero.

Sui conti correnti esiste dal 1972 un bollo annuale di 34,2 euro che a partire dal 01.01.2012 è stato eliminato nei casi di giacenza media sul conto corrente di una cifra inferiore a 5000 euro, ma è rimasto negli altri casi che riguardano persone fisiche (le famiglie). Nel caso in cui invece il conto corrente sia intestato a una persona non fisica, quindi per esempio a un'azienda, il bollo sale dai 73,80 euro agli attuali 100 euro.

Importanti anche le variazioni sui dossier titoli, nel cui caso la più grossa novità si registra sull'utilizzo del valore di mercato dei titoli in portafoglio che sostituisce quello nominale ormai chiaramente privo di senso. La percentuale da pagare sul valore di mercato dei

titoli in portafoglio per effetto del Decreto Salva Italia ammonta allo 0,1% dal 01.01.2012 e allo 0,15% a partire dal 01.01.2013. In passato il metodo era completamente diverso e prevedeva imposte da 34,2 euro per deposito titoli fino a 50 mila euro (calcolati sul valore nominale), da 70 euro fino a 150 mila euro, da 240 euro fino a 500 mila euro e da 680 euro (sempre annuali) oltre i 500 mila euro.

Solo per il 2012 è stato fissato un tetto massimo di 1.200 euro nell'imposta di bollo su prodotti d'investimento che "sparisce" già dal 2013.

Il Decreto Salva Italia ha modificato anche il regime fiscale sul *capital gain* e sulle rendite finanziarie. Per definizione il *capital gain* è la differenza tra il prezzo di acquisto e quello di vendita di uno strumento finanziario.

In Europa attualmente il *capital gain* è soggetto a tassazione con aliquote differenziate da Paese a Paese. Le aliquote applicate sulle plusvalenze derivanti da un investimento fino al 31.12.2011 sono state di due tipi: un'aliquota del 12,5%, applicata al *capital gain* di qualunque investimento azionario o obbligazionario e un'aliquota del 27% applicata agli investimenti a breve termine (compreso il conto corrente) ed a quelli meno "trasparenti" che difficilmente riguardano il piccolo investitore. A seguito del decreto Salva Italia, con decorrenza dall'1 gennaio del 2012, sono state fissate nuove aliquote per la tassazione del *capital gain*: sulle plusvalenze realizzate (e dividendi) su Azioni, Obbligazioni, Fondi comuni d'investimento, Sicav, Etf, Etc, Covered warrant, Derivati, Pronti contro termine, Prestito Titoli si applica un'aliquota del 20%; la tassazione sui titoli di stato (Bot, Btp e Cct), è rimasta al 12,5%. Tutte le minusvalenze accantonate al 31.12.2011, in regime amministrato, saranno portate in deduzione delle plusvalenze realizzate successivamente, per una quota pari al 62,50% del loro ammontare. Tutte le minusvalenze realizzate a partire dal 1° gennaio 2012 saranno riconosciute per il loro intero ammontare.

**C**oncludendo questo *excursus* sulle imposte che colpiscono gli investitori italiani, vogliamo sottolineare come una mancata armonizzazione a livello europeo in merito all'applicazione della Tobin Tax porterebbe a una massiccia fuga di capitali dall'Italia: si corre il rischio che pezzi importanti dell'industria finanziaria italiana si spostino all'estero per by-passare l'imposta italiana sulle transazioni finanziarie e che gli investitori italiani preferiscano dirottare la propria liquidità su titoli stranieri.

Anche il contesto dell'applicazione del *capital gain* risulta complesso: l'aliquota non è differenziata a seconda che gli utili vengano o meno distribuiti dalla società emittente, come invece accade all'estero.

Altra disparità del sistema di tassazione dei redditi diversi emerge nell'adozione del regime amministrato e il regime del risparmio gestito: se un soggetto chiude un rapporto regolato dal regime del risparmio gestito non può compensare le minusvalenze con eventuali plusvalenze realizzate in regime del risparmio amministrato.

Inoltre anche la modalità di tassazione delle partecipazioni di minoranza e di maggioranza risulta squilibrata: qualora una partecipazione sia qualificata, (partecipazione che conferisce un diritto di voto esercitabile in assemblea ordinaria per un ammontare maggiore o uguale al 2% o il 20% a seconda che si tratti di società quotate o non quotate) la tassazione è progressiva con aliquota marginale IRPEF sul 49,72% del reddito derivante dalla partecipazione; invece le partecipazioni non qualificate sono soggette a ritenuta alla fonte del 20% fisso sull'intero reddito derivante dalla partecipazione.

Al termine di questa carrellata di imposte che colpiscono il risparmio degli italiani, non possiamo non tacere un ulteriore aggravamento fiscale annunciato. Si paventa l'ipotesi dell'assoggettare ad IVA la Consulenza Finanziaria. Un servizio introdotto dalla Direttiva MiFid e che stenta ancora a diffondersi nel nostro paese. Un servizio che allo stato attuale è ancora considerato di nicchia.

E poi ci sovvienne Cipro, con un dubbio: si ripeterà in Italia l'esperienza Amato della patrimoniale sui depositi?

GIORNATE SULLA NEVE 2013

**I**l Cristal Palace Hotel di Madonna di Campiglio ha ospitato, dal 31 gennaio al 3 febbraio 2013, le *Giornate sulla neve* organizzate dall'Associazione dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili delle Tre Venezie.

Sole e neve si sono alternati e hanno fatto da cornice alle gare che si sono svolte sulle piste trentine, tra le più belle delle Dolomiti. E' stato tutto bello, solo la partecipazione si è fatta desiderare.

Spiace doverlo ammettere ma queste <giornate> sono diventate, ogni anno di più, un incontro tra vecchi amici. Da appuntamento imperdibile, giunto quest'anno alla sua 33ma ricorrenza, si stanno sempre più trasformando in una occasione per <pochi intimi>. Quest'anno poi, certamente avrà giocato il suo ruolo anche la crisi in atto: Ordini interi hanno disertato la loro presenza. Basta dare un'occhiata alle classifiche pubblicate sul nostro sito per rendersi conto di due cose. Primo, che oramai non si può più parlare di Giornate sulla Neve del Triveneto. Quest'anno, ma direi da qualche anno, il gruppo più numeroso dei partecipanti proviene da Bologna. In secondo luogo, Ordini di grande tradizione hanno dato forfait. Mi riferisco in particolare a Vicenza, Padova, Belluno, città che si erano create nei decenni una tradizione di frequenza. Ma anche Ordini importanti come Verona, Treviso e Venezia, per non parlare dell'Ordine di Bassano, completamente assente.

Ma dopo gli aspetti critici, è giusto ricordare anche le cose belle. Neve ce n'era molta, organizzazione ottima e, al di là delle gare, i cui risultati sono chiaramente visibili nel sito dell'Associazione, i partecipanti si sono veramente divertiti. La serata delle premiazioni, avvenute a 2000 metri di altitudine presso lo Chalet FIAT è stata molto suggestiva. Partiti con i gatti della neve, siamo saliti nel buio profondo di una notte fredda e non illuminata, né dalle stelle né dalla luna. Una vera notte da lupi. Dentro lo chalet abbiamo trovato però tutto il calore della festa e dell'amicizia. I brindisi si sono alternati alla consegna dei trofei e ai taglieri degli affettati. Per quanto mi riguarda, da sciatore abbastanza scarso proveniente da quella città che sta tra l'Adige e il Po, ho avuto la fortuna di sedere a fianco di Francesco Valentini dell'Ordine di Trento, che nella gara di slalom ha fatto un tempo strepitoso di 49,80 e di fronte al vincitore assoluto, Marc Putzer, un pimpante ragazzone di Bolzano, che è volato con il tempo di 45,34.

Bella serata, che si è chiusa con l'intervento di Dante Carolo, il nostro grande e pacioso presidente dell'Associazione, amico di tutti. Era la sua serata di addio, ma siamo sicuri che, anche se non più da presidente, la sua voglia di fare baldoria non mancherà mai.

Giampaolo Capuzzo  
Ordine di Rovigo

**GRAZIE, MASSIMO!**

Non è facile esprimere i molteplici sentimenti che permeano le diverse anime di un gruppo, nel momento in cui, per le normali dinamiche di avvicendamento, ci si ritrova a dover salutare il proprio leader. Sono stati cinque anni intensi, vissuti come una vera squadra, che hanno consentito al nostro Giornale di raggiungere e superare la soglia dei 200 numeri con immutata vitalità, forte di un apprezzamento sempre crescente. Cinque anni nei quali abbiamo avuto l'opportunità di apprezzare la sobrietà, l'equilibrio e la lucida capacità di analisi del Direttore, in uno con la saggezza, l'empatia e la garbata socievolezza dell'Uomo. Grazie Massimo!

Il Comitato di Redazione

FUORI CAMPO IVA

Una storia intrigante

**Il metro è immateriale. Il metro è una misura. Il metro è un'idea che viene fuori da un errore: dividendo per dieci milioni la distanza fra il Polo Nord e l'Equatore. Era la fine del 1700 e il calcolo è stato fatto con impegno e con fatica. Era sbagliato, ma ne è venuto fuori un numero che è stato chiamato misura: metro.**

**Sbagliato o non sbagliato, il metro è andato avanti per tanto tempo e gran parte del mondo lo usa con soddisfazione.**

**Un'altra parte del mondo usa altre unità di misura, altrettanto sbagliate, altrettanto convenzionali, con la stessa soddisfazione, tanto che non si è mai arrivati ad una misura universale. A tutti va bene così. Anche la moneta è un'unità di misura.**

**La moneta, oltre che misura del valore di un bene, ha anche un valore in sé: raccogliendo moneta, aumentiamo la nostra ricchezza. Ma non è sempre stato solo così.**

**Se venite in studio fatevi mostrare l'oggetto che troverete riportato in questo articolo. E' alto circa settanta centimetri. Potrete intuire la forma di una zappa e di una lancia.**

**Sono le attività caratteristiche di un popolo primitivo dell'Africa, non più di 200 anni fa. Popolo di agricoltori e di cacciatori. E' una moneta. E' la moneta di un villaggio. E' una moneta strana e importante: non poteva certo girare nelle tasche della gente.**

**Il simpatico antiquario milanese che me l'ha venduta, alla fiera di Padova, ritiene che fosse in uso nei villaggi del delta del Niger.**

**Non ho trovato letteratura in proposito. Un libro del 2000 sulle monete primitive formula l'ipotesi che fosse una moneta che la famiglia donava alla sposa e che avesse una funzione beneaugurante di salute, ricchezza, felicità.**

**E' un'ipotesi credibile: in questo caso, può avere avuto la funzione di moneta. Non riesco, però, a convincermi che fosse una normale moneta per tutti i giorni.**

**Poteva essere un valore di riferimento, alla stregua del metro; poteva essere l'unità di misura, l'oggetto che dava il valore ai beni posseduti dai componenti del villaggio. Se servivano quattro pecore per fare il valore della moneta simbolo, il proprietario di quelle pecore era**



**molto più povero di chi possedeva una capanna di legno e paglia con un pezzetto di terra perché il suo bene valeva quaranta monete simboliche: servivano 160 pecore per comperare la capanna. Una misura di grano o di farina, potrebbero essere stati comodi sottomultipli per le operazioni di ogni giorno. E' un'economia ai primordi che fun-**

**ziona in territori limitati e in villaggi scarsamente popolati. E' un passo più in là del baratto.**

**Abbiamo esempi nei quali la strada per arrivare alla moneta non ha portato alla creazione di un oggetto, come la moneta d'oro o di altro metallo, che in sé abbia un valore intrinseco. Non ha neanche portato all'evoluzione del concetto di moneta fiduciaria arrivando alla moneta cartacea, che ha valore solo perché emessa da un organismo superiore. La moneta simbolo può anche avere un valore intrinseco, ma il suo scopo è quello di dare un valore agli altri oggetti.**

**La ricchezza non si misura dalla quantità di moneta in mio possesso, ma solo dai beni che possiedo e la moneta simbolo serve solo per dare loro il valore. E' quasi una moneta di conto. Posso comperare un bene e rimanere debitore di una frazione di moneta. I rapporti fra commercianti, come nel baratto, andavano saldati nel tempo, e con scambi, talvolta complicati, di merci. E', forse, un primo tentativo di fissarne il prezzo.**

Paolo Lenarda  
Ordine di Venezia

CV IL COMMERCIALISTA VENETO  
PERIODICO BIMESTRALE DELL'ASSOCIAZIONE  
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI  
CONTABILI DELLE TRE VENEZIE

Direttore Responsabile: GERMANO ROSSI (Treviso)  
Vice Direttore: EZIO BUSATO (Padova)  
Comitato di Redazione: MICHELE SONDA (Bassano) - ALESSANDRO BAMPO (BL) - MONICA PONTICELLO (BZ) - DAVIDE DAVID (GO) - EZIO BUSATO (PD) - ERIDANIA MORI, EMANUELA DE MARCHI (PN) - FILIPPO CARLIN (RO) - SILVIA DECARLI (TN) - MATTEO MONTESANO (TS) - GERMANO ROSSI (TV) - GUIDO M. GIACCAJA (UD) - LUCA CORRÒ (VE) - ADRIANO CANCELLARI (VI) - CLAUDIO GIRARDI (VR)

Hanno collaborato a questo numero: GIAMPAOLO CAPUZZO (RO) - PAOLO LENARDA (VE) - FEDERICO LODA (VR) - MARCO MARTINA (PN) - LAURA MAZZOLA (VR) - MARIANNA MAZZON (TV) - ELISA NADALINI (UD) - GIUSEPPE REBECCA (VI) - ANDREA ZANETTI (VR)  
INSERTO: PAOLO TALICE (TV), JACOPO SODI (FI), ANTONIO VIOTTO (TV)

Web Manager: MARIA LUDOVICA PAGLIARI, via Paruta 33A, 35126 Padova  
Autorizzazione del Tribunale di Venezia n. 380 del 23 marzo 1965  
Editore: Associazione dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili delle Tre Venezie  
Fondatore: DINO SESANI (Venezia)  
Ideazione, laying out, impaginazione: Dedalus (Creazzo-VI)  
Stampa: GRAFICHE ANTIGA spa, via delle Industrie, 1 - 31035 Crocetta del Montello

Articoli (carta e dischetto), lettere, libri per recensioni, vanno inviati a Maria Ludovica Pagliari, via Paruta 33A, 35126 Padova, tel. 049 757931. La redazione si riserva di modificare e/o abbreviare. I colleghi possono prendere contatto con il redattore del proprio Ordine per proposte e suggerimenti. Gli interventi pubblicati riflettono esclusivamente il pensiero degli autori e non impegnano Direzione e Redazione.  
Numero chiuso il 14 maggio 2013 - Tiratura 11.700 copie.

Seguici anche su Facebook: **facebook**  
<http://www.facebook.com/commercialistideltriveneto>

SITO INTERNET: [www.commercialistaveneto.org](http://www.commercialistaveneto.org)



Questo periodico è associato all'Unione Stampa Periodica Italiana