



**FONDAZIONE
ACCADEMIA ROMANA DI RAGIONERIA
GIORGIO DI GIULIOMARIA**

**DECRETO LEGGE RECANTE MISURE URGENTI IN MATERIA DI
STABILIZZAZIONE FINANZIARIA E DI COMPETITIVITÀ ECONOMICA**

(D.L. n. 78 del 31 maggio 2010)

NOTA OPERATIVA N. 1

SOMMARIO

Introduzione.....	4
Antiriciclaggio	5
Un giro di vite all'utilizzo del contante	5
Il concetto di operazione "frazionata"	7
Assegni e libretti di deposito	8
Gli obblighi dei destinatari delle norme antiriciclaggio.....	9
Sanzioni	10
Obblighi dei destinatari della disciplina	12
Indicatori di anomalia	13
Paesi black list	13
Il contrasto alle "frodi" IVA	15
La comunicazione telematica delle operazioni IVA: finalità.....	15
Le finalità.....	15
L'adempimento	15
Soggetti interessati	16
Soggetti esclusi.....	16
Il limite di 3mila euro	17
Le operazioni intracomunitarie: l'autorizzazione del Fisco	18
Il meccanismo	19
L'ambito applicativo.....	20
La mancanza di autorizzazione: l'assimilazione alle operazioni interne.....	20
La decorrenza delle nuove disposizioni	21
La partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento	22
La collaborazione dei comuni all'attività di accertamento viene incentivata	22
La riedizione del Consiglio Tributario	23
Al comune un compenso tra il 30 e il 33% del recuperato	25
Le modifiche al redditometro	27
Il nuovo accertamento sintetico.....	27
L'accertamento sintetico – alcune riflessioni	28
L'aggiornamento del redditometro	30
La riduzione al 20 per cento dello scostamento ammesso.....	31
La difesa del contribuente	32
Lo start-up delle nuove regole.....	33
Disciplina dell'attività di controllo delle imprese	35
L'occhio del Fisco sulle imprese a vita breve e in perdita sistematica	35
Inizio e cessazione di attività entro l'anno	35

Imprese “sistematicamente” in perdita	37
Soggetti interessati	38
Le origini della norma nella prassi e nella giurisprudenza fiscale.....	39
Quali perdite rilevano per l’applicazione dell’articolo 24?.....	40
I compensi erogati agli amministratori e soci quale causa di esclusione	41
La “via di fuga” degli aumenti di capitale	43
L’entrata in vigore delle nuove norme	44
L’accertamento unico nel caso di consolidato nazionale.....	45
L’entrata in vigore delle nuove norme per l’accertamento unico in caso di consolidato nazionale.....	46
Crediti INPS: nuova procedura di riscossione.....	47
La “stretta” dell’attività di riscossione	48
Le novità – Premessa	48
La riscossione fino al 30 giugno del 2011:	48
La riscossione dal 1° luglio 2011:.....	48
L’ambito applicativo delle “nuove regole”	49
L’intimazione ad adempiere	50
Il “nuovo” termine di pagamento e l’eliminazione della cartella	50
L’accertamento con adesione: i “nuovi” effetti.....	51
L’esecutività delle “pretese” fiscali	52
Le novità per gli agenti della riscossione.....	52
La sospensione della riscossione e rateizzazione	53
Ancora un limite alla compensazione delle imposte.....	53
L’ambito applicativo dei nuovi limiti alle compensazioni.....	54
Il meccanismo applicativo e le sanzioni	54
Il ruolo definitivo	56
La compensazione dei debiti a ruolo.....	56
L’entrata in vigore delle “nuove” limitazioni	57
La compensazione dei ruoli con i crediti verso la Pubblica amministrazione – Premessa	57
L’ambito applicativo.....	57
La “prova” della sussistenza crediti e dei relativi requisiti: la certificazione.....	58
Gli effetti dopo il rilascio della certificazione.....	59
L’entrata in vigore	61

INTRODUZIONE

La c.d. Manovra correttiva presentata con il D.L. 78/2010, è intervenuta significativamente nel panorama tributario con una serie di norme che impattano principalmente nel settore accertamento.

Cuore della manovra può, infatti, essere considerato il nuovo accertamento sintetico la cui portata viene ampliata e resa più semplice e sofisticata.

Per rendere più efficace l'applicazione di questo strumento, è stata prevista una serie di norme che, pur avendo una portata più ampia, contribuiscono significativamente a migliorarne l'efficacia.

Si tratta, in particolare, dell'articolo 21 del D.L. 78/2010, con il quale viene disposto il nuovo obbligo di comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini IVA di importo superiore a tremila euro e della rinnovata collaborazione tra Comuni e Uffici Finanziari.

Sul versante dei controlli, aumenta l'attenzione del Fisco nei confronti delle imprese "apri e chiudi" e di quelle che presentano sistematiche perdite fiscali.

Non mancano interventi anche sulla disciplina del consolidato fiscale, che vede l'avvio dell'accertamento unico per consolidante e consolidata e la possibilità per la consolidante di sfruttare le perdite pregresse non compensate ai fini della riduzione dei relativi imponibili.

L'azione dell'Amministrazione Finanziaria viene, infine, resa più efficace dalle nuove regole in tema di riscossione.

Con il presente documento viene avviato il Ciclo di aggiornamento della Fondazione Accademia Romana di Ragioneria Giorgio Di Giuliomaria per l'anno 2010.

Tenuto conto del fatto che la Manovra correttiva è intervenuta su molti e diversi aspetti del panorama tributario, è stato scelto di presentare i commenti alla stessa in due puntate.

Questo lavoro, il primo della serie, vuole essere un utile strumento destinato a permettere ai professionisti dell'area economico-contabile una prima presa di contatto con le nuove norme anche se la concreta applicazione delle stesse, come si avrà modo di vedere, richiederà comunque, il varo di una serie di decreti attuativi.

DIRITTO TRIBUTARIO:

Gruppo di studio 10) Controlli sostanziali, accertamenti e riscossione

Gruppo di studio 11) Strumenti di predeterminazione presuntiva del reddito

A cura di Nicola Forte e Riccardo Patimo

ANTIRICICLAGGIO

Per riciclaggio di denaro sporco si intende l'insieme di operazioni e tecniche che permettono di far apparire come legittimi i guadagni derivanti da attività illecite.

Poiché la maggior parte dei proventi di tali attività vengono incassati in contanti, è agevole comprendere perché la normativa di contrasto di queste pratiche abbia come principale bersaglio le movimentazioni di denaro liquido e di tutti quegli strumenti che ne possono costituire validi sostituti (es. libretti o titoli al portatore).

La normativa antiriciclaggio di cui al D.Lgs. 231/2007 prevede, pertanto, specifiche limitazioni all'uso dei contanti, accompagnate da una serie di sanzioni destinate a colpire i soggetti che le violano o tentano di aggirarle. Oltre a ciò, il Legislatore ha provveduto ad individuare alcuni soggetti ai quali ha attribuito, in virtù delle particolari attività svolte, il ruolo di sorveglianti circa il puntuale rispetto della normativa in oggetto.

Questo è dunque il contesto nel quale vanno collocate le recenti modifiche alla normativa antiriciclaggio operate dal D.L. n. 78/2010.

In sintesi, gli interventi del Legislatore hanno riguardato:

- L'introduzione di nuovi limiti all'utilizzo del contante e dei titoli al portatore (**art. 20, commi 1 e 2**);
- L'incremento delle sanzioni irrogabili a carico di coloro che violano i predetti limiti (**art. 20, comma 3**);
- L'ampliamento degli obblighi di sorveglianza posti a carico dei soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio (**art. 36, comma 1°, lettera a**);
- L'individuazione di specifici indicatori di "sospettosità", che impongono un aumento della vigilanza anche quando le operazioni poste in essere non violano i nuovi limiti di utilizzo del contante (**Art. 36, comma 1°, lettera b**);
- La previsione di una particolare procedura autorizzativa per la partecipazione a procedure di aggiudicazione di contratti pubblici da parte di soggetti con sede, residenza o domicilio nei c.d. paesi "black list" (**Art. 37**).

Quest'ultimo intervento, che di fatto crea un ponte tra una disposizione nata a fini fiscali e la normativa antiriciclaggio, ha portato parte della dottrina a ritenere che le finalità delle disposizioni in commento siano ben più ampie di quelle dichiarate. In sostanza, è da ritenere che le limitazioni all'utilizzo del contante, oltre ad ostacolare efficacemente la gestione di attività illecite, rendendo difficile il godimento dei relativi proventi, possano anche contribuire, per gli stessi motivi, a ridurre l'evasione fiscale.

Un giro di vite all'utilizzo del contante

Come anticipato, l'intervento normativo è stato concentrato su un'ulteriore riduzione della possibilità di utilizzo del denaro contante da parte degli operatori economici e dei cittadini in generale. In base all'articolo 20 del D.L. 78/2010, a partire dal 31 maggio 2010 non è più possibile effettuare pagamenti in contanti per un importo pari o superiore a 5.000 euro.

I limiti in oggetto non si riferiscono soltanto al denaro liquido ma interessano anche i libretti di deposito al portatore (sia bancari che postali) ed i titoli al portatore, per l'evidente ragione che questi strumenti potrebbero essere utilizzati in sostituzione del contante.

Sempre allo scopo di evitare facili aggiramenti dei nuovi limiti, è stato previsto che il tetto massimo dei 5.000 euro si considera superato anche quando il trasferimento di

denaro avviene in modo “frazionato”, ovvero con più trasferimenti di importo unitario inferiore al predetto limite.

La nuova soglia per le operazioni in contanti rappresenta dunque un vero e proprio “giro di vite” che testimonia la crescente ostilità del Legislatore nei confronti delle transazioni che si avvalgono del denaro contante. Come si ricorderà, questo tetto, in precedenza fissato a 12.500 euro ed è stato oggetto, negli ultimi tre anni, di alterne vicende e ripensamenti.

Una prima riduzione era infatti avvenuta ad opera dell’articolo 49 del D.L.gs. 231/2007 che, per le operazioni poste in essere a partire dal 30 aprile 2008, aveva già abbassato l’importo consentito all’attuale livello di 5.000 euro. Successivamente, il D.L. 112/2008 aveva provveduto a ripristinare l’iniziale soglia dei 12.500 euro per i trasferimenti effettuati dal 25 giugno 2008 in poi.

Ne è risultato un quadro di riferimento piuttosto confuso che ben si presta ad indurre in errore gli operatori economici e soprattutto i professionisti cui spetta l’individuazione e la segnalazione al Ministero dell’economia e delle Finanze delle operazioni poste in essere in violazione della normativa in commento (art. 49 D.L.gs. 231/2007).

Per una corretta individuazione dei limiti relativi ad un determinato arco temporale, può essere utile fare riferimento al successivo prospetto in cui sono raggruppate le soglie il cui superamento costituisce violazione delle disposizioni antiriciclaggio e i correlati periodi di riferimento:

PERIODO DI RIFERIMENTO		DIVIETO TRASFERIMENTI IN CONTANTI PER IMPORTO
Dal	Al	
-	Fino al 29 aprile 2008	Superiore a 12.500 euro
30 aprile 2008	24 giugno 2008	Pari o superiore a 5.000 euro
25 giugno 2008	20 maggio 2010	Pari o superiore a 12.500 euro
31 maggio 2010		Pari o superiore a 5.000 euro

Ai fini della corretta individuazione dell’insorgere dell’obbligo di comunicazione al Mef posto a carico dei soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio, è bene tenere presente che i limiti sopra riportati devono essere riferiti esclusivamente al momento in cui viene posto in essere il trasferimento di denaro contante e non a quello in cui il professionista viene a conoscenza dell’avvenuta operazione.

Sebbene le disposizioni in commento vietino i trasferimenti di denaro di importo pari o superiore a 5.000 euro, è comunque possibile effettuare gli stessi tramite banche, istituti di moneta elettronica e Poste italiane¹. A questo fine, l’operazione deve essere effettuata mediante disposizione accettata per iscritto dai suddetti intermediari finanziari, previa consegna ai medesimi della somma in contanti. A decorrere dal terzo giorno lavorativo successivo a quello dell’accettazione, il beneficiario ha diritto di ottenere il pagamento nella provincia del proprio domicilio. In buona sostanza, la procedura appena descritta finisce per avere l’effetto di permettere l’individuazione dei soggetti tra i quali ha avuto luogo la transazione regolata per contanti.

La normativa antiriciclaggio prevede dunque il generale divieto di utilizzo del contante per operazioni di importo pari o superiore a 5.000 euro ad eccezione di quei casi in cui, in

¹ Articolo 49, commi 1, 2 e 3 D.L.gs. 231/2007

virtù della speciale procedura sopra descritta, diviene possibile identificare i soggetti tra i quali si è svolta la transazione.

È importante ricordare che tra i soggetti legittimati a porre in essere la procedura speciale di cui sopra non rientrano gli agenti cui è affidata la riscossione delle imposte, come per esempio Equitalia spa; ne consegue che eventuali pagamenti di tributi di importo pari o superiore a 5.000 euro effettuati successivamente al 31 maggio 2010 costituirebbero violazione delle norme in commento.

Sul punto è bene ricordare fin da subito che, in base a quanto previsto dal comma 2 *bis* dell'articolo 20 D.L. 78/2010, non risultano sanzionabili le violazioni commesse nel periodo compreso tra il 31 maggio e il 15 giugno 2010, quando riferite ad importi compresi tra 5.000 e 12.500 euro.

Il concetto di operazione “frazionata”

Una delle preoccupazioni del Legislatore è stata quella di evitare che i limiti imposti all'uso del contante potessero essere aggirati effettuando più transazioni collegate.

Ad esempio, supponendo di dover effettuare un pagamento di 6.000 euro, per evitare la segnalazione dell'operazione e la conseguente irrogazione delle relative sanzioni, si potrebbero effettuare tre pagamenti distinti ciascuno di importo pari a 2.000 euro. In questo modo, almeno formalmente, nessuna violazione dei limiti posti dal D.L. 78/2010 verrebbe commessa.

Per questi motivi, l'articolo 49, comma 1° del D.L.gs. 231/2007, vieta esplicitamente i trasferimenti di denaro quando il valore dell'operazione “anche frazionata”, è complessivamente pari o superiore a 5.000 euro.

Occorre, pertanto, stabilire cosa si intende per operazione frazionata.

Ai fini dell'individuazione delle operazioni in questione è possibile fare riferimento:

- Al costante orientamento dell'UIC (ora UIF) che considera in modo unitario un'operazione posta in essere con più trasferimenti quando le ragioni del frazionamento siano riconducibili ad un intento elusivo della norma antiriciclaggio;
- Alla prassi consolidata delle banche, che individua in sette giorni il periodo di riferimento all'interno del quale sommare le operazioni poste in essere per quantificare il valore complessivo del trasferimento da confrontare con i divieti posti dalla norma in commento;
- All'articolo 1, comma 2, lettera m) del D.L.gs. 231/2007 che, in parte recependo i principi sopra esposti, ha stabilito che un'operazione è unitaria sotto il profilo economico quando:
 - Di valore pari o superiore ai limiti stabiliti dal decreto 231/2007 (quindi, attualmente, a 5.000 euro);
 - È posta in essere attraverso più operazioni, singolarmente inferiori al predetto limite, effettuate in momenti diversi ed in un circoscritto periodo di tempo fissato in sette giorni;
 - Ricorrono elementi per ritenerla comunque un'operazione frazionata.

Tenuto conto di quanto appena detto, il riferimento ai sette giorni è da ritenere soltanto indicativo perché è ben possibile che un'operazione posta in essere in un arco di tempo più ampio possa comunque presentare elementi atti a configurarla come un'operazione unitaria. È evidente come tale previsione richieda, da parte dei soggetti destinatari della

norma, una valutazione ben più ampia delle caratteristiche dell'operazione osservata che prescindendo dal semplice riferimento all'arco temporale di esecuzione della stessa.

A questo proposito, possono tornare utili le indicazioni a suo tempo fornite dall'UIC (oggi UIF) e riferite:

1. al pagamento rateizzato di fatture, che non costituisce violazione delle norme antiriciclaggio a condizione che il pagamento frazionato derivi da un'ordinaria dilazione di pagamenti e scaturisca dal preventivo accordo tra le parti;
2. all'erogazione in più *tranches* di finanziamenti soci, da valutare caso per caso per stabilire se il frazionamento dell'erogazione sia stato posto in essere al solo scopo di aggirare le norme in oggetto;
3. alla distribuzione di utili da una snc ai relativi soci, anche questa da valutare caso per caso.

Sul punto, la recente giurisprudenza della Corte di Cassazione² ha stabilito che si debba tenere conto del valore dell'intera operazione economica alla quale il trasferimento è funzionale, a nulla rilevando che questo sia realizzato mediante una serie di operazioni di importo unitario inferiore alle soglie massime consentite dalla norma.

La stessa sentenza si è anche spinta ad affermare che, ove venga provata l'esecuzione di una serie ravvicinata di pagamenti in contanti di importo inferiore alle soglie consentite, l'amministrazione finanziaria non è tenuta neppure a fornire la prova che anche il saldo della medesima operazione è stato effettuato per contanti.

Un ulteriore conferma dell'intimo collegamento che si sta consolidando tra la normativa fiscale e quella sull'antiriciclaggio.

Assegni e libretti di deposito

Il nuovo tetto di 5.000 euro esplica efficacia anche sulla disciplina degli assegni e dei libretti di deposito.

Infatti, la normativa antiriciclaggio, oltre a restringere l'uso del contante, ha posto dei limiti anche all'utilizzo degli assegni.

In generale, gli assegni bancari o postali devono essere emessi con l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e muniti della clausola "non trasferibile", anche se è consentito richiedere il rilascio di moduli di assegni in forma libera.

Il 5° comma dell'articolo 49 del D.L.gs. 231/2007 prevedeva, però, che questi assegni non potessero essere emessi per importi pari o superiori a 12.500 euro. Per effetto delle modifiche apportate dal D.L. 78/2010 anche il suddetto limite è stato ridotto a 5.000 euro.

Naturalmente, è sempre possibile emettere questi assegni per importi superiori a tale limite a condizione che l'emittente vi apponga manualmente la clausola "non trasferibile".

Va ricordato, inoltre, che per il rilascio di carnet di assegni privi della clausola di non trasferibilità è necessario il pagamento di un'imposta di bollo di euro 1,50 per ogni assegno.

Nessuna modifica è stata, invece, apportata alla disciplina degli assegni emessi a nome del traente (cioè "a me medesimo") per i quali permane il divieto di circolazione tramite girata e che possono pertanto essere utilizzati soltanto per effettuare prelievi sul conto del traente stesso.

² Sentenza n. 15103/2010 depositata il 22 giugno 2010 che ha cassato senza rinvio un'ordinanza del tribunale di Salerno del gennaio 2006.

La nuova soglia di 5.000 euro si applica anche alla disciplina dei libretti al portatore, sia bancari che postali, che pertanto non possono presentare un saldo superiore a tale importo.

Per i libretti già esistenti, che alla data di entrata in vigore del D.L. 78/2010 presentavano saldi superiori a detto limite, è imposta l'estinzione o la riduzione del saldo ad un importo inferiore a 5.000 euro entro il 30 giugno 2011.

Nel caso in cui il saldo di uno di questi libretti dovesse superare il limite dei 5.000 euro, è prevista una sanzione pecuniaria di importo compreso tra il 20 e il 40 per cento del saldo mentre, ove la violazione si riferisca al mancato rispetto dell'obbligo di riduzione del saldo entro il 30 giugno 2011, la sanzione è compresa tra il 10 e il 20 per cento.

Rimane tuttora in vigore, e non ha subito modifiche, l'obbligo di comunicazione, alle banche o a Poste Italiane spa, dell'eventuale cessione di libretti di deposito bancari o postali al portatore. In questo caso, il cedente deve comunicare ai predetti istituti di credito sia le generalità del soggetto cessionario sia la data del trasferimento.

L'omissione di tali comunicazioni è punita con una sanzione compresa tra il 10 e il 20 per cento del saldo del libretto, anche se bisogna tenere conto del fatto che, ove le violazioni riguardino importi superiori a 50.000 euro, le predette sanzioni vanno aumentate del 50 per cento.

Gli obblighi dei destinatari delle norme antiriciclaggio

Il D.L.gs. 231/2007, oltre a prevedere il divieto di utilizzo del contante per le operazioni di importo pari o superiore al limite più volte ricordato dei 5.000 euro, ha posto a carico di una serie di professionisti, l'obbligo di comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze le infrazioni di cui hanno notizia in relazione ai loro compiti di servizio.

Questo significa che se nello svolgimento degli incarichi ricevuti dai propri clienti i professionisti in oggetto (dottori commercialisti, notai, consulenti del lavoro, ecc.) vengono a conoscenza di operazioni poste in violazione dei suddetti limiti, sono obbligati a comunicarle entro 30 giorni al Mef.

Per l'inosservanza di tale obbligo, è prevista una sanzione di ammontare compreso tra il 3 e il 30 per cento dell'importo dell'operazione cui si riferisce.

Non vi è dubbio, che l'abbassamento della soglia entro la quale è legittimo operare con denaro contante richiede maggiore attenzione e sorveglianza da parte dei professionisti in oggetto, con particolare riguardo a quelli che svolgono professioni rientranti nell'area economico contabile.

Infatti, è proprio nello svolgimento di tali incarichi che più frequentemente il professionista può venire a conoscenza di transazioni poste in essere dai propri clienti in violazione delle norme in commento.

A questo proposito, sembra pacifico che, nel caso in cui l'incarico conferito al professionista abbia per oggetto la tenuta di contabilità semplificate, gli obblighi in questione non dovrebbero sussistere, visto che la caratteristica peculiare di queste contabilità è l'assenza di rilevazioni di tipo finanziario, quali gli incassi e i pagamenti.

Nonostante la rilevazione e la successiva segnalazione delle violazioni commesse con l'uso di assegni e libretti di deposito al portatore spetti principalmente agli istituti di credito, il Ministero dell'economia e delle finanze ha precisato che anche i professionisti sono tenuti a segnalare tali operazioni ove l'esistenza delle stesse sia rilevabile dal professionista durante lo svolgimento dei propri compiti.

Sanzioni

Per rafforzare l'efficacia delle modifiche apportate alla disciplina antiriciclaggio, il D.L. 78/2010 ha provveduto a modificare anche il sistema sanzionatorio contenuto nell'articolo 58 del D.L.gs. 231/2007.

Gli interventi hanno riguardato:

- L'aumento della sanzione minima, che è stata portata a 3.000 euro a prescindere dal tipo di violazione contestata. Pertanto, ove gli importi minimi delle sanzioni, ottenuti applicando le percentuali indicate dall'articolo 58 D.L.gs. 231/2007, dovessero risultare inferiori a detto importo, verrà sempre irrogata una sanzione minima di 3.000 euro;
- L'introduzione di una sanzione minima, pari a cinque volte gli importi base previsti dal suddetto articolo 58, nel caso in cui le violazioni commesse siano relative ad importi superiori a 50.000 euro, da applicarsi alle violazioni relative:
 - Alle operazioni effettuate con denaro contante per importi pari o superiori alla soglia dei 5.000 euro;
 - All'uso di assegni bancari o postali, per importi superiori al predetto limite, sprovvisti della clausola "non trasferibile" e dell'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario;
 - All'emissione di assegni bancari o postali all'ordine del traente (me medesimo) non girati unicamente per l'incasso a banche o poste italiane;
 - All'emissione di assegni circolari per importi pari o superiori a 5.000 euro sprovvisti dell'indicazione del beneficiario e della clausola "non trasferibile";
- L'aumento del cinquanta per cento della sanzione minima e massima prevista per i casi di:
 - Libretti di deposito al portatore, sia bancari che postali, di importo superiore a 5.000 euro;
 - Mancata estinzione o riduzione del saldo dei libretti di deposito al portatore, sia bancari che postali, entro il 30 giugno 2011;
 - Omessa indicazione dei dati identificativi del cessionario e della data di trasferimento di libretti al portatore sia bancari che postali;
 - Violazione delle norma relative ai trasferimenti di denaro contante effettuati tramite esercenti attività di prestazione di servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento fondi di cui ai commi 18 e 19 dell'articolo 49 D.L.gs. 231/2007.

Di seguito, allo scopo di permettere un miglior orientamento nella nuova disciplina delle sanzioni, viene proposto il seguente schema riepilogativo:

Violazioni	Sanzione		
	Base	Minima	Possibilit à di oblazione
Trasferimento di denaro contante, libretti di deposito bancari o postali o titoli al portatore tra soggetti diversi, con valore dell'operazione, anche se	Dall'1% al 40% dell'importo oggetto di trasferimento	3.000 euro aumentato a 15.000 euro per importi superiori a 50.000 euro	SI

frazionata, maggiore o uguale a 5.000 euro			
Emissione di assegni bancari o postali per importi pari o superiori a 5.000 euro senza l'indicazione del beneficiario o la clausola di non trasferibilità			
Emissione di assegni circolari, vaglia postali e cambiari senza l'indicazione del beneficiario o la clausola di non trasferibilità			
Emissione di assegni bancari o postali a favore del traente girati a terzi anziché direttamente per l'incasso a banche o poste italiane			
Possesso di libretti di deposito bancari o postali al portatore con saldo maggiore o uguale a 5.000 euro	Dall'20% al 40% dell'importo oggetto di trasferimento	Se il saldo riguarda importi superiori a 50.000 euro le sanzioni minime e massime sono aumentate del 50%	NO

Da notare che la nuova sanzione minima di 3.000 euro trova applicazione anche in relazione alla violazione degli obblighi di comunicazione che l'articolo 51, primo comma del D.L.gs. 231/2007 pone a carico dei destinatari della norma (essenzialmente istituti di credito e professionisti). Il comma 7 dell'articolo 58 del medesimo decreto stabilisce, infatti, che se tali soggetti omettono di comunicare al Mef, entro 30 giorni, le violazioni di cui sono venuti a conoscenza nell'espletamento dei propri incarichi, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria dal 3 al 30 per cento dell'importo dell'operazione.

Ad esempio, se una società effettua un pagamento per contanti di 7.000 euro e il professionista che ne cura la contabilità non segnala la violazione entro 30 giorni, si renderebbe applicabile una sanzione minima di euro 210 (7.000 x 3%). Ma poiché detto importo è inferiore alla nuova soglia minima della sanzione pecuniaria, la stessa verrà irrogata nella misura di 3.000 euro.

Come ricordato dalla Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 281178 del 5 agosto 2010, le sanzioni relative alle violazioni dei limiti posti alle transazioni per contanti e a quelle effettuate con assegni bancari e circolari, possono essere definite in via agevolata mediante la c.d. oblazione.

La procedura in oggetto, prevista dall'articolo 16 della legge 689/1981, è applicabile ai casi summenzionati per l'espresso richiamo fattone dall'articolo 60 del D.L.gs. 231/2007 e si perfeziona mediante il pagamento di una somma pari al doppio della sanzione minima prevista per la violazione da effettuarsi entro 60 giorni dalla data di notifica della contestazione.

Il pagamento in misura ridotta delle sanzioni non è però utilizzabile nel caso in cui la violazione si riferisca ad una transazione di importo superiore a 250.000 euro o sia relativa ad assegni trasferiti in violazione del sesto comma dell'articolo 49 (c.d. assegni a "me

medesimo”) che possono essere girati solo per l’incasso allo stesso nome del traente/beneficiario.

Obblighi dei destinatari della disciplina

Ai soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio (istituti di credito, professionisti, revisori contabile ecc.), il D.L.gs. 231/2007 ha imposto una serie di obblighi tra i quali rientra quello di un’attenta verifica della propria clientela al ricorrere di particolari condizioni. Si tratta dei c.d. obblighi rafforzati di cui all’articolo 28, che il D.L. 78/2010 ha provveduto ad ampliare.

In sostanza, è stata prevista la compilazione di una lista di paesi che presentano elevati rischi di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo o che non consentono un adeguato scambio di informazioni anche dal punto di vista fiscale.

La creazione della lista in oggetto è finalizzata a ottenere una migliore prevenzione di entrambi i fenomeni.

La lista dei soggetti interessati dalla novità si presenta quanto mai ampia, includendo quasi tutti i soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio e in particolare:

- intermediari finanziari;
- dottori commercialisti ed esperti contabili;
- notai;
- avvocati;
- revisori contabili;
- società di revisione;
- consulenti del lavoro;
- consulenti tributari non iscritti in albi

mentre ne sono esclusi gli uffici della pubblica amministrazione, le case da gioco e i gestori in via telematica di giochi e scommesse.

Per quanto riguarda gli adempimenti richiesti, questi soggetti dovranno innanzitutto verificare se tra la propria clientela, attuale o potenziale, figurano, direttamente o indirettamente, società fiduciarie, trust, società anonime o controllate attraverso azioni al portatore aventi sedi nei Paesi inclusi nella suddetta lista.

In questi casi, i professionisti dovranno astenersi dall’instaurare nuovi rapporti o eseguire prestazioni professionali o porre fine ai rapporti già in essere.

L’obbligo di astensione o di interruzione dei rapporti può riguardare anche entità giuridiche, comunque denominate, aventi sede nei predetti Paesi e delle quali non è possibile identificare il titolare effettivo o verificare l’identità.

La norma in oggetto deve quindi, senza dubbio, essere coordinata con il generale obbligo di verifica della clientela già previsto dal primo comma dell’articolo 23 del decreto antiriciclaggio, pur assumendo una portata più profonda e permettendo, in concreto, di meglio individuare i casi in cui sussiste un obbligo di astensione dalla prestazione dei propri servizi professionali.

Occorre comunque precisare che, per conoscere le concrete modalità con le quali dovrà essere data applicazione a questa nuova disposizione, si dovrà attendere l’emanazione del decreto con il quale verrà presentata la lista dei paesi a rischio di attività terroristiche e di riciclaggio.

Logicamente, attesa l'importanza del rispetto di questo particolare obbligo, le sanzioni previste in caso di violazione dello stesso sono particolarmente elevate. Si va infatti da una sanzione minima di 5.000 euro per le operazioni di importo fino a 50.000 euro, per poi passare ad una percentuale compresa tra il 10 e il 40 per cento quando l'importo delle operazioni che superano la predetta soglia. Infine, nel caso in cui l'importo dell'operazione non possa essere determinato o determinabile, è prevista una sanzione da 25.000 a 250.000 euro.

Indicatori di anomalia

Allo scopo di agevolare i soggetti deputati alla rilevazione e alla segnalazione delle c.d. operazioni sospette, il Legislatore ha provveduto ad individuare alcuni specifici indici di anomalia.

Si tratta, come previsto dall'articolo 36, comma 1, lettera b) del D.L. 78/2010, dei casi di:

- frequente e ingiustificato ricorso al contante anche se per importi inferiori alla soglia dei 5.000 euro;
- prelievi o versamenti di contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro.

In relazione alla prima fattispecie, il comportamento sospetto del cliente sarebbe ravvisabile nel caso in cui questi dovesse ricorrere frequentemente al pagamento per contanti di alcuni fornitori. Da un punto di vista formale, infatti, la circostanza che i pagamenti avvengano nei confronti di soggetti diversi, non consente di ritenere gli stessi come parti di un'unitaria operazione realizzata in modo frazionato.

In sostanza, ciò che viene ritenuto anomalo è il frequente ricorso al contante per le varie operazioni di gestione dell'impresa.

Nel contempo, però, la circostanza appena descritta non comporta un automatico obbligo di segnalazione della stessa potendo ben essere giustificata dalla particolare natura dell'attività svolta dal cliente.

Per quanto riguarda il secondo caso, va osservato come, ad esempio, il semplice fatto di prelevare una somma in contanti per un importo pari a 15.000 euro non costituisca, di per sé, violazione delle disposizioni di cui all'articolo 49 del D.L.gs. 231/2007, che infatti vieta i trasferimenti per contanti effettuati tra soggetti diversi. Nel contempo, però, tale operazione è indicativa del fatto che questo soggetto ha necessità di denaro liquido che presumibilmente userà per effettuare delle successive transazioni per contanti.

Paesi black list

Una particolare disposizione inserita nel D.L. 78/2010, è finalizzata a restringere l'operatività in Italia di soggetti aventi sede, residenza o domicilio in paesi inclusi nella c.d. black list.

L'articolo 37 del D.L. 78/2010 prevede infatti che questi soggetti possano partecipare a procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al D.L.gs. 12 aprile 2006 n. 163, solo una volta ottenuta l'autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda le modalità con le quali la predetta autorizzazione potrà essere richiesta, la norma in commento si limita a rinviarne la puntuale definizione ad un apposito decreto di prossima emanazione³.

Il suddetto articolo 37 prescrive comunque che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, è necessaria:

- la previa individuazione dell'operatore economico, individuale o collettivo, mediante la comunicazione dei dati che identificano gli effettivi titolari delle partecipazioni societarie, anche per il tramite di società controllanti e per il tramite di società fiduciarie
- l'identificazione del sistema di amministrazione, del nominativo degli amministratori e del possesso dei requisiti di eleggibilità previsti dalla normativa italiana.

Un'ulteriore peculiarità della norma in commento è data dalla possibilità che la stessa possa essere resa operativa anche in deroga ad accordi bilaterali siglati con l'Italia in base al D.L.gs. 163/2006, che consentono la partecipazione a procedure per l'aggiudicazione di contratti, a condizioni di parità e reciprocità.

L'ultimo comma dell'articolo 37 dispone, infine, che Ministero dell'economia e delle finanze, con proprio decreto di natura non regolamentare, possa escludere dagli obblighi appena descritti sia alcuni paesi inclusi nella black list sia determinati settori di attività svolti nei medesimi paesi. Inoltre, allo scopo di prevenire fenomeni di frode fiscale, gli obblighi in oggetto possono essere estesi anche:

- a paesi non black list;
- a specifici settori di attività;
- a particolari tipologie di soggetti.

³ L'articolo 37 del D.L. 78/2010 prevedeva che il decreto in oggetto fosse emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore di tale norma ovvero, entro il 30 giugno 2010. Tuttavia, alla data di chiusura della presente nota operativa, tale decreto non è stato ancora emanato.

IL CONTRASTO ALLE “FRODI” IVA

La comunicazione telematica delle operazioni IVA: finalità

Il legislatore della Manovra correttiva 2010 fa affidamento sui mezzi telematici per contrastare l'evasione soprattutto per ciò che attiene all'imposta sul valore aggiunto. E' stato infatti previsto un nuovo obbligo dall'art. 21 la cui rubrica è “Comunicazioni telematiche all'Agenzia delle entrate”. L'adempimento non è ancora operativo in quanto un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate dovrà individuare le modalità e i termini in modo da limitare al massimo l'aggravio per i contribuenti.

L'art. 21 del D.L. n. 78/2010 prevede che tutte le operazioni di importo pari o superiore a 3.000 euro dovranno essere comunicate telematicamente all'Agenzia delle entrate. La relazione illustrativa al decreto legge spiega che la disposizione intende rafforzare gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per il contrasto delle frodi, soprattutto nel settore dell'IVA, ma anche per le imposte sui redditi. Il nuovo strumento dovrebbe così consentire al Fisco di individuare velocemente i soggetti a rischio ed iniziare immediatamente le attività di controllo.

Dalla relazione illustrativa si desume altresì che con il nuovo obbligo si intendono individuare: “spese e consumi di particolare rilevanza utili all'individuazione della capacità contributiva, in specie ai fini dell'accertamento sintetico”.

Dovrebbero così essere più agevoli i controlli incrociati ed eventuali anomalie che dovessero emergere dall'analisi dei dati trasmessi telematicamente faranno scattare verifiche mirate.

Le finalità

- “potenziamento degli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria per il contrasto delle frodi soprattutto nel settore dell'IVA, ma anche per le imposte sui redditi;
- facilità nell'individuare agevolmente i soggetti più a rischio;
- inizio più veloce delle attività di controllo;
- individuazione di: “spese e consumi di particolare rilevanza utili all'individuazione della capacità contributiva, in specie ai fini dell'accertamento sintetico”;
- maggiore facilità di controllo anche nei confronti dei consumatori finali (applicazione più efficace del redditometro);
- maggiori difficoltà per gli evasori nella gestione di fatture false o nell'utilizzo di fatture con doppie numerazioni o di contabilità nere,
- maggiore e più efficace selezione delle posizioni oggetto di controllo (verifiche mirate).

L'adempimento

Dalla lettura dell'art. 21 di cui al D.L. n. 78/2010 non è possibile comprendere nei dettagli il nuovo adempimento. Sarà necessario attendere, come già ricordato, l'emanazione di un apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate che stabilirà le modalità e dei termini della nuova comunicazione. La novità troverà quindi

applicazione dal prossimo anno come si comprende anche dagli effetti sul gettito atteso espressi dalla relazione tecnica.

La disposizione fa espresso riferimento “alla comunicazione telematica delle operazioni”. Non sembra dunque sufficiente l’invio “cumulativo” dei dati relativi al singolo cliente o fornitore, al contrario la norma sembra prevedere la richiesta dei dati relativi alle “singole” operazioni. In sostanza potrebbe essere richiesto l’invio dei dati relativi alle fatture emesse nel corso del periodo di imposta.

Per quanto riguarda il profilo soggettivo, è evidente come l’obbligo riguardi direttamente solo i contribuenti ai quali può essere attribuita la qualifica di soggetti passivi ai fini IVA. Infatti, i dati da comunicare sono relativi solo ad operazioni rilevanti, cioè riconducibili nella sfera di applicazione del D.P.R. n. 633/1972. Saranno conseguentemente esclusi, oltre ai consumatori finali, gli enti non commerciali esercenti esclusivamente un’attività di tipo istituzionale, ovvero i medesimi enti che, pur esercitando anche un’attività commerciale (oltre quella istituzionale), pongono in essere le predette operazioni al di fuori dell’esercizio di impresa.

Soggetti interessati

Tutti i soggetti passivi IVA indipendentemente dalla forma giuridica, quindi:

- ditte individuali, comprese le imprese familiari;
- le società di persone (snc, sas, etc);
- gli esercenti arti e professioni, anche in forma associata;
- le società di capitali;
- le cooperative;
- gli enti commerciali;
- i consorzi in possesso della soggettività passiva ai fini IVA;
- etc.

Soggetti esclusi

- i consumatori finali;
- gli enti non commerciali esercenti esclusivamente attività di tipo istituzionale;
- gli enti non commerciali che svolgono anche un’attività commerciale, per le sole prestazioni rientranti nella sfera istituzionale.

Per quanto riguarda l’**oggetto della comunicazione**, l’obbligo dovrebbe riguardare solo le operazioni per le quali sia stata emessa fattura anche se il punto dovrà essere chiarito con l’approvazione del decreto di attuazione. Infatti, in base ad un’interpretazione letterale della norma, sarebbe possibile sostenere una soluzione contraria che estendesse il nuovo adempimento anche ai corrispettivi certificati con scontrino e ricevuta fiscale.

Saranno sicuramente escluse, sempre in base ad un’interpretazione letterale della disposizione, le operazioni che non costituiscono cessioni di beni e prestazioni di servizi ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.P.R. n. 633/1972 come, ad esempio, la cessione di un terreno non edificabile.

IL NUOVO ADEMPIMENTO	
Comunicazioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ comunicazione all’Agenzia delle entrate delle operazioni rilevanti ai fini IVA di importo non inferiore a 3mila euro
Modalità e termini	<ul style="list-style-type: none"> ▪ saranno stabiliti con Provvedimento del direttore dell’Agenzia delle entrate di prossima emanazione
I contenuti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le operazioni dovranno essere comunicate singolarmente; ▪ presumibilmente i dati richiesti comprenderanno le parti interessate (cioè il cedente/prestatore ovvero il cessionario/committente); l’imponibile e l’imposta
Le sanzioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ per le omesse comunicazioni o per l’invio delle comunicazioni incomplete o non veritiere sarà applicabile la sanzione pecuniaria da 258 a 2.065 euro (Art. 11 D.Lgs n. 471/1997)

Il limite di 3mila euro

Il nuovo adempimento riguarderà, però, solo le cessioni e le prestazioni di importo non inferiore a 3mila euro. La relazione di accompagnamento al decreto ha spiegato la previsione di tale limite con l’esigenza di perseguire le frodi ed evasioni di maggiore rilevanza e di limitare gli adempimenti ad un numero ristretto di operatori, escludendo quelli: “di minori dimensioni per i quali gli oneri connessi all’adempimento dell’obbligo in questione appaiono non proporzionati alla pur importante finalità della disposizione”.

Tuttavia non sarà sempre facile verificare in quali casi venga superata tale soglia e quindi in quali casi scatti il nuovo adempimento. E’ possibile che le incertezze vengano chiarite con l’approvazione del decreto di attuazione.

Innanzitutto deve essere ricordato come la soglia debba fare riferimento alle operazioni di “importo unitario” non inferiore a 3mila euro. L’art. 21 non contiene alcuna espressa indicazione in proposito ma è probabile che l’interpretazione corretta sia quella prospettata in questa sede, come precisato espressamente dalla relazione tecnica di accompagnamento al decreto. In sostanza, l’operazione deve essere presa in considerazione complessivamente non essendo sufficiente, al fine di eludere l’adempimento il “frazionamento” della stessa.

Esempio:

- a seguito del conferimento di un incarico per un contenzioso un dottore commercialista percepisce un acconto di 600 euro;
- il saldo viene corrisposto al termine del primo grado di giudizio ed ammonta a 2.800 euro.

In questo caso, non si può dubitare della circostanza che il professionista sia tenuto al nuovo adempimento in quanto l’operazione deve essere considerata nel suo complesso

per un importo di 3.400 euro. Infatti, sia l'acconto che il saldo sono parti della stessa operazione ed il "frazionamento" della stessa non farà venire meno, ragionevolmente, l'obbligo di invio telematico della comunicazione all'Agenzia delle entrate. Ove questa interpretazione fosse confermata dall'Agenzia delle entrate, non sarà possibile assolvere all'adempimento mediante una semplice "estrazione" dei dati contabili, ma gli operatori dovranno effettuare una verifica attenta delle singole operazioni anche se le fatture emesse sono di importo inferiore al limite di 3.000 euro.

Un altro punto da chiarire, riguarda la rilevanza delle spese anticipate in nome e per conto del cliente ed escluse dal computo della base imponibile IVA ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 633/1972. Sotto un profilo squisitamente tecnico, gli oneri in questione non rappresentano operazioni fuori campo di applicazione dell'IVA, ma sono esclusi dalla base imponibile. Infatti l'esclusione trova applicazione solo allorquando il contribuente (il professionista) sia in grado di documentare le predette spese. Gli oneri in questione devono quindi essere indicati nella fattura relativa ai compensi riportando gli estremi di riferimento della norma che ne prevede l'esclusione. Tuttavia, non esiste alcun obbligo di indicazione delle spese anticipate all'interno del Modello di dichiarazione annuale IVA. In ogni caso, sembra corretto osservare che si tratta, pur sempre, di operazioni rilevanti ai fini IVA con la necessità di monitorare le stesse. Pertanto, è probabile che l'Agenzia delle entrate le consideri nel computo al fine di verificare il superamento o meno del limite di 3mila euro. Anche questo punto dovrà essere oggetto di uno specifico chiarimento.

Un problema pressoché analogo riguarda l'imposta sul valore aggiunto anche se, almeno secondo un'interpretazione di tipo letterale, il tributo non dovrebbe incidere sul superamento del limite.

Le operazioni intracomunitarie: l'autorizzazione del Fisco

L'esperienza maturata dal 1993, cioè dall'entrata in vigore del D.L. n. 331/1993 che ha previsto un regime "temporaneo" sugli scambi intracomunitari, ha dimostrato che tali operazioni hanno agevolato la diffusione di ingenti frodi fiscali. Le irregolarità sono state possibili anche a seguito dell'applicazione del meccanismo di tassazione ai fini IVA nello Stato di destinazione dei beni.

Preliminarmente deve essere ricordato che la detassazione di una cessione intracomunitaria, che per il cedente nazionale rappresenta un'operazione non imponibile, con IVA da assolvere nel Paese di destinazione dei beni, è subordinata al possesso del numero identificativo da parte dell'acquirente.

Il meccanismo dell'applicazione dell'IVA nello Stato di destinazione dei beni è dunque fondato sull'esistenza di presupposti ben precisi. Uno di questi riguarda la soggettività passiva, cioè il possesso del numero identificativo (partita IVA) da parte del cedente e cessionario. Conseguentemente, gli organi comunitari avrebbero voluto che i singoli Stati membri della Ue effettuassero delle verifiche prima dell'attribuzione del numero di partita IVA. Inoltre, l'idea di fondo era quella di strutturare un sistema che consentisse la realizzazione di un rapido e meticoloso aggiornamento del sistema Vies, cioè quello che consente l'interrogazione dell'anagrafe dell'Amministrazione finanziaria per verificare se una determinata partita IVA sia attiva o meno a livello comunitario.

Dall'analisi dei comportamenti concretamente tenuti è stato verificato come in passato siano state poste in essere operazioni intracomunitarie pur mancando i necessari presupposti ed in questo senso si può ben comprendere la *ratio* della previsione di cui all'art. 27 del D.L. n. 78/2010.

In base alla disposizione citata, i soggetti che intendono effettuare scambi di beni con altri Paesi comunitari dovranno chiedere un'autorizzazione all'Agenzia delle entrate. L'operazione dovrà essere effettuata in sede di dichiarazione di inizio attività. In mancanza di tale autorizzazione, sarà preclusa la possibilità di effettuare le predette operazioni.

I contribuenti che intendono realizzare cessioni di beni intracomunitarie con altri Paesi **dovranno chiedere ed ottenere l'autorizzazione** da parte dell'Agenzia delle entrate. La richiesta deve essere manifestata in sede di presentazione (o trasmissione telematica) della dichiarazione di inizio attività di cui all'art. 35 del D.P.R. n. 633/1972.

Entro 30 giorni dalla dichiarazione di inizio dell'attività, l'Agenzia potrà esprimere parere negativo notificando il diniego. In mancanza di tale notifica, il contribuente potrà considerarsi implicitamente autorizzato e l'Amministrazione finanziaria provvederà ad inserire la sua partita IVA nell'anagrafe informatica degli operatori intracomunitari, cioè nel sistema Vies. In ogni caso nei primi 30 giorni, decorrenti dall'attribuzione del numero di partita IVA, il contribuente non potrà effettuare operazioni intracomunitarie. La nuova disposizione è già in vigore, ma la concreta attuazione della stessa è subordinata all'emanazione di un apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

La possibilità, in caso di opzione non seguita da rigetto, di effettuare operazioni intracomunitarie, sussiste solo con decorrenza dal trentunesimo giorno dopo l'esercizio dell'opzione. Fino a tale data, il contribuente potrà effettuare esclusivamente operazioni interne con gli adempimenti previsti. Dal trentunesimo giorno il contribuente viene inserito nell'archivio Vies.

La procedura sopra descritta troverà applicazione solo per le nuove partite IVA, mentre per quelle già attribuite, cioè possedute in data anteriore rispetto all'entrata in vigore del D.L. n. 78/2010, la definizione dei criteri e delle modalità per la loro esposizione nel sistema comunitario del Vies è stata rinviata all'emanazione di un apposito provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

Il meccanismo

Inizio attività - presentazione del modello AA7/10 o AA9/10 per l'attribuzione del numero di partita IVA: l'operatore dovrà specificare se intenda effettuare operazioni intracomunitarie;

Soggettività passiva ai fini IVA:

- contestualmente sarà sospesa la soggettività attiva e passiva delle operazioni intracomunitarie;
- il soggetto interessato sarà escluso per i primi 30 giorni dall'archivio Vies;
- nei primi 30 giorni dall'attribuzione del numero di partita IVA il soggetto interessato potrà operare legittimamente ponendo in essere solo operazioni interne;
- a partire dal 31° giorno il soggetto in questione viene inserito nell'archivio Vies, qualora non sia stato notificato provvedimento di diniego;

Partite IVA già attribuite: per le partite IVA già attribuite alla data di entrata in vigore del D.L. n. 78/2010 si rinvia ad un apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate la definizione dei criteri e delle modalità per la loro esposizione nel sistema comunitario del Vies

L'ambito applicativo

L'art. 27 del Decreto legge in rassegna ha effettuato la modifica normativa direttamente nel corpo dell'art. 35 del D.P.R. n. 633/1972. In corrispondenza del comma 2 è stata inserita la nuova lettera e – bis) secondo cui dalla dichiarazione di inizio attività deve risultare la volontà di effettuare le operazioni intracomunitarie. Sono stati poi inseriti i commi 7 – bis e 7 – ter per stabilire la possibilità di emissione di un provvedimento di diniego e le modalità dello stesso all'effettuazione di operazioni intracomunitarie da parte dell'Agenzia delle entrate. Infine il successivo comma 15 – ter rinvia ad un successivo provvedimento direttoriale per stabilire un criterio di cernita delle partite IVA da inserire nel sistema Vies. A tal proposito la relazione tecnica allegata al provvedimento puntualizza che tale decreto riguarda le partite IVA già attribuite alla data di entrata in vigore del D.L. n. 78/2010.

Sotto il profilo oggettivo la richiesta di autorizzazione riguarda le operazioni di cui al Titolo II, Capo II del decreto legge 30 agosto 1993, n. 331 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427. Le operazioni cui fa riferimento la norma sono:

- gli acquisti comunitari;
- le cessioni comunitarie;
- le operazioni di deposito IVA di cui all'art. 50 – bis.

Sono certamente escluse dall'ambito applicativo della disposizione le prestazioni di servizi intracomunitari. Infatti l'art. 27 del D.L. n. 78/2010 richiama espressamente solo gli acquisti e le cessioni di beni di cui al D.L. n. 331/1993. Per quanto riguarda l'analisi del contribuente deve essere poi osservato come l'attenzione sullo stesso si protragga per tutto il periodo durante il quale esercita l'attività. Infatti, oltre al provvedimento di diniego l'Agenzia delle entrate potrà anche revocare l'autorizzazione precedentemente concessa. Le modalità con cui effettuare la revoca saranno stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

La mancanza di autorizzazione: l'assimilazione alle operazioni interne

Preliminarmente, occorre ricordare che il diniego dell'autorizzazione (o il mancato decorso del periodo di trenta giorni) determina la mancata inclusione dell'operatore nell'elenco Vies. Pertanto, l'acquirente comunitario, consultando tale anagrafe prima di porre in essere l'acquisto, potrà constatare che il soggetto italiano sarà privo di partita IVA.

E' necessario ora capire quali siano le conseguenze se un operatore decida comunque di effettuare una cessione di beni ad un soggetto passivo IVA comunitario nelle more dell'autorizzazione richiesta. In attesa di un chiarimento ufficiale dell'Agenzia delle entrate sembra ragionevole ritenere che l'operazione in discorso debba essere trattata alla stregua di una cessione interna. Pertanto, anche se la cessione è effettuata a titolo oneroso e, ad esempio, la merce si sposta effettivamente, nel senso che viene spedita o trasportata in un altro Stato membro della Ue, l'IVA deve essere assolta nel Paese di origine come per le altre operazioni interne.

Conseguentemente, se l'aliquota IVA applicabile è del 20% l'eventuale acquirente tedesco dovrà pagare l'IVA addebitata in via di rivalsa nei suoi confronti dall'operatore italiano. Sarà dunque indifferente che in Germania l'aliquota per l'acquisto dello stesso bene sia inferiore. Deve essere assolta solo l'IVA italiana ed il soggetto passivo IVA in Germania non potrà applicare il meccanismo dell'inversione contabile.

La decorrenza delle nuove disposizioni

La mancanza delle disposizioni di attuazione di cui all'art. 27 in commento ne impedisce, di fatto, la concreta applicazione.

E' necessario distinguere i contribuenti che iniziano l'attività rispetto a coloro che sono già in possesso della soggettività ai fini IVA e quindi del relativo numero identificativo (la partita IVA).

Per la prima categoria, la previsione dovrebbe essere immediatamente operativa, ma i modelli (modelli AA7 e AA9) non sono stati ancora adeguati. Pertanto, gli operatori si trovano nella concreta impossibilità di manifestare la volontà di effettuare operazioni intracomunitarie.

E' dunque corretto escludere la decorrenza immediata della disposizione anche in considerazione della mancata emanazione del provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate che dovrà stabilire le modalità di diniego o di revoca dell'autorizzazione.

Per quanto riguarda, invece, i soggetti che erano già in possesso del numero di partita IVA alla data di entrata in vigore del D.L. n. 78/2010 (31 maggio 2010) la relazione illustrativa chiarisce espressamente come in questo caso le disposizioni non trovino immediata applicazione. In questo caso, sarà necessario attendere l'emanazione di un apposito decreto che stabilirà i criteri e le modalità per la loro esposizione nel sistema comunitario del Vies.

LA PARTECIPAZIONE DEI COMUNI ALL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO

La collaborazione dei comuni all'attività di accertamento viene incentivata

L'idea di far partecipare i comuni all'attività di accertamento degli uffici statali non è certo nuova e si basa sulla convinzione che gli enti locali, in virtù del profondo legame con il proprio territorio, possano essere in grado di acquisire dati e notizie rilevanti ai fini degli accertamenti il cui reperimento, nel corso della normale attività di accertamento, sarebbe ben più difficoltoso e oneroso. Si pensi, ad esempio, alla relativa facilità con la quale i Comuni sono in grado di reperire informazioni circa la realizzazione di nuovi fabbricati o eventuali modifiche di quelli esistenti che, se non riportate in catasto, si traducono in una riduzione degli imponibili dichiarati dai proprietari.

Senza contare la quantità di informazioni che possono agevolmente essere reperite in ambito locale al fine di accertare la capacità di spesa di un determinato contribuente da utilizzare ai fini dell'applicazione del nuovo redditometro di cui al modificato articolo 38, comma 4, D.P.R. 600/73.

Tenuto conto di ciò, già l'articolo 44 del D.P.R. 600/73 prevedeva che gli uffici dell'Amministrazione Finanziaria trasmettessero ai comuni copie delle dichiarazioni presentate dai soggetti passivi ivi residenti e delle proposte di accertamento formulate dagli uffici delle imposte.

Ai comuni spettava poi il compito di proporre eventuali aumenti degli imponibili riscontrati sulla base delle informazioni in loro possesso.

Per tale attività, l'articolo 1 del D.L. 203/2005 prevedeva il riconoscimento ai comuni di un compenso pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo a seguito del contributo offerto da questi enti locali.

Il Legislatore, consapevole dei vantaggi, in termini di aumento degli imponibili recuperati, che possono derivare dalla collaborazione dei comuni all'attività di accertamento, ha ritenuto opportuno stimolare l'instaurarsi e il consolidarsi della stessa modificando la normativa di riferimento.

Le novità introdotte con l'articolo 18 del D.L. 78/2010 possono essere così riassunte:

- Entro 90 giorni dall'entrata in vigore del D.L. 78/2010, i comuni che non ne sono provvisti sono tenuti ad istituire il Consiglio tributario. Alcune facilitazioni sono previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Per questi enti, infatti, la costituzione del Consiglio tributario avviene, previa riunione in consorzio degli stessi, nel maggior termine di 180 giorni.
- Viene modificato lo schema di collaborazione contenuto nell'articolo 44 D.P.R. 600/73, prevedendo, in sostanza, che i comuni intervengano nella fase antecedente all'invio al contribuente dell'avviso di accertamento fornendo le proprie osservazioni entro 60 giorni dal ricevimento delle specifiche segnalazione da parte dell'agenzia delle entrate;
- I compensi spettanti ai comuni per la propria collaborazione salgono, per talune fattispecie, dal 30 al 33 per cento delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo;
- L'importo su cui calcolare il compenso spettante al comune viene aumentato ricomprendendovi anche quello delle sanzioni civili correlate ai tributi recuperati;

- Per l'individuazione dei tributi e delle sanzioni sulle quali andranno calcolate le remunerazioni dei comuni, è prevista l'emanazione di uno specifico decreto.

La riedizione del Consiglio Tributario

L'obbligo di istituire i Consigli Tributarî era già stato previsto dall'articolo 44 D.P.R. 600/73. Lo scopo di tale organo era, ed è tuttora, quello di creare un soggetto terzo tra il Comune e i contribuenti che questo è chiamato a sorvegliare.

Infatti, soprattutto nel caso dei Comuni di dimensioni più ridotte, il legame tra organi amministrativi e cittadini risulta particolarmente profondo e ciò può comportare delle resistenze nel fornire all'amministrazione finanziaria dati utili per il recupero di maggiori imponibili.

Con la creazione dei Consigli Tributarî si cerca, invece, di aumentare il distacco tra i soggetti destinatari dell'attività informativa e i comuni che tale attività sono chiamati a svolgere, nella speranza di eliminare o almeno ridurre questo tipo di problemi.

Ciò permette di comprendere perché, nel caso dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la costituzione dei Consigli Tributarî passi per la previa riunione in appositi consorzi. Una procedura più complessa, dunque, che spiegherebbe la concessione del maggior termine di 180 giorni.

Il compito principale affidato ai Consigli Tributarî è quello di segnalare all'Agenzia delle Entrate, alla Guardia di Finanza e all'INPS, "... elementi utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti per la determinazione di maggiori imponibili fiscali e contributivi".

Come anticipato, la figura del Consiglio Tributario era già contenuta nel vecchio articolo 44 D.P.R. 600/73, il quale prevedeva la facoltà che i Comuni, nello svolgimento dell'attività di collaborazione con gli uffici finanziari centrali, si avvalessero di tale organo.

Una prima novità è quindi certamente ravvisabile nell'obbligo di costituire detto organo anche se la differenza sostanziale, tra la vecchia e la nuova disciplina della collaborazione dei comuni all'attività di accertamento, è ravvisabile principalmente nell'attenuazione della facoltatività della stessa.

In passato, infatti, la procedura in commento prevedeva le seguenti fasi:

- i dati delle dichiarazioni presentate, nonché eventuali proposte di accertamento o rettifica, venivano inviati al comune di domicilio fiscale dei soggetti passivi di imposta;
- Il comune, avvalendosi della collaborazione del Consiglio Tributario, se istituito, provvedeva ad integrare gli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate sulla base dei dati in proprio possesso e, se del caso, a proporre aumenti degli imponibili accertati.

Con le modifiche introdotte dall'articolo 148 D.L. 78/2010, invece, la parola "può" contenuta nel terzo comma dell'articolo 44 D.P.R. 600/73 è stata soppressa. Di conseguenza, la collaborazione del comune all'attività di accertamento diviene ora più vincolante.

Inoltre, l'intervento dei comuni viene incentrato sulla collaborazione nelle attività collegate agli accertamenti sintetici. Infatti, il secondo comma dell'articolo 44 D.P.R. 600/73 prevede ora che gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate chiedano la collaborazione dei comuni: "... prima dell'emissione di avvisi di accertamento, ai sensi dell'articolo 38, quarto comma e seguenti".

Il riformato articolo 44, riproduce in sostanza il vecchio schema in base al quale i comuni dovevano essere informati circa i dati esposti nelle dichiarazioni fiscali e l'attività di accertamento degli uffici centrali, ma ne incentra la collaborazione nell'ambito dell'accertamento sintetico.

È agevole comprendere come le modifiche del caso si coordinino perfettamente con le novità introdotte dal D.L. 78/2010 su questa particolare modalità di accertamento.

Si pensi, per fare un esempio, alla maggiore facilità con la quale gli uffici comunali possono ottenere informazioni circa le spese effettuate dai contribuenti che hanno domicilio fiscale nel territorio comunale.

Acquisti di autovetture, iscrizioni a circoli sportivi e persino spese relative a pacchetti turistici, sono senza dubbio più facili da ottenere da parte dei comuni che non per mezzo degli uffici periferici dell'Agenzia delle Entrate.

L'accertamento sintetico, basato sull'effettiva capacità di spesa del contribuente, verrà quindi inizialmente formato sulla base dei soli dati disponibili presso l'Anagrafe Tributaria. In un secondo momento, queste informazioni potranno essere integrate con i risultati dell'attività informativa condotta dal comune sul territorio di domicilio fiscale del soggetto sottoposto a controllo.

Sono stati inoltre ridotti da novanta a sessanta i termini previsti per la risposta dei comuni alle comunicazioni e segnalazioni provenienti dagli uffici centrali dell'Amministrazione Finanziaria.

Se da un lato la vicinanza dell'ente locale alla popolazione consente un più agevole reperimento dei dati e delle informazioni utili per la ricerca di eventuali imponibili occultati, gli stretti legami che caratterizzano il rapporto tra gli uffici comunali e i cittadini possono dar luogo ad una minore efficacia di tale attività.

A questo scopo dovrebbe rispondere, come anticipato, l'istituzione dei Consigli Tributarî, con la quale si vorrebbe creare un ufficio neutro e quindi in grado di sopperire ai problemi sopra delineati. Ciò spiegherebbe anche perché, nel caso dei comuni più piccoli, la creazione di questi organi sia da demandare ad appositi consorzi da istituire raggruppando più comuni.

Nessuna indicazione, in proposito, è stata fornita dalla norma circa il numero di comuni tenuti a partecipare ai predetti consorzi lasciando intendere che le decisioni in tal senso sono completamente rimesse alla volontà dei soggetti coinvolti.

Tra i compiti peculiari rimessi ai futuri Consigli Tributarî, rientra quello di stabilire, con apposite delibere, le forme di collaborazione con l'Agenzia del Territorio allo scopo di assicurare un migliore e più tempestivo aggiornamento delle risultanze catastali.

Secondo il comma 12 dell'articolo 19 del D.L. 78/2010, difatti, l'Agenzia del Territorio ha il compito di avviare un monitoraggio costante del territorio sulla base di nuove informazioni:

- Connesse a verifiche tecniche amministrative;
- Da telerilevamento;
- Da sopralluogo sul terreno.

Questa attività, unita alla collaborazione con i Comuni, dovrebbe consentire di individuare ulteriori fabbricati che non risultano dichiarati in catasto.

Riassumendo, l'attività di collaborazione che i Comuni sono chiamati a svolgere consisterà;

- Nel raccogliere e segnalare all’Agenzia delle Entrate, alla Guardia di Finanza e all’INPS tutti i dati e le informazioni che possono risultare utili per integrare le dichiarazioni presentate dai contribuenti e condurre alla determinazione di maggiori imponibili fiscali e contributivi;
- Nel partecipare attivamente al processo di formazione degli accertamenti sintetici ex articolo 38, quarto comma e seguenti del D.P.R. 600/73;
- Nel collaborare con l’Agenzia del Territorio per l’individuazione di fabbricati non inseriti in catasto.

Al comune un compenso tra il 30 e il 33% del recuperato

La partecipazione dei comuni all’attività di recupero dell’evasione non costituisce certo una novità anche se i risultati ottenuti non sono stati pienamente soddisfacenti.

In quest’ottica devono essere lette le novità riguardanti la modifica delle norme che disciplinano i compensi spettanti ai Comuni a fronte dei risultati conseguiti per mezzo della loro collaborazione.

La norma di riferimento, oggi radicalmente modificata, è l’articolo 1 del D.L. 203/2005 che, nella formulazione originale, già prevedeva il riconoscimento di un compenso pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo grazie all’attività di questi enti locali.

Due sono le modifiche di maggior rilievo:

- L’incremento della percentuale da applicare per il calcolo dei compensi spettanti, che passa dal 30 al 33 per cento delle maggiori somme riscosse;
- E l’inclusione, tra le somme su cui calcolare i predetti compensi, delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo.

La novità di maggior rilievo è dunque rappresentata non tanto dall’incremento dei compensi spettanti ai comuni quanto, piuttosto, dall’inclusione delle sanzioni civili applicate ai maggiori contributi previdenziali, nell’importo sul quale gli stessi vanno calcolati.

Ciò estende, per la prima volta, l’oggetto della collaborazione tra Amministrazione Finanziaria e comuni al comparto previdenziale.

Occorre comunque precisare che, stante il dettato letterale della norma, nel caso in cui l’attività del comune abbia consentito di recuperare maggiori imponibili previdenziali, il compenso in oggetto andrà calcolato facendo riferimento alle sole sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi a titolo definitivo.

Per la concreta applicazione delle novità in commento è però richiesto uno specifico decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e d’intesa con la Conferenza Unificata al quale è rimessa l’individuazione⁴:

1. dei tributi su cui calcolare la quota del 33 per cento
2. le sanzioni civili spettanti ai comuni che abbiano contribuito all’accertamento.

Per meglio assicurare un efficiente partecipazione dei comuni all’attività di accertamento, il comma 5, lettera b) dell’articolo 18 in commento prevede che ai comuni

⁴ Il termine è scaduto il 30 giugno scorso ma, alla data di pubblicazione del presente lavoro il decreto in oggetto non è stato ancora pubblicato

debba essere assicurato l'accesso alle banche dati dell'INPS e dell'Amministrazione Finanziaria.

La stessa disposizione precisa che i comuni per le attività in esame, possono avvalersi degli enti partecipati dai comuni stessi ovvero degli affidatari delle entrate comunali che, pertanto, sono obbligati a garantire loro l'accesso alle banche dati utilizzate.

In conclusione, i comuni, per necessità derivanti dai nuovi obblighi potranno scegliere sia di operare direttamente, istituendo appositi uffici, sia di esternalizzare tali servizi.

LE MODIFICHE AL REDDITOMETRO

Il nuovo accertamento sintetico

La riforma dell'accertamento sintetico di cui all'articolo 38 D.P.R. 600/73 può essere considerata uno dei cavalli di battaglia della Manovra correttiva. Esso sancisce la crescente preferenza del Legislatore nei confronti degli strumenti che permettono di accertare il reddito prodotto dal contribuente a partire dalle spese da questo sostenute.

Le novità, introdotte dall'articolo 22 del D.L. 78/2010, riguardano innanzitutto la previsione di due tipologie distinte di accertamento sintetico: una basata sulla ricostruzione dei consumi effettuati dal contribuente e l'altra ancorata, come il vecchio redditometro, ad elaborazioni matematico-statistiche applicate ad alcuni particolari indicatori.

L'interesse verso le novità in commento appare più che giustificato atteso che il nuovo accertamento sintetico risulterà applicabile a tutti i contribuenti persone fisiche a partire già dai redditi dichiarati per il 2009.

La possibilità di accertare un contribuente in base al revisionato accertamento sintetico diviene ora più agevole visto che la rettifica è consentita a condizione che il maggior reddito si discosti da quello dichiarato di almeno un quinto. Come si ricorderà, la precedente versione dell'articolo 38, 4° comma D.P.R. 600/73, prevedeva che lo scostamento in oggetto fosse superiore ad un quarto circostanza questa che, a parità di soggetti controllati, dovrebbe condurre ad un aumento di quelli accertati.

In base alle nuove norme, i termini accertamento sintetico e redditometro non sono più completamente intercambiabili. Infatti, occorre ora distinguere tra accertamento sintetico c.d. "puro", con il quale il reddito del contribuente viene ricostruito in base alle spese da questo sostenute, e il redditometro che continua ad essere ancorato all'applicazione di metodi matematico-statistici seppure applicati a una ampliata serie di indicatori.

L'individuazione dei nuovi indicatori avverrà sulla base di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale. Degno di nota è il fatto che questi indicatori dovranno scaturire dall'analisi di campioni significativi di contribuenti da differenziare in funzione della numerosità del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza.

Il nuovo redditometro dovrebbe quindi risultare maggiormente ancorato alle caratteristiche peculiari di ciascuna regione o comune e tenere conto della composizione dei nuclei familiari. È infatti un dato di comune esperienza che il costo della vita vari a seconda del luogo in cui si sceglie di vivere e aumenti proporzionalmente del numero dei figli.

Le modifiche introdotte alla disciplina dell'accertamento sintetico non sono di poco conto sol che si pensi al fatto che ogni tipo di spesa sostenuta nel periodo di imposta può potenzialmente costituire un elemento su cui fondare la determinazione sintetica del reddito da accertare. L'attuale 4° comma dell'articolo 38 attribuisce infatti rilevanza alle spese di "qualsiasi genere" sostenute nel periodo d'imposta, che si presumeranno finanziate con redditi prodotti nel medesimo periodo, salvo prova contraria fornita dal contribuente.

Il superamento di questa presunzione legale può avvenire dimostrando che le spese in oggetto sono state effettuate attingendo a redditi:

- diversi da quelli posseduti nello stesso periodo di imposta;
- esenti;
- soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta;
- legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile.

Altra interessante novità è data dalla previsione di un obbligo, posto a carico dell'ufficio che intende avvalersi dell'accertamento sintetico, di instaurare un contraddittorio con il contribuente. In particolare, i contribuenti destinatari di questi avvisi di accertamento dovranno essere invitati a comparire, personalmente o a mezzo di rappresentanti, per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento al fine di attivare la procedura dell'accertamento con adesione di cui all'articolo 5, D.L.gs. 218/97.

La fase del contraddittorio diviene pertanto parte integrante e imprescindibile del processo di accertamento sintetico.

Il nuovo comma 8, dell'articolo 38 D.P.R. 600/73 attribuisce al contribuente il diritto a vedere comunque riconosciuti sia gli oneri deducibili di cui all'articolo 10 T.U.I.R., sia le detrazioni d'imposta spettanti.

Sotto questo profilo, la novella si presenta più favorevole al contribuente rispetto alla vecchia formulazione della norma che, invece, negava il riconoscimento degli oneri deducibili.

Pertanto gli uffici, una volta rideterminato il reddito da attribuire al contribuente, procederanno a ricalcolare le imposte dovute inserendo lo stesso all'interno della dichiarazione dei redditi presentata in modo analogo a quanto già avviene nel caso della liquidazione operata ex articolo 36-bis D.P.R. 600/73.

L'accertamento sintetico – alcune riflessioni

Le modifiche apportate all'accertamento sintetico dalla Manovra correttiva mostrano chiaramente che l'intento del Legislatore è quello di colpire maggiormente quelle sacche di evasione che si nascondono dietro la dichiarazione di redditi nulli o irrisori.

Infatti, se sul versante del controllo dei redditi prodotti da imprese e lavoratori autonomi i verificatori possono contare sull'ausilio, oltre che delle scritture contabili cui questi contribuenti sono tenuti, anche sulle risultanze degli studi di settore, nel caso degli altri contribuenti le possibilità di pianificare e attuare una efficace campagna di controlli sono sicuramente minori.

Si pensi, ad esempio, a quei soggetti che non dichiarano alcun tipo di reddito (c.d. evasori totali) e che ora, con il nuovo strumento, divengono non solo accertabili ma anche più facilmente individuabili.

Per effetto delle modifiche apportate, l'accertamento sintetico ha assunto la veste di uno strumento in grado di fare addirittura a meno di quanto esposto nelle dichiarazioni dei redditi. Obiettivo dei verificatori, infatti, è ora la caccia alle spese sostenute dai contribuenti la cui semplice sommatoria costituisce elemento sufficiente per sostenere l'avvenuta produzione di un reddito imponibile.

In tale contesto, il ricorso al redditometro, sia pure nella nuova e aggiornata versione, diviene sussidiario rispetto allo strumento in oggetto.

Ai fini dell'attribuzione al contribuente di un maggior reddito rispetto a quello dichiarato, sarà ora sufficiente dimostrare l'effettivo sostenimento di una serie di spese senza che vi

sia obbligo di considerare, come nel caso del redditometro propriamente detto, solo alcune tipologie di esse.

Poiché il criterio adottato dal Legislatore per attribuire rilevanza alle spese sostenute nel periodo di imposta è quello della cassa, valgono infatti solo e soltanto quelle effettivamente sostenute, diviene critica la fissazione di opportuni principi che permettano di coordinare questa regola con quelle previste per la determinazione di altre tipologie di reddito.

Si pensi al caso in cui alla formazione del reddito complessivo abbiano contribuito redditi di impresa la cui determinazione avviene invece in base al criterio della competenza.

Ove il reddito di impresa costituisca la componente principale del reddito complessivo dichiarato dal contribuente, è evidente che in alcuni periodi di imposta il reddito effettivamente incassato possa risultare inferiore rispetto a quello dichiarato.

In tali situazioni, l'alterazione del rapporto tra reddito dichiarato e spese sostenute potrebbe dunque essere ricondotta alle vicende finanziarie inerenti alla produzione del reddito di impresa.

Per esempio, se nel 2009 il contribuente ha incassato parte dei ricavi di competenza del 2008 è probabile che a questa maggiore disponibilità finanziaria si colleghi un aumento delle spese sostenute per la vita privata. Se il reddito dichiarato per il 2009 è inferiore alle spese sostenute nel medesimo periodo il contribuente potrebbe però essere accertato in base alla nuova formulazione dell'articolo 38.

È pur vero che la norma prevede la possibilità di dimostrare che le spese in questione sono state finanziate con redditi prodotti in esercizi precedenti, ma ciò presuppone che il contribuente abbia tenuto una sorta di "contabilità ordinaria" riferita alla gestione delle entrate e uscite di tipo personale.

La soluzione potrà, pertanto, essere trovata solo una volta conosciute le tipologie di spesa che gli uffici tenderanno a considerare per l'applicazione dell'accertamento sintetico.

A questo proposito, l'Agenzia delle Entrate, nel corso di una serie di incontri con la stampa specializzata, ha presentato alcuni esempi di applicazione del nuovo strumento nei quali venivano presi in considerazione i seguenti tipi di spesa:

- Acquisto di veicoli (autovetture, mini car ecc.);
- Premi assicurativi;
- Utenze varie (elettricità, gas, ecc.);
- Iscrizioni a circoli privati;
- Viaggi turistici;
- Canoni di locazione;
- Canoni di leasing;
- Rate di mutuo;
- Rette scolastiche per istituti privati
- Acquisti di opere d'arte;
- Pagamenti di contributi previdenziali volontari e/o per domestici.

Tenuto conto di ciò, sembra che i contribuenti, al fine di evitare accertamenti basati sul nuovo metodo, dovranno preoccuparsi di tenere traccia delle modalità con cui è avvenuto il finanziamento delle suddette spese.

Ad esempio, se un genitore decide di aiutare il proprio figlio nel sostenimento di alcune spese, quali i canoni di locazione dell'immobile in cui questi risiede, sarebbe opportuno che il trasferimento di fondi da padre a figlio avvenisse sempre con strumenti di pagamento scritture (assegni, bonifici ecc.).

Per quanto riguarda la materiale possibilità che l'Agenzia delle Entrate possa procacciarsi le informazioni relative al sostenimento da parte del contribuente di determinate tipologie di spesa, è bene ricordare che l'articolo 18 del D.L. 78/2010, prevede espressamente che i Comuni partecipino attivamente al processo di formazione degli accertamenti sintetici ex articolo 38, quarto comma e seguenti del D.P.R. 600/73.

È evidente come la possibilità di sapere il contribuente ha sostenuto determinate spese nel periodo di imposta sotto esame risulti più agevole da parte di un soggetto, il Comune di residenza, che conosce bene il territorio e che, inoltre, è motivato dal fatto di ottenere, in cambio della collaborazione prestata, un compenso legato al gettito recuperato.

L'aggiornamento del redditometro

L'introduzione del nuovo accertamento sintetico non comporterà l'abbandono del c.d. redditometro. Anzi, l'articolo 22 del D.L. 78/2010 ne prevede un aggiornamento e un miglioramento.

Come noto, il redditometro si basa sulla determinazione del reddito attribuibile al contribuente a partire da alcuni elementi indicativi della capacità contributiva dello stesso.

Si tratta della disponibilità di immobili, imbarcazioni, aeromobili, domestiche ecc.

L'individuazione di questi elementi, come pure le modalità da adottare per l'analisi degli stessi, sono rimessi all'emanazione, con periodicità biennale, di un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Il rinvio a tale decreto permette di tenere in debito conto il mutare delle condizioni economiche del territorio italiano e di scegliere, pertanto, gli indicatori più idonei per la quantificazione della capacità di produrre reddito.

La differenza principale del redditometro rispetto all'accertamento sintetico descritto in precedenza, consiste nell'impiego di una serie di elaborazioni matematico-statistiche che, a partire dagli indicatori di cui sopra, permettono di simulare il reddito da attribuire al contribuente.

Rispetto alla precedente versione, l'attuale redditometro si caratterizza, inoltre, per la necessità di individuare gli elementi indicativi di capacità contributiva sulla base di campioni significativi di contribuenti.

Questi ultimi dovranno essere differenziati in funzione della numerosità del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza.

In linea di massima, maggiore è il numero dei componenti il nucleo familiare, maggiore dovrebbe essere il reddito quantificabile in base al nuovo redditometro visto che le famiglie numerose consumano di più rispetto a quelle di dimensioni minori.

Anche il fatto di vivere in una grande città o in un piccolo centro di provincia può avere un peso nell'attribuzione di un reddito presunto, viste le differenze che possono verificarsi in termini di costo della vita (maggiori o minori prezzi delle locazioni, dei generi alimentari ecc.).

Ne dovrebbe risultare uno strumento più sofisticato e quindi più attendibile rispetto all'attuale.

La riduzione al 20 per cento dello scostamento ammesso

Affinché l'accertamento sintetico, in entrambe le nuove versioni, possa operare non è sufficiente il mero scostamento tra il reddito complessivamente accertabile e quello dichiarato, ma occorre che tale differenza risulti almeno superiore al 20 per cento.

La nuova versione dell'accertamento sintetico ha dunque maggiori probabilità di tradursi in accertamenti, vista la riduzione dal 25 al 20 per cento dello scarto tollerato.

Questo aspetto penalizzante per il contribuente, è stato in parte bilanciato dall'obbligo di considerare gli oneri deducibili di cui all'articolo 10 T.U.I.R. nella riliquidazione dell'imposta derivante dal maggior reddito accertato.

In passato, invece, gli oneri deducibili erano esplicitamente esclusi dal calcolo, circostanza questa che ha fatto nascere non pochi dubbi circa le corrette modalità di applicazione del redditometro per gli anni 2005 e 2006.

Infatti, tali periodi di imposta sono stati caratterizzati dalla trasformazioni in deduzioni dal reddito delle precedenti detrazioni per carichi di famiglia e dall'introduzione della deduzione per il contenimento della progressività dell'IRPEF.

È pur vero che il vecchio articolo 38 escludeva dalla riliquidazione dell'imposta solo le deduzioni di cui all'articolo 10 T.U.I.R., tra le quali non rientravano quelle appena menzionate ma, in assenza di chiarimenti specifici, vi sarebbe il rischio che l'Agenzia delle Entrate interpretasse in modo estensivo la disposizione in oggetto includendo anche tali oneri tra quelli non riconoscibili ai fini dell'applicazione del redditometro.

La nuova versione della norma ha, dunque, il pregio di eliminare alla fonte quest'incertezza in quanto consente espressamente sia la deduzione degli oneri di cui all'articolo 10 T.U.I.R., sia il riconoscimento delle detrazioni di imposta.

Altro elemento da sottolineare è che, per far scattare l'accertamento, è sufficiente che la differenza tra il reddito accertato e quello dichiarato venga riscontrata in un solo anno. In passato, invece, il confronto doveva dare esito positivo per almeno due anni.

Questa regola, seppur favorevole al contribuente, ha dato luogo a non pochi contrasti interpretativi. Infatti, almeno inizialmente, si riteneva che lo scostamento in oggetto dovesse interessare almeno due anni consecutivi. Con la sentenza n. 237/2009, però, la Corte di cassazione si era dichiarata di contrario avviso sostenendo che la differenza in oggetto potesse riguardare anche anni non consecutivi.

In conclusione, la nuova versione della norma, nonostante ampli a svantaggio del contribuente l'ambito applicativo dell'accertamento sintetico, ha l'innegabile pregio di risultare meno incerta e quindi più semplice da applicare.

Un'ulteriore novità riguarda le grandezze da porre a confronto per la corretta applicazione dello strumento. In precedenza, infatti, il vecchio articolo 38 imponeva il raffronto tra il reddito calcolato mediante il redditometro e quello dichiarato dal contribuente al netto degli oneri deducibili. L'evidente disomogeneità tra i due importi aumentava quindi la probabilità che dal confronto scaturisse un accertamento.

Oggi, le grandezze in oggetto sono state omogeneizzate prevedendo che ci si debba riferire sempre al reddito, dichiarato e accertato, al lordo degli oneri deducibili.

A tutto vantaggio del contribuente gioca la soppressione dal meccanismo accertativo dei cosiddetti incrementi patrimoniali. Nella precedente versione del redditometro, era infatti previsto che le spese riferibili a beni rappresentanti un patrimonio si presumessero sostenute nei quattro anni precedenti. Ciò comportava che gli elementi in oggetto potessero rilevare sia come incrementi patrimoniali che come disponibilità dei relativi beni con l'effetto di raddoppiare, in alcuni casi, il peso di tali elementi sul risultato finale.

La difesa del contribuente

Il nuovo accertamento sintetico, in virtù della indubbia semplicità con la quale può essere applicato, costituisce di certo un'arma formidabile nelle mani degli uffici accertatori.

Ciò non significa, però, che il contribuente sia stato del tutto spogliato da ogni possibilità di difesa. Le regole inserite nel nuovo articolo 38 D.P.R. 600/73 costituiscono, infatti, una presunzione legale di tipo relativo e non assoluto.

In base al nuovo accertamento sintetico, tutte le spese sostenute dal contribuente in un certo periodo di imposta si presumono finanziate con redditi prodotti nel medesimo periodo. Di qui l'equazione - spese sostenute = reddito - che legittima l'accertamento.

La difesa del contribuente, per la quale il Legislatore ha avuto cura di assicurare un adeguato contraddittorio con gli uffici, si baserà pertanto sulla dimostrazione che le spese in questione non sono state sostenute ricorrendo a redditi prodotti, e non dichiarati, nel medesimo periodo di imposta.

Circa le modalità con le quali tale difesa potrà essere attuata, la norma prevede che si possa dimostrare che il finanziamento delle suddette spese sia avvenuto con redditi:

- diversi da quelli posseduti nello stesso periodo di imposta;
- esenti;
- soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta;
- legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile.

Occorre quindi provare tanto il conseguimento di detti redditi quanto il fatto che gli stessi siano stati utilizzati per finanziare le spese sotto esame del fisco.

Per gli uffici accertatori, l'unico problema da risolvere è dato dalla necessità di individuare tutte le spese sostenute nel periodo di imposta, o almeno buona parte di queste. Dopodiché basterà sommarle per ottenere un reddito presunto da confrontare con quello dichiarato. Se la differenza risulterà superiore al 20 per cento scatterà l'accertamento.

Il contribuente, invece, dovrà innanzitutto ricostruire in quale modo ha pagato le spese in esame per poi risalire alla fonte di finanziamento delle stesse, individuata la quale sarà possibile constatare se essa rientri o meno tra quelle che legittimano la non applicazione del nuovo accertamento sintetico.

Considerato che le spese in commento appartengono alla sfera privata del contribuente e che pochi si preoccupano di conservare una qualche documentazione riferibile alle stesse, diviene agevole capire le difficoltà che si presenteranno nell'approntare un'efficace difesa.

Piuttosto, viene da pensare che i contribuenti, consapevoli del rischio derivante dalla possibilità di essere sottoposti ad accertamento sintetico, si preoccupino, *ex ante*, di predisporre, raccogliere e conservare tutta la documentazione attestante il sostenimento di

spese particolarmente rilevanti quali, per esempio, quelle relative a premi assicurativi e acquisto di taluni beni (autovetture e altri veicoli, opere d'arte, viaggi turistici ecc.).

Si pensi, per fare un esempio, al caso in cui la fonte di finanziamento per un viaggio turistico siano i maggiori compensi incassati da un professionista nell'anno precedente.

Secondo il nuovo 4° comma dell'articolo 38, la circostanza in oggetto non è, di per sé, sufficiente a giustificare che le spese sotto esame dell'ufficio siano state finanziate con i redditi prodotti nell'esercizio precedente.

Per una dimostrazione in tal senso occorrerebbe, perlomeno, che tutti i pagamenti fossero stati eseguiti con mezzi scritturali.

È pur vero che attualmente, l'ampio ricorso ai pagamenti effettuati con carte di credito e bonifici, permette, in genere, di ricostruire con precisione con quali modalità una determinata spesa è stata sostenuta, ma non sempre ciò consente di creare un preciso collegamento tra i redditi percepiti e le spese che con questi sono finanziate.

Nel caso in cui il contribuente svolga un'attività imprenditoriale o professionale, sarebbe buona regola istituire dei conti specificamente dedicati alla registrazione dei movimenti finanziari generati da tali attività. Ciò permetterebbe di distinguere le entrate e le uscite conseguenti a detti redditi dai prelevamenti ad uso personale, anche in assenza di una contabilità ordinaria.

È di tutta evidenza che i casi di maggiore difficoltà si avranno ogniqualvolta il finanziamento delle spese in esame sia avvenuto per contanti, circostanza questa che però dovrebbe presentarsi con sempre minor frequenza in virtù dei nuovi limiti posti dalla normativa antiriciclaggio

Lo start-up delle nuove regole

Le novità illustrate nei paragrafi precedenti, sono applicabili, secondo quanto previsto dal primo comma dell'articolo 22 del D.L. 78/2010, per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non era ancora scaduto alla data di entrata in vigore del decreto.

Poiché il D.L. 78/2010 è entrato in vigore il 31 maggio 2010, e a tale data non erano ancora scaduti i termini per la presentazione di Unico 2010, le nuove regole sono applicabili a partire dai redditi relativi al periodo di imposta 2009.

Per quanto già detto, al fine di permettere un'adeguata difesa dal nuovo accertamento, è necessario che i contribuenti adottino un atteggiamento preventivo preoccupandosi, ogni volta che intendono sostenere determinate spese, di procurarsi una documentazione idonea a dimostrare che le stesse non sono state sostenute per mezzo di redditi non dichiarati.

In quest'ottica, è evidente come l'applicabilità del nuovo strumento già a partire dal periodo di imposta 2009 possa risultare in qualche misura penalizzante viste le suaccennate difficoltà nella dimostrazione dell'effettiva fonte di finanziamento delle spese sostenute.

Nello stesso tempo, nonostante l'articolo 22 del D.L. 78/2010 contenga una norma specificamente dedicata all'entrata in vigore delle nuove regole, è alquanto probabile che

l'Agenzia delle entrate tenti di attribuire alle stesse natura procedimentale aprendo la strada ad un'applicazione retroattiva delle stesse.

Da questo punto di vista sembra, tuttavia, di poter ritenere che la norma in commento sia stata "disegnata" e progettata più per l'uso nei futuri periodi di imposta che non per un'applicazione estesa sul passato.

Infatti, per un ottimale sfruttamento del nuovo accertamento sintetico, è necessario che l'Agenzia delle entrate disponga di una banca dati ben aggiornata che contenga adeguate informazioni circa le spese sostenute dai contribuenti.

Al fine di assicurare la costituzione e l'aggiornamento di un simile archivio, il D.L. 78/2010 ha previsto sia il rafforzamento della collaborazione tra Stato e Comuni sia, con l'articolo 21, l'istituzione di un nuovo obbligo posto a carico dei contribuenti.

Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, infatti, dovranno essere individuate modalità e termini per la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'IVA di importo non inferiore a tremila euro.

È evidente come un simile obbligo sia finalizzato a permettere l'alimentazione della banca dati in oggetto senza che l'Agenzia delle entrate debba predisporre specifiche azioni.

Nel contempo, il riferimento ad operazioni rilevanti ai fini IVA e con importo superiore a tremila euro, porta a ritenere che anche per l'applicazione dell'accertamento sintetico, si farà riferimento, almeno in prima battuta, alle spese superiori a tale importo.

DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLE IMPRESE

L'occhio del Fisco sulle imprese a vita breve e in perdita sistematica

Come spesso accade, buona parte del contenuto delle varie "Manovre fiscali" è dedicata al potenziamento degli strumenti per l'accertamento delle imposte e il controllo dei contribuenti. Il D.L. 78/2010 non fa certo eccezione a questa regola consolidata includendo, tra l'altro, modifiche significative all'istituto del redditometro e una puntuale regolamentazione del ruolo dei Comuni nell'attività di accertamento.

In questo contesto vanno collocate due norme procedurali destinate al controllo delle imprese.

Si tratta degli articoli 23 e 24 del decreto rispettivamente rubricati: "contrasto al fenomeno delle imprese "apri e chiudi" e "contrasto al fenomeno delle imprese in perdita sistematica".

In buona sostanza, l'apertura e chiusura di un'impresa in un arco temporale ristretto, come pure la sistematica rilevazione di perdite, vengono ritenuti elementi di particolare anomalia dell'attività svolta e, come tali, meritevoli di particolare attenzione da parte degli organi di controllo.

A questo fine, le norme appena citate prevedono che questi soggetti vengano inseriti in apposite liste selettive destinate alla pianificazione delle attività di controllo dei verificatori.

L'accesso a queste liste è infatti consentito sia all'Agenzia delle Entrate sia all'INPS e alla Guardia di finanza.

Ciò ovviamente non significa che i contribuenti che presentano le situazioni sopra evidenziate debbano necessariamente essere sottoposti a controllo, ma è evidente che tali elementi, se considerati insieme ad altri indici di anomalia quali, per esempio, quelli derivanti dall'applicazione degli studi di settore, possano avere l'effetto di aumentare la probabilità che gli Uffici dispongano una verifica.

Nel contempo, queste novità costituiscono una sorta di avviso per i contribuenti che si trovano in tali situazione suggerendo agli stessi la correzione dei comportamenti in questione contribuendo, in parte, alla prevenzione di potenziali comportamenti elusivi.

Inizio e cessazione di attività entro l'anno

L'articolo 23 del decreto affronta il problema delle imprese che aprono e chiudono la propria attività in un arco temporale ridotto ritenendo le stesse poco credibili dal punto di vista imprenditoriale e dunque meritevoli di una particolare attenzione da parte degli organi di controllo. La norma in commento prevede, infatti, che le imprese che cessano l'attività entro un anno dalla data di inizio siano "specificamente considerate ai fini della selezione delle posizioni da sottoporre a controllo da parte dell'Agenzia delle entrate, della Guardia di Finanza e dell'INPS".

Le imprese che hanno vita breve sono dunque guardate con sospetto dal Fisco, nella convinzione che l'anticipata cessazione dell'attività non sia altro che un mezzo con il quale il soggetto che ha commesso irregolarità fiscali o contributive tenta di far perdere le proprie tracce per sfuggire ad eventuali controlli.

È importante notare, tuttavia, che la norma non dispone l'automatica soggezione a controllo dei soggetti in esame ma soltanto l'inserimento degli stessi nelle liste selettive che gli Uffici usano per pianificare la propria attività di verifica. Di conseguenza, l'anticipata

chiusura dell'attività comporta unicamente un aumento nella probabilità che il soggetto venga sottoposto a controllo.

Per quanto riguarda i soggetti destinatari della norma, si deve notare che essa fa esclusivamente riferimento alle imprese, senza specificare la forma giuridica con la quale l'attività può essere esercitata, e non menziona gli artisti e professionisti che pertanto risultano esclusi dalla fattispecie in oggetto anche nel caso in cui svolgano la propria attività in forma associata.

Il riferimento alle imprese porta a ritenere che l'articolo 23 in commento si applichi a:

- Società di capitali;
- Società di persone;
- Imprese individuali.

L'anomalia che rende operativa la nuova disposizione è data dalla cessazione dell'attività "entro un anno dalla data di inizio". Nessuna rilevanza assume, pertanto, il fatto che la cessazione avvenga in un periodo di imposta o in un esercizio sociale diverso.

Esempio:

Inizio attività:	7 settembre 2010
Cessazione attività:	31 agosto 2011
Giorni di attività:	358

L'impresa può essere inserita nelle liste selettive in quanto l'attività è durata meno di 365 giorni a nulla rilevando la circostanza che la stessa è stata svolta in due periodi di imposta diversi (2010 e 2011).

Il riferimento all'anno solare e non all'esercizio sociale o al periodo di imposta, può risultare favorevole al contribuente in quei casi in cui, in sede di costituzione, venga stabilita una durata del primo esercizio superiore all'anno solare.

Esempio:

Data di costituzione:	10 dicembre 2010
Data di chiusura del primo esercizio:	31 dicembre 2011
Cessazione attività:	16 dicembre 2011
Giorni di attività:	371

In questo caso, nonostante l'attività sia cessata prima della chiusura del primo esercizio, poiché la stessa è durata più di 365 giorni, la società non può essere inserita nelle liste selettive per essere sottoposta a controllo.

Per quanto riguarda la corretta individuazione del periodo di durata dell'attività, occorre distinguere tra ditte individuali e società.

Nel primo caso, secondo quanto riportato nella Circolare 90/E/2001, contenente chiarimenti circa la corretta applicazione della Tremonti-bis, si dovrebbe fare riferimento alla data di inizio attività indicata nella richiesta di attribuzione della partita IVA, mentre per le società andrebbe sempre presa in esame la data di costituzione delle stesse a prescindere dalla circostanza che le stesse possano risultare inattive presso il Registro delle imprese (Risoluzione 4/E/2002).

Nonostante i riferimenti di prassi citati, entrambe queste soluzioni meriterebbero però un'esplicita conferma da parte dell'Agenzia delle entrate che chiarisse anche a partire da quale periodo di imposta le nuove disposizioni devono intendersi operative. Infatti, nonostante il D.L. 78/2010 sia entrato in vigore dopo il 31 maggio 2010, vi è la possibilità che la norma venga considerata di tipo procedurale e quindi applicata anche per il passato.

Del resto, il fatto che il contribuente non rientri in una delle fattispecie considerate dall'articolo 23 non garantisce, di per sé, l'esclusione dello stesso da controlli. Si pensi, per fare un esempio, ai casi di cessazione dell'attività con durata di poco superiore all'anno (es. 367 giorni). Poiché la logica che ha portato all'introduzione della nuova norma è quella di concentrare l'attenzione degli Uffici sui quei soggetti che pongono in essere attività di durata breve, non vi è ragione per escludere che tra questi rientrino anche quelli la cui attività ha superato di poco i limiti contenuti nell'articolo 23.

Imprese “sistematicamente” in perdita

L'altra novità contenuta nel D.L. 78/2010, che si affianca in modo del tutto simile a quella commentata nel precedente paragrafo, è data dall'individuazione di un ulteriore indice di pericolosità fiscale rappresentato da quelle imprese che presentano dichiarazioni in perdita fiscale per più di un periodo di imposta.

In questo caso, però, sono previste due ipotesi di non applicazione della norma:

1. Quando la perdita è determinata da compensi erogati ad amministratori e soci;
2. Quando, nello stesso periodo in cui si è verificata la perdita, vengano deliberati e liberati uno o più aumenti di capitale.

Anche in questo caso, la norma, oltre ad essere riferita esclusivamente alle imprese e non risultando pertanto applicabile agli artisti e professionisti, non prevede l'automatica soggezione a controllo dei contribuenti che si dovessero trovare nelle circostanze da essa previste. Il sistematico conseguimento di perdite fiscali per più di un periodo di imposta ha, infatti, solo l'effetto di aumentare il livello di vigilanza da parte degli Uffici tributari nei confronti di questi contribuenti.

La semplice lettura della norma non consente, infatti, di affermare che il conseguimento di perdite fiscali per più di un periodo di imposta debba comportare, in modo automatico, l'attivazione di un controllo.

L'articolo 23 impone agli Uffici il compito di “assicurare una vigilanza sistematica” nei confronti dei soggetti in esame. In quest'ottica, gli uffici dovrebbero limitarsi, almeno inizialmente, ad alzare il livello di attenzione al fine di meglio valutare l'opportunità di iniziare specifiche attività di controllo.

Il fatto che un'impresa risulti in perdita per più di un esercizio potrebbe, ad esempio, essere utilizzato dall'Agenzia delle entrate per stabilire, insieme ad altri elementi in suo possesso, la tipologia e l'“intensità” del controllo da porre in essere.

In particolare, si dovrebbe tenere in adeguata considerazione il fatto che il conseguimento di perdite risulta particolarmente frequente nei primi periodi di imposta come del resto riconosciuto anche dall'articolo 84 T.U.I.R. in tema di riporto a nuovo delle perdite fiscali.

Come anticipato, la nuova disposizione non trova applicazione nella generalità dei casi essendo previste due peculiari eccezioni: il fatto che la perdita sia stata determinata dall'erogazione di compensi agli amministratori o ai soci e che le perdite in oggetto siano state coperte con aumenti di capitale deliberati e versati nei medesimi periodi di imposta.

Il primo caso, infatti, rappresenta uno spostamento di base imponibile dall'impresa a soggetti persone fisiche cui si applica una tassazione progressiva e dunque generalmente più onerosa rispetto a quella applicabile al soggetto che chiude in perdita.

Soggetti interessati

Per quanto riguarda i soggetti interessati dalla nuova norma, stante il dato letterale dell'articolo 24, gli unici destinatari della novità sono le imprese con la conseguente esclusione degli artisti e professionisti e delle società semplici che, come noto, non potendo svolgere attività commerciale non sono in grado di produrre redditi di impresa.

Gli uffici dovranno pertanto assicurare una vigilanza sistematica, sia pure basata su specifiche analisi di rischio, nei confronti di tutti i soggetti in grado di generare redditi di impresa.

Si tratta, perciò, delle società di capitali e di persone e delle imprese individuali.

Sotto un profilo puramente oggettivo, si deve però rilevare come la nuova norma risulti penalizzante nei confronti delle imprese individuali per le quali non è applicabile la "via di fuga" rappresentata dalla possibilità di sottrarsi alla sorveglianza degli uffici con uno o più aumenti di capitale.

È pur vero che, da un punto di vista pratico, gli eventuali apporti in denaro del titolare dovrebbero essere equiparati ad aumenti di capitale e quindi operare in analogia con le previsioni in oggetto, ma è di tutta evidenza che una simile interpretazione potrebbe essere condivisa soltanto ove l'impresa adotti la contabilità ordinaria. Infatti, in caso contrario, diverrebbe difficile dimostrare l'avvenuta esecuzione dell'apporto nel periodo di imposta di conseguimento della perdita fiscale.

Estremizzando, sarebbe anche ipotizzabile il riconoscimento della causa di esclusione in oggetto alle imprese individuali in contabilità semplificata in grado di dimostrare l'effettiva esecuzione dell'apporto in denaro come nel caso in cui a questo scopo sia stato aperto un conto corrente dedicato all'attività dell'impresa.

Tuttavia, tenuto conto della reale portata della norma, non sembra che simili forzature siano necessarie. Del resto, le conseguenze derivanti dalle previsioni dell'articolo 24 sono soltanto quelle di un innalzamento della soglia di rischiosità fiscale del contribuente e quindi dell'aumento dell'attenzione degli uffici nei confronti del medesimo. Per l'impresa che dovesse trovarsi selezionata per un controllo a seguito del ripetersi delle perdite fiscali realizzate, sembra molto più importante il fornire adeguate giustificazioni circa le ragioni del conseguimento delle stesse piuttosto che dimostrare l'esistenza di cause di esclusione dalla norma in commento.

Sarebbe comunque opportuno, e fonte di maggior chiarezza, che l'Agenzia delle Entrate esplicitasse in un documento di prassi il proprio orientamento circa le modalità di attivazione della clausola di esclusione in commento nei confronti delle imprese individuali.

Il generico riferimento alle imprese, porta a ritenere che l'applicazione della norma prescindendo dal regime contabile adottato con la conseguenza che l'articolo 24 deve ritenersi applicabile anche alle imprese in contabilità semplificata, ai contribuenti che hanno adottato il regime delle nuove iniziative produttive di cui all'articolo 13 della L. 388/2000 o quello dei c.d. contribuenti minimi istituito dalla L. 244/2007.

Dubbi sussistono circa le concrete possibilità che la novità in commento venga estesa anche agli enti non commerciali che svolgono attività di impresa.

Il riferimento alle “imprese” contenuto nell’articolo 24 sembra far propendere per l’applicazione dello stesso soltanto a quei soggetti che producono reddito di impresa in via principale, portando ad escludere quei contribuenti che, come gli enti non commerciali, svolgono tale attività in via secondaria o residuale.

Di regola, infatti, stanti le finalità non lucrative degli enti non commerciali, lo svolgimento di attività imprenditoriali dovrebbe costituire un di più rispetto all’attività principale, circostanza questa che ben si dovrebbe prestare a giustificare il ripetuto conseguimento delle perdite che la norma impone di sorvegliare.

Tuttavia, non bisogna dimenticare le finalità antielusive per le quali l’articolo 24 è stato istituito, che fanno pensare ad una possibile applicazione estensiva della norma da parte dell’Agenzia delle entrate tesa a scovare eventuali sacche di evasione annidate dietro enti che, pur presentandosi come non commerciali, di fatto, vengono utilizzati per svolgere attività lucrative.

Anche in questo caso, un chiarimento ufficiale da parte dell’Agenzia delle Entrate sarebbe salutato con favore dagli operatori del settore in quanto contribuirebbe a meglio definire i reali confini applicativi della norma in commento.

Certamente, nel caso in cui l’Agenzia delle Entrate dovesse scegliere di percorrere la strada dell’applicazione estensiva dell’articolo 24, andrebbe anche chiarito in qual modo le condizioni di esclusione previste dalla norma potrebbero essere adattate al caso degli enti non commerciali soprattutto in relazione all’esimente data dagli aumenti di capitale. Come è noto, infatti, questi soggetti non dispongono di un capitale sociale ma semplicemente di un fondo di dotazione le cui vicende, in termini di utilizzo, incremento o riduzione, non dispongono di una disciplina analoga a quella dettata dal codice civile per le società di capitali.

Le origini della norma nella prassi e nella giurisprudenza fiscale

L’introduzione nell’ordinamento tributario delle disposizioni contenute nell’articolo 24 appare tutt’altro che casuale se si esamina la recente prassi e giurisprudenza tributaria.

Infatti, sia l’Agenzia delle Entrate che i giudici tributari hanno mostrato una crescente attenzione al fenomeno delle imprese che chiudono ripetutamente in perdita considerando sempre più spesso tale circostanza come un possibile indice di comportamenti elusivi.

Già con la circolare n. 13/E del 9 aprile 2009, l’Agenzia delle Entrate, nell’ottica di fornire agli uffici periferici utili indicazioni per la prevenzione e il contrasto dell’evasione fiscale, aveva puntato il dito nei confronti di quelle imprese minori (ovvero con ricavi dichiarati di importo inferiore a 5.164.568 euro) che presentavano perdite “per più annualità” ritenendo che tale circostanza fosse indicativa di situazioni apparentemente antieconomiche.

Anche in questo caso, la conclusione dell’Agenzia era stata quella di richiamare l’attenzione degli uffici nei confronti di tali soggetti suggerendone l’inclusione tra quelli con maggiore rischio fiscale.

Questo orientamento si è poi consolidato nella successiva circolare 20/E del 16 aprile 2010, stavolta in relazione ai contribuenti di grandi dimensioni, ove, tra i criteri per l’individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo mediante attività istruttorie esterne, veniva indicata l’analisi della genesi delle perdite fiscali in quanto le stesse potevano rappresentare indicatori sintetici della possibile attuazione di “schemi di pianificazione fiscale aggressiva”

Le indicazioni contenute nelle circolari sopra citate mostrano pertanto una crescente attenzione degli organi verificatori verso quelle imprese che conseguono perdite fiscali per

più anni ritenendo tale parametro adatto ad indicare, in modo semplice e immediato, la possibile esistenza di comportamenti elusivi, o quantomeno anomali, da parte di questi contribuenti, che richiedono un progressivo aumento dell'attenzione e, in ultimo, l'attivazione di un controllo.

In ambito contenzioso, le posizioni sopra espresse avevano già trovato conforto in alcune pronunce della Corte di Cassazione (Sentenze n. 21536/2007 e n. 24436/2008).

Nel primo caso, i giudici della Suprema corte avevano stabilito che l'antieconomicità dell'attività esercitata, testimoniata dalle ripetute perdite, fosse da ritenere un probabile indice del possibile occultamento di materia imponibile. Un simile modo di operare veniva infatti ritenuto talmente irragionevole sotto il profilo economico da poter rappresentare un sintomo di "possibili violazioni all'obbligo di dichiarazione", atteso che sia la logica che l'esperienza rendevano poco credibile "impostare o proseguire l'attività secondo criteri o malgrado risultati poco vantaggiosi o addirittura dannosi".

Nella sentenza del 2008, il concetto veniva ampliato ritenendo che non solo il ripetuto conseguimento di perdite, ma anche un'ampia divaricazione tra costi e ricavi, fossero elementi rappresentativi di un comportamento commerciale perlomeno anomalo e, in quanto tale, idoneo a giustificare la rettifica della dichiarazione ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera d) D.P.R. 600/73.

In conclusione, l'introduzione nell'ordinamento tributario delle previsioni contenute nell'articolo 24 D.L. 78/2010, sembra costituire null'altro che il riconoscimento, da parte del Legislatore, di una posizione già consolidata all'interno della prassi e della giurisprudenza tributaria secondo la quale il ripetuto conseguimento di perdite fiscali da parte di un'impresa costituisce un idoneo indice della possibile esistenza di comportamenti elusivi.

Quali perdite rilevano per l'applicazione dell'articolo 24?

Un problema da porsi, nell'interpretare la norma in commento, è quello dell'individuazione delle perdite rilevanti ai fini dell'applicazione della stessa.

Due sono i profili da esaminare:

- L'arco temporale all'interno del quale le perdite devono verificarsi;
- La natura delle perdite stesse.

Per quanto riguarda il primo aspetto, parte della dottrina si è interrogata circa la necessità o meno che le perdite debbano verificarsi nell'ambito di due o più periodi di imposta consecutivi. Da un lato, infatti, l'espressione "perdita sistemica" contenuta nella rubrica della norma sembrerebbe indicare che si possa attribuire rilevanza soltanto alle perdite conseguite in esercizi successivi in quanto, in caso contrario, i risultati negativi conseguiti apparirebbero più casuali che sistematici. Nello stesso tempo, il termine usato dall'articolo 24 "imprese che presentano dichiarazioni in perdita fiscale" non sembra richiedere alcun elemento aggiuntivo, come il fatto che le stesse si verificano in periodi di imposta consecutivi, al fine di attivare l'operatività della norma.

In sostanza, il possibile contrasto interpretativo tra il dato contenuto nella rubrica e quello presente nel corpo della norma, richiederebbe l'assunzione di un'esplicita posizione da parte dell'Amministrazione Finanziaria. Non sembrano, però, sussistere dubbi circa il fatto che, quale che sia la soluzione adottata, le perdite rilevanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 24 debbano essere necessariamente essere ricomprese all'interno del quadriennio ancora accertabile.

In relazione al secondo aspetto, poiché la norma si riferisce esclusivamente alle perdite fiscali, non vi è dubbio che nessuna rilevanza possano assumere le perdite di tipo civilistico.

E tuttavia, questa interpretazione, nonostante l'evidente chiarezza, non ha mancato di suscitare alcune condivisibili critiche da parte della dottrina⁵.

Infatti, se si ha riguardo alla prassi e alla giurisprudenza in precedenza citate, l'elemento che porta a ritenere le perdite di impresa quale indice di un possibile comportamento elusivo è dato dal fatto che, di regola, l'attività imprenditoriale viene posta in essere allo scopo di conseguire un profitto. La mancanza di utili, testimoniata dal ripetuto conseguimento di perdite, testimoniando l'antieconomicità dell'attività intrapresa, dovrebbe portare, per logica, all'interruzione della stessa.

In quest'ottica, il comportamento anomalo da osservare, ai fini dell'attivazione dei controlli, non potrebbe che essere quello del mancato conseguimento di profitti da un punto di vista civilistico, in quanto solo questi possono essere considerati quali indicatori della validità imprenditoriale dell'attività esercitata.

Invece, secondo il dato letterale dell'articolo 24, le perdite civilistiche, anche se danno luogo a utili fiscali per effetto delle variazioni in aumento, non assumono alcuna rilevanza.

Da ultimo, andrebbe precisato se la norma in commento è destinata a trovare applicazione nel caso delle società che si trovano in stato di liquidazione.

In effetti, poiché i criteri adottati per la determinazione dei risultati economici conseguiti durante i periodi di liquidazione seguono del tutto diversi da quelli utilizzati dalle imprese in periodi di normale attività, si dovrebbe propendere per l'esclusione di questi soggetti dall'applicazione della norma. Tuttavia, sia le finalità dichiaratamente antielusive sia il dato letterale della stessa, portano a concludere in senso contrario.

Bisogna considerare, inoltre, che poiché l'articolo 24 contiene già due esplicite cause di esclusione, se il Legislatore avesse voluto estendere la non applicabilità della norma anche ai soggetti in stato di liquidazione, avrebbe certamente incluso anche questo tra i casi di esclusione.

I compensi erogati agli amministratori e soci quale causa di esclusione

La portata applicativa della nuova norma è limitata da due cause di esclusione: il fatto che le perdite fiscali siano state determinate da compensi erogati ad amministratori e soci e l'avvenuta copertura delle perdite mediante aumenti di capitale.

Nel caso in cui, nel corso dell'esercizio siano stati erogati compensi agli amministratori o ai soci, al fine di valutare la possibile applicabilità della norma, è necessario rettificare la perdita conseguita dell'importo erogato a questi soggetti.

Soltanto se il risultato fiscale dell'esercizio, al netto di quanto erogato ad amministratori e soci, chiude comunque in perdita la stessa diverrà rilevante ai fini dell'aumento della vigilanza da parte dell'Amministrazione Finanziaria.

⁵ Si veda Paolo Meneghetti, *Sotto controllo le imprese "apri e chiudi" e i soggetti in costante perdita fiscale*, in *Sole 24 Ore*, La Manovra correttiva, agosto 2010, pag 16

Esempio:

	Caso 1	Caso 2
Perdita civilistica	-14.000,00	-14.000,00
Variazioni in aumento	9.000,00	9.000,00
Perdita da modello Unico	-5.000,00	-5.000,00
Compensi erogati ad amministratori e soci	7.000,00	4.000,00
Risultato virtuale	2.000,00	-1.000,00
Applicabilità articolo 24	NO	SI

Nel primo caso, nonostante il modello Unico presenti una perdita fiscale, il fatto che siano stati erogati compensi agli amministratori e soci in misura superiore alla stessa conduce alla non applicabilità della norma in esame. Nella seconda ipotesi, invece, poiché detti compensi sono inferiori alla perdita conseguita, il contribuente potrà essere selezionato per i controlli in base alle previsioni dell'articolo 24.

Poiché la norma si riferisce al solo caso dei compensi erogati, è evidente come nessuna rilevanza assumano quelli semplicemente iscritti a conto economico. Del resto, in questo caso, attesa la non deducibilità dei compensi agli amministratori non corrisposti nell'esercizio, tale componente di reddito già opererebbe in rettifica della perdita conseguita, essendone prevista la ripresa a tassazione per mezzo della specifica variazione in aumento.

La logica sottostante alla previsione di questa particolare causa di esclusione sembra essere legata al fatto che la parte di reddito prodotto dall'impresa attribuita ad amministratori e soci sotto forma di compensi, verrebbe in concreto tassata con aliquota progressiva e quindi assoggettata, almeno nel caso delle società di capitali, ad un'imposizione tendenzialmente maggiore di quella del reddito delle stesse.

Se questa dovesse essere la *ratio* che ispira la norma, allora sembrerebbe possibile un'estensione di questa esclusione anche ove l'impresa abbia erogato compensi agli associati in partecipazione, sia pure con la limitazione al caso in cui gli associati rivestano anche la qualità di soci.

Sul punto però sarebbe opportuna una specifica conferma da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Molti dubbi sussistono circa la possibilità di applicare la disposizione in oggetto alle imprese individuali e/o ai collaboratori dell'impresa familiare.

Premesso che per la dimostrazione dell'effettiva erogazione al titolare o ai collaboratori di compensi per l'attività prestata presuppone l'adozione della contabilità ordinaria, rimane il problema di distinguere, tra le somme prelevate dall'imprenditore individuale, quelle percepite a titolo di utili da quelle destinate a remunerare l'attività prestata.

Nel caso delle imprese familiari, poi, difficilmente sarebbe possibile riconoscere ai collaboratori dell'impresa un ruolo equivalente a quello assunto dai soci nelle società.

In questi casi, sembrerebbe di dover concludere per la non applicabilità della causa di esclusione in oggetto anche se ciò, in concreto, verrebbe forse a configurare una ingiustificata disparità di trattamento di questi soggetti rispetto alle società di capitali.

Anche questa problematica meriterebbe pertanto una presa di posizione ufficiale da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Da ultimo, rimane da chiarire come materialmente la causa di esclusione possa essere resa operativa atteso che ciò richiederebbe la disponibilità da parte dell'Agenzia delle Entrate di un dato, l'importo dei compensi erogati nel corso dell'esercizio ad amministratori e soci, che non è immediatamente desumibile dalle dichiarazioni dei redditi.

È pur vero che per le società di capitali tale informazione è, almeno in generale, desumibile dal contenuto della nota integrativa depositata insieme al bilancio dell'esercizio, ma ciò non consente certo un'applicazione uniforme della norma.

Non bisogna dimenticare, infatti, che questo dato deve risultare a disposizione dell'Agenzia delle Entrate prima della decisione della stessa di disporre un qualsiasi tipo di controllo.

È probabile, pertanto, che per dare concreta attuazione alle disposizioni dell'articolo 24 si proceda ad una modifica dei modelli dichiarativi inserendo uno specifico campo, per esempio nel quadro RS di Unico, destinato ad accogliere tale informazione.

La “via di fuga” degli aumenti di capitale

La possibilità che la vigilanza prevista dall'articolo 24 non venga attivata è stata ulteriormente ampliata, in sede di conversione in legge del D.L. 78/2010, inserendo tra le cause di esclusione il caso in cui, nel corso dell'esercizio, siano stati deliberati e liberati, uno o più aumenti di capitale a titolo oneroso, di importo almeno pari alle perdite fiscali conseguite.

La norma sembra essere stata disegnata nell'ottica di offrire ai contribuenti in perdita una “via di fuga” dall'applicazione automatica dell'articolo 24.

Infatti, se l'imprenditore, consapevole del fatto che per un determinato esercizio si consegnerà una perdita fiscale, volesse evitare di essere individuato dalla norma quale soggetto fiscalmente pericoloso, non dovrebbe fare altro che disporre un aumento di capitale da destinare alla copertura della futura perdita.

Infatti, la necessità di deliberare l'aumento di capitale nel corso dello stesso esercizio in cui la perdita verrà conseguita, richiede un evidente sforzo di programmazione tenuto conto del fatto che la conoscenza effettiva del risultato dell'esercizio non può che essere ottenuta alla fine dello stesso.

Sotto questo profilo, la decisione di deliberare aumenti di capitale nel corso dell'esercizio avrebbe lo scopo di creare una sorta di assicurazione contro la possibile applicazione dell'articolo 24 quando appare probabile che l'esercizio si chiuderà con una perdita fiscale.

Se si considera che la norma richiede, per poter operare, il fatto che l'impresa consegua perdite fiscali per più esercizi, gli aumenti di capitale potrebbero anche essere utilizzati, per allontanare il rischio di controlli ogniqualvolta l'impresa dovesse chiudere con una perdita fiscale. La copertura della stessa, infatti, avrebbe l'effetto di ridurre o annullare quella eventualmente conseguita nell'esercizio successivo disattivando l'operatività dell'articolo 24.

In alcuni casi, è anche possibile che le perdite conseguano ad un intento speculativo perseguito dall'imprenditore il quale decide di rinunciare al profitto immediato, conseguente alla vendita dei prodotti in magazzino, nella speranza di un futuro aumento dei prezzi. In tali situazioni, nonostante il valore delle rimanenze finali, è ben possibile che i bilanci chiudano in perdita fintanto che il magazzino non viene effettivamente collocato sul mercato. La causa di esclusione in commento offrirebbe pertanto la possibilità di scegliere tra il rischio di un controllo, nel corso del quale dare adeguate giustificazioni sui motivi del sistematico conseguimento di perdite fiscali, e quello dell'allontanamento dello stesso per il tramite degli aumenti di capitale.

L'uso dello strumento in questione richiede però una certa attenzione al fine di tenere in debito conto le particolari condizioni operative richieste dall'articolo 24.

Innanzitutto, è necessario, come anticipato, che l'aumento di capitale avvenga nel corso del medesimo esercizio in cui si consegue la perdita, circostanza questa che richiede quantomeno l'adozione di una sia pur minima forma di controllo di gestione.

In secondo luogo, l'aumento di capitale deve essere a titolo oneroso il che esclude automaticamente tutti quelli operati utilizzando riserve disponibili.

Ovviamente, il requisito dell'onerosità dell'aumento di capitale può essere soddisfatto sia con aumenti in denaro che con conferimenti di beni e crediti.

Il riferimento al capitale "liberato" implica poi che l'aumento di capitale debba essere non solo sottoscritto, ma anche versato, nel corso dell'esercizio nel quale si vuole che esso espliciti efficacia.

Da ultimo, l'aumento o gli aumenti di capitale devono essere di importo sufficiente ad assicurare l'integrale copertura della perdita fiscale dell'esercizio. Quest'ultima condizione può essere difficile da rispettare in quanto, oltre a richiedere un'attendibile stima del risultato dell'esercizio, presuppone che si conoscano esattamente gli importi delle eventuali variazioni in aumento o in diminuzione necessarie per passare dal risultato di esercizio a quello fiscale. Come dire che, al fine di evitare l'attivazione dell'articolo 24, il contribuente sarebbe tenuto alla simulazione anticipata sia del bilancio che della dichiarazione dei redditi.

Le considerazioni appena svolte portano a ritenere che la difficilmente la decisione di disporre gli aumenti di capitale in commento avverrà in relazione ai periodi di imposta di conseguimento delle perdite fiscali ma, ragionevolmente, verrà assunta in quelli immediatamente successivi allo scopo di interrompere la ripetitività delle perdite richiesta dall'articolo 24.

È evidente che, per l'assunzione di tali decisioni, sarà necessario conoscere l'interpretazione che l'Agenzia delle Entrate vorrà dare al requisito della sistematicità delle perdite conseguite se, cioè, le stesse dovranno o meno essere riferite a periodi di imposta consecutivi.

Come nel caso dell'esclusione derivante dall'erogazione di compensi ad amministratori o soci, la possibilità di disattivare l'articolo 24 mediante aumenti di capitale risulta, di fatto, inutilizzabile nel caso delle imprese individuali.

Manca, infatti, per tali soggetti un capitale sociale cui fare riferimento anche se il problema sarebbe superabile dando rilevanza ad eventuali apporti effettuati dal titolare a beneficio dell'impresa. L'applicabilità della causa di esclusione in commento troverebbe in questo caso adeguata giustificazione in considerazione della rinuncia che il titolare dell'impresa individuale farebbe nei confronti dei beni o dei fondi liquidi conferiti nella propria impresa. Una volta data rilevanza a tali fattispecie, il riconoscimento della causa di esclusione richiederebbe comunque la dimostrazione dell'avvenuta esecuzione dell'apporto, circostanza questa che potrebbe ritenersi verificabile solo nel caso in cui il contribuente avesse adottato (per obbligo o per opzione) la contabilità ordinaria.

L'entrata in vigore delle nuove norme

In mancanza di norme speciali disciplinanti una differente entrata in vigore della norma, si dovrebbe ritenere che l'articolo 24 espliciti efficacia a partire dal 31 maggio 2010.

Pertanto, almeno per i soggetti con esercizio coincidente con l'anno solare, la novità troverebbe applicazione a partire dal periodo di imposta 2010. Ma poiché la norma, per essere attivata, richiede che vengano presi in esame almeno due periodi di imposta,

sembrerebbe di dover ritenere che la stessa non possa operare prima del prossimo anno 2012. Infatti, soltanto a partire da tale anno l'Agenzia delle Entrate disporrebbe delle dichiarazioni dei redditi riferite a due periodi di imposta, il 2010 e il 2011, successivi all'entrata in vigore della norma, cui fare riferimento.

E' comunque possibile che l'Agenzia delle Entrate consideri la norma in oggetto di tipo procedurale e ne disponga l'operatività anche per il passato.

In realtà, come già accennato, è probabile che per assicurare un ottimale applicazione dell'articolo 24, si proceda ad una modifica dei modelli dichiarativi inserendo specifici campi dedicati all'indicazione dei dati necessari per tener conto delle cause di esclusione previste dalla norma.

In effetti, la logica sottostante all'introduzione dell'articolo 24 sembra essere quella di permettere ai verificatori di poter disporre di un'ulteriore elemento per stabilire la pericolosità fiscale di alcuni contribuenti e, conseguentemente, di meglio programmare l'attività di controllo. In quest'ottica, non avrebbe senso sottoporre a verifica un contribuente sulla base del fatto che ha conseguito perdite fiscali per più di un esercizio per poi constatare, nel corso dei controlli, che l'operatività dell'articolo 24 era preclusa da una delle cause di esclusione in esso previste.

In conclusione, nonostante la possibilità che la nuova norma venga considerata di tipo procedurale, sembra di poter escludere che per la stessa venga disposta un'operatività anche per il passato.

L'accertamento unico nel caso di consolidato nazionale

Le modifiche apportate dall'articolo 35 D.L. 78/2010 alla disciplina dell'accertamento nel caso di adesione al consolidato nazionale hanno riguardato:

- Il D.P.R. 600/73 in cui è stato inserito il nuovo articolo 40-*bis* (rettifica delle dichiarazioni dei soggetti aderenti al consolidato nazionale);
- Il D.L.gs. 218/1997 in cui, per effetto dell'inserimento del nuovo articolo 9-*bis*, è stata prevista la partecipazione della consolidante e della consolidata alla procedura di accertamento con adesione.

La prima novità ha posto fine alla vecchia procedura di accertamento che prevedeva la necessità di accertamenti separati nei confronti della consolidante e della consolidata. Secondo il nuovo articolo 40-*bis* invece, le rettifiche del reddito complessivo proprio di ciascun soggetto partecipante al consolidato saranno effettuate con un unico atto, da notificare sia alla consolidante che alla consolidata, con il quale verranno determinate sia la maggiore imposta accertata che le relative sanzioni irrogate. La conseguenza più immediata della previsione di un unico atto di accertamento consiste nell'eliminazione della necessità di impugnare, in caso di contestazione, due atti distinti permettendo in tal modo una semplificazione dell'eventuale contenzioso. Che l'obiettivo della norma fosse proprio quello di evitare l'instaurarsi di due distinti processi aventi per oggetto la rettifica di un reddito che, per effetto dell'opzione per il consolidato nazionale, deve comunque essere considerato unitario, viene confermato dalla previsione, contenuta nel secondo comma del nuovo articolo 40-*bis* D.P.R. 600/73, del litisconsorzio necessario quando parti siano la consolidante e la consolidata.

Ovviamente, dal momento che ora in caso di consolidato nazionale la rettifica del reddito dichiarato e l'irrogazione delle eventuali sanzioni avviene con un atto unico, è stato anche previsto che tali obbligazioni possano essere estinte con pagamento effettuato sia dalla consolidante che dalla consolidata.

Ma la vera novità della norma risiede nella possibilità attribuita alla consolidante, di chiedere di considerare in diminuzione dei maggiori imponibili accertati le eventuali perdite di periodo non utilizzate, fino a concorrenza del loro importo.

Questa possibilità è stata, logicamente, attribuita in esclusiva alla consolidante la quale, per avvalersene, deve presentare un'apposita istanza all'ufficio che ha emesso l'atto unico. Il termine previsto per la presentazione della nuova istanza è lo stesso ordinariamente riconosciuto per l'impugnazione dell'atto, ovvero 60 giorni eventualmente aumentati nel caso in cui dovesse operare il c.d. periodo di sospensione feriale⁶. La presentazione dell'istanza ha però l'effetto di sospendere di ulteriori sessanta giorni il termine per impugnare l'atto e ciò sia a beneficio della consolidante che della consolidata.

L'ufficio, ove la procedura venga attivata, ha l'obbligo di ricalcolare la maggiore imposta dovuta oltre ai relativi interessi e sanzioni e di comunicarne l'esito ad entrambi i soggetti. Per la comunicazione di tali esiti è previsto un termine di sessanta giorni. Al momento, però, la possibilità di avvalersi di questa nuova disposizione risulta preclusa fino a quando non verrà emanato il provvedimento direttoriale con il quale verranno stabiliti contenuti e modalità per la presentazione della stessa.

Anche la disciplina dell'accertamento con adesione è stata adattata alle nuove disposizioni che prevedono un unico atto di accertamento in caso di opzione per il consolidato nazionale. Infatti, il nuovo articolo 9-*bis* D.L.gs. 218/1997 prevede la partecipazione congiunta della consolidante e della consolidata al contraddittorio per la definizione dell'accertamento con adesione.

Nonostante ciò, l'atto di adesione potrà essere perfezionato anche con la sottoscrizione e l'esecuzione degli adempimenti in esso previsti da parte di uno solo dei suddetti soggetti.

L'omogeneità di questa procedura con la nuova disciplina dell'accertamento unico in capo ai soggetti aderenti al consolidato, è stata completata con la previsione, anche in questo caso, della possibilità concessa alla consolidante, di chiedere, nel corso dell'accertamento con adesione, lo scomputo dai maggiori imponibili delle eventuali perdite di periodo residue non utilizzate, fino a concorrenza del loro importo.

Qualora si decidesse di aderire all'invito, l'istanza con la quale si manifesta la volontà di computare in diminuzione dei maggiori imponibili le perdite residue non compensate fino a concorrenza del loro importo, dovrà essere allegata alla comunicazione prevista dall'articolo 5, comma 1-bis D.L.gs. 218/1997.

Il versamento delle somme dovute a seguito dell'adesione dovrà essere eseguito entro 15 giorni dall'accoglimento dell'istanza di cui sopra.

L'entrata in vigore delle nuove norme per l'accertamento unico in caso di consolidato nazionale

A differenza delle altre norme contenute nel D.L. 78/2010, per le novità relative all'accertamento unico in caso di consolidato nazionale, l'articolo 35 prevede specificamente che esse entrino in vigore: "dal 1° gennaio 2011, con riferimento ai periodi di imposta per i quali, alla predetta data, sono ancora pendenti i termini di cui all'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600".

Ai fini della corretta individuazione dei periodi di imposta per i quali risulteranno applicabili le nuove norme, soprattutto nel caso di soggetti con esercizio non coincidente con l'anno solare, si riporta la seguente tabella riepilogativa delle norme contenute nel suddetto articolo 43 D.P.R. 600/73:

⁶ Dal 1° agosto al 15 settembre.

TERMINI PER LA NOTIFICA DEGLI AVVISI DI ACCERTAMENTO		
Termini ordinari	4 anni + 1	Entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione
Omessa presentazione della dichiarazione	5 anni + 1	Entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione
In caso di denuncia per i reati previsti dal D.L.gs. 74/2000		Raddoppio dei termini di cui ai casi precedenti relativamente ai periodi di imposta di riferimento della violazione

Crediti INPS: nuova procedura di riscossione

Al fine di rendere più efficiente la riscossione dei crediti INPS, l'articolo 30 del D.L. 78/2010 ha stabilito che, a partire dal 1° gennaio 2011, l'avviso di addebito destinato al recupero delle somme dovute a qualunque titolo all'Istituto, compreso il caso di accertamenti effettuati dagli uffici, abbia valore di titolo esecutivo.

Ai sensi del secondo comma della norma in commento, l'avviso di addebito dovrà contenere, a pena di nullità, i seguenti dati:

- il codice fiscale del soggetto tenuto al versamento;
- il periodo di riferimento del credito;
- la causale del credito;
- gli importi addebitati ripartiti tra quota capitale, sanzioni;
- l'agente della riscossione competente in base al domicilio fiscale presente nell'anagrafe tributaria alla data di formazione dell'avviso;
- l'intimazione ad adempiere l'obbligo di pagamento degli importi ivi indicati entro il termine di 90 giorni dalla notifica nonché l'indicazione che, in mancanza del pagamento l'Agente della riscossione indicato nel medesimo avviso procederà ad espropriazione forzata;
- la sottoscrizione, anche mediante firma elettronica, dal responsabile dell'ufficio che ha emesso l'atto.

L'articolo 30 è inoltre intervenuto anche sulle modalità di notifica dell'avviso di addebito che ora è possibile anche mediante ricorso alla c.d. Posta elettronica certificata (PEC).

Ove ciò non fosse possibile, e previa convenzione tra Comune e INPS, la notifica verrà effettuata dai messi comunali o dalla polizia municipale.

Resta ferma in ogni caso la possibilità di utilizzare l'usuale mezzo della raccomandata con avviso di ricevimento.

LA “STRETTA” DELL’ATTIVITÀ DI RISCOSSIONE

Le novità – Premessa

L’art. 29 del D.L. n. 78/2010 ha reso molto più rapidi i tempi di riscossione dei tributi attribuendo all’avviso di accertamento la natura di atto esecutivo. Non sarà così più necessario attendere l’emissione dei ruoli affinché inizi l’attività di esecuzione degli agenti della riscossione.

Gli avvisi di accertamento notificati a partire dal 1° luglio 2011 consentiranno all’erario di iniziare immediatamente il recupero dei tributi nei confronti del contribuente senza che vi sia la necessità di attendere la cartella di pagamento.

La riscossione fino al 30 giugno del 2011:

- notifica dell’avviso di accertamento;
- proposizione del ricorso per l’introduzione al primo grado di giudizio entro 60 giorni dalla notifica;
- nelle more del giudizio di primo grado, notifica della cartella di pagamento contenente l’iscrizione a ruolo provvisoria della metà della maggiore imposta accertata;
- pagamento della cartella entro 60 giorni dalla notifica, ovvero richiesta di sospensione cautelare del pagamento al giudice tributario;
- in caso di accoglimento della richiesta di sospensione, efficacia della stessa sino al deposito della sentenza di primo grado e fissazione dell’udienza di discussione del ricorso entro 90 giorni;
- nel caso in cui il giudice della tributario rigetti la richiesta di sospensione, se il contribuente non paga entro 60 giorni l’importo iscritto a ruolo, l’agente della riscossione inizia l’esecuzione (iscrizione ipotecaria, pignoramento, fermo amministrativo, etc);
- deposito della sentenza di primo grado, che può accogliere, totalmente o parzialmente, ovvero rigettare il ricorso del contribuente;
- in caso di accoglimento totale o parziale del ricorso, il contribuente ha diritto al rimborso delle somme che sono state pagate indebitamente in pendenza di giudizio.

La riscossione dal 1° luglio 2011:

- notifica **dell’avviso di accertamento**, che diventa **esecutivo decorsi 60 giorni** dalla notifica;
- proposizione del ricorso per l’introduzione al primo grado di giudizio entro 60 giorni dalla notifica;
- nelle more del giudizio di primo grado, obbligo di pagamento della metà della maggiore imposta accertata, entro il termine per la proposizione del ricorso, ovvero richiesta di sospensione cautelare del pagamento al giudice tributario. **Non sarà più necessaria la notifica della cartella di pagamento;**
- in caso di accoglimento della richiesta di sospensione, efficacia della stessa sino al deposito della sentenza di primo grado e fissazione dell’udienza di discussione del ricorso entro 90 giorni;

- nel caso in cui il giudice tributario rigetti la richiesta di sospensione, se il contribuente **non paga entro** il termine per la proposizione del ricorso (**60 giorni**), decorsi **i successivi 30 giorni**, l'agente della riscossione **inizia l'esecuzione** (iscrizione ipotecaria, pignoramento, fermo amministrativo, etc);
- deposito della sentenza di primo grado, che può accogliere, totalmente o parzialmente, ovvero rigettare il ricorso del contribuente;
- in caso di accoglimento totale o parziale del ricorso, il contribuente ha diritto al rimborso delle somme che sono state pagate indebitamente in pendenza di giudizio.

L'applicazione delle nuove regole renderà molto più veloce la riscossione dei tributi.

Oggi deve essere notificato prima l'avviso di accertamento, successivamente la cartella di pagamento e l'inizio dell'esecuzione potrà avvenire solo una volta scaduto il termine di pagamento della somma iscritta a ruolo. Invece, a partire dagli accertamenti notificati dal 1° luglio 2011, il contribuente dovrà pagare entro il termine stabilito per proporre il ricorso (60 giorni). Inoltre, in caso di mancato pagamento, decorsi ulteriori 30 giorni l'agente della riscossione potrà iniziare l'azione esecutiva.

L'ambito applicativo delle "nuove regole"

Dal punto di vista temporale le novità riguardano esclusivamente gli atti notificati a partire dal 1° luglio 2011 aventi ad oggetto i periodi di imposta in corso al 31 dicembre 2007 ed i successivi.

Sotto il profilo oggettivo, la disposizione fa riferimento ai soli atti emanati dall'Agenzia delle entrate relativi alle imposte sui redditi, l'IVA e le relative sanzioni. Pertanto, le novità non saranno applicabili per gli eventuali accertamenti effettuati da soggetti diversi dall'Agenzia delle entrate e per tributi diversi. Ad esempio sono esclusi gli atti di accertamento dell'ICI, della Tarsu o di altri tributi locali la cui potestà impositiva e l'esercizio dell'attività di accertamento, spetta ai Comuni.

L'ambito applicativo delle nuove regole	
Applicabilità	Esclusione
Tributi	Tributi
<p>Avvisi di accertamento ai fini delle imposte sui redditi ed IVA emanati dall'Agenzia delle entrate:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Irpef e addizionali; ▪ Ires ed addizionali ("Robin tax"); ▪ Irap; ▪ Imposte sostitutive; ▪ Imposta sul valore aggiunto; ▪ Sanzioni delle imposte di cui ai punti precedenti; ▪ etc 	<p>Avvisi di accertamento ai fini di tributi diversi ed emanati da altri Enti titolari del poter di accertamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposta comunale sugli immobili; ▪ Tarsu; ▪ Tasse sulle concessioni governative; ▪ Imposta sulla pubblicità; ▪ Imposta di bollo; ▪ Sanzioni delle imposte di cui ai punti precedenti; ▪ etc

L'intimazione ad adempiere

Gli accertamenti notificati con decorrenza dal 1° luglio 2011, relativamente al periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2007 e successivi, dovranno anche contenere l'intimazione ad adempiere all'obbligo di pagamento degli importi ivi indicati entro il termine per la presentazione del ricorso. Invece, laddove il contribuente presenti ricorso, l'intimazione, sempre entro il medesimo termine, sarà riferita alla riscossione a titolo provvisorio pari al 50 per cento delle maggiori imposte, contributi e premi, nonché i relativi interessi, di cui all'atto notificato.

Le pretese dell'Agenzia delle entrate successive alla notifica dell'avviso di accertamento, come nel caso di una rideterminazione delle imposte dovute dal contribuente a seguito di un provvedimento di autotutela adottato dall'ufficio, devono essere rese note al contribuente tramite un **provvedimento da notificare, anche mediante raccomandata con avviso di ricevimento** (art. 29, comma 1, lett. a) del D.L. n. 78/2010) **contenente l'avviso di intimazione. Il pagamento** delle somme ivi indicate dovrà essere effettuato **entro 60 giorni** dal ricevimento della raccomandata.

A ben vedere, però, l'ambito applicativo della disposizione è più ampio rispetto alla fattispecie rappresentata dall'autotutela facendo la norma un espresso riferimento a tutti i casi in cui siano rideterminati gli importi dovuti in base agli avvisi di accertamento ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto ed ai relativi provvedimenti di irrogazione delle sanzioni.

La disposizione fa riferimento espresso alle seguenti fattispecie:

- iscrizione a ruolo delle somme a carico del contribuente e del garante in caso di mancato pagamento anche di una sola delle rate previste in caso di rateazione a fronte di accertamento con adesione, con inutile escussione del garante che non versa l'importo garantito entro 30 giorni dalla notificazione di apposito invito (cfr art. 8, comma 3 – bis, del D.Lgs 19 giugno 1997, n. 218);
- pagamento dei tributi in pendenza del processo (cfr art. 68 del D.Lgs 31 dicembre 1992, n. 546);
- esecuzione delle sanzioni in caso di ricorso alle commissioni tributarie (cfr art. 19 del D.Lgs 18 dicembre 1997, n. 472).

Il “nuovo” termine di pagamento e l'eliminazione della cartella

L'art. 29, comma 1, lett. a) del D.L. n. 78/2010 prevede che le imposte accertate e le relative sanzioni debbano essere versate entro il termine previsto per la presentazione del ricorso, cioè entro 60 giorni dalla notifica dell'atto impositivo, anche laddove il contribuente impugni l'avviso di accertamento.

In particolare, qualora il contribuente non presenti ricorso, il versamento delle somme dovrà essere effettuato integralmente. Invece, in caso di tempestiva impugnativa dell'atto, lo stesso soggetto sarà tenuto a versare, a titolo provvisorio, gli importi stabiliti dall'art. 15, del D.P.R. n. 602/1973, vale a dire il 50 per cento delle maggiori imposte accertate, contributi e premi, ancorché non definitive e gli interessi maturati.

I “nuovi” termini per effettuare i versamenti	
Ricorso non impugnato	<p>Entro il termine previsto per impugnare l'atto impositivo, vale a dire entro 60 giorni dalla notifica dello stesso:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ le maggiore imposte; ▪ le sanzioni; ▪ gli interessi
▪ Ricorso impugnato	<p>Entro il termine previsto per impugnare l'atto impositivo, vale a dire entro 60 giorni dalla notifica dello stesso gli importi stabiliti dall'art. 15 del D.P.R. n. 602/1973, vale a dire il 50 per cento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ delle maggiori imposte accertate; ▪ degli interessi

Sarà così superata, da quando la norma inizierà ad essere efficace, la procedura di riscossione dei tributi fondata sull'iscrizione a ruolo e sulla successiva notifica della cartella di pagamento da parte dell'Agente della riscossione.

La novità in rassegna determinerà anche una riduzione del contenzioso e, conseguentemente, un alleggerimento dei carichi di lavoro delle Commissioni tributarie. Infatti, il futuro contenzioso non potrà più riguardare le cartelle di pagamento che, entro qualche mese, sono destinate a scomparire definitivamente.

L'accertamento con adesione: i “nuovi” effetti

A seguito della notifica dell'atto di accertamento, a partire dal 1° luglio 2011 il contribuente dovrà provvedere al pagamento integrale delle imposte e delle sanzioni entro il termine previsto per impugnare l'atto, ovvero al 50 per cento delle stesse (ancorché non definitive) laddove presenti ricorso.

Tuttavia, i termini entro cui può essere presentato ricorso si prolungano di ulteriori 90 giorni nel caso in cui venga presentata istanza di accertamento con adesione. Tale atto rappresenta anche uno strumento che legalmente consente di procrastinare il pagamento del 50% delle maggiori imposte accertate: il tutto, per i noti effetti dell'istanza di accertamento con adesione di determinare la sospensione per 90 giorni dei termini per l'impugnazione dell'atto. Inoltre, deve essere ulteriormente ricordato come il maggior termine per ricorrere non viene meno neppure nel caso in cui il contraddittorio abbia un esito negativo (cfr Circ. Agenzia delle entrate n. 65/E del 2001). In pratica, la negativa conclusione del procedimento di adesione non incide sul periodo di sospensione dei termini per ricorrere. Infatti, l'istanza di adesione produce l'effetto automatico e predeterminato di sospensione, per novanta giorni, dei termini per impugnare l'atto di accertamento notificato dall'ufficio, non determinando alcuna causa di decadenza dalla sospensione stessa.

L'esecutività delle "pretese" fiscali

Gli avvisi di accertamento diventeranno esecutivi decorsi 60 giorni dalla notifica e devono contenere l'avvertimento che, una volta trascorso tale termine, e dopo ulteriori 30 giorni rispetto alla scadenza di pagamento, la riscossione delle somme richieste è affidata agli agenti della riscossione per poter procedere anche all'esecuzione forzata.

Per effetto della nuova previsione normativa, in mancanza dei motivi per ricorrere contro l'atto impositivo, per evitare l'intervento dell'Agente della riscossione trascorreranno al massimo 90 giorni, cioè 60 giorni previsti ordinariamente per contestare la pretesa fiscale, che dovranno essere sommati ad ulteriori 30 prima di constatare la morosità del contribuente ed passare la palla all'agente della riscossione anche ai fini l'esecuzione forzata. Le modalità di trasmissione agli agenti della riscossione saranno determinate con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, di concerto con il ragioniere generale dello Stato.

Diversamente, come già ricordato, laddove il contribuente decidesse di presentare ricorso, oltre a dover corrispondere gli importi di cui all'art. 15 del D.P.R. n. 602/1973, potrà beneficiare dei maggiori termini laddove presenti istanza per beneficiare dell'accertamento con adesione.

Nonostante il legislatore abbia reso più veloce la procedura, la norma continua a prevedere un'ulteriore possibilità, cioè che la riscossione integrale delle somme esposte negli avvisi di accertamento sia affidata agli agenti della riscossione anche prima dei nuovi termini previsti in via ordinaria (90 giorni) "in presenza di fondato pericolo per il positivo esito della riscossione". Tale opportunità è subordinata alla circostanza che il locale ufficio dell'Agenzia delle entrate acquisisca, durante l'attività di accertamento, "gli elementi utili" in grado di giustificare una riscossione in tempi ancora più rapidi.

Occorre poi considerare che esiste, come disposto dall'art. 29 in rassegna, la necessità di "razionalizzare e velocizzare tutti i processi di riscossione coattiva, assicurando il recupero di efficienza di questa fase dell'attività di contrasto all'evasione". Pertanto saranno emanati, anche derogando alle disposizioni vigenti, uno o più regolamenti di attuazione il cui fine è quello di armonizzare le procedure di riscossione coattiva delle somme dovute in seguito all'attività di liquidazione, controllo e accertamento sia ai fini delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto, sia ai fini degli altri tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate e delle altre entrate riscuotibili a mezzo ruolo.

Le novità per gli agenti della riscossione

Le novità interessano, quindi, anche gli agenti della riscossione. E' stato già ricordato, come l'affidamento in carico delle somme da riscuotere agli agenti sarà regolamentato da un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate di concerto con il ragioniere generale dello Stato. Inoltre, in presenza di fondato pericolo per la riscossione, è stata prevista l'anticipazione dell'attività di riscossione. Infatti, qualora sia decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notifica degli atti impositivi o di irrogazione delle sanzioni, gli agenti della riscossione potranno attivarsi anche prima del predetto termine dei trenta giorni successivi alla scadenza di quello entro cui effettuare il versamento (cfr art. 29, comma 1, lett. c) del D.L. n. 78/2010).

Sulla base delle nuove regole, il titolo esecutivo è ora rappresentato dall'avviso di accertamento. Conseguentemente, l'agente della riscossione, senza la preventiva notifica della cartella di pagamento, potrà procedere all'espropriazione forzata. Potrà dunque esercitare tutti quei poteri, facoltà e modalità che erano previste dalle disposizioni relative alla riscossione tramite ruolo. La norma di riferimento è rappresentata dall'art. 29, comma 1, lett. e) del D.L. n. 78/2010.

Solo nel caso in cui sia trascorso un anno dalla notifica dell'accertamento e del provvedimento di irrogazione delle sanzioni, l'agente della riscossione dovrà far precedere l'espropriazione forzata dalla notifica dell'avviso di cui all'art. 50 di cui al D.P.R. n. 602/1973, che contiene l'intimazione ad adempiere entro cinque giorni. In ogni caso, l'espropriazione forzata deve essere avviata, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto definitivo. Si tratta di un'ulteriore e nuova previsione contenuta di cui all'art. 29, comma 1, lett. e) del D.L. n. 78/2010 anch'essa finalizzata ad accelerare la procedura della riscossione tributaria.

La sospensione della riscossione e rateizzazione

La prima formulazione del decreto legge prevedeva la possibilità di ottenere la sospensione cautelare da parte del giudice tributario per un periodo limitato pari a 150 giorni. Durante l'iter di conversione del decreto, un emendamento ha ripristinato la disciplina originaria. Pertanto, si è tornati ad una sospensiva che ha validità per tutto il primo grado di giudizio, sino al deposito della sentenza.

Oltre la sospensione giudiziale prevista dall'art. 47 del D.Lgs n. 546/1992 troverà applicazione anche l'art. 39 del D.P.R. n. 602/1973 avente ad oggetto la "sospensione amministrativa". La disposizione citata prevede che il ricorso contro l'avviso di accertamento non sospende la riscossione. Tuttavia l'Agenzia delle entrate, in pendenza del giudizio di primo grado, ha facoltà di disporla in tutto o in parte, fino alla data di pubblicazione della sentenza della Commissione tributaria provinciale, con provvedimento motivato notificato all'agente della riscossione e al contribuente.

La sospensione giudiziale - art. 47 del D.Lgs n. 546/1992: il giudice tributario può disporre la sospensione degli effetti dell'atto impugnato fino alla data di deposito della sentenza di primo grado;

La sospensione amministrativa: l'art. 39 del D.P.R. n. 602/1973: l'Agenzia delle entrate, in pendenza del giudizio di primo grado, ha facoltà di disporre la sospensione degli effetti dell'atto impugnato, in tutto o in parte, fino alla data di pubblicazione della sentenza della Commissione tributaria provinciale, con provvedimento motivato notificato all'agente della riscossione e al contribuente.

Ancora un limite alla compensazione delle imposte

Con decorrenza dal 1° gennaio 2011, troverà applicazione un'ulteriore limitazione alla compensazione tra i crediti di cui all'art. 17 del D.Lgs n. 241/1997 e le imposte erariali. Il divieto delle compensazioni, da effettuarsi tramite modello F24, opera fino a concorrenza dell'importo dei debiti di ammontare superiore a 1.500 euro iscritti a ruolo a titolo definitivo per imposte erariali e relativi accessori, e per i quali è scaduto il termine di pagamento (art. 31 del D.L. n. 78/2010).

La relazione tecnica di accompagnamento al decreto puntualizza che la finalità della norma è quella di impedire la compensazione immediata, e dunque il mancato versamento delle imposte dovute, ai soggetti che, contemporaneamente, sono debitori di altri importi iscritti a ruolo a titolo definitivo.

La disposizione intende tutelare gli interessi dell'erario, soprattutto nelle situazioni in cui, a fronte di importi di rilevante ammontare e risalenti nel tempo, il contribuente si ostina a non pagare, "costringendo gli organi della riscossione a defatiganti attività esecutive, spesso vanificate da deliberate spoliazioni preventive del patrimonio del debitore".

La relazione tecnica ha poi precisato che il limite di 1.500 euro è stato previsto con l'intento di eliminare appesantimenti eccessivi, anche ai fini della eventuale compensazione consentita ai sensi della ulteriore disposizione introdotta con il presente articolo.

Per evidenti e necessari intenti dissuasivi, l'inosservanza del divieto viene punita con la sanzione fissa pari al 50 per cento dell'importo indebitamente compensato. A fronte del divieto di compensazione diretta, viene poi prevista la possibilità che la compensazione avvenga per il pagamento, anche parziale, delle somme iscritte a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, demandando ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze le relative modalità.

L'intervento normativo in rassegna segue un'altra "stretta" sulle compensazioni prevista dall'art. 10 del D.L. n. 18/2009. In particolare è stato previsto il divieto di compensare il credito annuale IVA per importi superiori a 10.000 euro prima della presentazione della dichiarazione IVA annuale.

L'ambito applicativo dei nuovi limiti alle compensazioni

Per inquadrare correttamente l'ambito di applicazione delle nuove regole introdotte dal D.L. n. 78/2010, che limitano la compensazione dei crediti con i debiti delle imposte deve essere preliminarmente ricordato come la "stretta" abbia un ambito applicativo piuttosto esteso. Infatti, è sufficiente che il contribuente abbia un debito iscritto a ruolo (a titolo definitivo) per imposte erariali di un importo superiore a 1.500 euro, affinché operi la limitazione delle compensazioni di ogni credito relativo, a sua volta, ad imposte erariali. In pratica, il contribuente potrebbe trovarsi nella condizione non solo di non poter compensare il credito IVA risultante dalla dichiarazione annuale, ma anche il credito Ires, Irap, Irpef, etc.

La disposizione sopra indicata contiene un espresso riferimento alle imposte erariali, quindi è essenziale stabilire quali tributi siano riconducibili all'interno della predetta categoria. Devono quindi essere tenute distinte le imposte erariali, cioè quelle applicate direttamente dallo Stato, dalle imposte locali, applicate dagli enti locali. Rientrano tra le imposte erariali: l'Irpef e le relative addizionali, l'Irap, l'Ires, le imposte sostitutive, etc. Invece sono riconducibili nel novero delle imposte locali: l'Ici, la Tarsu, la Tosap, etc.

Pertanto, se è stata iscritta a ruolo a carico di un contribuente una somma relativa all'Ici non versata, anche di importo superiore a 1.500 euro, le nuove regole non troveranno applicazione. Il contribuente potrà compensare liberamente i crediti delle imposte risultanti dalle dichiarazioni annuali con eventuali altri debiti di imposta. Inoltre, le nuove regole non troveranno neppure applicazione con riferimento alle compensazioni di tipo verticale riguardanti, cioè, il medesimo tributo. La circostanza si verifica, ad esempio, per la compensazione di un credito Irpef con l'acconto dovuto in relazione alla medesima imposta.

Il meccanismo applicativo e le sanzioni

Preliminarmente deve essere osservato che, se le somme iscritte a ruolo non superano complessivamente 1.500 euro, non opererà alcuna preclusione alle compensazioni. Inoltre, la nuova limitazione avrà come tetto massimo l'importo delle somme contenute nella cartella di pagamento.

I nuovi limiti	
Nessuna limitazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le somme iscritte a ruolo per tributi erariali non superano 1.500 euro
Limitazioni alle compensazioni	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le somme iscritte a ruolo per tributi erariali superano 1.500 euro; ▪ l'importo risultante dalla cartella di pagamento deve essere definitivo e scaduto; ▪ la preclusione avrà come limite massimo l'importo risultante dalla cartella di pagamento

Esempio:

- un contribuente ha un credito IVA risultante dalla dichiarazione annuale pari a 7.000 euro;
- ha ruoli scaduti e definitivi per 2.000 euro;
- ha un debito Irap di € 6.000.

Il meccanismo è congegnato nel senso che minore è l'importo iscritto a ruolo e minore è la limitazione delle compensazioni. Nel caso in esame, il contribuente potrà compensare il credito IVA con il debito Irap per 4.000 euro. Infatti fino a concorrenza dell'importo iscritto a ruolo (2.000 euro) troverà applicazione la nuova limitazione. In sostanza, il debito Irap potrà essere **compensato per 4.000 euro** ed invece dovrà essere assolto tramite il **versamento diretto** per il residuo **di 2.000 euro**.

Al fine di scoraggiare le eventuali irregolarità, la stessa disposizione ha previsto un incremento delle sanzioni. In caso di violazioni si applica la sanzione del 50 per cento dell'importo dei debiti iscritti a ruolo, per i quali è scaduto il termine di pagamento, fino a concorrenza dell'ammontare indebitamente compensato.

Esempio:

- un contribuente ha un debito Irap iscritto a ruolo a titolo definitivo e scaduto per l'importo di 5.000 euro;
- contemporaneamente il medesimo contribuente ha un credito IVA di 10.000 euro ed un debito Irap scaturito dalla dichiarazione per 6.000 euro;
- si suppone che il contribuente effettui la compensazione del proprio debito Irap con il credito IVA, senza pagare la somma iscritta a ruolo.

In questa ipotesi **la sanzione teorica corrisponde a quella effettiva** ed è pari a **2.500 euro**. Infatti la sanzione teorica è pari al 50 per cento dell'importo iscritto a ruolo ($5.000 \times 50\% = 2.500$). Invece il massimale è pari all'ammontare indebitamente compensato, cioè 5.000 euro. Nel caso di specie la compensazione poteva essere effettuata solo per 1.000 euro.

Esempio:

- un contribuente ha un debito Irpef iscritto a ruolo a titolo definitivo e scaduto per l'importo di 5.000 euro;
- contemporaneamente il medesimo contribuente ha un credito IVA di 10.000 euro ed un debito Irap scaturito dalla dichiarazione per 1.000 euro;
- si suppone che il contribuente effettui la compensazione del proprio debito Irap con il credito IVA, senza pagare la somma iscritta a ruolo.

In questa ipotesi **la sanzione teorica non corrisponde con quella effettiva**. Infatti, come nell'esempio precedente la sanzione teorica è pari a 2.500, ma è necessario tenere conto del massimale che è inferiore. Infatti, l'importo indebitamente compensato ammonta a 1.000 euro ed la sanzione irrogabile non può comunque essere superiore al 50 per cento dello stesso. In sostanza, **la sanzione massima irrogabile nel caso di specie è pari a 500 euro**.

Il ruolo definitivo

La formulazione originaria dell'art. 31 precludeva le compensazioni anche in presenza di iscrizioni a ruolo non definitive. In pratica il divieto di operare le compensazioni avrebbe dovuto essere applicato anche se il ruolo aveva ad oggetto somme in contenzioso. La norma riguardava le cartelle per le quali fosse scaduto il relativo termine di pagamento, indipendentemente dalla circostanza che il contribuente avesse impugnato l'atto da cui il ruolo stesso traeva origine ovvero la cartella di pagamento. Ad esempio, "bloccavano" le compensazioni le cartelle derivanti dall'iscrizione a ruolo a titolo provvisorio delle maggiori imposte accertate. Viceversa, nessuna limitazione sarebbe scaturita ove la cartella fosse stata sospesa dal giudice o, in via amministrativa, dal soggetto che ha formato il ruolo non sussistendo, in questo caso, alcun inadempimento.

Il problema è stato però risolto durante l'iter di conversione del decreto legge con una nuova formulazione della norma non proprio felice. Infatti, il legislatore, invece di modificare il primo periodo dell'art. 31, che disciplina l'operatività della nuova previsione, è intervenuto sulla seconda parte avente ad oggetto l'irrogazione delle sanzioni. Il legislatore ha però solo precisato che in presenza di una contestazione giudiziale o amministrativa, e fin quando sussiste tale contestazione, la sanzione non può essere applicata.

E' dunque intuibile, come il dato testuale che emerge dalla disposizione si presti ad interpretazioni non condivisibili. Si potrebbe ad esempio sostenere che, una volta definito il contenzioso, cioè mancando la pendenza della contestazione, si potrà irrogare la sanzione dovuta per effetto della compensazione, ma questa lettura della norma non può essere considerata corretta. Infatti, l'eventuale violazione deve essere valutata nel momento in cui il contribuente ha effettuato la compensazione. In ogni caso, sia il titolo della norma, ma anche la relazione tecnica di accompagnamento al decreto, fanno sempre riferimento a "ruoli definitivi".

La compensazione dei debiti a ruolo

La manovra correttiva ha però previsto un'ulteriore novità, sempre in materia di compensazioni, questa volta a favore dei contribuenti. In futuro sarà possibile pagare gli importi iscritti a ruolo per imposte erariali effettuando una compensazione, anche parziale, con i crediti relativi alle medesime imposte.

Le modalità delle predette compensazioni saranno stabilite con decreto del ministero dell'economia e delle finanze da emanarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore del D.L. n. 78/2010.

L'ambito di applicazione della nuova previsione è subordinata, come anticipato, ai soli tributi erariali. Pertanto se il contribuente non ha versato l'ICI ed ha ricevuto una cartella di pagamento a seguito dell'iscrizione a ruolo della stessa, non potrà compensare, ad esempio, l'eventuale credito Irpef con l'imposta comunale degli immobili trattandosi, in questo caso, di un tributo locale.

L'entrata in vigore delle "nuove" limitazioni

Le limitazioni alle compensazioni, come previsto testualmente dall'art. 31 del D.L. n. 78/2010 entreranno in vigore con decorrenza dal 1° gennaio 2011. Si ritiene che la predetta data debba fare riferimento al momento in cui avviene la compensazione. Invece è indifferente se la cartella di pagamento, conseguente ad un'iscrizione a ruolo definitiva, sia stata notificata in precedenza, ad esempio a settembre del 2010. Anche in questo caso il contribuente non potrà effettuare la compensazione dei limiti della somma iscritta a ruolo.

La compensazione dei ruoli con i crediti verso la Pubblica amministrazione – Premessa

Dal 1° gennaio 2011 sarà possibile compensare i crediti che le imprese vantano nei confronti della pubblica amministrazione con i debiti iscritti a ruolo. La novità è stata introdotta durante la conversione del decreto legge n. 78/2010 nel corpo dell'articolo 31.

L'operazione sarà possibile limitatamente ai crediti non prescritti, certi liquidi ed esigibili. Conseguentemente sarà necessario acquisire la certificazione prevista dall'art. 9, comma 3 – bis, del D.L. n. 185/2008. L'estinzione del debito iscritto a ruolo è quindi subordinata all'esistenza e alla validità della predetta certificazione.

Nel caso in cui la Regione, l'ente locale o l'ente del Servizio sanitario nazionale non versi all'agente della riscossione l'importo indicato nella certificazione entro sessanta giorni dal termine ivi riportato, l'agente della riscossione procede sulla base del ruolo emesso a carico del creditore, alla riscossione coattiva nei confronti della regione, dell'ente locale o dell'ente del Servizio sanitario nazionale.

Le finalità della disposizione sono intuibili rivolgendosi nei confronti degli imprenditori che, pur realizzando consistenti utili di esercizio, non sono in grado di versare le relative imposte avendo maturato ingenti crediti nei confronti della pubblica amministrazione che non riescono ad incassare. In sostanza, la norma intende far fronte ai rilevanti problemi di liquidità che caratterizzano le imprese che lavorano prevalentemente con gli enti locali, ovvero gli enti pubblici.

L'ambito applicativo

Il legislatore è intervenuto aggiungendo l'art. 28 – quater nel D.P.R. n. 602/1973. I crediti compensabili sono quelli maturati nei confronti delle Regioni o degli Enti locali (comuni) e degli Enti del Servizio nazionale sanitario. Essi riguardano l'attività di somministrazione, forniture ed appalti,

Dal 1° gennaio 2011 sarà dunque possibile, seguendo una determinata procedura, compensare i predetti crediti con le somme dovute a seguito delle iscrizioni a ruolo.

Dal punto di vista **soggettivo**, saranno compensabili con le somme iscritte a ruolo i crediti maturati nei confronti dei seguenti soggetti: regioni, comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni, Enti del servizio sanitario nazionale.

I crediti compensabili devono avere per oggetto le prestazioni di somministrazione, forniture e appalti. Inoltre non devono essere prescritti ed essere certi, liquidi ed esigibili.

Sotto il **profilo oggettivo**, il legislatore ha previsto la possibilità di compensazione “con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo”. Sono dunque compensabili, con effetto dal 1° gennaio 2011, i ruoli emessi a seguito del mancato versamento di imposte, contributi, ma, ad esempio, anche multe stradali.

Dall'esame di tale elemento è possibile trarre ulteriori spunti di riflessione con riferimento ai soggetti che potranno beneficiare in futuro della predetta compensazione. Infatti, sulla base di un'interpretazione meramente letterale del nuovo comma 1 – bis, aggiunto durante l'iter di conversione in legge del decreto n. 78/2010, i crediti compensabili, oltre ad essere caratterizzati per la sussistenza di una serie di requisiti, devono essere maturati per somministrazioni, forniture ed appalti. Sembrerebbero dunque esclusi i “servizi professionali”. In buona sostanza, un libero professionista, che ha maturato un credito, ad esempio nei confronti di un Comune per una consulenza resa, non potrà effettuare alcuna compensazione con le somme iscritte a ruolo. E' dunque auspicabile che l'Agenzia delle entrate, “forzando” il dato testuale della disposizione, ritenga applicabile il beneficio non solo alle imprese, ma anche agli esercenti arti e professioni.

La “prova” della sussistenza crediti e dei relativi requisiti: la certificazione

Al fine di dimostrare che i crediti abbiano le caratteristiche stabilite dal legislatore per effettuare la compensazione con le somme iscritte a ruolo i soggetti interessati devono acquisire la certificazione prevista dall'art. 9, comma 3 – bis, del decreto – legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. L'art. 31 del D.L. n. 78/2010 precisa tra l'altro che “l'estinzione del debito a ruolo è condizionata alla verifica dell'esistenza e validità della certificazione”.

La disposizione citata fa dunque riferimento alle stesse modalità di certificazione dei crediti previste per effettuare la cessione pro soluto dei crediti a favore di banche o intermediari finanziari (cfr art. 9, c. 3 – bis D.L. 185/2008). Pertanto, dovrebbero trovare applicazione le disposizioni di cui al Decreto 19 maggio del ministero dell'Economia e delle finanze che ha previsto la presentazione a carico delle imprese interessate di un'apposita istanza utilizzando il Modulo “Allegato 1”. Conseguentemente, l'Amministrazione debitrice, entro 20 giorni dalla richiesta, può rilasciare la certificazione utilizzando il Modulo “Allegato 2” al citato Decreto, riconoscendo che il credito ha i requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità, tali da consentirne lo smobilizzo, quindi la compensazione con le somme iscritte a ruolo. In caso di riscontrata inesistenza del credito o di inesigibilità, occorre darne tempestiva comunicazione all'interessato.

I passaggi per ottenere la certificazione dei crediti

<ul style="list-style-type: none"> • Le imprese interessate, rivolgendosi alle Regioni, gli enti locali e agli Enti del Servizio sanitario nazionale nei cui confronti vantano il credito, chiedono la certificazione dello stesso; • a tal fine presentano apposita istanza utilizzando il Modulo “Allegato 1” di cui al DM 19 maggio 2009 	<ul style="list-style-type: none"> • L’Amministrazione debitrice entro 20 giorni dalla richiesta può rilasciare la certificazione utilizzando il Modulo “Allegato 2” al citato Decreto; • può dunque essere riconosciuto che il credito ha i requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità; • in caso di riscontrata inesistenza del credito o di inesigibilità, sarà necessario darne tempestiva comunicazione all’interessato.
---	--

Risulta dunque evidente come il passaggio, rappresentato dal rilascio della predetta certificazione, rappresenti un punto fondamentale affinché la disposizione in rassegna sia in grado di assolvere alle finalità che hanno indotto il legislatore a rendere possibile la compensazione con i ruoli. D’altra parte, la novità segue un’altra misura, anch’essa finalizzata a fronteggiare la crisi economica delle imprese, che ha reso possibile la cessione pro soluto dei medesimi crediti in favore di banche ed altri intermediari finanziari

La procedura di compensazione con le somme iscritte a ruolo non trova la sua completa disciplina nell’art. 28 – quater di cui al D.P.R. n. 602/1973. L’art. 31 del D.L. n. 78/2010 prevede che le modalità di attuazione del presente articolo siano stabilite da un successivo decreto del ministero dell’Economia e delle finanze.

Un ulteriore aspetto meritevole di approfondimento è rappresentato dalla determinazione del credito “certificabile”. Il Decreto ministeriale del 2009 dispone che, prima di rilasciare la certificazione, per i crediti di importo superiore a diecimila euro, il responsabile del servizio finanziario e contabile procede alla verifica prescritta dall’art. 48 – bis del D.P.R. n. 602/1973, e dal DM 18 gennaio 2008, n. 40 richiedendo ad Equitalia la verifica dell’eventuale sussistenza di importi iscritti a ruolo nei confronti del creditore e non ancora pagati da quest’ultimo. Nel caso di accertata inadempienza all’obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, la certificazione può essere resa al netto delle somme ancora dovute. Vale a dire che se un’impresa, titolare di un credito nei confronti di un Comune, ha ricevuto una cartella di pagamento di un importo superiore a diecimila euro che giustifica, appunto, l’applicazione della procedura di compensazione, il Comune stesso rilascerà la certificazione circa la sussistenza del credito, ma al netto degli importi iscritti a ruolo superiori a diecimila euro. Tale previsione, ove dovesse essere confermata dal decreto di attuazione che renderà concretamente possibile l’operatività della disposizione in rassegna, vanificherà di fatto l’intento che il legislatore ha inteso perseguire.

Gli effetti dopo il rilascio della certificazione

Dopo che il contribuente avrà ottenuto la certificazione del credito, non prescritto, certo, liquido ed esigibile maturato nei confronti delle predette Amministrazioni, sarà possibile effettuare la compensazione con il ruolo. Indubbiamente sarà necessario attendere, come ricordato, l’emanazione di uno specifico decreto di attuazione, ma la disposizione in commento già prevede delle conseguenze precise qualora la Regione, l’Ente locale o

l'Ente del Servizio sanitario nazionale "non versi all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro 60 giorni dal termine nella stessa indicato". In questo caso, l'agente della riscossione procede, in base al ruolo emesso a carico del creditore, alla riscossione coattiva nei confronti della Regione, degli Enti locali o degli Enti del Servizio sanitario nazionale secondo le disposizioni previste dal D.P.R. n. 602/1973.

In sostanza, le imprese non avranno più la necessità di iniziare le gravose procedure di pignoramento a carico degli enti debitori, ma l'eventuale riscossione coattiva, avverrà unicamente in un rapporto instaurato tra le Amministrazioni debitorie e l'agente della riscossione.

La descrizione del nuovo meccanismo	
• Il credito	• Un'impresa ha maturato un credito, ad esempio nei confronti di un Comune, pari a 300.000 euro per la fornitura di beni e/o servizi
• Il mancato pagamento	• Il Comune risulta inadempiente e non effettua il pagamento della fornitura nei termini previsti dal contratto
• Il rilascio della certificazione	• L'impresa presenta un'istanza al Comune per ottenere dallo stesso il rilascio di una certificazione che attesti l'esistenza del credito (non prescritto). La certificazione deve attestare che il credito sia certo, liquido ed esigibile
• La risposta del Comune	• Entro 20 giorni il Comune rilascia la certificazione attestando che il credito ha le predette caratteristiche
• L'iscrizione a ruolo	• Nel frattempo l'impresa ha ricevuto la notifica di un ruolo per imposte non pagate pari a 180.000 euro
• La compensazione	• In base all'art. 28 – quater del D.P.R. n. 602/1973 l'impresa utilizza il credito vantato nei confronti del Comune per pagare il suo debito tributario (iscrizione a ruolo) di 180.000 euro
• Il credito residuo	• L'impresa vanta, nell'esempio, un credito residuo di 120.000 euro e potrà attivare la procedura prevista dal D.L. n. 185/2008, ora a regime, per cedere il credito residuo, sempre tramite la predetta certificazione a banche o intermediari finanziari
• Gli effetti per l'ente (Comune)	• Dopo la compensazione effettuata dall'impresa l'agente della riscossione fissa un termine entro il quale il Comune deve versare un importo pari alla somma utilizzata in compensazione quindi, nell'esempio, 180.000 euro. Decorso 60 giorni da tale termine, l'esattore inizia la procedura di riscossione coattiva nei confronti del Comune

L'entrata in vigore

Il nuovo art. 28 quater del D.P.R. n. 602/1973 prevede espressamente l'applicabilità della compensazione con decorrenza dal 1° gennaio 2011. Tuttavia la concreta efficacia della stessa risulterà comunque subordinata all'emanazione di uno specifico decreto di attuazione da parte del ministero dell'Economia e delle finanze.

Risulterà dunque irrilevante la data di maturazione dei crediti, cioè se gli stessi abbiano trovato origine nelle forniture (di beni e servizi) effettuate anche prima di tale periodo. Pertanto, in questo caso sarà comunque possibile ottenere la predetta certificazione purché l'operazione, cioè la materiale compensazione con le somme iscritte a ruolo venga effettuata con decorrenza dall'anno 2011.

Il Presidente del Consiglio Direttivo

Paolo Moretti