



Ufficio del Massimario e Ruolo

Rassegna semestrale delle pronunce della Corte di cassazione in materia tributaria



Primo semestre 2018



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

**Rassegna semestrale delle pronunce della
Corte di Cassazione in materia tributaria**

Primo semestre 2018

DIRETTORE: *Camilla Di Iasi*

AUTORI: *Fabio Antezza, Paolo Bernazzani, Stefania Billi, Rosaria Castorina, Gian Andrea Chiesi, Marina Cirese, Vittorio Corasaniti, Milena d'Oriano, Lorenzo Delli Priscoli, Paolo Di Geronimo, Anna Maria Fasano, Rosaria Giordano, Marzia Minutillo Turtur, Angelo Napolitano, Stefano Pepe, Eleonora Reggiani, Giacomo Stalla, Andrea Venegoni.*

A CURA DI: *Rosaria Giordano*

INDICE GENERALE

INDICE GENERALE

INTRODUZIONE XVII

LA FORMA DELL'ACQUA.....	XVII
(di <i>Camilla Di Iasi</i>).....	XVII

PARTE PRIMA

QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE

CAPITOLO I

I PRINCIPI GENERALI	3
(di <i>Rosaria Giordano</i>).....	3
1. La riserva di legge.....	3
2. Efficacia nel tempo delle norme tributarie.....	5
3. L'interpretazione delle disposizioni tributarie.....	10
4. Principio di capacità contributiva.....	13
5. Abuso del diritto ed elusione fiscale: brevi premesse.....	18
5.1. I presupposti dell'elusione ed il riparto dell'onere della prova.....	20
5.2. Contraddittorio procedimentale.....	22
5.3. Interpello per la disapplicazione delle norme antielusive ed impugnabilità dell'atto di diniego.....	23
6. Legittimo affidamento del contribuente.....	24
6.1. Casistica.....	26
7. Principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente.....	27
8. Principio di proporzionalità.....	29

CAPITOLO II

CARATTERI DELL'OBBLIGAZIONE TRIBUTARIA E SOGGETTI PASSIVI

DELL'IMPOSIZIONE.....	33
(di <i>Stefania Billi – Rosaria Giordano</i>).....	33
1. L'obbligazione tributaria: profili generali.....	33
2. I soggetti passivi. I soggetti residenti.....	33
2.1. I soggetti non residenti.....	35
2.2. Le norme contro la doppia imposizione internazionale.....	35
3. La solidarietà paritetica e dipendente.....	38
4. La sostituzione tributaria e le ritenute.....	43

CAPITOLO III

LA DICHIARAZIONE.....	49
(di <i>Paolo Bernazzani - Andrea Venegoni</i>).....	49
1. Premessa.....	49
2. Soggetti tenuti alla presentazione della dichiarazione.....	49

3. Natura ed emendabilità della dichiarazione.....	50
3.1. Termini per la emendabilità.....	50
3.2. Limiti alla emendabilità.....	51
3.3. Soggetti.....	53
4. Controllo formale e liquidazione.....	53

CAPITOLO IV

ACCERTAMENTO.....	57
<i>(di Rosaria Giordano)</i>	57
1. Brevi premesse.....	57
2. Istruttoria. Il principio del contraddittorio.....	57
3. Accessi, ispezioni e verifiche.....	58
4. Accertamenti cd. a tavolino.....	61
5. Indagini bancarie.....	62
6. Accertamento analitico-induttivo.....	64
7. Accertamento induttivo “puro”.....	64
8. Accertamento sintetico.....	65
9. Accertamento mediante studi di settore.....	68
10. Accertamento parziale.....	70
10.1. Accertamento integrativo.....	71
11. Avviso di accertamento. Motivazione e sottoscrizione.....	72
12. <i>Segue.</i> Termine di decadenza.....	75
13. <i>Segue.</i> Notifica.....	77
14. Autotutela dell’Amministrazione finanziaria.....	80

CAPITOLO V

ACCERTAMENTO CON ADESIONE.....	83
<i>(di Fabio Antezza)</i>	83
1. Premessa.....	83
2. Il quadro normativo di riferimento e la sua ventennale evoluzione.....	84
3. La natura giuridica (talune conseguenze).....	85
4. L’effetto della non impugnabilità dell’accertamento e le istanze di rimborso.....	87
5. L’effetto sull’esercizio dell’ulteriore azione accertatrice.....	88
6. Il contraddittorio endoprocedimentale.....	89
7. La produzione degli effetti.....	90

CAPITOLO VI

LA RISCOSSIONE.....	95
<i>(di Milena D’Orlano – Stefano Pepe)</i>	95
1. Premessa.....	95
2. Attività di riscossione mediante ruolo.....	97
3. Impugnabilità del ruolo e dell’estratto di ruolo.....	99
4. Prescrizione della pretesa impositiva.....	101
4. La cartella di pagamento.....	103
4.1. Contenuto.....	104
4.2. Notificazione.....	107
5. L’avviso di intimazione.....	115
6. Il preavviso di fermo amministrativo.....	116
7. L’iscrizione ipotecaria.....	119

CAPITOLO VII

I RIMBORSI.....	123
<i>(di Stefano Pepe)</i>	123
1. Premessa: presupposti dei rimborsi di imposta.....	123
2. Rimborso delle imposte dirette.....	124
3. Rimborso delle imposte indirette.....	126
4. Rimborso a seguito di accertamento con adesione.....	127

5. Procedimento.	128
5.1. Posizione processuale del contribuente.	128
5.2. Deposito dell'istanza ad organo territorialmente incompetente.	129
5.3. Impugnazione del provvedimento di diniego.	129
5.4. Introduzione in corso di causa di limiti al rimborso in sede amministrativa.	130

CAPITOLO VIII

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE	131
<i>(di Paolo Di Geronimo)</i>	131
1. Profili generali.	131
2. L'elemento soggettivo.	133
3. Responsabili in solido.	133
4. Entità delle sanzioni irrogabili e regime del cumulo.	134
5. Cause di non punibilità.	136
6. Procedimento di contestazione e di irrogazione delle sanzioni.	139
6.1. Misure cautelari.	140

CAPITOLO IX

I CONDONI.....	143
<i>(di Vittorio Corasaniti)</i>	143
1. <i>Ratio</i> dell'istituto.	143
2. La "pendenza della lite".	143
3. Il condono "tombale".	146
4. Il cd. condono di condono.	147
5. La successione delle normative applicabili.	148

CAPITOLO X

LE AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE	151
<i>(di Eleonora Reggiani)</i>	151
1. Definizione.	151
2. Interventi normativi di carattere generale.	153
3. Principi costituzionali di riferimento.	154
4. Delimitazione dell'ambito di osservazione.	156
5. Agevolazioni nella forma del credito d'imposta.	156
5.1. Limiti alla compensabilità dei crediti d'imposta in generale.	157
5.2. Il credito d'imposta per l'avvio di attività produttive.	157
5.3. Gli incentivi fiscali per la ricerca scientifica.	158
5.4. Gli incentivi fiscali per il commercio.	159
5.5. La revoca delle agevolazioni in materia di incentivi alle imprese.	160
5.6. Il credito d'imposta per l'attività di ricerca e di sviluppo.	161
5.6.1. Introduzione del tetto massimo alla fruizione del credito di imposta e principio di affidamen.	162
5.7. Il credito d'imposta per incremento occupazionale.	163
5.8. Il credito d'imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate.	164
6. Agevolazioni nella forma di esenzioni o riduzioni d'imposta.	165
6.1. La riduzione dell'imposta sul reddito di determinati enti.	165
6.2. Le agevolazioni per le operazioni di credito a medio e a lungo termine.	167
6.3. Le agevolazioni in favore dell'edilizia economica e popolare.	168
6.4. Le altre agevolazioni in favore dell'edilizia.	169
6.5. Le agevolazioni per i trasferimenti di immobili compresi in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati.	170
6.5.1. Mancata utilizzazione edificatoria e forza maggiore.	171
6.6. Le agevolazioni in favore della piccola proprietà contadina.	176
7. Agevolazioni in favore di soggetti colpiti da calamità naturali.	179
7.1. Le misure in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in Sicilia.	179
7.2. Le misure in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 31 ottobre 2002 in Molise.	181
7.3. Divieto di aiuti di Stato e agevolazioni per calamità naturali in favore di imprese.	182
8. Recupero degli aiuti di Stato.	184

PARTE SECONDA LE IMPOSTE DIRETTE

CAPITOLO I

L'IRPEF.....	189
<i>(di Paolo Bernazzani - Andrea Venegoni)</i>	189
1. I redditi da lavoro autonomo.....	189
2. I redditi da lavoro dipendente.....	191
3. I redditi di impresa.....	194
4. I redditi di capitale.....	203
5. I redditi fondiari.....	205
6. I redditi diversi.....	205
6.1. In particolare: le plusvalenze di cui all'art. 67, comma 1, lett. b), T.u.i.r.....	205
6.2. Inclusione delle cessioni gratuite nella base imponibile.....	208
6.3. L'imposta sostitutiva.....	211
6.4. Plusvalenze da cessione di impresa familiare.....	212
6.5. Cessione di azienda. Sez. T, n. 11434/2018, Greco, Rv. 648071 - 01.....	212
6.6. Cessioni di beni.....	213
6.7. <i>Capital gains</i> . Secondo Sez. T, n. 9507/2018, Stalla, Rv. 647834 - 01.....	214
6.8. Rateizzazione della plusvalenza.....	214

CAPITOLO II

L'IRPEF.....	215
<i>(di Paolo Bernazzani - Andrea Venegoni)</i>	215
1. L'evoluzione normativa.....	215
2. Gli enti commerciali.....	215
2.1. Participation exemption.....	217
3. La determinazione della base imponibile.....	218
3.1. Rimanenze.....	218
3.2. Perdite da fusione.....	219
3.3. Componenti negativi.....	219
4. L'inerenza.....	220
5. L'imposizione degli enti non commerciali.....	226

CAPITOLO III

L'IRAP.....	229
<i>(di Marina Cirese)</i>	229
1. Premessa.....	229
2. Compatibilità con la Costituzione e con il diritto dell'Unione europea.....	230
3. Presupposto applicativo del tributo.....	234
4. Determinazione della base imponibile.....	238
5. Profili procedurali. Sez. 6-T, n. 10483/2018.....	238

PARTE TERZA LE IMPOSTE INDIRETTE

CAPITOLO I

L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO.....	243
<i>(di Rosaria Giordano)</i>	243
1. Premessa.....	243
2. Operazioni imponibili.....	244
3. Neutralità dell'imposta e diritto alla detrazione.....	247
3.1. Le operazioni inesistenti.....	251
4. Operazioni non imponibili.....	258

4.1. Cessioni alle esportazioni.....	258
5. Operazioni esenti.....	261
5.1. Cd. Pro-rata.....	262
6. Reverse charge.....	262
7. Cessioni intracomunitarie.....	264

CAPITOLO II

L'IMPOSTA DI REGISTRO.....	267
<i>(di Giacomo Stalla – Lorenzo Delli Priscoli – Marzia Minutillo Turtur)</i>	267
1. Profili generali.....	267
2. Imposta di registro sugli atti negoziali.....	269
2.1. Casistica. Trasferimento di immobili.....	270
2.2. Fideiussioni.....	273
2.3. Trust.....	273
3. L'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 e l'interpretazione dell'atto da registrare.....	277
3.1. La rilevanza del dato interpretativo extratestuale e del collegamento negoziale.....	277
3.2. Il problema della retroattività dell'art. 1, comma 87, lett. a), della l. n. 205 del 2017 modificativo dell'art. 20 del d.P.R. 131 del 1986.....	283
3.3. Norma di mera qualificazione o antielusiva? Il rapporto tra l'art.20 del d.P.R. n. 131 del 1986 e l'art.10 bis della l. n. 212 del 2000.....	286
3.4. Peculiarità ed autonomia dell'interpretazione negoziale in materia tributaria.....	290
4. Agevolazione cd. prima casa.....	292
4.1. Il requisito della residenza.....	293
4.1.1. Mancato trasferimento della residenza entro il termine normativamente previsto: casistica.....	295
4.1.2. Insussistenza del diritto di proprietà o di un diritto reale cd. minore su un altro immobile.....	299
4.1.3. Decadenza dall'agevolazione.....	302
4.2. Le abitazioni di "lusso" escluse dal beneficio.....	303
4.2.1. La disciplina sanzionatoria.....	304
5. Imposta sulla registrazione degli atti giudiziari.....	307
5.1. Casistica.....	310

PARTE QUARTA LE IMPOSTE LOCALI

CAPITOLO I

L'ICI.....	315
<i>(di Anna Maria Fasano)</i>	315
1. Inquadramento.....	315
2. Base imponibile.....	316
3. I vincoli di edificabilità.....	319
3.1. Verde pubblico attrezzato.....	320
4. Le rendite catastali.....	321
5. La soggettività passiva.....	322
6. Le aree pertinenziali.....	323
7. Le esenzioni: casistica.....	324
8. Le agevolazioni.....	329
9. Ici ed aree demaniali.....	330
10. Avviso di liquidazione ed accertamento.....	330
11. L'ICI ed il giudicato.....	331

CAPITOLO II

LA TARSU LA TIA E LA TARI.....	333
<i>(di Anna Maria Fasano)</i>	333
1. Inquadramento.....	333
2. La TARSU: presupposti.....	334
3. TARSU: casistica.....	336

3.1. Esercizi alberghieri.....	336
3.2. Porti turistici.....	336
3.3. Depositi temporanei.....	337
3.4. Garage.....	338
4. Esenzioni.....	338
5. Rifiuti speciali non assimilati.....	339
6. Rifiuti speciali assimilati a quelli urbani.....	341
7. Imballaggi terziari e secondari.....	343
8. LA TIA.....	345
9. Questioni di giurisdizione.....	347
10. La TIA 2.....	348
11. TARI.....	349

CAPITOLO III

L'IMPOSTA SULLA PUBBLICITA' E I DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI.....	351
<i>(di Rosaria Castorina)</i>	351
1. Imposta comunale sulla pubblicità: brevi premesse.....	351
2. Base imponibile.....	353
2.1. Superficie tassabile.....	353
2.1.1. Marchio commerciale.....	354
3. Tariffe.....	356
4. Diritti sulle pubbliche affissioni.....	356

PARTE QUINTA IL PROCESSO

CAPITOLO I

LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA.....	361
<i>(di Marzia Minutillo Turtur)</i>	361
1. Premessa.....	361
2. La natura tributaria della pretesa.....	362
3. Atti della fase della riscossione.....	366
4. Esecuzione forzata.....	368
5. Atti di classamento.....	372
6. Casistica.....	374
7. Profili processuali.....	375

CAPITOLO II

IL PROCESSO DI PRIMO GRADO.....	377
<i>(di Marzia Minutillo-Turtur - Angelo Napolitano)</i>	377
1. Gli atti impugnabili.....	377
2. Il ricorso.....	383
2.1. Difesa tecnica.....	383
2.2. Notificazione.....	385
2.3. Deposito.....	387
3. Competenza.....	389
4. Istruttoria.....	390
5. Decisione.....	393
6. Vicende anomale.....	393

CAPITOLO III

LE IMPUGNAZIONI

<i>(di Gian Andrea Chiesi)</i>	397
1. Profili generali.....	397
1.1. Luogo di notifica degli atti di impugnazione.....	398
1.2. Limiti di ammissibilità delle impugnazioni incidentali tardive.....	401
2. Appello.....	403
2.1. La specificità dei motivi.....	405
2.2. Riproposizione delle difese assorbite.....	406
2.3. Termine per la proposizione.....	407
2.4. Difesa tecnica.....	410
2.5. <i>Nova</i> in appello.....	411
3. Il giudizio di cassazione.....	412
4. Il giudizio di rinvio.....	413
5. La revocazione.....	414

CAPITOLO IV

LITISCONSORZIO NECESSARIO.....	415
<i>(di Eleonora Reggiani)</i>	415
1. Premessa.....	415
2. La portata dirompente di SU n. 1052/2007.....	416
3. Sintesi delle questioni affrontate.....	419
4. Le obbligazioni tributarie solidali.....	419
5. Gli atti di imposizione relativi al reddito delle società di persone e dei soci tassabile per trasparenza.....	420
5.1. Il litisconsorzio processuale in caso di società di persone estinta in corso di causa.....	424
6. Gli atti impositivi nei confronti di società di capitali.....	425
7. Accertamenti riguardanti l'IVA.....	425
8. Litisconsorzio necessario in appello.....	426

CAPITOLO V

IL GIUDICATO	427
<i>(di Rosaria Castorina)</i>	427
1. Profili generali.....	427
1.1. Limiti oggettivi.....	427
1.2. Limiti soggettivi.....	432

CAPITOLO VI

L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE TRIBUTARIE.....	437
<i>(di Rosaria Giordano)</i>	437
1. Premessa.....	437
2. L'esecuzione forzata dinanzi al giudice civile.....	437
3. Il giudizio di ottemperanza.....	438

INTRODUZIONE

LA FORMA DELL'ACQUA (di *Camilla Di Iasi*)

SOMMARIO: 1. L'importanza di una corretta e tempestiva informazione sul precedente ai fini del più pieno esercizio della funzione di nomofilachia. – 2. Le ragioni di una rassegna semestrale della giurisprudenza della Corte di cassazione specificamente dedicata alla materia tributaria. – 3. Le principali caratteristiche della rassegna giurisprudenziale in presentazione.

1. L'importanza di una corretta e tempestiva informazione sul precedente ai fini del più pieno esercizio della funzione di nomofilachia. Se è vero che i principi di diritto elaborati dalla giurisprudenza di legittimità ed assunti come regola di giudizio della fattispecie, pur formalmente esterni al sistema delle fonti, sono in concreto idonei a completare, attraverso l'interpretazione, la fattispecie normativa concorrendo a fornire al giudice la regola di giudizio per decidere il caso sottoposto alla sua cognizione, è anche vero che il vincolo costituito dal precedente di legittimità nel nostro ordinamento è essenzialmente indiretto e strettamente legato al corretto sviluppo del meccanismo processuale.

La funzione nomofilattica attribuita alla Corte di cassazione dalla legge sull'ordinamento giudiziario è infatti funzione articolata e complessa, non per ciò solo comportante un vincolo al precedente inevitabilmente debole o “più debole”, ma certo richiedente impegno costante per la sua piena esplicazione, essendo l'intensità del suddetto vincolo in definitiva rimessa alla stessa Corte e al modo in cui essa intende (o riesce ad) interpretare il proprio ruolo istituzionale, posto che, se tale vincolo è immanente al processo, la sua intensità sarà direttamente proporzionale alla coerenza con la quale la Corte esercita i propri poteri di cassazione, alla chiarezza con la quale esplicita le ragioni poste a base delle proprie decisioni, nonché all'affidabilità degli strumenti di cui si serve per rendere noti gli orientamenti giurisprudenziali espressi.

E' perciò fondamentale che la Corte verifichi costantemente la sussistenza delle condizioni per la più ampia esplicazione della propria funzione di nomofilachia. Coerenza e prevedibilità della giurisprudenza di

legittimità costituiscono infatti il primo e più importante strumento di attuazione del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge (siccome interpretata ed applicata) laddove l'incoerenza ed imprevedibilità della giurisprudenza non possono che creare situazioni di disuguaglianza, e, in una spirale perversa, determinare aumento del contenzioso (con deleteri effetti sulla ragionevole durata dei processi) incentivando ricorsi meramente "esplorativi" e vanificando l'effetto disincentivante che potrebbe derivare da una giurisprudenza consolidata.

Senza contare che l'imprevedibilità della giurisprudenza in settori come quello finanziario o tributario (unitamente alla frequenza dei mutamenti della relativa legislazione - con conseguente necessità di successive interpretazioni sistematiche - ed all'alto tasso di tecnicismo riscontrabile nella legislazione in materia) potrebbero determinare incertezze nei rapporti giuridici, sfiducia nei mercati e perplessità negli investitori, con potenziali ricadute non secondarie sull'economia.

Naturalmente presupposto indefettibile della più ampia efficacia (ancorché solo "persuasiva") del precedente non può che essere la corretta e completa conoscenza di esso innanzitutto da parte degli stessi giudici di legittimità perché possano, in assenza di ragioni per discostarsene, irrobustire l'orientamento espresso in modo da conservare continuità e coerenza alla propria giurisprudenza.

Quanto precede evidenzia la lungimiranza del legislatore del 1924 che, all'indomani della unificazione delle varie Corti nella Cassazione di Roma, istituì un ufficio destinato a collaborare per la compiuta realizzazione della funzione di "mantenere l'esatta osservanza delle leggi" già attribuita alla Cassazione dal primo ordinamento giudiziario dello Stato italiano (r.d. n. 2626 del 1865).

La previsione è stata riproposta nella legge sull'ordinamento giudiziario del 1941, dove, subito dopo l'art. 65 (prevedente l'attribuzione alla Corte di cassazione del compito di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, nonché l'unità del diritto oggettivo nazionale), all'art. 68 è istituito l'Ufficio del Massimario e del Ruolo come strumento inteso a contribuire alla realizzazione della Corte di cassazione che in quegli anni immaginavano Piero Calamandrei e Mariano D'Amelio e che poi, anche grazie allo stesso Calamandrei, trovò attuazione nella Costituzione repubblicana attraverso la previsione della generalizzata ricorribilità in cassazione per violazione di legge ed il connesso obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali.

Ancora oggi l'Ufficio del Massimario ha il compito di realizzare i presupposti indispensabili alla effettività della funzione di nomofilachia attribuita alla Corte di cassazione: coerenza delle decisioni, corretta

enucleazione dei principi di diritto in esse applicati, attuazione di tutte le condizioni idonee a favorirne la conoscenza, comprensione e diffusione.

Ma se l'esigenza di conoscenza dei propri precedenti era fondamentale per la Corte nel 1924 e ancora nel 1941, lo è tanto più oggi, se si pensa che solo con riguardo al settore civile nel 2017 sono stati emessi in cassazione 31240 provvedimenti e che l'archivio informatico delle massime comprende ben 530299 documenti (non riguardanti l'intera produzione esaminata dall'Ufficio del Massimario negli anni ma solo le pronunce per le quali si è ritenuta opportuna la massimazione, per la riscontrata rilevanza nomofilattica).

Con questi numeri la conoscenza del precedente che va garantita dall'Ufficio del Massimario deve essere "effettiva", deve cioè porre la Corte in grado di governare la propria giurisprudenza e presuppone perciò che tutti i precedenti vengano letti e interpretati al fine di individuare il principio di diritto applicato nonché studiati nei reciproci rapporti di conformità, difformità, contiguità, provvedendo volta per volta a segnalare con apposite relazioni i contrasti riscontrati, l'eventuale intervenuta composizione dei medesimi ad opera delle Sezioni Unite ovvero l'esistenza, in relazione ad alcune questioni, di una giurisprudenza articolata, composita, non sempre chiaramente univoca, talora attraversata da discontinuità non frontali, ad esempio a causa di contrasti non riguardanti direttamente i principi di diritto applicati, bensì i presupposti giuridici delle decisioni assunte.

Naturalmente questo compito dell'Ufficio del Massimario è cambiato nel tempo in relazione al mutamento dei mezzi di comunicazione utilizzati (basti pensare a computer e archivi informatici) nonché al numero (oggi assolutamente spropositato) di sentenze emesse dalla Corte, imponendo all'Ufficio la ricerca di strumenti sempre più incisivi per veicolare una conoscenza tempestiva, corretta e mirata, che renda più facile controllare la mole di informazioni sulla giurisprudenza di legittimità esaminata e diffusa in primo luogo attraverso il sistema Italgire.

Se è vero infatti che, come già evidenziato, il vincolo persuasivo costituito dal precedente di legittimità non può prescindere innanzitutto dalla conoscenza del medesimo e quindi dall'informazione su di esso, è anche vero che l'evoluzione degli strumenti di informazione nella nostra società non può non avere influenza sulla formazione del precedente e sull'attività dell'Ufficio del Massimario intesa alla sua diffusione.

Non può infatti ignorarsi che, come è stato detto, se l'informazione è potere, di fronte ad un eccesso di informazione potere significa innanzitutto sapere che cosa ignorare.

Né può trascurarsi che, rispetto alle informazioni rivenienti da un enorme archivio informatico contenente tutto e il contrario di tutto, novelli Frankenstein potrebbero ritenersi autorizzati a costruirsi un precedente “fai da te” utilizzando l’archivio informatico come una scatola del lego.

E’ dunque essenziale che l’Ufficio del Massimario si faccia carico non solo dell’informazione sul precedente ma anche dei rischi dell’eccesso di informazione riveniente dall’archivio informatico ed è per questo che, dall’inizio dell’anno in corso, si è ritenuto necessario prevedere una serie di “guide” alla lettura dei precedenti attraverso rassegne di giurisprudenza periodiche e mirate le quali, rispetto alla sola informazione fornita col sistema Italgire, pongono l’utente in condizione di conoscere cosa cercare e, a seconda delle caratteristiche delle differenti rassegne, forniscono anche diverse chiavi di lettura suscettibili di suggerire nuovi angoli visuali e differenziati approcci all’informazione.

La prima (e fino a quest’anno unica) rassegna giurisprudenziale redatta dall’Ufficio del Massimario è stata la rassegna annuale della giurisprudenza civile (comprensiva di quella tributaria) e penale della Corte che nacque da una intuizione di Stefano Evangelista, indimenticato direttore del Massimario nei primi anni di questo millennio, il quale nel 2004 riprese un’attività che negli anni precedenti era stata realizzata in maniera discontinua e con differenti impostazioni.

Il tempo da allora trascorso e le mutate caratteristiche del contenzioso in questi ultimi anni, soprattutto in relazione alla lievitazione del numero di sentenze prodotte dalla Corte di cassazione ed alla necessità di governarlo anche attraverso l’attenta individuazione di strumenti di conoscenza specifici e mirati, ha indotto l’Ufficio del Massimario nel corso di quest’anno a prevedere una diversificazione delle informazioni periodiche sulla giurisprudenza di legittimità soprattutto in relazione alla considerazione che la rassegna annuale si aggiunge a numerose raccolte di giurisprudenza anche on line che riportano le informazioni in tempi brevissimi ed alla constatazione che in alcuni settori dell’ordinamento la giurisprudenza si è rivelata poco stabile, col rischio di rapida obsolescenza di una rassegna che riporti informazioni risalenti all’anno trascorso e rivela in tutto o anche solo in parte superate.

Si è previsto, pertanto, che l’Ufficio del Massimario debba sempre fornire una puntuale informazione immediata (non solo con la massimazione continua di tutte le decisioni rilevanti ai fini nomofilattici via via pubblicate e la diffusione delle stesse tramite il sistema Italgire ma anche) attraverso la previsione di rassegne più frequenti, nonché più specifiche in relazione a singole materie, ferma restando in ogni caso la necessità della rassegna annuale, che tuttavia non può e non deve più

essere finalizzata alla semplice informazione sul precedente ma deve costituire lettura critica della giurisprudenza in un periodo di tempo significativo, fondamentale per evidenziare tendenze e spinte evolutive, in quanto comportante un'analisi sistematica ed argomentata dei percorsi ermeneutici e delle relative dinamiche intesa a cogliere le linee guida espresse in un consistente arco temporale.

Mutate quindi le finalità e le caratteristiche della rassegna annuale pubblicata dal Poligrafico dello Stato, accanto ad essa è stata prevista, sin dallo scorso mese di maggio, la redazione di una rassegna mensile della giurisprudenza civile di legittimità divisa per sezioni, quanto al diritto sostanziale, e proposta secondo un indice tematico, quanto al diritto processuale. Tale rassegna è distribuita per posta elettronica a tutti i magistrati della Corte ed è immediatamente fruibile mese per mese da tutti gli interessati in quanto immessa sul sito della Corte di cassazione e sul portale del Massimario.

Si è poi ritenuto che, in relazione ad alcune particolari emergenze giurisprudenziali connesse a specifici settori, l'immediata fruibilità di una rassegna monotematica veloce ed organica riportante tutta la giurisprudenza relativa a ben individuate problematiche avrebbe potuto essere di grande utilità. E' nata così la rassegna della giurisprudenza di legittimità sul processo civile telematico pubblicata on line all'inizio dell'estate sul portale del Massimario e sul sito della Corte, ed è in corso di preparazione una rassegna giurisprudenziale in tema di protezione internazionale.

2. Le ragioni di una rassegna semestrale della giurisprudenza della Corte di cassazione specificamente dedicata alla materia tributaria. Un discorso a parte merita l'informazione giurisprudenziale in materia tributaria.

Fino ad oggi nella annuale rassegna civile della giurisprudenza di legittimità risultavano comprese anche le decisioni emesse dalla sezione tributaria e dalla corrispondente sottosezione della sesta sezione civile della Corte.

L'idea di cominciare quest'anno a predisporre una rassegna esclusivamente relativa al settore tributario che tenga conto delle peculiarità, delle caratteristiche, dei tempi e soprattutto dei numeri riguardanti la materia, nasce innanzitutto dalla constatazione che il numero delle pronunce della sezione tributaria da valutare per la rassegna annuale è risultato elevatissimo rispetto a quello delle altre sezioni civili della Corte, nonché dalla considerazione che i tempi e le modalità di redazione della rassegna annuale non sembrano rispondere alle specifiche esigenze di informazione relative alle controversie tributarie.

Si è prevista pertanto da quest'anno anche la redazione di una rassegna specialistica per la giurisprudenza di legittimità relativa al settore tributario a cadenza non annuale ma semestrale, ritenendo che la relativa informazione debba essere necessariamente differenziata non solo in considerazione delle peculiarità della materia ma anche delle caratteristiche costitutive ed organizzative della sezione tributaria.

E' noto infatti che con la soppressione della Commissione Tributaria Centrale si finì di fatto per scaricare sulla Corte di cassazione un numero incontrollabile di processi senza un corrispondente adeguato aumento di organico. I Primi Presidenti della Corte succedutisi nel tempo ritennero che dotare la neo istituita sezione tributaria di un organico più adeguato al numero di processi da trattare avrebbe reso problematica la gestione del lavoro in tutte le altre sezioni e scelsero pertanto di lasciare alla sezione tributaria un numero assai esiguo di consiglieri in attesa che il legislatore provvedesse a dotare la nuova sezione dell'organico necessario.

Tanto non avvenne, e negli anni la sezione tributaria della Corte, nonostante l'enorme mole di lavoro svolta dai magistrati ad essa addetti, ha accumulato un arretrato di dimensioni consistenti. Così, tra errori di prospettiva, ripensamenti e sottovalutazioni, si è arrivati ad una pendenza assai elevata in una materia in cui le decisioni devono essere tempestive e la relativa conoscenza va veicolata in maniera corretta, completa e rapida, anche per i possibili effetti negativi sulla stabilità della giurisprudenza e perciò, indirettamente, sull'economia.

La situazione della sezione tributaria della Corte merita perciò di essere considerata con estrema attenzione ma senza allarmismi, tenendo presente che oggi, attraverso una migliore programmazione del lavoro grazie ad un ufficio spoglio coordinato da magistrati della sezione con l'apporto di magistrati del massimario e tirocinanti, un aumento razionale (anche se assai rilevante e spesso eccessivo) del carico di lavoro di ciascun consigliere, un aumento dell'organico (sia pure almeno in parte realizzato anche in maniera estemporanea, ad esempio inserendo nei collegi della sezione tributaria magistrati di altre sezioni che, su sollecitazione del Primo Presidente, si rendono disponibili a tenere, in aggiunta al proprio carico di lavoro, una o due udienze all'anno presso la sezione tributaria) si è quasi raggiunto il pareggio tra i processi sopravvenuti e quelli smaltiti annualmente. Pertanto, non resta al legislatore che risolvere il problema dell'arretrato accumulatosi in anni di miope gestione delle risorse con provvedimenti *una tantum* (del tipo di quello – allo stato non risolutivo per lo scarso numero di adesioni da parte degli interessati – prevedente la figura dei cd. magistrati ausiliari, ossia magistrati non più in servizio che per legge, dopo il pensionamento ed entro un certo limite di età, possono

essere inseriti nei collegi della sezione tributaria partecipando alla redazione delle relative sentenze).

Ciò naturalmente non risolve ma anzi acutizza il problema del controllo della produzione giurisprudenziale della sezione tributaria ai fini della relativa informazione, sia per il numero elevato delle pronunce sia per le peculiari caratteristiche della materia connesse ad una legislazione sensibile ad una serie di contingenze, perciò assai mutevole ed in parte condizionata (almeno per i tributi armonizzati) anche da determinazioni extranazionali, sia infine per il fatto che gran parte dei magistrati addetti alla sezione non ha acquisito un pregressa esperienza professionale specifica in materia e per questo motivo, oltre che per l'eccessivo carico di lavoro, tende a chiedere appena possibile la destinazione ad altra sezione, con conseguente elevato indice di ricambio dei magistrati addetti e connessa necessità di procedere periodicamente alla "professionalizzazione" (nella materia tributaria e nel giudizio di legittimità) di consiglieri di nuova nomina.

Peraltro, all'enorme carico di lavoro ed alle variegata esperienze professionali dei magistrati che a diverso titolo sono chiamati a comporre i collegi della sezione tributaria si aggiunge, per chi è portatore di una preparazione giuridica "classica", quella indecifrabile sensazione di provvisorietà riveniente dall'applicazione di una disciplina soggetta a pressioni eterogenee che induce ad identificare il diritto tributario come scienza del contingente, insofferente ad ogni tentativo di sistematizzazione.

Tale articolata situazione si determina con riguardo ad un settore in relazione al quale, per la complessità tecnica e la periodica mutevolezza della disciplina nonché per l'incidenza indiretta delle decisioni sulle finanze dello Stato e più in generale sull'economia, l'informazione sul precedente deve essere rapida, completa, immediatamente comprensibile e correttamente inquadrabile nell'ambito della produzione giurisprudenziale in materia.

La considerazione delle esposte problematiche e della difficoltà di esplicitare al meglio la funzione di nomofilachia nella descritta situazione si scontra infatti con la consapevolezza che proprio in questo contesto il funzionamento del meccanismo nomofilattico è fondamentale: per quanto datata, la previsione dell'art. 65 della legge sull'ordinamento giudiziario rispecchia infatti esigenze di stabilità del contesto socio-economico e, al contempo, di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, che sono assolutamente attuali, soprattutto nelle democrazie complesse che si muovono in circuiti globalizzati dove il disordine nella produzione delle regole e l'eventuale estemporaneità delle relative interpretazioni rischiano

di compromettere la fiducia nella giustizia e quindi la stessa base delle istituzioni democratiche.

3. Le principali caratteristiche della rassegna giurisprudenziale in presentazione. Le peculiari esigenze informative derivanti dalle descritte caratteristiche della giurisprudenza di legittimità in materia hanno dunque, come sopra rilevato, imposto all'Ufficio del Massimario di pensare a strumenti di informazione specifici e mirati per il settore tributario.

Si è in particolare ritenuto che, ferma restando l'informazione proposta con la rassegna mensile prevista per la giurisprudenza di tutte le sezioni della Corte, non sarebbe stata invece utile una rassegna annuale, troppo estesa nel tempo rispetto ad una disciplina soggetta a frequenti cambiamenti e troppo sovrabbondante in ragione del taglio critico-ricostruttivo per essa da ultimo previsto.

Si è pertanto pensato di affiancare alla rassegna mensile una rassegna semestrale, dedicata esclusivamente alla materia tributaria e non appesantita da notazioni critiche ma corredata dall'opportuno inquadramento normativo e da tutti i necessari riferimenti anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti sovranazionali, così da fornire uno strumento di conoscenza veloce, maneggevole anche nell'eventuale formato cartaceo, chiaro, completo e facilmente fruibile sia dagli esperti della materia che dagli studiosi del diritto provenienti da altre esperienze professionali, dagli addetti ai lavori ma anche dagli stessi contribuenti.

Si è posto quindi innanzitutto il problema di usare un linguaggio adeguato alle finalità della comunicazione ed alle caratteristiche della materia, la cui relativa modernità rispetto alle ascendenze romanistiche di altri settori del diritto nazionale ed il cui minore formalismo – determinati anche dalla necessità di rispondere ad esigenze pratiche contingenti e di confrontarsi con regolamenti e legislazioni sovranazionali assai spesso caratterizzate da maggiore semplificazione e asciuttezza – non possono non influenzare in parte anche la stessa comunicazione scritta in materia.

Ogni comunicazione è infatti un'esperienza sintetica che tuttavia non può sottrarsi ad un approccio analitico destinato ad attraversare i prismi più sensibili della corrispondente cultura e del relativo veicolo di trasmissione, il linguaggio.

Emergono così le principali caratteristiche di questa rassegna.

Come rilevato, non si tratta di una rassegna critica ma piuttosto di un "racconto" giurisprudenziale che di semestre in semestre dovrebbe accompagnare attraverso la giungla delle decisioni di legittimità in materia fornendo la semplice istantanea, il più possibile neutra, di una realtà in

movimento e cercando tuttavia di cogliere il senso e l'essenza di quel movimento.

Rispetto ad una materia fluida, che sotto diversi profili non conosce regole “stabili”, una lettura sobria e piana della giurisprudenza allo stato dell'arte costituisce infatti il primo tassello in vista di una sistematizzazione possibile.

E costituisce anche il primo tentativo di rendere “friendly” pure per i non specialisti una materia a volte ostica, ad esempio venendo incontro alle iniziali esigenze di orientamento anche dei magistrati della Corte provenienti da altre esperienze professionali o dei magistrati ausiliari di recente nomina.

Si tratta di una lettura della giurisprudenza di legittimità relativa al periodo in osservazione accompagnata dal riferimento, ove necessario, alle relative norme ma senza ulteriori appesantimenti intesi a dare forma alla fluidità del materiale giurisprudenziale esaminato: la mano leggera dei redattori porta infatti in evidenza la “forma dell'acqua” senza che essa dipenda dalla forma del recipiente che la contiene, essendosi all'uopo utilizzata una rassegna duttile, che non impone il proprio pensiero ma registra quello che risulta dallo stesso espandersi del materiale di riflessione proposto. E' così che una materia fluida e in movimento prende forma, diventa racconto giurisprudenziale, trova da sé le risposte ad alcuni interrogativi, riesce a farsi a suo modo sistema.

La rassegna è stata realizzata non solo dai magistrati del Massimario ma anche dai colleghi che sono stati al Massimario e sono ormai consiglieri della Corte nonché da alcuni consiglieri della sezione tributaria che neppure sono mai stati al Massimario, e questa voglia di “esserci”, di partecipare fin dalla sua genesi ad un progetto culturale innovativo caricandosi di un lavoro aggiuntivo rispetto a quello ordinario, già di per sé considerevole, testimonia del successo dell'iniziativa volta alla realizzazione di un'opera collettiva che naturalmente acquista in termini di ricchezza grazie ai molti e diversi contributi e tuttavia non risente in termini di coerenza per eventuali difetti di coordinamento e ripetizioni, non sempre queste ultime rivelandosi effetto della giustapposizione di contributi diversi ma più spesso costituendo la prova dell'apertura del lavoro, delle diverse voci e punti di vista che l'hanno composto, dell'aria che circola in esso.

Proprio questa coralità della sua genesi ha infatti consentito (pur con i comprensibili problemi di organizzazione che non vanno sottovalutati) la maggiore circolazione delle idee e la minore formazione di compartimenti stagni, indicando l'unica strada attraverso la quale il diritto tributario potrà mai farsi sistema, non chiuso ma aperto, come deve essere una disciplina trasversale e proiettata verso il futuro.

E' in conclusione da sottolineare che l'informazione giurisprudenziale dovrà anche adeguarsi alla considerazione che il diritto tributario non è materia per scolasti in via di estinzione ma, appunto, materia fluida, legata alle contingenze e innanzitutto basata sui principi generali rivenienti dalla Costituzione e dai diversi trattati internazionali ai quali il Paese ha aderito, circostanze che indubbiamente fanno del diritto e del processo tributario il campo sperimentale di elezione per l'elaborazione di una disciplina meno legata agli stilemi di dottrine che hanno fatto il loro tempo e maggiormente proiettata verso il futuro.

Rosaria Giordano, addetta allo spoglio delle decisioni della sezione tributaria ed alla revisione delle relative massime, ha mirabilmente organizzato e curato la rassegna scrivendo anche alcuni importanti capitoli.

Fabio Antezza, Paolo Bernazzani, Stefania Billi, Rosaria Castorina, Gian Andrea Chiesi, Marina Cirese, Vittorio Corasaniti, Lorenzo Delli Priscoli, Paolo Di Geronimo, Milena D'Oriano, Anna Maria Fasano, Marzia Minutillo Turtur, Angelo Napolitano, Stefano Pepe, Eleonora Reggiani, Giacomo Stalla e Andrea Venegoni hanno contribuito con entusiasmo alla realizzazione.

A tutti va il mio ringraziamento più sincero perché senza il loro contributo, la loro disponibilità e la loro intelligenza questo lavoro non avrebbe potuto essere realizzato.

La rassegna è inserita nel portale del Massimario e sul sito della Corte di cassazione, così da consentire a tutti, anche agli stessi contribuenti, di fruirne senza bisogno di acquisire un testo cartaceo o un abbonamento on line.

A chi leggerà questo lavoro si chiede fin d'ora scusa per eventuali possibili disattenzioni e si accettano suggerimenti per renderlo ancora più utile.

Il prossimo semestre cercheremo, se possibile, di fare meglio.

Roma, novembre 2018

Camilla Di Iasi

PARTE PRIMA

QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE

CAPITOLO I

I PRINCIPI GENERALI

(di Rosaria Giordano)

SOMMARIO: 1. La riserva di legge. - 2. Efficacia nel tempo delle norme tributarie - 3. Interpretazione del diritto tributario - 4. Principio di capacità contributiva. - 5. Abuso del diritto ed elusione fiscale: brevi premesse - 5.1. I presupposti dell'elusione ed il riparto dell'onere della prova - 5.1.1. Casistica - 5.2. Contraddittorio procedimentale - 5.3. Interpello per la disapplicazione delle norme antielusive ed impugnabilità dell'atto di diniego. - 6. Legittimo affidamento del contribuente - 6.1. Casistica - 7. Principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente - 8. Principio di proporzionalità.

1. La riserva di legge. Il principio della riserva di legge in materia tributaria è sancito dall'art. 23 Cost. per il quale "*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*".

La riserva di legge è volta a demandare al Parlamento, quale organo direttamente rappresentativo della volontà popolare e titolare della funzione di indirizzo politico, da un lato, la realizzazione, mediante l'imposizione fiscale, di obiettivi di politica sociale e di redistribuzione del reddito, da un altro, la tutela dei diritti individuali dei contribuenti.

Le prestazioni patrimoniali imposte, rispetto alle quali opera la riserva di legge, sono difatti quelle idonee a produrre una decurtazione del patrimonio del privato nell'ambito di rapporti obbligatori alla cui costituzione non ha concorso la volontà dello stesso, ma istituiti mediante atto di autorità a favore dello Stato o di altri enti pubblici (Corte Cost., 26 gennaio 1956, n. 4).

Tuttavia nella prassi si ritiene che la riserva di legge venga rispettata non solo, in conformità alla *ratio* originaria della garanzia, ove il precetto sia contenuto in una legge quale atto normativo approvato dal Parlamento, bensì anche in atti "equiparati" aventi efficacia formale di legge, come il decreto-legge ed il decreto legislativo. Tale prassi è giustificata, da una parte della dottrina, evidenziando che rispetto a siffatti atti governativi vi è comunque un controllo del Parlamento, realizzato, per i decreti-legge, in via successiva mediante l'approvazione della legge di conversione e, per i

decreti legislativi, in via preventiva, con la fissazione da parte della legge delega dei principi e criteri direttivi che il Governo è tenuto a seguire.

Nel concetto di legge rientrano, inoltre, le disposizioni euro-unitarie direttamente applicabili, come i regolamenti, che hanno efficacia generale ed immediatamente precettiva negli Stati membri.

Fondamentale rilevanza assume, per altro verso, avendo riguardo alle conseguenze che ne ha tratto la Corte costituzionale, la distinzione tra riserva di legge assoluta e riserva di legge relativa.

Nel primo caso, infatti, sono vietati interventi che non siano di “mera esecuzione”, mentre nelle materie coperte da riserva di legge relativa gli stessi sono consentiti sempreché la legge abbia disciplinato le stesse con “sufficiente completezza”.

L’art. 23 Cost. è stato tradizionalmente inteso come esempio tipico di riserva di legge relativa, della quale la Corte Costituzionale ha chiarito, sin dalle prime pronunce, significato e portata. In particolare, è stato evidenziato che *“il precetto costituzionale deve considerarsi rispettato quando la legge che prevede l'imposizione, pur non fissandone il massimo, determina criteri, condizioni, limiti e controlli idonei a contenere la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli e ad evitare che possa trasmodare in arbitrio”* (Corte Cost. n. 51/1960).

Pertanto la riserva attiene soltanto alle norme impositrici di prestazioni, *i.e.* a quelle che stabiliscono il presupposto, i soggetti passivi e la “concreta entità della prestazione imposta” (Corte Cost., n. 105/2003).

In particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale pressoché consolidata, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost. consente di riconoscere all'autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva, ferma restando la necessità della fonte primaria, che non può essere relegata sullo sfondo, né essere formulata quale prescrizione normativa in bianco (v., tra le altre, Corte Cost., 7 aprile 2017, n. 69).

Sulla questione, le stesse Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno precisato, in conformità a tale indirizzo interpretativo, che l’art. 23 Cost., contenente una riserva relativa di legge, vieta che le prestazioni personali o patrimoniali siano imposte direttamente da una fonte secondaria, ma non esclude che il precetto legislativo possa essere da integrato da tale fonte, essendo ammissibile il rinvio a provvedimenti amministrativi diretti a determinare elementi o presupposti della prestazione, purché risultino assicurate, mediante la previsione di adeguati parametri, garanzie in grado di escludere un uso arbitrario della discrezionalità amministrativa (Sez. U, n. 18262/2004, Criscuolo A., Rv. 576972-01).

In tal senso si segnala, nel periodo considerato ai fini della presente rassegna, **Sez. T, n. 10037/2018, Guida, Rv. 648058-01**, la quale ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 4 e ss., del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nella formulazione anteriore alle modifiche introdotte dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv., con modif., nella l. 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui consente l'accertamento con metodo sintetico mediante il cd. redditometro, con riferimento all'art. 23 Cost., poiché i relativi decreti ministeriali non contengono norme per la determinazione del reddito, assolvendo soltanto ad una funzione accertativa e probatoria.

Nell'individuazione dell'ambito di applicazione della riserva relativa di legge è stato inoltre affermato, nella recente giurisprudenza della Corte di legittimità, che, in tema d'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato, siti nel territorio della regione, è conforme al principio della riserva relativa di legge, di cui all'art. 23 Cost., l'art. 4 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, conv. in l. 4 dicembre 1993, n. 494, che demanda all'Autorità portuale la determinazione, con normativa secondaria, dell'ammontare della base imponibile, purché ciò non comporti l'applicazione di canoni inferiori a quelli che deriverebbero dall'applicazione del decreto stesso, atteso che, in sede di normativa primaria, ex art. 2 della l. n. 281 del 1970, sono fissati presupposto impositivo, soggetti passivi, base imponibile, aliquota e sanzioni (Sez. 6-T, n. 21136/2016, Napolitano, Rv. 641455-01).

Tra le leggi tributarie particolare rilevanza assume la l. 27 luglio 2000, n. 212, cd. Statuto del contribuente, le cui disposizioni possono, invero, essere derogate o modificate soltanto espressamente.

Tuttavia, la Corte di cassazione ha più volte ribadito che le relative previsioni costituiscono meri criteri guida per il giudice in sede di applicazione ed interpretazione delle norme tributarie, anche anteriormente vigenti, per risolvere eventuali dubbi ermeneutici, e non hanno, nella gerarchia delle fonti, rango superiore alla legge ordinaria, con la conseguenza che esse non possono fungere da norme-parametro di costituzionalità, né consentire la disapplicazione delle norme tributarie in asserito contrasto con le stesse (**Sez. T, n. 16227/2018, D'Orazio, Rv. 649197-02**).

2. Efficacia nel tempo delle norme tributarie. L'art. 11 disp. prel. c.c. sancisce la regola generale per la quale la legge non ha carattere retroattivo.

Questo principio assume un'importanza peculiare in materia tributaria, essendo volto a tutelare la fiducia del contribuente ed è stato quindi ribadito dall'art. 3 della l. n. 212 del 2000.

Peraltro, poiché, come già evidenziato, le disposizioni del cd. Statuto del contribuente non hanno rango superiore alla legge ordinaria, il principio di irretroattività codificato, in materia fiscale, dall'art. 3 della l. n. 212 del 2000, non esclude di per sé la retroattività di norme, espressamente prevista dalle singole leggi tributarie (**Sez. T, n. 16227/2018, D'Orazio, Rv. 649197-02**).

Pertanto, nello stesso periodo considerato dalla rassegna in esame, è stato, ad esempio affermato che la l. 21 febbraio 2003, n. 27, è applicabile anche ai rapporti tributari definiti prima della sua entrata in vigore per l'avvenuto adempimento, da parte del contribuente, di tutte le condizioni previste dall'art. 8, comma 2, della l. 27 dicembre 2002, n. 289, in tema di condono relativo all'imposta unica sulle scommesse, poiché, introducendo, in sede di conversione del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, l'art. 5-ter il quale stabilisce l'abrogazione del suddetto art. 8, comma 2 "con effetto dal primo gennaio 2003", e quindi da epoca anteriore alla sua entrata in vigore, deroga espressamente al principio di irretroattività sancito dall'art. 3 della l. n. 212 del 2000 (cd. Statuto del contribuente), non essendo necessaria a tal fine l'espressa qualificazione della disposizione come regola eccezionalmente retroattiva, né detta efficacia è preclusa alle leggi di conversione, atteso quanto previsto dall'art. 15, comma 5, della l. 23 agosto 1988, n. 400 (**Sez. T, n. 11520/2018, Zoso, Rv. 648366-01**).

Per converso, la stessa Suprema Corte ha ritenuto che la presunzione di evasione sancita, con riferimento agli investimenti ed alle attività di natura finanziaria negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato, dall'art. 12, comma 2, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv., con modif., dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, in vigore dal 1° luglio 2009, non ha efficacia retroattiva, in quanto non può attribuirsi alla stessa natura processuale, poiché le norme in tema di presunzioni sono collocate, tra quelle sostanziali, nel codice civile, ed inoltre perché una differente interpretazione potrebbe, in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., pregiudicare l'effettività del diritto di difesa del contribuente rispetto alla scelta in ordine alla conservazione di un certo tipo di documentazione (**Sez. 6-T, n. 2662/2018, Napolitano, Rv. 647493-01**).

L'effetto retroattivo delle leggi in materia tributaria può prodursi, come non di rado avviene, nell'ipotesi nella quale venga emanata una norma di interpretazione autentica di un'altra previsione già vigente.

I limiti entro i quali può ritenersi legittima l'emanazione di una legge di interpretazione autentica, anche alla luce della giurisprudenza europea e

costituzionale, sono stati sottolineati nell'articolata motivazione di una recente pronuncia della Suprema Corte (**Sez. T, n. 4407/2018, Delli Priscoli, Rv. 647209-01**).

Tale decisione ha ricordato, innanzitutto, che il principio di tendenziale irretroattività della legge civile è stato affermato anche dalla Corte di Giustizia (Grande Sezione, 6 settembre 2011, C-108/10, § 83) e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; quest'ultima ha ricondotto tale principio all'art. 6 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (*Raffineries greques Stran et Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 dicembre 1994, § 37-50; *Papageorgiou c. Grecia*, 22 ottobre 1997, § 37; *Agrati c. Italia*, 8 novembre 2012, §11, la quale sottolinea che una norma retroattiva si giustifica solo se obbedisce a ragioni imperative di interesse generale).

La medesima pronuncia della Corte di legittimità ha evidenziato che anche la Corte costituzionale si è ripetutamente espressa nel senso che «*va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo*» (sentenze n. 132 del 2016 e n. 424 del 1993) ed ha altresì affermato che «*il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore*» (v., tra le altre, sentenze n. 232 del 2016, n. 314 del 2013, n. 15 del 2012, n. 271 del 2011).

Al contempo, tuttavia, la Suprema Corte ha ricordato, nella medesima decisione, che la Corte Costituzionale ha precisato che il divieto di retroattività della legge, pur non essendo stato elevato a dignità costituzionale (salvo la previsione dell'art. 25 Cost. per la materia penale), costituisce fondamentale valore di civiltà giuridica, per cui, allorquando «una norma di natura interpretativa persegua lo scopo di chiarire situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto o di ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore», non è preclusa al legislatore l'emanazione di norme retroattive (sentenza n. 232 del 2016; n. 150 del 2015), purché ciò sia previsto espressamente e la previsione di retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e sia sostenuta da adeguati motivi di interesse generale (*ex multis*, sentenze n. 232 del 2016, n. 69 del 2014 e n. 264 del 2012).

In considerazione di tali articolate premesse, la Corte di legittimità ha pertanto ritenuto che, in tema di imposta di registro, l'art. 1, comma 87, lett. a), della l. 27 dicembre 2017, n. 205, modificativo dell'art. 20 del d.P.R.

26 aprile 1986, n. 131, con effetto dal 1° gennaio 2018, non ha natura interpretativa, ma innovativa, in quanto introduce limiti all'attività di riqualificazione della fattispecie precedentemente non previsti e non si inserisce in un pregresso contrasto giurisprudenza, con la conseguenza che tale disposizione non ha efficacia retroattiva e, pertanto, gli atti antecedenti alla data della entrata in vigore della stessa continuano ad essere assoggettati all'imposta secondo la disciplina contemplata dal detto art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 nella previgente formulazione (**Sez. T, n. 4407/2018, Delli Priscoli, cit.**).

La modifica retroattiva di una disposizione tributaria può correlarsi, inoltre, ad una pronuncia di accoglimento della Corte Costituzionale, che spiega efficacia *ex tunc*, espungendo la previsione di legge in contrasto con la Costituzione sin dall'emanazione, con il solo limite dei rapporti cd. esauriti, in ragione dell'intervento del giudicato, anche implicito, ovvero dell'operare dei cc.dd. stabilizzatori di diritto sostanziale, ossia la prescrizione e la decadenza (cfr., tra le molte, Sez. lav., n. 13884/2016, Blasutto, Rv. 640477-01).

Sez. T, n. 10528/2017, De Masi, Rv. 644101-02, ha precisato che, nell'ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma processuale, fino a quando la validità ed efficacia degli atti disciplinati da tale disposizione sono *sub iudice*, il rapporto processuale non può considerarsi esaurito, sicché, nel momento in cui viene in discussione la ritualità dell'atto, la valutazione della sua conformità alla disposizione deve essere valutata avendo riguardo alla modificazione conseguita dalla sentenza di illegittimità costituzionale, indipendentemente dal tempo in cui l'atto è stato compiuto. (Nella specie, in applicazione di tale principio, la S.C. ha ritenuto invalida la notifica della cartella esattoriale a cittadino italiano avente residenza all'estero, conoscibile dall'amministrazione finanziaria attraverso l'iscrizione all'AIRE eseguita nell'anno 1998, senza l'osservanza delle disposizioni dell'art. 142 c.p.c. ed in base agli artt. 58, commi 1 e 2, e 60, comma 1 lettere c), e) ed f), del d.P.R. n. 600 del 1973, nonché dell'art. 26, ultimo comma, del d.P.R. 28 settembre 1973, n. 602, il cui combinato disposto è stato dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 366 del 2007 della Corte costituzionale). Diversamente, l'obbligo del giudice di rinvio di uniformarsi alla *regula iuris* enunciata dalla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 384 c.p.c. viene meno quando la norma da applicare in aderenza a tale principio sia stata successivamente abrogata, modificata o sostituita per effetto di *ius superveniens*, ovvero dichiarata costituzionalmente illegittima successivamente alla pronuncia rescindente, dovendo, in questo caso, farsi applicazione, rispetto ai fatti già accertati nelle precedenti fasi del processo, del diritto sopravvenuto, che travalica il

principio di diritto enunciato dalla sentenza di rinvio (Sez. 1, n. 26193/2016, Terrusi, Rv. 642760-01).

Incidenza significativa, soprattutto per i tributi armonizzati, assumono poi, le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea dichiarative dell'incompatibilità di una disposizione nazionale con il diritto euro-unitario.

E' stato difatti più volte ribadito, anche nella giurisprudenza di legittimità, il principio secondo cui, poiché la Corte dell'Unione europea è l'unica autorità giudiziaria deputata all'interpretazione delle norme comunitarie, la quale ha carattere vincolante per il giudice nazionale, che può e deve applicarla anche ai rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa, ne consegue che a tali sentenze, sia pregiudiziali sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione, va attribuito effetto retroattivo, salvo il limite dei rapporti ormai esauriti, e *ultra partes*, di ulteriore fonte del diritto della UE, non nel senso che esse creino *ex novo* norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia *erga omnes* nell'ambito dell'Unione (Sez. 6-1, n. 2468/2016, Ragonesi, Rv. 638409-01).

Peraltro, è stato precisato, anche dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che il termine di decadenza per il rimborso delle imposte sui redditi, previsto dall'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973, decorrente dalla "data del versamento" o da quella in cui "la ritenuta è stata operata", opera anche nel caso in cui l'imposta sia stata pagata sulla base di una norma successivamente dichiarata in contrasto con il diritto dell'Unione europea da una sentenza della Corte di giustizia, atteso che l'efficacia retroattiva di detta pronuncia - come quella che assiste la declaratoria di illegittimità costituzionale - incontra il limite dei rapporti esauriti, sussistente allorché sia maturata una causa di prescrizione o decadenza, trattandosi di istituti posti a presidio del principio della certezza del diritto e delle situazioni giuridiche (Sez. U, n. 13676/2014, Virgilio, Rv. 631442-01).

Nel medesimo solco interpretativo si colloca, nel periodo in esame, **Sez. T, n. 4150/2018, Crucitti, Rv. 647158-02**, la quale ha ritenuto che il termine di decadenza biennale previsto dall'art. 21, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, entro il quale può essere chiesto il rimborso dell'IVA indebitamente corrisposta all'Amministrazione finanziaria trova applicazione, in mancanza di una disciplina specifica, anche nell'ipotesi in cui una norma interna sia stata dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione Europea, posto che detto termine, come affermato dalla stessa Corte di Giustizia, non è contrario ai principi di equivalenza e di effettività, in quanto consente ad un soggetto normalmente diligente di far valere i propri diritti.

Sotto un distinto profilo, la Corte Costituzionale è incline a ritenere legittime forme di tassazione straordinaria e circoscritta nel tempo, atteso che, da un lato, le stesse non possono per definizione alterare il sistema tributario in tutte le sue componenti e, da un altro, la discrezionalità del legislatore è più ampia quando si tratta di dettare disposizioni transitorie (Corte Cost., n. 159/1985).

3. L'interpretazione delle disposizioni tributarie. Superate le concezioni più risalenti per le quali l'interpretazione delle previsioni tributarie sarebbe stata caratterizzata da regole autonome rispetto a quelle previste per il diritto civile, improntate, in particolare, al *favor* nei confronti del Fisco, attualmente si ritiene che debbano operare, anche per le stesse, i canoni generali enucleati dall'art. 12, comma 1, disp. prel. c.c.

Pertanto, deve essere effettuata, in primo luogo, un'interpretazione cd. letterale, che abbia riguardo al significato proprio dei termini utilizzati.

Tuttavia questa operazione può risultare in concreto particolarmente complessa, in ragione del tecnicismo e della "frammentarietà" che connotano il diritto tributario.

Problematica tradizionale è, inoltre, quella dell'interpretazione di concetti giuridici mutuati da altri settori del diritto, correlata, specie in passato, al vivace dibattito sull'autonomia del diritto tributario.

La questione appare oggi risolta nel senso che tali concetti devono in linea di principio essere intesi tenendo conto del significato attribuito nel settore di provenienza, salve le ipotesi nelle quali il legislatore tributario abbia attribuito agli stessi un significato proprio, precisandolo nell'enunciato normativo.

L'art. 12 disp. prel. c.c. fa riferimento, inoltre, all'interpretazione sistematica, che abbia riguardo anche allo scopo che il legislatore ha inteso perseguire emanando una determinata disposizione normativa.

Particolare rilevanza assume, a riguardo, il cd. Statuto del contribuente, adottato con l. n. 212 del 2000, le disposizioni del quale costituiscono criteri guida per il giudice in sede di applicazione ed interpretazione delle norme tributarie, anche anteriormente vigenti, per risolvere eventuali dubbi ermeneutici, pur non avendo, nella gerarchia delle fonti, rango superiore alla legge ordinaria (**Sez. T, n. 16227/2018, D'Orazio, Rv. 649197-01**).

Più volte l'esigenza di tale forma di interpretazione è stata invocata anche sotto altri profili.

Significativa è l'affermazione, nella giurisprudenza della S.C., dell'assunto per il quale la controversia avente ad oggetto il classamento delle unità immobiliari e l'attribuzione della rendita catastale appartiene alla

giurisdizione tributaria, ex art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, anche quando l'impugnazione sia proposta dall'amministrazione comunale e non solo dal contribuente, dovendosi escludere, alla stregua di un'interpretazione letterale, logica e sistematica, oltre che costituzionalmente orientata, che l'inciso "promosse dai singoli possessori" ponga un limite soggettivo ed impedisca, pertanto, a determinati soggetti di adire il giudice o gli imponga di rivolgersi a quello appartenente ad altro ordine giudiziario, atteso che la prima interpretazione contrasta con il diritto di azione costituzionalmente garantito e la seconda con i valori fondanti del giusto processo, quali la stabilità delle decisioni e l'effettività della tutela giudiziaria (Sez. U, n. 15203/2015, Di Iasi, Rv. 644153-01).

In altro precedente, la S.C. ha ritenuto – sempre a titolo esemplificativo – che in tema di accertamento dell'I.V.A., la dichiarazione del contribuente di non possedere libri, registri, scritture e documenti, specificamente richiesti dall'Amministrazione finanziaria nel corso di un accesso, preclude, a norma dell'art. 52, comma 5, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, la valutazione degli stessi in suo favore in sede amministrativa o contenziosa e rende legittimo l'accertamento induttivo, a condizione che sia, da un lato, non veritiera e, dall'altro, cosciente e volontaria e, cioè dolosamente diretta ad impedire l'ispezione documentale, mentre, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata e sistematica, il contribuente può sempre contrastare efficacemente i risultati dell'accertamento induttivo con la produzione in giudizio dei documenti che non era stato in grado di esibire in precedenza per causa a lui non imputabile (forza maggiore, fatto del terzo, caso fortuito: Sez. T, n. 24503/2015, Olivieri, Rv. 637518-01).

In linea di principio, l'utilizzo dei criteri "ordinari" dettati dall'art. 12 disp. prel. c.c. consente, anche nel settore tributario, l'interpretazione estensiva.

Peculiare rilevanza assume, nella giurisprudenza della Corte di legittimità, Sez. T, n. 30722/2011, Virgilio, Rv. 621046-01, la quale ha sottolineato che, nella materia in esame, mentre l'interpretazione analogica, pur in astratto non preclusa, in quanto le norme impositive non appartengono alle categorie contemplate dall'art. 14 delle preleggi (che concerne solo le norme penali e quelle eccezionali), trova difficile possibilità di applicazione in ragione della struttura solitamente rigida della formulazione delle relative disposizioni, sono ammissibili tanto l'interpretazione estensiva - che tende a comprendere nella portata concreta della norma tutti i casi da essa anche implicitamente considerati, quali risultanti non solo dalla lettera ma anche dalla *ratio* della disposizione, con riguardo sia alle norme impositive, sia a quelle che

accordano benefici fiscali, quanto l'interpretazione evolutiva, che si limita ad adeguare la formula legislativa ai mutamenti economico-sociali o tecnici intervenuti nel tempo.

Tuttavia, nella giurisprudenza di legittimità più recente appare dominante l'indirizzo secondo cui le norme agevolative in materia fiscale sono considerate di stretta interpretazione, in quanto deroganti al principio costituzionalmente rilevante per il quale ciascuno è tenuto a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (cfr., tra le molte, **Sez. T, n. 10213/2018, Putaturo Donati Viscido, Rv. 647970-01; Sez. 6-T, n. 8618/2018, Luciotti, Rv. 647728-01**).

Appare inoltre opportuno evidenziare, per altro verso, che l'interpretazione estensiva è stata utilizzata anche allo scopo di assicurare, in conformità ai principi costituzionali, un'effettiva tutela del contribuente rispetto ad atti emessi nei propri confronti dall'Amministrazione finanziaria, specie nella fase della riscossione. A riguardo, è emblematica l'affermazione, ormai consolidata, del principio per il quale nel processo tributario l'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, ha natura tassativa, ma non preclude la facoltà di impugnare anche altri atti, ove con gli stessi l'Amministrazione porti a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, esplicitandone le ragioni fattuali e giuridiche, siccome è possibile un'interpretazione estensiva delle disposizioni in materia in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente (artt. 24 e 53 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), ed in considerazione dell'allargamento della giurisdizione tributaria operato con la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (v., da ultimo, **Sez. 6-T, n. 3775/2018, Mocchi, Rv. 647116-01**).

Sez. T, n. 13135/2018, Delli Priscoli, Rv. 648475-01, ha di recente ribadito la necessità di interpretare restrittivamente le norme in tema di condono, in quanto derogano al canone di uguaglianza nel trattamento fiscale dei cittadini rispetto alla capacità contributiva dei medesimi.

Non può peraltro trascurarsi di evidenziare che Sez. U, n. 18574/2016, Di Iasi, Rv. 641073-01, nello statuire che un'interpretazione restrittiva si impone, altresì, sempre in favore del contribuente, per le disposizioni che derogano in senso ampliativo ai termini di decadenza posti a carico dell'Amministrazione finanziaria, ha fatto più in generale chiarezza, mediante una motivazione ricostruttiva, sui criteri interpretativi propri del diritto tributario. Si è in particolare osservato, in premessa, che *“la tensione che attraversa l'ermeneutica tributaria, divisa tra l'esigenza di rispetto del principio generale di stretta interpretazione delle norme lato sensu tributarie (quindi anche di quelle collegate o strumentali alle norme impositive in senso stretto) e l'esigenza*

di evitare una disparità di trattamento, in ipotesi ingiustificata, tra situazioni analoghe che solo una (supposta) mancanza di coordinamento tra disposizioni successive assoggettate ad una differente disciplina". Le Sezioni Unite, nella citata pronuncia, hanno quindi ricordato che, secondo la giurisprudenza di legittimità e costituzionale, a salvaguardia dell'equilibrio tra gli interessi che si contrappongono nel rapporto tributario (ossia, la garanzia dei contribuenti e le esigenze di bilancio dell'ente impositore), che si esprime a livello costituzionale nell'art. 53 Cost., nella riserva di legge sancita dall'art. 23 Cost. e nella previsione dell'art. 81 Cost., *"l'ambito dell'imposizione è tracciato dal legislatore (in positivo come in negativo) attraverso la precisa indicazione di oggetti e soggetti tassabili, con la conseguenza che in relazione alle norme impositive è pacificamente escluso che la tassazione possa investire oggetti o soggetti non espressamente emergenti dal dato normativo espresso, onde anche le norme agevolative, per esigenza speculare, non possono essere suscettibili di integrazione ermeneutica trascendente i confini semantici del suddetto dato normativo espresso"*. Le Sezioni Unite hanno pertanto concluso nel senso che tale principio non può non riverberarsi su tutte le norme in senso lato tributarie, anche quelle strumentali, ivi comprese quelle che regolano limiti, termini e poteri delle parti del rapporto tributario ed, *a fortiori*, quelle prevedenti deroghe ad essi.

4. Principio di capacità contributiva. L'art. 53 Cost. sancisce il fondamentale principio per il quale ciascuno è tenuto a concorrere, nell'esercizio di un dovere inderogabile di solidarietà sociale ai sensi dell'art. 2 Cost., alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva.

Secondo una prima tesi la capacità contributiva deve identificarsi con la titolarità di situazioni giuridiche soggettive aventi contenuto patrimoniale, che consentano di estinguere l'obbligazione tributaria. Ne deriva che il principio di capacità contributiva espresso dall'art. 53, comma 1, Cost. avrebbe valenza autonoma rispetto al generale principio di eguaglianza, ed implicherebbe, in questa prospettiva, che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in indici concretamente rilevatori di ricchezza.

In accordo con un'altra prospettiva, invece, costituiscono espressione di capacità contributiva, in senso più ampio, tutti quei fatti o quelle situazioni che siano in grado di modificare la posizione del soggetto passivo nell'ordinamento e che quindi possano assurgere ad indice di detta capacità anche presupposti socialmente rilevanti, purché espressivi di una capacità differenziata economicamente valutabile. In sostanza, il principio della capacità contributiva non costituisce un limite assoluto alle scelte del

legislatore, essendo il riflesso in ambito tributario del più generale principio di eguaglianza tra i consociati espresso dall'art. 3 Cost.

Nell'elaborazione della giurisprudenza costituzionale l'art. 53, comma 1, Cost., che sancisce il principio di capacità contributiva, è stato di regola considerato una specificazione del principio di eguaglianza, nel senso che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale (Corte Cost. n. 120/1972).

L'impostazione seguita dalla Corte Costituzionale comporta che, ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge tributaria, sia necessario il confronto con un *tertium comparationis* (come avviene, ad esempio, nelle ipotesi nelle quali si deduce che un'agevolazione è stata illegittimamente concessa ad altri soggetti in presenza di condizioni analoghe). Il principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53, comma 1, Cost., è allora inteso in termini relazionali e non assoluti, quale espressione di un principio costituzionale di giustizia fiscale.

Espressione paradigmatica di questa impostazione della Corte Costituzionale è la giurisprudenza che si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'IRAP. In proposito, occorre ricordare che tale imposta, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, colpisce un valore aggiunto che si estrinseca nella combinazione di tutti i fattori della produzione, realizzando un'attività autonomamente organizzata nella quale, per l'appunto, l'elemento discriminante ai fini dell'imposizione, è costituito dall'esistenza stessa di un'organizzazione. Nell'esaminare la questione, infatti, Corte Cost. 21 maggio 2001, n. 156, si è ricondotta alla propria consolidata giurisprudenza, secondo la quale rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale (v., tra le altre, Corte Cost. n. 111 del 1997). In virtù di tale premessa, la Corte Costituzionale ha sottolineato che, nel caso dell'IRAP il legislatore, nell'esercizio di tale discrezionalità, ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quelli utilizzati ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate. La scelta di questo indice, in accordo con tale impostazione, non può ritenersi irragionevole né lesiva del principio di capacità contributiva, atteso che il valore aggiunto prodotto altro non è che la nuova ricchezza creata dalla singola unità produttiva, che viene, mediante l'IRAP, assoggettata ad imposizione ancor prima che sia distribuita al fine di remunerare i diversi fattori della produzione, trasformandosi in reddito per l'organizzatore dell'attività, i suoi

finanziatori, i suoi dipendenti e collaboratori. Pertanto, rileva ancora la Corte Costituzionale nella propria ricostruzione, l'imposta colpisce, con carattere di realtà, un fatto economico diverso dal reddito ma comunque espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, in quanto organizzatore dell'attività, è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione.

Nella medesima prospettiva volta a considerare l'art. 53, comma 1, Cost. soltanto in modo relazionale attraverso l'art. 3 Cost., la Corte Costituzionale ha ritenuto, in virtù del combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., illegittime le presunzioni tributarie assolute, sottolineando l'esigenza che le presunzioni tributarie devono restare collegate in qualche modo ad elementi concreti di redditività "*ancorché di non semplice accertamento*" e l'irrazionalità che ne deriva nel caso contrario non differisce da quella che potrebbe comportare una violazione del principio generale di eguaglianza (Corte Cost., n. 103/1991).

L'illegittimità delle presunzioni tributarie assolute non implica, tuttavia, che non possano essere stabilite presunzioni di reddito a carico del contribuente, purché siano ragionevoli e sia ammessa la prova contraria (**Sez. T, n. 10037/2018, Guida, Rv. 648058-01**).

In tale prospettiva, **Sez. T, n. 9852/2018, Giudicepietro, Rv. 647962-01**, in tema di società di comodo, ha evidenziato che l'art. 30 della l. 23 dicembre 1994, n. 724, al comma 1, pone una presunzione legale relativa, in base alla quale una società si considera "non operativa" se la somma di ricavi, incrementi di rimanenze e altri proventi (esclusi quelli straordinari) imputati nel conto economico è inferiore a un ricavo presunto, calcolato applicando determinati coefficienti percentuali al valore degli "asset" patrimoniali intestati alla società (cd. "test di operatività dei ricavi"), senza che abbiano rilievo le intenzioni e il comportamento dei soci, ma poi, al successivo comma 4-bis, consente la presentazione dell'istanza di interpello (chiedendo la disapplicazione delle "disposizioni antielusive"), in presenza di situazioni oggettive (ossia non dipendenti da una scelta consapevole dell'imprenditore) che abbiano reso impossibile raggiungere il volume minimo di ricavi o di reddito di cui al precedente comma 1, così rispondendo all'esigenza di dare piena attuazione al principio di capacità contributiva, di cui la disciplina antielusiva è espressione, lasciando nel contempo spazio al diritto di difesa del contribuente, sufficientemente garantito dagli strumenti del contraddittorio e dalla necessità di una motivazione puntuale della condotta elusiva nell'avviso di accertamento.

Indici cd. diretti della capacità contributiva sono il reddito, il patrimonio e gli incrementi di valore del patrimonio.

E' stato a riguardo recentemente chiarito dalla Suprema Corte che il *trust*, mediante il quale si costituisce un vincolo di destinazione idoneo a produrre un effetto traslativo in favore del *trustee*, sebbene funzionale al successivo ed eventuale trasferimento della proprietà dei beni vincolati ai soggetti beneficiari, deve essere assoggettato all'imposta sulle successioni e donazioni, facendo emergere la potenziale capacità economica, ex art. 53 Cost., del destinatario del trasferimento (**Sez. T, n. 13626/2018, Castorina, Rv. 648676-02**, fattispecie nella quale la Corte di legittimità, in applicazione del principio, ha ritenuto assoggettato a detta imposta, in luogo di quella di registro, un *trust* finalizzato alla liquidazione di beni nell'interesse dei creditori).

Nell'affermare che il presupposto per l'applicabilità dell'imposta sulle donazioni va individuato, ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346, nel trasferimento per scopo di liberalità di un diritto o della titolarità di un bene, senza che abbia rilevanza alcuna l'inosservanza della forma dell'atto pubblico, richiesta a pena di nullità dall'art. 782 c.c. per l'atto di donazione e la sua accettazione, Sez. 6-T, n. 15144/2017, Vella, ha sottolineato che un diverso criterio di applicazione dell'imposta, infatti, si presterebbe a prassi elusive, contrarie al principio di effettività dell'imposizione in ragione delle capacità contributive, ai sensi dell'art. 53 Cost.

Costituiscono, invece, indici indiretti della capacità contributiva il consumo e gli affari.

Sul parametro dei consumi ed, in particolare, delle spese effettuate rispetto al reddito dichiarato si fonda l'accertamento dei redditi con metodo sintetico (cfr., tra le altre, Sez. T, n. 15289/2015, Cigna, Rv. 636034-01). A riguardo, la Suprema Corte ha recentemente precisato che la formale intestazione a terzi dei beni-indice non rende di per sé inoperante la presunzione legale di capacità contributiva, ove la concreta posizione dei terzi intestatari (come il coniuge fiscalmente a carico o una società a base ristretta) consenta di riferire l'effettiva disponibilità di detti beni in capo al contribuente, sul quale incombe, di conseguenza, l'onere della prova contraria dell'inesistenza in concreto dei qualificati vincoli familiari o societari posti a fondamento dell'accertamento presuntivo (**Sez. 6-T, n. 6195/2018, Carbone, Rv. 647326-01**).

Per altro verso, il principio costituzionale di capacità contributiva comporta che debba essere oggetto di imposizione una capacità contributiva effettiva. In tale prospettiva si segnala, nel periodo esaminato dalla presente rassegna, **Sez. T, n. 14987/2018, Delli Priscoli, Rv. 648865-01**, secondo cui le leggi ordinarie che attuano il principio di capacità contributiva, sancito dall'art. 53 Cost., non possono essere interpretate nel senso che il contribuente sia assoggettato ad un prelievo

fiscale maggiore o minore o comunque diverso da quello effettivamente voluto dal legislatore, poiché il rispetto di detto principio esige un oggettivo e ragionevole collegamento del tributo ad un effettivo indice di ricchezza.

Il principio della capacità contributiva opera limitatamente ai tributi, sicché, attesa la natura retributiva dell'aggio di riscossione, derivante dalla sua funzione di compenso per l'attività esattoriale del soggetto incaricato, è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 17 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, come modificato dall'art. 2 del d.l. n. 262 del 2006, convertito con modificazioni dalla legge n. 286 del 2006, fondata sull'asserita violazione della capacità contributiva prevista dall'art. 53 Cost. (**Sez. T, n. 3524/2018, Venegoni, Rv. 647033-01; Sez. T, n. 1311/2018, Iannello, Rv. 646917-03**).

Per altro verso, il principio della capacità contributiva riguarda la sola disciplina sostanziale del sistema tributario e non anche quella del relativo processo (Corte Cost., ord. n. 108/1990).

Ciò non implica, tuttavia, che la *ratio* sottesa a determinati istituti processuali possa giustificare, in omaggio al principio di capacità contributiva, una determinata interpretazione delle disposizioni tributarie. Si segnala, sul punto, **Sez. T, n. 1710/2018, Delli Priscoli, Rv. 648742-01**, secondo cui, in tema di imposta di registro, l'obbligazione solidale prevista dall'art. 57 del d.P.R. n. 131 del 1986, nell'ipotesi di processo con pluralità di parti, ove si tratti di litisconsorzio facoltativo, non grava anche sui soggetti estranei al rapporto sostanziale oggetto del giudizio, assumendo rilevanza, quale indice di capacità contributiva, detto rapporto e non la sentenza in quanto tale, atteso che una differente soluzione avrebbe l'irragionevole effetto di far corrispondere l'imposta di registro in misura diversa a due soggetti, responsabili di una stessa condotta e condannati al pagamento di una medesima somma di denaro, per il solo fatto di essere condannati, il primo, mediante una sentenza contenente anche un altro capo avente natura condannatoria a carico di un altro soggetto, ed il secondo no.

Alcune disposizioni concernenti il procedimento di accertamento dei tributi sono state invece analizzate dalla recente giurisprudenza della Corte di legittimità anche sotto il profilo dell'incidenza sul rispetto del generale principio della capacità contributiva. In questa prospettiva, si è ritenuto che l'inottemperanza del contribuente a seguito dell'invio del questionario da parte dell'Amministrazione finanziaria, ex art. 32, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973, comporta l'inutilizzabilità in sede amministrativa e processuale solo dei documenti espressamente richiesti dall'Ufficio, in quanto detta disposizione normativa deve essere interpretata in coerenza con il diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost. e

con il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. (**Sez. T, n. 16548/2018, Condello, Rv. 649229-01**).

Avendo riguardo al principio di capacità contributiva, **Sez. T, n. 13595/2018, Castorina, Rv. 648672-01**, ha evidenziato che, in tema d'imposta di successione, gli errori commessi dal contribuente nella dichiarazione sono in ogni caso emendabili, sia in virtù del principio generale secondo cui la dichiarazione non ha valore confessorio e non è fonte dell'obbligazione tributaria, sia in virtù dei principi costituzionali di capacità contributiva e buona amministrazione, nonché di collaborazione e buona fede che devono improntare i rapporti tra l'Amministrazione finanziaria ed il contribuente. La Corte di legittimità ha precisato che alla correzione non osta né l'intervenuta scadenza del termine per la presentazione della denuncia di successione, che non ha natura di decadenza né l'art. 31, comma 3, del d.lgs. n. 346 del 1990, che concerne le modifiche da apportare agli elementi oggettivi e soggettivi della dichiarazione né l'eventuale notifica di un avviso di liquidazione, riflettendosi tale circostanza solo sul regime dell'onere della prova in giudizio.

5. Abuso del diritto ed elusione fiscale: brevi premesse. In linea generale, l'abuso del diritto si configura tutte le volte che il titolare di un diritto soggettivo suscettibile di essere esercitato secondo diverse modalità non rigidamente predeterminate decide di esercitarlo in maniera che, pur formalmente rispettosa della relativa cornice attributiva, risulti censurabile rispetto ad un criterio di valutazione giuridico o extra-giuridico, con conseguente verifica, a causa di tale modalità di utilizzo, di una ingiustificata sproporzione tra il beneficio del titolare ed il sacrificio dell'altra parte.

In materia tributaria, l'art. 10-bis della l. n. 212 del 2000, cd. Statuto del contribuente, introdotto dal d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128, ha previsto una norma antielusiva di carattere generale nel nostro ordinamento, stabilendo, al primo comma, che *“Configurano abuso del diritto una o più operazioni prive di sostanza economica che, pur nel rispetto formale delle norme fiscali, realizzano essenzialmente vantaggi fiscali indebiti. Tali operazioni non sono opponibili all'amministrazione finanziaria, che ne disconosce i vantaggi determinando i tributi sulla base delle norme e dei principi elusi e tenuto conto di quanto versato dal contribuente per effetto di dette operazioni?”*.

Precedentemente il divieto di elusione trovava fondamento in una disposizione “settoriale”, in quanto limitata all'accertamento delle imposte sui redditi, ossia l'art. 37-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 (abrogato dal predetto d.lgs. n. 128 del 2015) per il quale sono inopponibili all'amministrazione finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra

loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti, sicché l'amministrazione finanziaria disconosce i vantaggi tributari conseguiti mediante gli stessi, applicando le imposte determinate in base alle disposizioni eluse, al netto di quelle dovute per effetto del comportamento non opponibile all'amministrazione.

Tuttavia, già prima dell'introduzione dell'art. 10-bis dello Statuto del contribuente, per i tributi armonizzati, sebbene non rientranti nel novero delle imposte sui redditi (ad esempio, l'IVA), occorre tenere conto dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, per i quali le operazioni realizzate al solo scopo di ottenere un risparmio fiscale senza un autonomo obiettivo economico, ancorché eseguite in forma apparentemente corretta, quale una cessione di beni o una prestazione di servizi nell'esercizio di un'attività economica, rivestono connotati sostanzialmente elusivi comunitari in materia fiscale (CGUE, 21 febbraio 2006 C-255/02, *Halifax*; CGUE, 10 novembre 2011 C-126/10, *Foggia*, richiamate, in motivazione, da **Sez. T, n. 4407/2018, Delli Priscoli, Rv. 747209-01**).

Anche in considerazione degli assunti della Corte di Giustizia, le Sezioni Unite della Corte di cassazione avevano ritenuto, peraltro, nell'assetto antecedente all'emanazione dell'art. 10-bis della l. n. 212 del 2000, che, in materia tributaria, il divieto di abuso del diritto si traduce in un principio generale antielusivo, che preclude al contribuente il conseguimento di vantaggi fiscali ottenuti mediante l'uso distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica previsione normativa, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un'agevolazione o un risparmio d'imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustificano l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quei benefici. In particolare, è stato osservato che tale principio trova fondamento, anche in tema di tributi non armonizzati, nei principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività dell'imposizione, e non contrasta con il principio della riserva di legge, non traducendosi nell'imposizione di obblighi patrimoniali non derivanti dalla legge, bensì nel disconoscimento degli effetti abusivi di negozi posti in essere al solo scopo di eludere l'applicazione di norme fiscali. Detto principio comporta, sul piano pratico, l'inopponibilità del negozio all'Amministrazione finanziaria, per ogni profilo di indebito vantaggio tributario che il contribuente pretenda di far discendere dall'operazione elusiva, anche diverso da quelli tipici eventualmente presi in considerazione da specifiche norme antielusive entrate in vigore in epoca successiva al compimento dell'operazione (Sez. U, n. 30055/2008, *D'Alessandro, Rv. 605850-01*).

5.1. I presupposti dell'elusione ed il riparto dell'onere della prova. E' pertanto ormai consolidato nella giurisprudenza della Corte di legittimità, anche ove riferita a fattispecie antecedenti all'introduzione del richiamato art. 10-bis della l. n. 212 del 2000, ed è stato ribadito anche nel periodo preso in esame dalla presente rassegna, il principio in virtù del quale, in materia tributaria, il divieto di abuso del diritto si traduce in un principio generale antielusivo che preclude al contribuente il conseguimento di vantaggi fiscali ottenuti mediante l'uso distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio d'imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, la dimostrazione della ricorrenza delle quali rientra nell'onere probatorio del contribuente (**Sez. T, n. 3533/2018, Mondini, Rv. 646940-01**, fattispecie nella quale la S.C. ha confermato la sentenza impugnata, che aveva ritenuto elusiva l'operazione di stipula di un mutuo garantito da ipoteca su determinati immobili ed il conferimento di essi, dopo pochi giorni, in una società di capitali di cui erano soci gli stessi mutuatari, al solo scopo di beneficiare del risparmio di imposta collegato al calcolo del valore immobiliare al netto della passività accollata dalla società).

In sostanza, al fine di escludere il contestato carattere elusivo di un'operazione, fermo l'onere dell'Amministrazione finanziaria di dimostrare sia il disegno elusivo sia la "manipolazione" degli strumenti negoziali classici, le cui modalità di utilizzo risultino "irragionevoli" in una normale logica di mercato e intese al solo fine di pervenire a quel risultato concreto, il contribuente deve provare che la stessa è giustificata da «valide ragioni economiche», aventi carattere non meramente marginale o teorico, anche ove le medesime non debbano assumere una rilevanza predominante per il compimento dell'operazione, senza che sia peraltro necessaria la prova che l'obiettivo non sarebbe stato altrimenti perseguibile, dovendosi soltanto dimostrare che la strada prescelta per raggiungere quel risultato economico risulti la più conveniente rispetto ad altre soluzioni. (**Sez. T, n. 2240/2018, Iannello, Rv. 646901-01**). Ribaditi tali canoni generali nella delimitazione del concetto di elusione fiscale, **Sez. T, n. 16217/2018, Crucitti, Rv. 649194-01**, ha annullato la sentenza impugnata che, senza valorizzare i diversi elementi sintomatici della sussistenza dell'abuso allegati dall'Agenzia delle Entrate né affrontare le concrete ricadute dell'operazione medesima ed erroneamente configurando un risparmio fiscale solo potenziale e futuro, aveva ritenuto non elusiva la complessa operazione negoziale tra società controllate, contraddistinta dalla rinuncia ad un credito della controllante verso la

controllata, con conseguente sterilizzazione, ad opera di quest'ultima, della sopravvenienza attiva, ex art. 55 T.U.I.R.

Peraltro, già nella giurisprudenza di legittimità anteriore al periodo preso in esame dalla presente rassegna, si è ritenuto che le valide ragioni extrafiscali che possono giustificare l'operazione non si identificano necessariamente in una redditività immediata della stessa, ma possono anche correlarsi ad esigenze di tipo organizzativo e consistere in un miglioramento strutturale e funzionale dell'azienda (Sez. T, n. 1372/2011, Didomenico, Rv. 616371-01). Si è inoltre affermato che l'accertamento dell'abuso del diritto determina l'inopponibilità nei confronti dell'Amministrazione finanziaria del negozio abusivo solo con riferimento allo specifico tributo per cui è stato accertato il conseguimento dell'indebito vantaggio fiscale, sicché l'operazione continua ad integrare presupposto impositivo ai fini di altri tributi (Sez. T, n. 17175/2015, Olivieri, Rv. 636359-01, fattispecie nella quale la S.C. ha ritenuto che il *sale and lease back*, pur abusivo ai fini dell'imposta sui redditi, fosse, comunque, idoneo a generare debiti e crediti IVA in relazione alle fatture emesse e ricevute in esecuzione del contratto).

E' infine per completezza opportuno rammentare che, sulla scorta dei riportati principi generali, nella giurisprudenza della Corte di cassazione si è, ad esempio, ritenuto che:

deve escludersi la configurabilità di un'operazione elusiva nell'impianto organizzativo di una *corporate joint venture* nella quale gli investimenti siano stati effettuati da una società *ad hoc*, costituita per l'acquisto di attrezzature e linee di produzione, concesse in comodato gratuito a terzi per la realizzazione di veicoli poi acquisiti dalla comodante ad un minor prezzo, in quanto, pur derivando dall'operazione un risparmio di imposta, essa trovava giustificazione ragionevole nell'obiettivo di assicurarsi vantaggiose posizioni commerciali di competitività sui mercati cui i veicoli prodotti erano destinati (Sez. T, n. 1465/2009, Scuffi, Rv. 606466-01);

costituisce abuso del diritto l'assunzione, da parte di una società in perdita e senza dipendenti, nell'anno precedente alla fusione, di un dipendente con il ruolo di amministratore delegato, risultando la stessa, in assenza di ragioni giustificatrici sul piano economico, finalizzata ad integrare uno dei presupposti previsti, per beneficiare della riportabilità delle perdite, dal comma 5 dell'art. 123 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 - nel testo anteriore alla riforma di cui al d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344 - secondo cui le spese per lavoro dipendente debbono essere superiori al 40%, rispetto alla media degli ultimi due esercizi anteriori (Sez. T, n. 21782/2011, Didomenico, Rv. 619716-01);

L'appartenenza di due società al medesimo gruppo di imprese, pur non escludendo sul piano civilistico la liceità di un contratto di *sale and lease back* posto in essere tra le stesse, ed avente ad oggetto beni strumentali già ammortizzati dalla società venditrice, consente di ravvisare in tale operazione un comportamento elusivo, configurabile come abuso del diritto, potendosi escludere, proprio in virtù della rilevanza unitaria conferita dal legislatore al gruppo di imprese, che tale contratto realizzi l'effetto economico proprio della locazione finanziaria, consistente nell'assicurare al locatore una maggiore disponibilità di denaro, e dovendo pertanto concludersi che esso è volto esclusivamente a realizzare un vantaggio fiscale, costituito per la società utilizzatrice dalla possibilità di portare in detrazione i canoni di locazione, e per la società locatrice di effettuare nuovamente l'ammortamento dei medesimi beni (Sez. T, n. 8481/2009, Meloncelli, Rv. 607731-01);

non è abusiva l'operazione di acquisizione di un terreno edificabile, realizzata attraverso l'acquisto delle quote della società proprietaria dell'area interessata piuttosto che con la fusione per incorporazione di quest'ultima nella società acquirente, ravvisando la non fungibilità, sotto il profilo degli effetti giuridici ed economici, e rispetto all'obbiettivo economico da conseguirsi, tra la cessione di quote sociali dell'alienante e la fusione per incorporazione, regolata, nella specie, dalla disciplina antecedente alla riforma del diritto societario di cui al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 (Sez. T, n. 21390/2012, Schirò, Rv. 624438-01);

deve escludersi l'acquisto di tutte le altre azioni di una società, da parte della contribuente, già sua socia, e la successiva vendita, previo incasso dei dividendi, della suddetta partecipazione totalitaria, siano state poste in essere al solo fine di trasformare in dividendi la plusvalenza che sarebbe stata realizzata con la cessione immediata delle azioni originariamente detenute dalla contribuente medesima, configurandole, invece, come una serie di operazioni vere e reali, realizzate con soggetti assolutamente diversi da quest'ultima e dai suoi soci, nonché rispondenti ad una precisa strategia di investimento finanziario (Sez. T, n. 4603/2014, Greco, Rv. 629749-01).

5.2. Contraddittorio procedimentale. Le complesse valutazioni di norma effettuate dall'Amministrazione finanziaria in sede di verifica dell'elusione fiscale implicano il rispetto di un rigoroso contraddittorio procedimentale con il contribuente, come espressamente previsto, oggi, dall'art. 10-bis del cd. Statuto del contribuente e, nell'assetto previgente all'intervento del d.lgs. n. 128 del 2015, dall'art. 37-bis del d.P.R. n. 600 del 1973. Proprio con riguardo a quest'ultima disposizione normativa (che veniva in rilievo *ratione temporis*), la Corte di legittimità ha sottolineato che,

in tema di imposte sui redditi, l'art. 37 bis, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 600 del 1973, prevede un rigoroso procedimento d'instaurazione del contraddittorio, caratterizzato da scansioni predeterminate, nel quale, a pena di nullità, l'avviso di accertamento deve essere emanato previa richiesta di chiarimenti al contribuente e deve essere specificamente motivato in relazione alle giustificazioni da questo fornite, sicché, concorrendo detta richiesta alla valutazione del fine elusivo dell'operazione, non possono considerarsi alla stessa equipollenti l'attività svolta dai verbalizzanti e le eventuali dichiarazioni del contribuente in sede di verifica (**Sez. T, 2239/2018, Iannello, Rv. 646926-01**, fattispecie nella quale la S.C. ha confermato la sentenza impugnata che aveva annullato l'avviso di accertamento per omessa motivazione in ordine alle giustificazioni fornite in sede di contraddittorio dal contribuente, essendosi l'Ufficio limitato a rinviare al contenuto del processo verbale di contestazione, senza descrivere neppure sommariamente dette giustificazioni e senza operare un raffronto, anche sintetico, con le ragioni dell'ipotizzato carattere elusivo dell'operazione, così rendendo una motivazione apparente, sostanzialmente declinatoria dell'invece «specifico» onere motivazionale imposto dalla norma).

5.3. Interpello per la disapplicazione delle norme antielusive ed impugnabilità dell'atto di diniego. L'art. 11, comma 1, lett. c), della l. n. 212 del 2000 consente al contribuente di attivare uno specifico contraddittorio preventivo con l'Ufficio, al fine di descrivere compiutamente l'operazione economica posta in essere per dimostrare che la stessa non ha finalità elusive.

La Suprema Corte, richiamando il generale assunto per il quale, in tema di processo tributario, l'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 ha natura tassativa ma non preclude la facoltà di impugnare anche altri atti, ove con gli stessi l'Amministrazione porti a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, ha evidenziato che lo stesso ha la facoltà di impugnare il diniego del Direttore Regionale delle Entrate di disapplicazione di norme antielusive ex art. 37 bis, comma 8, del d.P.R. n. 600 del 1973 (disposizione applicabile *ratione temporis* nella fattispecie esaminata), in quanto, pur trattandosi di un atto non rientrante in quelli indicati dall'art. 19, è il provvedimento con il quale l'Amministrazione porta a conoscenza del contribuente, sebbene senza efficacia vincolante per questi, il proprio convincimento in ordine ad un determinato rapporto tributario (**Sez. 6-T, n. 3775/2018, Mocci, Rv. 647116-01**).

In proposito occorre sottolineare che, con riferimento alla normativa intertemporale applicabile, la giurisprudenza della Corte di

cassazione (Sez. 6-T, n. 23469/2017, Solaini, Rv. 646406-02) ha sottolineato che l'art. 6, comma 1, del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156, secondo cui non sono impugnabili le risposte alle istanze di interpello di cui all'art. 11 della l. n. 212 del 2000, non ha valenza interpretativa né portata di innovazione retroattiva, disciplinando per il futuro la materia, e, quindi, non dispone che per l'avvenire. Nella motivazione della citata sentenza è stato in particolare evidenziato che né la struttura né la funzione della nuova e articolata disciplina, contenente tra l'altro la limitazione dell'impugnazione, manifestano le caratteristiche tipiche dell'interpretazione autentica o dell'innovazione retroattiva, secondo i principi enunciati a riguardo dalla Corte Costituzionale (cfr., tra le altre, Corte Cost. n. 41/2011).

6. Legittimo affidamento del contribuente. Il principio in esame, come ricordato in motivazione da **Sez. T, n. 4614/2018, Di Geronimo, Rv. 647275-01**, reso esplicito in materia tributaria dall'art. 10, comma 1, della l. 27 luglio 2000, n. 212 (cd. Statuto dei diritti del contribuente), si fonda sugli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., espressamente richiamati dall'art. 1 del medesimo Statuto, e caratterizza tutti i rapporti di diritto pubblico, costituendo uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni, limitandone l'attività legislativa ed amministrativa (Sez. T, n. 9308/2013, Botta, Rv. 616312-01).

Pertanto, la previsione dell'art. 10 dello Statuto - a differenza di altre che presentano un contenuto innovativo rispetto alla legislazione preesistente - costituisce espressione di principi generali, anche di rango costituzionale, immanenti nel diritto e nell'ordinamento tributario anche prima dell'emanazione della l. n. 212 del 2000, sicché essa vincola l'interprete, in forza del canone ermeneutico dell'interpretazione adeguatrice alla Costituzione, risultando così applicabile sia ai rapporti tributari sorti in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, sia ai rapporti fra contribuente ed ente impositore diverso dall'amministrazione finanziaria dello Stato, sia ad elementi dell'imposizione diversi da sanzioni e interessi, in quanto i casi di tutela espressamente enunciati dal comma 2 del detto art. 10 riguardano situazioni meramente esemplificative, correlate ad ipotesi maggiormente frequenti, ma non limitano la portata generale della regola, idonea a disciplinare una serie indeterminata di casi concreti (Sez. T, n. 21513/2006, Magno, Rv. 594566-01).

La stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea - come evidenziato, in motivazione, da **Sez. T, n. 5733/2018, Venegoni, Rv. 647279-01** - ha affermato che, inoltre, tale canone costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento dell'Unione europea, sebbene lo stesso

non si traduca nella aspettativa di intangibilità di una normativa, in particolare in settori nei quali è necessario, e di conseguenza ragionevolmente prevedibile, che le norme in vigore vengano continuamente adeguate alle variazioni della congiuntura economica (Corte Giust., 23 novembre 1999, nella causa C-149/96). Ne deriva che gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (cfr. CGUE 15 luglio 1982, C-245/81, Edeka, Pace. 1982, 2745, § 27 della motivazione; CGUE 28 ottobre 1982, causa 52/81, Faust, Race. 1987, 3745, § 27 della motivazione; CGUE 17 giugno 1987, cause riunite 424 e 425/85, Frico, Racc. 1979, 2755, § 33).

Pertanto, la Suprema Corte ha ritenuto che, in materia di agevolazioni tributarie, non contrasta con il principio di legittimo affidamento, la previsione dell'art. 29, comma 1, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185 (cd. "decreto anticrisi"), conv., con modif., in l. 28 gennaio 2009, n. 2, nella parte in cui istituisce un tetto massimo al credito d'imposta fruibile per le spese di ricerca e di sviluppo, anche con riguardo ai crediti maturati prima della sua entrata in vigore, perché, come affermato dalla Corte Cost. (in particolare, nella sentenza n. 149/2017 rispetto alla compatibilità della predetta normativa con l'art. 3 Cost.) e dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, detto principio arretra quando l'intervento normativo è giustificato dalla salvaguardia di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, tra i quali rientra la finalità di detto decreto di mantenere il bilancio dello Stato nel rispetto dei limiti approvati anche in sede europea (**Sez. T, n. 5733/2018, Venegoni, Rv. 647279-01**).

Per altro verso, la Corte di cassazione ha precisato che la tutela del legittimo affidamento resta in ogni caso assoggettata al rispetto delle regole generali del processo, con la conseguenza che il contribuente che intende contestare una pretesa ritenuta illegittima, anche per violazione dello stesso, ha l'onere di proporre tempestivamente ricorso avverso il relativo atto impositivo (**Sez. T, n. 4614/2018, Di Geronimo, Rv. 647275-01**, fattispecie nella quale la S.C. ha ritenuto inammissibile il ricorso originario proposto soltanto contro la cartella di pagamento e non nei confronti dell'avviso di accertamento, pur ritualmente notificato, emesso dall'Amministrazione dopo l'annullamento in via di autotutela di un primo atto impositivo concernente il medesimo tributo).

La situazione di legittimo affidamento, come la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di precisare, deve essere sempre ravvisata con riferimento al singolo caso concreto, qualora emergano elementi circostanziali dai quali possa rilevarsi: a) un'apparente legittimità e coerenza dell'attività della Amministrazione finanziaria in senso

favorevole al contribuente; b) la buona fede del contribuente, intesa quale condotta connotata dall'assenza di qualsiasi violazione del dovere di correttezza gravante sul medesimo (Sez. 6-T, n. 537/2015, Caracciolo, Rv. 634360-01).

In ogni caso, le conseguenze sul rapporto tributario, correlate alla situazione di legittimo affidamento, attengono soltanto alla esclusione degli aspetti sanzionatori, risarcitori ed accessori che la legge riconduce all'inadempimento colpevole della obbligazione tributaria, ma non incidono sulla debenza del tributo, in quanto l'insorgenza dell'obbligazione prescinde del tutto dalle intenzioni manifestate dalle parti del rapporto, dipendendo in via esclusiva dal dato obiettivo della realizzazione dei presupposti impositivi (cfr. Sez. T, n. 19479/2009, Merone, Rv. 609770-01). Ne deriva che, ad esempio, ove il contribuente si sia conformato ad indicazioni erronee contenute nelle circolari ministeriali in materia tributaria, poiché le stesse non hanno valenza normativa, è esclusa la sola applicazione delle sanzioni, in virtù del principio del legittimo affidamento del contribuente, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 10, comma 2, della l. n. 212 del 2000 (Sez. T, n. 10195/2016, Botta, Rv. 639903-01).

Per altro verso, la Corte di legittimità ha precisato che il potere di autotutela dell'Amministrazione finanziaria, volto alla rimozione di provvedimenti ritenuti illegittimi o infondati, incontra il limite del principio generale, avente fondamento costituzionale, di tutela dell'affidamento legittimo e della buona fede del contribuente, del quale è espressione l'art. 10 della l. n. 212 del 2000 (Sez. T, n. 17576/2002, Di Palma, Rv. 559128-01, fattispecie nella quale la S.C. ha ritenuto illegittimo il provvedimento adottato da un Ufficio finanziario, in via di autotutela, esercitato *in malam partem* nei confronti del contribuente, in presenza di una situazione giuridica soggettiva di vantaggio di quest'ultimo, acquisita in base all'applicazione del principio dell'affidamento legittimo del contribuente).

6.1. Casistica. In applicazione del principio del legittimo affidamento del contribuente, nell'ambito della giurisprudenza della Corte di cassazione, si è, tra l'altro, ritenuto che:

in tema di rimborso dell'IVA, la presentazione del modello "VR" entro i novanta giorni successivi alla scadenza del termine per la dichiarazione (come previsto dalle istruzioni allegate al modello "VR/2003") costituisce presupposto per l'esigibilità del credito e non può essere ricondotto a causa di difficoltà della rete telematica erariale che abbiano determinato il differimento, ancorché disposto con le forme del comunicato stampa, del termine di legge per l'assolvimento

dell'adempimento fiscale, ostandovi il principio della tutela del legittimo affidamento del cittadino e dovendosi escludere che l'esercizio di tale potere, disciplinato dall'art. 9 della l. 27 luglio 2000, n. 212, sia riservato esclusivamente ad atti a forma vincolata (Sez. T, n. 26867/2014, Cirillo E., Rv. 634603-01);

in tema di illecito tributario, l'applicabilità della sanzione amministrativa presuppone che l'inadempimento o l'inesatto adempimento del contribuente sia almeno colposo, ossia caratterizzato da una sua negligenza o imperizia o inosservanza di obblighi tributari: ne deriva che deve considerarsi tempestivo, secondo i normali canoni di correttezza e buona fede - e di per sé sufficiente ad escludere un giudizio di colpevolezza - l'adempimento dell'obbligazione tributaria mediante delega bancaria, qualora il ritardo nell'esecuzione della prestazione non sia imputabile al delegante, essendo stato l'ordine trasmesso con congruo anticipo e in presenza delle "normali" condizioni richieste per il buon esito dell'operazione (Sez. T, n. 17626/2014, Pivetti, Rv. 632148-01, in una fattispecie nella quale veniva in rilievo un ritardo, di un solo giorno, causato, peraltro, dall'erronea indicazione della scadenza da parte della stessa Amministrazione finanziaria, sul quale, sebbene *contra legem*, è legittimo fare affidamento);

in materia di legittimo affidamento del contribuente di fronte all'azione dell'Amministrazione finanziaria, ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 2, della l. n. 212 del 2000 (cd. Statuto del contribuente), costituisce situazione tutelabile quella caratterizzata: a) da un'apparente legittimità e coerenza dell'attività dell'Amministrazione finanziaria in senso favorevole al contribuente; b) dalla buona fede del contribuente, rilevabile dalla sua condotta, in quanto connotata dall'assenza di qualsiasi violazione del dovere di correttezza gravante sul medesimo; c) dall'eventuale esistenza di circostanze specifiche e rilevanti, idonee ad indicare la sussistenza dei due presupposti che precedono (cfr. Sez. T, n. 23309/2011, Di Blasi, Rv. 619886-01, secondo la quale non ricorre tale situazione tutelabile quando l'attività dell'Amministrazione finanziaria appaia chiaramente *contra legem* ed il comportamento del contribuente sia da ritenersi in contrasto con il dovere di correttezza).

7. Principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente. Recependo le indicazioni di una parte della dottrina secondo cui, in ragione del generale dovere di solidarietà tra i consociati, sancito dall'art. 2 Cost., il principio di buona fede dovrebbe operare anche nei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuente, l'art. 10 della l. n. 212 del 2000 ha espressamente

previsto che *«I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede»*.

Portato di tale regola generale, che evoca una fondamentale esigenza di correttezza anche dell'Amministrazione nei rapporti con i consociati, è che al contribuente non possono essere richiesti, anche ove l'onere probatorio sia a carico dello stesso, documenti ed informazioni già in possesso dell'Ufficio (**Sez. 6-T, n. 13822/2018, Solaini, Rv. 648696-01**; in omaggio a tale assunto, Sez. T, n. 12304/2017, Criscuolo, Rv. 644143-01, ha ritento, ad esempio, che, in tema di ICI, qualora l'immobile sia adibito a negozio o bottega direttamente dal soggetto passivo dell'imposta, ed il Comune, con apposito regolamento, abbia stabilito, per tali casi, il diritto a fruire di aliquota agevolata, nei limiti di quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, ove il contribuente presenti una dichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi per il godimento dell'agevolazione, essa spetta comunque al contribuente ancorché questi non abbia presentato la suddetta dichiarazione, poiché, tenuto conto del principio di collaborazione e buona fede che deve improntare i rapporti tra ente impositore e contribuente - sancito dall'art. 10, comma 1, della l. n. 212 del 2000, di cui costituisce espressione la previsione dell'art. 6, comma 4, della stessa legge - a quest'ultimo non può essere chiesta la prova di fatti già documentalmente noti al comune).

Sulla questione in esame, inoltre, sotto un distinto profilo, la Corte di cassazione ha di recente evidenziato che l'art. 10 del cd. Statuto del contribuente laddove stabilisce che *«I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede»*, implica, anche alla luce del principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 Cost. nonché di quello di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., che la correttezza debba reciprocamente ispirare i rapporti fra pubblica amministrazione e cittadino anche nel settore tributario. In omaggio a tale assunto, si è osservato che, nei rapporti tra contribuente e pubblica amministrazione, la possibilità da parte del contribuente di denunciare vizi fondati sulla pretesa violazione di norme procedurali non tutela l'interesse all'astratta regolarità dell'attività amministrativa, ma garantisce solo l'eliminazione dell'eventuale pregiudizio da lui subito in conseguenza della denunciata violazione di norme che siano espressione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (**Sez. T, n. 11052/2018, Delli Priscoli, Rv. 648361-01**, in una fattispecie nella quale il contribuente non aveva prospettato le ragioni per le quali l'omessa specificazione del processo verbale di contestazione o l'omessa indicazione del responsabile del procedimento oppure ancora l'asserita illegittimità nella procedura di notificazione del processo verbale di

contestazione avrebbero comportato una lesione del diritto all'effettività della tutela giurisdizionale ed al giusto processo).

La S.C. ha poi evidenziato che nell'ordinamento tributario lo stesso errore scusabile, da intendersi quale incertezza normativa oggettiva, costituisce espressione del principio di collaborazione e di buona fede al quale sono improntati i rapporti tra contribuente ed amministrazione finanziaria ed è riferibile esclusivamente agli istituti sanzionatori, restando, invece, sempre dovuto il tributo (Sez. T, n. 5105/2017, Sabato, Rv. 643235-01, la quale ha evidenziato che, di conseguenza, non può essere invocato per giustificare l'errore sulla scadenza di un termine di decadenza per potersi avvalere di un istituto clemenziale).

Peraltro, il principio della leale collaborazione e della buona fede, tutelato dall'art. 10 della l. n. 212 del 2000 (cd. Statuto del contribuente), attiene ai rapporti tra contribuente ed Amministrazione finanziaria e non è riferibile alla potestà legislativa che, ove esercitata in violazione del legittimo affidamento dei cittadini, può assumere rilevanza sotto il profilo dell'illegittimità costituzionale (**Sez. T, n. 14587/2018, Locatelli, Rv. 649004-01**).

Proprio riconducendosi al principio generale di buona fede nell'operato dell'Amministrazione finanziaria, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, risolvendo il contrasto interpretativo che si era formato nella giurisprudenza di legittimità sulla questione, hanno sancito che, in tema di diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, l'art. 12, comma 7, della l. n. 212 del 2000, deve essere interpretato nel senso che l'inosservanza del termine dilatorio di sessanta giorni per l'emanazione dell'avviso di accertamento determina di per sé, salvo che ricorrano specifiche ragioni di urgenza, l'illegittimità dell'atto impositivo emesso *ante tempus*, poiché detto termine è posto a garanzia del pieno dispiegarsi del contraddittorio procedimentale, il quale costituisce primaria espressione dei principi, di derivazione costituzionale, di collaborazione e buona fede tra amministrazione e contribuente ed è diretto al migliore e più efficace esercizio della potestà impositiva (Sez. U, n. 18184/2013, Virgilio, Rv. 627474-01, la quale ha tuttavia precisato che il vizio invalidante non consiste nella mera omessa enunciazione nell'atto dei motivi di urgenza che ne hanno determinato l'emissione anticipata, bensì nell'effettiva assenza di detto requisito, esonerativo dell'osservanza del termine, la cui ricorrenza, nella concreta fattispecie e all'epoca di tale emissione, deve essere provata dall'ufficio).

8. Principio di proporzionalità. Il principio di proporzionalità evoca una necessaria adeguatezza tra mezzi impiegati e fine perseguito,

canone al quale è ormai pacifico debba improntarsi l'attività della Pubblica Amministrazione.

Peraltro, la stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea ha fatto tradizionalmente riferimento, per colmare le lacune del diritto europeo, al principio di proporzionalità, inteso originariamente quale principio fondamentale degli ordinamenti giuridici nazionali (CGUE, 7 dicembre 2010, C-285/09, § 45) ed in seguito espressamente "codificato" dall'art. 5, § 4, del Trattato sull'Unione europea.

Nel sistema unionale, la proporzionalità è stata così intesa, sin dall'origine, alla stregua di un concetto complesso e poliedrico in grado di assumere diversi significati e sfumature (come reazione adeguata o mezzo più ragionevole tra più azioni possibili ed efficaci, o ancora bilanciamento tra realizzazione dell'interesse pubblico e sacrificio di quello del privato), suscettibile di svariate applicazioni (all'attività normativa, amministrativa e giurisdizionale).

Nel settore tributario, il principio di proporzionalità ha assunto peculiare valenza in ambito sanzionatorio e si ritiene ne costituisca esplicitazione diretta l'art. 10 del cd. Statuto del contribuente, laddove sancisce la regola di non punibilità delle violazioni meramente formali.

A riguardo la Suprema Corte ha chiarito che la violazione formale non punibile, ossia la violazione meramente formale, deve rispondere a due concorrenti requisiti, *i.e.* non deve arrecare pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo ed, al contempo, non deve incidere sulla determinazione della base imponibile dell'imposta e sul versamento del tributo (Sez. T, n. 5897/2013, Perrino, Rv. 625953-01).

Peraltro, rispetto ad una più attenta valutazione del principio di proporzionalità del sistema sanzionatorio, è stato fondamentale il contributo della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale ha ripetutamente affermato che la materia delle sanzioni tributarie amministrative, pur restando di competenza esclusiva degli Stati membri, deve rendersi coerente ai principi e alle norme dell'ordinamento europeo. In particolare, se la neutralità non costituisce parametro idoneo per la valutazione della compatibilità della misura sanzionatoria nazionale con le finalità del regime IVA, con riferimento alla proporzionalità, invece, la misura sanzionatoria nazionale non deve eccedere quanto necessario al fine di assicurare l'esatta riscossione dell'imposta ed evitare la frode. La verifica in concreto, sotto tale profilo, del rispetto del principio di proporzionalità è demandata al giudice nazionale, il quale alla luce delle circostanze, fattuali e giuridiche, del caso concreto è tenuto a giudicare se il *quantum* della sanzione irrogata eccede detti scopi (CGUE, Sez. VIII, 20 giugno 2013, C-259/12).

Più di recente, la Corte di Giustizia ha anche osservato che modalità di determinazione della sanzione che la commisurino automaticamente al 50% dell'importo dell'imposta dovuta, garantiscono, in linea di principio, che esse non eccedano quanto necessario al fine di garantire l'esatta riscossione dell'imposta e di evitare la frode, in considerazione delle possibilità di riduzione o anche di esclusione della sanzione, al cospetto di circostanze eccezionali (CGUE, 27 aprile 2017, C-564/15).

Riconducendosi espressamente a tali assunti, la Suprema Corte ha ritenuto che, in tema di pagamento dell'IVA, la sanzione per la tardiva presentazione della dichiarazione relativa all'applicazione del regime dell'IVA di gruppo è legittima e non comporta alcuna violazione del principio comunitario di proporzionalità, venendo il rispetto di tale principio assicurato dalla combinazione dell'art. 13 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, con l'art. 13, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 472 del 1997 (nel testo applicabile *ratione temporis*), che prevedeva una riduzione della sanzione in considerazione del momento del ravvedimento, e dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 472 del 1997 (nel testo vigente *ratione temporis*), che sanciva, a fronte di circostanze eccezionali che rendessero manifesta la sproporzione tra l'entità del tributo e la sanzione, la possibilità di riduzione di quest'ultima fino alla metà del minimo (Sez. T, n. 12639/2017, Perrino, Rv. 644691-02).

Come evidenziato, tuttavia, le applicazioni del principio di proporzionalità possono essere molteplici e non attengono al solo ambito sanzionatorio.

Si segnala, ad esempio, nel periodo considerato dalla presente rassegna, **Sez. T, n. 16204/2018, Venegoni, Rv. 649230-02**, per la quale, in tema di società di comodo, il meccanismo di determinazione presuntiva del reddito di cui all'art. 30 della l. n. 724 del 1994, superabile mediante prova contraria, non si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, rispetto al quale la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza 13 marzo 2007, causa C-524/04) ha affermato che una normativa nazionale che si fondi sull'esame di elementi oggettivi e verificabili per stabilire se un'operazione consista in una costruzione di puro artificio ai soli fini fiscali, e quindi elusiva, va considerata come non eccedente quanto necessario per prevenire pratiche abusive, ove il contribuente sia messo in grado, senza oneri eccessivi, di dimostrare le eventuali ragioni commerciali che giustificano detta operazione.

CAPITOLO II

CARATTERI DELL'OBBLIGAZIONE TRIBUTARIA E SOGGETTI PASSIVI DELL'IMPOSIZIONE

(di *Stefania Billi – Rosaria Giordano*¹)

SOMMARIO: 1. Profili generali dell'obbligazione tributaria – 2. I soggetti passivi. I soggetti residenti – 2.1. Segue. I soggetti non residenti – 2.2. Le norme contro la doppia imposizione internazionale - 3. La solidarietà paritetica e dipendente – 4. La sostituzione tributaria e le ritenute.

1. L'obbligazione tributaria: profili generali. L'obbligazione tributaria è una situazione giuridica soggettiva che non si differenzia, almeno nella struttura, da quella privatistica disciplinata dal codice civile.

E' peraltro annoverata tra le obbligazioni "pubbliche", in quanto è governata da regole proprie, soltanto in mancanza delle quali operano quelle dettate dal codice civile.

L'obbligazione tributaria, stante la riserva di legge in materia impositiva sancita dall'art. 23 Cost. (v., *infra*, Cap. I, § 1), ha carattere legale, e l'entità della stessa è commisurata alla base imponibile ed all'aliquota applicata.

2. I soggetti passivi. I soggetti residenti. Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 917 del 1986, i soggetti residenti in un Comune dello Stato sono sottoposti a tassazione in Italia per tutti i redditi ovunque prodotti.

Sulla questione, la Corte di legittimità ha precisato che, ai fini delle imposte dirette, le persone iscritte nelle anagrafi della popolazione residente si considerano, in applicazione del criterio formale dettato dall'art. 2 del d.P.R. n. 917 del 1986, in ogni caso residenti, e pertanto soggetti passivi d'imposta, in Italia, con conseguente irrilevanza, rispetto all'operare del principio della cd. tassazione su base mondiale del reddito prodotto, del trasferimento all'estero, ove non risulti la cancellazione dall'anagrafe di un comune italiano (**Sez. 6-T, n. 16634/2018, La Torre, Rv. 647395-01**).

¹ Rosaria Giordano ha redatto i §§ 1 e 2 (ed i relativi sottoparagrafi), Stefania Billi i §§ 3 e 4.

Peraltro, in tema d'imposte sui redditi, in base all'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986, la residenza fiscale in Italia non può essere esclusa solo con l'iscrizione del cittadino nell'anagrafe dei residenti all'estero (AIRE), qualora il soggetto abbia nel territorio dello Stato il proprio domicilio, inteso come sede principale degli affari ed interessi economici, nonché delle proprie relazioni personali e ciò in quanto va temperata la volontà individuale con le esigenze di tutela dell'affidamento dei terzi e, di conseguenza, va data prevalenza al luogo in cui la gestione di detti interessi viene esercitata abitualmente, in modo riconoscibile dai terzi (Sez. T, n. 24246/2011, Bognanni, Rv. 620260-01).

Conforme a tale assunto, coerente con l'esigenza dell'effettività della residenza in un determinato luogo, è anche il principio per il quale, in tema di imposte sui redditi, qualora un soggetto, iscritto nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), intenda essere assoggettato, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986, alla tassazione in Italia, sul presupposto di avere ivi il domicilio, deve, per superare la presunzione di conformità del dato anagrafico a quello reale, dimostrare in modo rigoroso che si trovi in Italia il centro dei suoi interessi, ossia il luogo con il quale ha il più stretto collegamento sotto il profilo degli interessi personali e patrimoniali (Sez. T, n. 6934/2011, Cirillo E., Rv. 617327-01, fattispecie nella quale è stata confermata la sentenza della Commissione tributaria regionale che aveva escluso potesse essere ritenuto domiciliato in Italia un soggetto, iscritto all'AIRE e residente nel Principato di Monaco, sulla sola scorta dell'autodichiarazione di domicilio, contenuta nel modello unico).

Tuttavia, non si può trascurare, a riguardo, che l'art. 2, comma 2 bis, del d.P.R. n. 917 del 1986, precisa che *“si considerano altresì residenti, salvo prova contraria, i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente e trasferiti in Stati o territori diversi da quelli individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale”*.

A riguardo, è stato chiarito, nella giurisprudenza della Suprema Corte, che, in tema di imposte sui redditi, si applica anche a vantaggio del contribuente che invochi il regime nazionale a lui più favorevole il comma 2 bis dell'art. 2 del d.P.R. n. 917 del 1986, che, nel prevedere, per i cittadini italiani cancellati dalle anagrafi della popolazione residente ed emigrati in Stati o territori aventi un regime fiscale privilegiato, individuati con d.m., la presunzione di residenza in Italia, esonera dall'onere della prova chi sia interessato a far valere tale fatto e prescrive, invece, espressamente, per la parte che sia interessata a negarlo, ossia l'amministrazione finanziaria, l'onere di fornire la prova contraria per affermare l'inesistenza della residenza stessa (Sez. T, n. 21437/2014, Greco, Rv. 632507-01).

In tema d'imposte dirette, la dichiarazione riservata presentata ai fini della regolarizzazione di alcune attività finanziarie detenute all'estero, ai sensi dell'art. 15 del d.l. n. 350 del 2001, conv. in l. n. 409 del 2001, non ha di per sé natura decisiva di "autodichiarazione" o "autodenuncia" della propria residenza in Italia, sicché può essere oggetto di valutazione al fine di confermare la presunzione di residenza in Italia, di cui all'art. 2, comma 2 bis, del d.P.R. n. 917 del 1986, senza, tuttavia, rendere in radice superfluo l'esame dei relativi elementi probatori adottati dal contribuente (Sez. T, n. 19484/2016, Virgilio, Rv. 641232-01).

2.1. I soggetti non residenti. Il prelievo fiscale per i soggetti non residenti avviene, invece, in base al criterio oggettivo di "territorialità" della fonte del reddito, nel senso che il reddito complessivo imponibile per i soggetti non residenti è formato soltanto da quelli prodotti nel territorio dello Stato.

Occorre peraltro considerare che, ai fini dell'imponibilità del reddito d'impresa del soggetto non residente, accertato ai sensi dell'art. 5 del modello di convenzione OCSE contro la doppia imposizione, è necessaria una presenza del soggetto non residente che sia incardinata nel territorio dell'altro Stato contraente dotata di una certa stabilità in quanto caratterizzata da una "stabile organizzazione", i cui elementi costitutivi sono quello materiale ed oggettivo della "sede fissa di affari" e quello dinamico dell'esercizio in tutto o in parte della sua attività. La Corte di cassazione ha chiarito che la verifica in concreto della ricorrenza dei detti elementi deve essere effettuata dal giudice di merito, alla luce di quelli ulteriori caratterizzanti la fattispecie, con giudizio di fatto incensurabile in cassazione, ove sorretto da motivazione immune da vizi logici e giuridici. (Sez. T, n. 28059/2017, Tricomi L., Rv. 646224-01, fattispecie nella quale la S.C. ha confermato la decisione impugnata che aveva escluso l'assoggettabilità a tassazione del reddito prodotto in Italia dal residente in Jugoslavia in fattispecie costituita da attività svolta presso i cantieri organizzati dalle committenti o sub-committenti siti in Italia, con modesti attrezzi ivi custoditi, in quanto non era emersa la loro rilevanza strumentale rispetto allo svolgimento dell'attività commessa e funzionale alla correlata e conseguente produzione del reddito d'impresa).

2.2. Le norme contro la doppia imposizione internazionale. L'adozione del doppio criterio di prelievo, in base al cd. utile mondiale del soggetto ed alla territorialità della fonte del reddito, espressione della sovranità dello Stato sui cittadini e sul territorio, implica il rischio di doppie imposizioni rispetto ai Paesi che utilizzano gli stessi criteri.

Sussiste, quindi, l'esigenza di adottare appositi accordi tra Stati, di carattere bilaterale o multilaterale, al fine di evitare che tale effetto si verifichi in concreto, ostacolando la vita economica internazionale.

Pertanto, le convenzioni contro le doppie imposizioni contengono norme di distribuzione del potere impositivo tra gli Stati contraenti e prevalgono sul diritto interno incompatibile ex art. 117 Cost.

Sulla questione, in una recente decisione, la Corte di legittimità ha sottolineato che, a fronte di una disposizione pattizia di indiscutibile chiarezza è scorretto sul piano esegetico e costituisce indubbia forzatura sul piano logico e giuridico ipotizzare che in quella sede si sia inteso richiamare, in una sorta di rinvio *per relationem* idoneo a modificare il senso e la portata della norma pattizia, la presunzione *iuris et de iure* contenuta in una norma dell'ordinamento interno di uno degli Stati contraenti, con la conseguenza che *“non vi è alcun motivo né alcuno strumento logico e/o giuridico per ritenere che la previsione di una norma interna possa in qualche modo incidere sul chiaro disposto di una norma pattizia condizionandone la portata, con la conseguenza che la fattispecie deve essere regolata dalla norma convenzionale, gerarchicamente sovraordinata alla legge ordinaria interna”* (v., in motivazione, Sez. T, n. 14474/2016, Di Iasi, Rv. 640548-01).

Occorre peraltro considerare che l'art. 169 del d.P.R. n. 917 del 1986, fa salva la previsione, in ambito nazionale, di un meccanismo di tassazione più favorevole per il contribuente rispetto a quello riconosciuto negli accordi contro le doppie imposizioni.

Inoltre, il diritto dell'Unione europea prevale sia tra gli Stati membri che nei confronti di Stati terzi rispetto al diritto convenzionale incompatibile.

Gli accordi internazionali contro la doppia imposizione vengono predisposti, di regola, sulla base di modelli elaborati dalle organizzazioni internazionali: tra questi, l'Italia utilizza il Modello OCSE che attribuisce rilevanza, ai fini della tassazione, alla residenza del soggetto.

A quest'ultimo riguardo si segnala, nella giurisprudenza della Suprema Corte, Sez. T, n. 26638/2017, Zoso, Rv. 645988-01, la quale ha ritenuto, sull'assunto per il quale l'art 4, comma 2, lett. a), della Convenzione tra Italia ed il Governo delle Federazione russa per evitare le doppie imposizioni (ratificata con l. n. 370 del 1997), laddove menziona l'abitazione permanente quale criterio per individuare lo Stato ove il contribuente ha la residenza, deve essere interpretato in forza del tenore letterale del modello OCSE di riferimento, al quale si sono ispirati i contraenti, la Corte, che, ai fini dell'individuazione dello Stato impositore rileva la stabile disponibilità di fatto di un'abitazione in capo al contribuente per periodi di tempo indeterminati, indipendentemente dalla proprietà della stessa.

In coerenza con l'impostazione volta ad attribuire rilevanza al luogo dove si trova la residenza fiscale del soggetto si è espressa, inoltre, Sez. T, n. 24112/2017, Virgilio, Rv. 645973-01, la quale ha evidenziato che, in materia di imposta sui redditi, ai sensi dell'art. 15 della Convenzione tra Italia e Regno Unito del 21 ottobre 1988, ratificata e resa esecutiva per l'Italia con l. n. 329 del 1990, le somme percepite a titolo di retribuzione dell'attività di lavoro dipendente, svolta in uno dei due Stati contraenti, in cui il soggetto risiede, sono soggette a tassazione esclusivamente in tale Stato.

Analogamente, Sez. T, n. 14474/2016, Di Iasi, Rv. 640548-01, ha ritenuto che le somme corrisposte a titolo di trattamento di fine rapporto da datore di lavoro residente in Italia ad un soggetto residente in Svizzera sono imponibili in Svizzera, ove l'attività lavorativa sia stata ivi prestata, in base all'art. 15 della Convenzione italo-svizzera, che prevale sull'art. 23, comma 2, lett. a, del d.P.R. n. 917 del 1986, essendo la norma pattizia gerarchicamente sovra-ordinata alla legge ordinaria interna.

Fenomeno speculare alla doppia imposizione è quello della “doppia non imposizione”, che può derivare dall'effetto congiunto di una legge interna e di una clausola convenzionale.

Sulla questione, la Corte è intervenuta per chiarire l'incompatibilità con il nostro ordinamento dell'effetto concreto della “doppia non imposizione”. In particolare, è stato precisato che qualora, in virtù delle Convenzioni contro la doppia imposizione, venga previsto che un soggetto residente non sia soggetto a tassazione in altro Stato per l'attività lavorativa ivi prestata, deve escludersi si tratti di reddito sottratto ad imposizione in entrambi gli Stati in quanto ciò si risolverebbe in una esenzione non prevista dalla legge, in contrasto con il principio costituzionale, secondo il quale tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, di cui all'art. 53, comma 1, Cost. che sancisce il principio di completezza dell'ordinamento giuridico tributario. E' stato evidenziato a riguardo che, infatti, le esenzioni, in quanto derogano al regime generale del prelievo fiscale, devono essere espressamente previste dal legislatore (né sono suscettibili di applicazione analogica), e sono legittime in quanto siano giustificate da ragioni di equità o di politica fiscale, che non le ponga in contrasto con i principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di riserva di legge. Proprio al fine di impedire che, nell'intento di evitare le doppie imposizioni, le Convenzioni relative possano essere invece utilizzate per eludere gli obblighi fiscali, è previsto che, quando uno degli Stati contraenti abbia riscosso mediante ritenuta una imposta in ipotesi non dovuta, l'istanza di rimborso presentata allo Stato contraente deve essere accompagnata da un "attestato ufficiale", rilasciato dall'altro Stato

contraente, che certifichi che sussistono le condizioni richieste per avere diritto al rimborso (Sez. T, n. 20238/2013, Crucitti, Rv. 628060-02, con riferimento all'art. 14, lett. b), del protocollo allegato alla Convenzione Italia-Francia contro le doppie imposizioni, la quale ha conseguentemente ritenuto che l'art. 3, comma 3, lett. c), del d.P.R. n. 917 del 1986, nel testo vigente fino al 31 dicembre 2000, nell'escludere dalla base imponibile i redditi da lavoro dipendente prestato all'estero in via continuativa e come oggetto esclusivo del rapporto, non prevede una esenzione fiscale, ma attua il principio del divieto di doppia imposizione ed ha, pertanto, quale presupposto implicito, la tassazione di quel reddito nello Stato di produzione, analogamente a quanto stabilito dall'art. 20, comma 1, lett. c) del predetto decreto per il reddito da lavoro dipendente prodotto in Italia, sicché, sebbene sulle norme di diritto internazionale interno prevalgano le disposizioni delle convenzioni bilaterali, ove per effetto delle stesse vi sia rinuncia dell'altro Stato al proprio potere impositivo, esso rimane in capo allo Stato italiano, stante l'eccezionalità delle esenzioni di imposta, legittime solo se giustificate da ragioni di equità e politica fiscale, che non le pongano in contrasto con i principi di eguaglianza e di capacità contributiva).

3. La solidarietà paritetica e dipendente. In ambito tributario è molto frequente che gli obblighi formali e l'obbligazione tributaria siano imposti a più soggetti. Si discute in dottrina, ma anche la giurisprudenza non è unanime, sulla generale applicazione in materia della nozione di solidarietà di cui all'art. 1292 c.c., ovvero sui limiti della trasposizione delle norme civilistiche nel diritto tributario.

Costituisce, in ogni caso, principio comunemente condiviso che la solidarietà tributaria passiva ricalca la nozione prevista dal codice civile, secondo la quale si ha obbligazione solidale quando tutti i coobbligati siano tenuti per l'intero, con la conseguenza che il pagamento da parte di uno produce effetti estintivi dell'obbligazione nei confronti di tutti gli altri. Attraverso, poi, l'azione di regresso il coobbligato adempiente potrà eventualmente esercitare il diritto di rivalsa.

Risulta, tuttavia, più controversa la questione se vi sia un'estensione integrale della disciplina civilistica, ovvero di singole previsioni contenute nel codice civile.

Vengono generalmente individuati nell'ordinamento due tipi di solidarietà passiva: quella paritetica e quella dipendente.

Nella solidarietà paritetica il presupposto del tributo è riferibile a più debitori, tutti ugualmente portatori della capacità contributiva posta a giustificazione del prelievo fiscale, ai sensi dell'art. 53 Cost. (Sez. T,

n.9126/2014, Terrusi, Rv. 630771-01, in materia di imposta di registro, con riferimento ad una fattispecie regolata dall'art. 57, del d.P.R. 24 aprile 1986, n. 131 e, più di recente, **Sez. T, n. 13139/2018, De Masi, Rv. 648668-01**, per la medesima imposta, ma in una fattispecie regolata dall'art. 55 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, il cui testo in seguito è stato, poi, riprodotto dall'art. 57 del d.P.R. n. 131 del 1986. Con tale pronuncia, in particolare, è stata affermata la responsabilità solidale dei soci di una s.n.c. relativamente all'imposta dovuta per il conferimento nel capitale sociale di terreni).

Nella solidarietà dipendente, denominata anche responsabilità di imposta, oltre al soggetto, o ai più soggetti obbligati che hanno realizzato la fattispecie principale, risultano legate al vincolo di solidarietà anche persone che hanno posto in essere un'attività collaterale rispetto a quella che manifesta la capacità contributiva. La fonte di tale solidarietà è costituita dall'art. 64 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, laddove indica il responsabile come "tenuto insieme ad altri" al pagamento dell'imposta.

In tale ipotesi, il legislatore può prevedere il beneficio di escussione, al fine di limitare l'esposizione debitoria di chi, nella fattispecie tributaria ha svolto un ruolo di secondo piano, condizionandolo all'esito negativo della riscossione nei confronti dell'obbligato principale. È il caso previsto, ad esempio, dall'art. 14, del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472, per il cessionario d'azienda.

Un'ulteriore rilevante differenza intercorrente tra le due tipologie di solidarietà è quella che riguarda il diritto di regresso che è riconosciuto all'obbligato solidale paritetico nei confronti degli altri solo limitatamente alla porzione di debito spettante a ciascuno: in tal caso, ove non diversamente specificato, le quote tra i vari con debitori sono uguali.

Al responsabile di imposta, viceversa, è riconosciuta l'azione di regresso per l'intero: l'esempio paradigmatico, è, in tema di imposta di registro, quello del notaio che abbia anticipato il pagamento dell'imposta a sue spese (v. Sez. T, n. 8304/2013, Terrusi, Rv. 626206-01).

Inoltre, la giurisprudenza della Corte di legittimità consente che al responsabile di imposta si possa notificare, come primo atto della procedura, un atto della riscossione, quale la cartella esattoriale, senza che sia necessaria la previa notifica dell'avviso di accertamento.

In tal senso, di recente, **Sez. T, n. 12713/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 648855-01**, ha affermato che, in tema di rappresentanza fiscale, ove venga emesso un atto di accertamento in rettifica nei confronti dell'importatore non residente nello Stato, la cartella esattoriale è legittimamente notificata al rappresentante fiscale, anche in mancanza di emissione e notifica di un autonomo avviso di accertamento nei suoi confronti, potendo egli, in qualità di obbligato in solido con l'importatore,

impugnare, unitamente alla cartella, anche gli atti presupposti a lui non notificati o emessi nei soli confronti dell'altro obbligato.

Nello stesso senso si pone **Sez. T, n. 13113/2018, Putaturo Donati Viscido Di Nocera, Rv. 648666-01**, secondo la quale, in tema di società di persone, se l'avviso di accertamento sia stato emesso solo nei confronti di una società, la notifica della cartella di pagamento (o dell'avviso di mora) può essere effettuata nei confronti di uno dei soci illimitatamente e solidalmente responsabili, senza che questi possa lamentarsi della compressione del suo diritto di difesa, in quanto l'art. 19, comma 3, del d.l.gs. n. 546 del 1992, lo legittima ad impugnare unitamente alla cartella di pagamento (o all'avviso di mora) anche tutti gli atti presupposti (come l'avviso di accertamento) che non gli siano stati notificati, facendo valere i vizi propri di quelli.

La pronuncia si pone in linea con Sez. T, n. 11615/2017, Fasano, Rv. 644120-01, la quale, in materia di IVA, si è fondata sulla considerazione che l'accertamento effettuato nei confronti di una società di persone ha effetto anche riguardo al socio illimitatamente responsabile (nello stesso senso, tra le altre, Sez. T, n. 25765/2014, Olivieri, Rv. 633903-01; Sez. T, n.11228/2007, D'Alessandro, Rv. 598576-01).

Tale orientamento si fonda sul principio generale espresso da Sez. T, n. 1592/2001, Falcone, Rv. 543648-01, sempre in materia di IVA, secondo il quale, poiché nessuna norma speciale tributaria deroga alla disciplina generale del codice civile in tema di responsabilità per le attività sociali, l'Amministrazione finanziaria può rivolgersi, in base alle norme comuni, a tutti i soci, che anche nei confronti del Fisco hanno responsabilità solidale e illimitata, anche se sussidiaria (in linea di continuità, più di recente, Sez. T, n. 251443/2013, Perrino, Rv. 629400-01). Seguendo un'analogia prospettiva, Sez. T, n. 27189/2014, Marulli, Rv. 633661-01, ritiene legittima, in tema di riscossione coattiva, la notifica da parte dell'amministrazione finanziaria direttamente al socio (ancorché receduto) dell'avviso di mora per un'obbligazione tributaria della società in nome collettivo, sorta anteriormente al suo recesso, di cui egli risponde solidalmente e illimitatamente, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2290 e 2291 c.c. a nulla rilevando che sia rimasto estraneo agli atti di accertamento ed impositivi finalizzati alla formazione del ruolo.

L'orientamento ora esposto, ripetutamente ribadito dalla Corte, trova la sua ragione nella certezza della salvaguardia del diritto di difesa, essendo in tali ipotesi consentita al socio la possibilità di contestare la pretesa originaria, attraverso l'impugnazione insieme all'atto notificato anche di quelli presupposti, la cui notificazione sia stata omessa o risulti irregolare.

In tal senso deve ritenersi, pertanto, ormai superato il difforme orientamento espresso da Sez. T, n. 18012/2005, Fico, Rv. 585480-01.

Sotto il profilo processuale va segnalata l'importante precisazione effettuata da **Sez. T, n. 1698/2018, Stalla, Rv. 646921-01**, in materia di imposta di registro, secondo la quale, nell'ipotesi di solidarietà passiva, deve essere esclusa la sussistenza tra le parti contraenti di un litisconsorzio necessario, profilandosi solo una fattispecie di litisconsorzio facoltativo.

Per ragioni di completezza, occorre evidenziare che nella stessa prospettiva, ma con riguardo ai limiti soggettivi del giudicato tributario è principio consolidato che, in virtù della regola generale di cui all'art. 1306 c.c., il giudicato intervenuto tra l'Amministrazione finanziaria ed uno dei debitori solidali non ha effetto contro l'altro debitore solidale. Tale assunto, tuttavia, incontra alcuni limiti chiaramente definiti dalla Corte.

In particolare, di recente, Sez. T, n. 16560/2017, Nocera, Rv. 644895-02, ha affermato che, in tema di solidarietà tributaria, in forza del limite posto dall'art. 1306, comma 2, c.c., il debitore che non ha partecipato al giudizio può opporre al creditore la sentenza a sé favorevole, salvo che essa sia fondata su ragioni personali al condebitore nei cui confronti è stata emanata e salvo che nei suoi confronti si sia formato un altro giudicato di segno diverso. In tale ultimo caso, detto limite trova ragione nella preclusione maturatasi con l'accertamento definitivo della sua posizione.

Da ultimo, un'importante precisazione è stata effettuata da **Sez. T, n. 3204/2018, Castorina, Rv. 646938-01**, per la quale, in presenza di più coobbligati solidali, occorre distinguere in base all'esito dei provvedimenti giudiziali, nel senso che, ove uno solo di essi impugni l'avviso di accertamento e la sentenza respinga il ricorso, la medesima non ha effetti nei confronti degli altri, ex art. 1306, comma 1, c.c. Al contrario, la pronuncia favorevole, con la quale venga annullato, anche parzialmente, l'unico atto impositivo, esplica i suoi effetti verso tutti i condebitori cui lo stesso sia stato notificato. La *ratio* poggia sulla natura costitutiva del processo tributario, volto, infatti, all'annullamento di atti autoritativi. Ne consegue che della sentenza favorevole potrà giovare anche il condebitore rimasto processualmente inerte.

Sotto altro profilo, ma sempre in tema di invocabilità della sentenza da parte dell'altro coobbligato, **Sez. T, n. 2231/2018, Campanile, Rv. 646704-01**, ha chiarito che l'acquirente di un immobile, al quale sia stato notificato l'avviso di liquidazione dell'imposta di registro, sul presupposto che il valore dichiarato nell'atto fosse inferiore a quello reale, può opporre all'erario il giudicato riduttivo del maggior valore ottenuto dal venditore, coobbligato in solido, anche se non abbia impugnato l'avviso di rettifica propedeutico a quello di liquidazione, ed ancorché egli abbia pagato l'imposta non per spontanea adesione alla pretesa tributaria; in

quest'ultimo caso, tuttavia, è irripetibile quanto versato (sostanzialmente nello stesso senso v., tra le altre, Sez. T, n. 4641/2011, Caracciolo, Rv. 616099-01; Sez. T, n. 7334/2008, Chiarini, Rv. 602729-01; Sez. T, n. 12014/2006, Scuffi, Rv. 591058-01).

La tesi per la quale il coobbligato rimasto inerte può opporre al fisco il giudicato favorevole ottenuto da un altro coobbligato, nei limiti sopra indicati, costituisce una significativa deroga al principio di autonomia delle posizioni dei coobbligati. Le citate condizioni di deroga, invero, hanno trovato giustificazione nella ritenuta prevalente esigenza di uniformità tra soggetti portatori della medesima obbligazione.

Un'altra ipotesi di deroga al richiamato principio di autonomia delle posizioni dei coobbligati si segnala, poi, con riguardo al riconoscimento della cd. interruzione della decadenza nei confronti di tutti gli obbligati che consegue alla notifica effettuata ad uno solo di essi.

In particolare, la Corte di cassazione ha affermato che, ove vi siano più obbligati in solido, la notifica degli atti anche ad uno solo di essi, entro i termini inderogabili di decadenza, è idonea affinché il termine ricominci a decorrere anche nei confronti degli altri obbligati.

Di recente, in proposito, **Sez. 6-T, n. 2545/2018, Manzon, Rv. 647191-01**, ha evidenziato che la tempestiva notifica della cartella di pagamento nei confronti di uno dei condebitori, sebbene inidonea a pregiudicare le posizioni soggettive degli altri obbligati in solido, impedisce che si produca nei confronti degli stessi la decadenza di cui all'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602. La Corte di legittimità ha chiarito, infatti, che in materia tributaria, a differenza di quella civile, trova applicazione, anche in tale ipotesi, l'art. 1310, comma 1, c.c., sebbene dettato in tema di prescrizione, in ragione della specialità della relativa disciplina procedimentale, trattandosi di attività di diritto pubblico regolata da norme proprie.

Nello stesso senso Sez. 6 -T, n. 13248/2017, Mocci, Rv. 644935-01 e Sez. T, n. 1463/2016, Cappabianca, Rv.638737-01, in tema di dichiarazione congiunta dei coniugi ex art. 17 della l. 13 aprile 1977, n. 114.

Con riguardo, invece, agli aspetti sostanziali della solidarietà di recente la Suprema Corte è intervenuta in tema di prelievo erariale unico (cd. PREU) sulle somme giocate mediante apparecchi da intrattenimento, ex art. 110, comma 6, T.U.L.P.S., nell'ipotesi di trasmissione in via telematica di dati di gioco difforni da quelli effettivamente realizzati, ai sensi dell'art. 39 quater, comma 2, del d.l. 30 settembre 2003 n. 269, conv. in l. 24 novembre 2003, n. 326, nel testo introdotto dall'art. 1 della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (applicabile *ratione temporis* ed anteriore alla modifica di cui all'art. 15 del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. in l. 3 agosto 2009, n. 102).

In particolare, **Sez. T, n. 13116/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 648667-01**, ha diversamente individuato il tipo di responsabilità in capo al concessionario di rete, qualificandolo come responsabile in via principale per l'imposta evasa (cd. maggior PREU) ed i relativi accessori e sanzioni in caso di omessa identificazione dell'autore dell'illecito, ritenendolo, invece, responsabile solo a titolo solidale qualora quest'ultimo sia identificato.

In materia di imposta di registro, ex art. 6 della tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, invece, **Sez. T, n. 976/2018, Stalla, Rv. 646695-01**, ha affermato che, in caso di plurime fideiussioni enunciate nello stesso decreto ingiuntivo e comportanti responsabilità solidale cumulativa dei fideiussori per lo stesso debito, l'imposta proporzionale di registro va applicata ad una sola fideiussione, con sottoposizione delle altre ad imposta di registro in misura fissa, non essendo condizionata l'applicazione di detto speciale regime, né alla contestualità della prestazione delle garanzie, né ad una comune consapevolezza dei garanti di prestare garanzia per lo stesso debito, rilevando esclusivamente il fattore agevolativo rappresentato dalla solidarietà cumulativa assunta quale conseguenza legale (art. 1946 c.c.) della pluralità di co-garanzie per lo stesso debito.

4. La sostituzione tributaria e le ritenute. Il sostituto d'imposta viene definito dall'art. 64 del d.P.R. n. 600 del 1973, alla medesima stregua del responsabile di imposta, quest'ultimo, obbligato solidale dipendente. La norma, in particolare dispone che, mentre il responsabile di imposta è "tenuto insieme ad altri" al pagamento dell'imposta, viceversa, il sostituto è "tenuto nel luogo di altri", al suddetto adempimento.

Nell'ipotesi della sostituzione di imposta, infatti, è tenuto a pagare il tributo un soggetto diverso da quello portatore della capacità contributiva.

Sotto una diversa angolazione occorre evidenziare che il responsabile di imposta è totalmente estraneo rispetto al presupposto della stessa, non solo in relazione alla ricchezza soggetta ad imposizione fiscale, ma anche ai fatti ed ai rapporti che ne danno luogo; la norma sopra citata, a tale proposito, parla di "fatti esclusivamente riferibili ad altri".

Il sostituto, di contro, pur se ugualmente estraneo alla ricchezza assoggettata ad imposizione fiscale, è comunque parte del rapporto dal quale la stessa ricchezza origina, in quanto è un debitore del contribuente.

I soggetti che possono svolgere il ruolo di sostituti d'imposta sono individuati dall'art. 23 del d.P.R. sopra citato e di regola sono soggetti dotati di una certa capacità organizzativa, quali società, enti diversi dalle persone fisiche, imprenditori, liberi professionisti, nonché il condominio.

Il meccanismo della sostituzione si realizza attraverso la ritenuta, essendo il debitore, cd. sostituto, tenuto per legge a decurtare dalla somma che deve corrispondere al creditore, cd. sostituito, un importo che corrisponde in tutto o in parte all'imposta dovuta dal sostituito. Si realizza, dunque, sostituzione, in quanto il sostituito adempie al suo obbligo tributario per interposta persona, attraverso il sostituto, il quale ha l'obbligo di versare la ritenuta all'Erario.

La ritenuta ha, quindi, la finalità di agevolare, non solo, la riscossione, ma anche l'accertamento degli obblighi del percettore del reddito. È principio consolidato nella giurisprudenza della Corte di legittimità quello secondo cui l'intervento del "sostituto" lascia inalterata la posizione del "sostituito", il quale è specificamente gravato dell'obbligo di dichiarare i redditi assoggettati a ritenuta, poiché essi concorrono a formare la base imponibile sulla quale, secondo il criterio di progressività, sarà calcolata l'imposta dovuta, detraendosi da essa la ritenuta subita come anticipazione del prelievo.

Da tale premessa deriva che, quando la ritenuta non sia stata operata su emolumenti che pur costituiscono una componente di reddito, all'omissione il percettore dovrà ovviare, dichiarando i relativi proventi e calcolando l'imposta sull'imponibile alla cui formazione quei proventi hanno concorso. Su tale dichiarazione dovranno essere esercitati i normali poteri di controllo e di accertamento in rettifica da parte dell'Ufficio, il quale liquiderà la maggiore imposta in dipendenza dei proventi in ipotesi non dichiarati, sui quali il "sostituto" non abbia operato la dovuta trattenuta, omettendo il relativo versamento (in tal senso, da ultimo, **Sez. T, n. 16230/2018, D'Orazio, Rv. 649101-01**; Sez. T, n. 2383/2006, Virgilio, Rv. 587405-01; Sez. T, n. 1161/2003, Genovese, Rv. 560005-01).

Nel sistema tributario occorre distinguere la ritenuta a titolo d'imposta dalla ritenuta a titolo d'acconto.

La prima rappresenta l'intera imposta dovuta e consiste in una somma sottratta dal reddito ad opera del sostituto d'imposta.

La ritenuta a titolo d'acconto realizza, invece, solamente un'anticipazione provvisoria dell'imposta totale dovuta, sottratta dal reddito sempre ad opera del sostituto.

È consolidato nella giurisprudenza della Corte di cassazione che il sostituito si deve ritenere sin dall'origine, e non già solo nella fase di riscossione obbligato solidale al pagamento dell'imposta. In tale qualità anch'egli, dunque, è assoggettato al potere di accertamento e a tutti i conseguenti oneri, fermo restando il suo diritto di regresso nei confronti del sostituto che, dopo avere eseguito la ritenuta, non l'abbia versata all'Erario, in tal modo esponendolo all'azione del fisco (v., tra le altre, Sez. 6 -T, n. 12076/2016, Conti, Rv. 640069-01).

Ne consegue che, in caso di mancato versamento della ritenuta d'acconto da parte del datore di lavoro, obbligato al pagamento del tributo è anche il lavoratore contribuente. Ove, viceversa, quest'ultimo pretenda il rimborso dell'indebito tributario, potrà rivolgere la domanda nei confronti del sostituto, oltre che nei confronti dell'Amministrazione erariale(v., *ex ceteris*, Sez. T, n. 8504/2009, Bognanni, Rv. 607853-01; Sez. T, n. 8653/2011, Botta, Rv. 616985-01).

Sul tema, di recente, Sez. T, n. 31028/2017, Fasano, Rv. 646684-01, ha precisato che la mancata effettuazione della ritenuta d'acconto non elimina l'obbligo gravante sul sostituto di versare la somma corrispondente, fermo il suo diritto di rivalersi, in relazione all'importo corrisposto, nei riguardi del sostituto (cd. rivalsa successiva), sicché, nell'ipotesi in cui l'Erario abbia chiesto il pagamento delle ritenute non operate dal datore di lavoro ai singoli dipendenti mediante la notifica di avvisi di accertamento, poi definitivamente annullati dal giudice tributario oppure in autotutela, la pretesa impositiva nei confronti del sostituto viene meno, in quanto il rapporto tributario è stato già regolato dal sostituto, reale soggetto passivo del tributo, analogamente all'ipotesi in cui quest'ultimo abbia già versato o condonato le ritenute.

Con riguardo alle specifiche ipotesi di ritenuta d'acconto, **Sez. T, n. 2928/2018, Locatelli, Rv. 646903-01**, ha chiarito che per le ritenute di acconto operate sulle somme corrisposte a titolo di provvigioni, l'art. 25 bis, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973, fissa il principio di competenza temporale. In particolare, esse devono essere obbligatoriamente scomutate dall'imposta dovuta in relazione al periodo di imposta in cui i redditi assoggettati alla ritenuta di acconto hanno concorso alla formazione della base imponibile. Ne consegue che non è consentito al sostituto di scegliere arbitrariamente il periodo di imposta in cui operare lo scomputo delle ritenute subite.

In tema di reddito delle persone giuridiche, **Sez. T, n. 3819/2018, Perrino, Rv. 646942-01**, ha individuato in capo alle società di capitali che ricevono somme di denaro a titolo di mutuo dai propri soci, l'obbligo di effettuare la ritenuta d'acconto sugli interessi dovuti. Detto obbligo ricorre, non solo nell'ipotesi in cui la corresponsione degli interessi sia effettivamente avvenuta, ma anche quando essa sia soltanto presunta dalla legge, atteso il carattere normalmente oneroso del mutuo, sancito dall'art. 1815 c.c. e in virtù della presunzione di cui all'art. 45, comma 2, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Sempre in tema di imposte dirette, secondo **Sez. T, n. 1150/2018, Iannello, Rv. 646915-01**, i sostituti d'imposta di cui all'art. 26, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973, hanno l'obbligo di effettuare le *ritenute d'acconto sugli interessi di conti correnti e di depositi bancari e postali* anche quando l'impresa

a favore della quale sono corrisposti sia sottoposta a *liquidazione coatta amministrativa*. Detto obbligo opera anche a seguito della modifica dell'art. 2495 c.c., da parte dell'art. 4 del d.lgs. 10 gennaio 2003, n. 6, in quanto, una volta avvenuta l'estinzione della società per effetto della cancellazione dal registro delle imprese, il diritto al rimborso spettante per l'eventuale eccedenza corrisposta può essere esercitato *pro quota* dai soci e sul rimborso ottenuto possono soddisfarsi i creditori rimasti insoddisfatti nella procedura concorsuale.

Con riferimento, invece, all'acconto sulle imposte dovute sul TFR di cui all'art. 3, comma 211, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, **Sez. T, n. 10243/2018, Guida, Rv. 648069-01**, ha chiarito che è una forma di imposizione straordinaria (sui trattamenti maturati al 31 dicembre degli anni 1996 e 1997), avente contenuto di mero anticipo, posta a carico dei sostituti d'imposta. Ne deriva che questi ultimi, per il recupero dello stesso, oltre ad utilizzare il previsto credito d'imposta, possono presentare istanza ex art. 38, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973. Il principio si basa sul rilievo che l'esclusione del rimborso, infatti, determinerebbe un illegittimo pregiudizio per la sfera patrimoniale del datore di lavoro e, al contempo, un indebito arricchimento per l'Erario.

Per le associazioni professionali, **Sez. T, n. 13638/2018, Stalla, Rv. 649083-01**, ha ammesso, entro precisi limiti, la possibilità di compensazione di propri debiti verso l'amministrazione finanziaria, attraverso i crediti maturati dai singoli associati.

Tale possibilità, in particolare, è ammessa solo per la quota di credito residua all'esito dello scomputo operato dai singoli associati sul proprio debito Irpef. È necessario, inoltre, che l'avocazione della porzione di credito eccedente tale scomputo, da parte dell'associazione, sia stata espressamente condivisa dagli associati e che detto credito risulti dalla dichiarazione annuale dell'ente collettivo.

Con riguardo, invece, alle associazioni non riconosciute, è principio consolidato nella giurisprudenza della Corte di cassazione che la responsabilità dell'ente sussiste, ai sensi dell'art. 38, comma 1, c.c., per le obbligazioni ed i rapporti assunti dai soggetti che ne sono rappresentanti di diritto ed anche di fatto e che, spendendo la ragione sociale, determinano con i loro atti ed in concreto l'oggetto sociale, a prescindere dalle possibili indicazioni formali; ne consegue che tale regola, di carattere generale, si applica anche ai debiti tributari (**Sez. T, n. 16221/2018, Giudicepietro, Rv. 649195-01**, conforme a **Sez. T, n.16344/2008, Cicala, Rv. 603776- 01**).

In tema di misure a sostegno dei soggetti colpiti dal sisma del dicembre 1990 nelle province di Catania, Ragusa e Siracusa, previste dall'art. 9, comma 17, della l. 27 dicembre 2002, n. 289 - come in seguito

precisato sul piano normativo dall'art. 1, comma 665, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, nel testo novellato dall'art. 16-octies, comma 1, lett. b), della l. 3 agosto 2017, n. 123, di conv., con modif., del d.l. 20 giugno 2017, n. 91 – **Sez. 6 - T, n. 4291/2018, Manzon, Rv. 647136-02**, ha riconosciuto anche al percettore di reddito da lavoro dipendente il diritto di chiedere il rimborso delle somme indebitamente ritenute alla fonte e versate dal datore di lavoro, in virtù della regola generale enunciata dall'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973, che legittima alla presentazione della relativa richiesta anche il cd. sostituto, quale effettivo beneficiario del provvedimento agevolativo.

Con riguardo alla fase di accertamento delle imposte dirette, secondo **Sez. T, n. 8942/2018, Condello, Rv. 647712-01**, la proroga, disposta dall'art. 57, comma 2, della l. n. 413 del 1991, dei "termini per l'accertamento, relativamente ai periodi d'imposta per i quali può essere presentata dichiarazione integrativa", ha carattere generale, e riguarda quindi tutti i soggetti ammessi al beneficio, ivi compresi quelli operanti come sostituti d'imposta.

Sotto il profilo processuale, in particolare della giurisdizione, può ritenersi ormai consolidato il principio per cui le controversie tra il sostituto d'imposta ed il sostituto, non coinvolgendo il rapporto d'imposta, danno ingresso ad una lite tra privati la cui cognizione appartiene al giudice ordinario.

La Corte di cassazione, infatti, sul tema, ha sottoposto a revisione critica i propri precedenti arresti, pervenendo alla conclusione che *"le controversie tra sostituto d'imposta e sostituto, relative al legittimo e corretto esercizio del diritto di rivalsa delle ritenute alla fonte versate direttamente dal sostituto, volontariamente o coattivamente, non sono attratte alla giurisdizione del giudice tributario, ma rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di diritto esercitato dal sostituto verso il sostituto nell'ambito di un rapporto di tipo privatistico, cui resta estraneo l'esercizio del potere impositivo sussumibile nello schema potestà-soggezione, proprio del rapporto tributario"* (Sez. U, n. 8312/2010, Merone, Rv. 612045-01; Sez. U, n. 15032/2009, Merone, Rv. 608817-01; Sez. U, n. 15031/2009, Merone, Rv. 608816-01 e, più di recente, Sez. U, n. 16833/2017, Bruschetta, Rv. 644802-01, in materia di ritenuta d'acconto in una controversia tra un istituto di credito e un ente locale).

La giurisprudenza della Suprema Corte, alla luce del sopra richiamato più recente orientamento, di conseguenza, si è ormai stabilmente orientata nel senso di escludere la sussistenza di un litisconsorzio necessario tra sostituto d'imposta e sostituto, quanto meno nel caso, di sostituzione a titolo di acconto. In questo senso, Sez. T, n. 8337/2006, Virgilio, Rv. 588620-01, in un'ipotesi di impugnazione da parte del lavoratore dell'avviso di accertamento relativo all'imposta sul

reddito, emesso nei suoi confronti in dipendenza del mancato versamento della ritenuta d'acconto da parte del datore di lavoro. Nella specie la Corte di cassazione ha escluso che sia configurabile tra i due soggetti un litisconsorzio necessario, dando atto che a tale soluzione si perviene indipendentemente dalla possibilità di ravvisare, nel rapporto tra sostituto d'imposta e sostituto, obblighi tributari diversi ed autonomi ovvero un'obbligazione solidale passiva nei confronti del fisco.

CAPITOLO III

LA DICHIARAZIONE

(di Paolo Bernazzani - Andrea Venegoni)

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Soggetti tenuti alla presentazione della dichiarazione – 3. Natura ed emendabilità della dichiarazione – 3.1. Termini per la emendabilità – 3.2. Limiti alla emendabilità – 3.3. – Soggetti - 4. Controllo formale e liquidazione.

1.Premessa. La dichiarazione dei redditi è il documento, avente forma di modello predefinito, nel quale il contribuente, persona fisica o giuridica, espone i propri redditi e calcola l'imposta dovuta in relazione ad un determinato periodo di imposta. La dichiarazione comprende tutti i redditi: quelli di lavoro e di pensione, quelli di terreni e fabbricati, quelli di capitale (cioè derivanti da investimenti tassati), quelli di lavoro autonomo e di impresa, quelli diversi, ossia non classificabili all'interno delle altre categorie ma, comunque, percepiti nell'anno.

Il documento necessario per la dichiarazione dei redditi in Italia è denominato Modello Unico, che cambia a seconda della natura del contribuente: persona fisica, società di persone, ente non commerciale o società di capitali. In sostituzione del modello Unico, le persone fisiche che non sono titolari di partita IVA, possono compilare il modello 730.

2.Soggetti tenuti alla presentazione della dichiarazione. Sono tenuti a presentare la dichiarazione tutti coloro che hanno percepito, nel periodo di imposta, redditi imponibili. Imprenditori e professionisti sono obbligati alla presentazione anche in assenza di redditi o in presenza di perdite.

Soggiacciono, inoltre, a tale obbligo i soggetti dotati di capacità d'agire nonché eredi, tutori, rappresentanti legali del minore e di soggetto incapace, per i redditi da questi ultimi percepiti.

Sono esonerate dalla dichiarazione, in linea generale, tutte le persone (non imprenditori o professionisti) che non abbiano redditi

tassabili o abbiano soltanto redditi tassati alla fonte (ad esempio, il pensionato o il lavoratore dipendente).

3. Natura ed emendabilità della dichiarazione. Come evidenziato, la dichiarazione è l'atto attraverso il quale il contribuente indica al fisco le componenti reddituali attive e passive relative all'anno di imposta ed autodetermina l'imposta stessa, operando le detrazioni per giungere all'importo finale, il quale – peraltro – può anche essere negativo, evidenziando un credito nei confronti dell'Amministrazione.

Argomento molto dibattuto in dottrina e nella giurisprudenza della Corte è quello relativo alla natura della dichiarazione. Non si tratta di questione fine a sé stessa, meramente speculativa e teorica, poiché dalla risposta dipendono conseguenze pratiche molto importanti, quale, per esempio, la soluzione al problema della emendabilità della dichiarazione stessa in caso di errori.

La giurisprudenza di legittimità appare ormai essersi attestata sulla natura della dichiarazione quale manifestazione di "scienza", come tale emendabile, fatti salvi i limiti che verranno indicati.

3.1. Termini per la emendabilità. Quanto ai termini per la emendabilità, Sez. U, n. 13378/2016, Iacobellis, Rv. 640206–01, ha stabilito, all'esito di un lungo dibattito giurisprudenziale, che gli stessi dipendono dalla tipologia di errore che giustifica la modifica della dichiarazione.

In particolare, la possibilità di emendare la dichiarazione dei redditi per correggere errori od omissioni che abbiano determinato l'indicazione di un maggior reddito o, comunque, di un maggior debito d'imposta o di un minor credito, mediante la dichiarazione integrativa di cui all'art. 2, comma 8-*bis*, del d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322, è esercitabile non oltre il termine prescritto per la presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo, con compensazione del credito eventualmente risultante.

La possibilità di emendare la dichiarazione dei redditi conseguente ad errori od omissioni in grado di determinare un danno per l'amministrazione, invece, è esercitabile non oltre i termini stabiliti dall'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

Il rimborso dei versamenti diretti, di cui all'art. 38 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, è esercitabile entro il termine di decadenza di quarantotto mesi dalla data del versamento, indipendentemente dai termini e modalità della dichiarazione integrativa di cui all'art. 2, comma 8-*bis*, del d.P.R. n. 322 del 1998.

Sul punto, peraltro, è di recente intervenuto il legislatore con l'art. 5 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. con modificazioni in l. 1 dicembre 2016, n. 225, che ha equiparato i termini per la dichiarazione integrativa, sia essa a favore del fisco ovvero del contribuente, facendoli coincidere con i termini previsti per l'accertamento.

Peraltro, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la medesima pronuncia sopra citata, hanno, altresì, affermato che il contribuente, indipendentemente dalle modalità e dai termini di cui alla dichiarazione integrativa prevista dall'art. 2 del d.P.R. n. 322 del 1998 e dall'istanza di rimborso di cui all'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973, può sempre opporsi, in sede contenziosa, alla maggiore pretesa tributaria dell'amministrazione finanziaria, allegando errori, di fatto o di diritto, commessi nella redazione della dichiarazione, incidenti sull'obbligazione tributaria.

Posto questo principio, peraltro, la giurisprudenza della stessa S.C. ha precisato che lo stesso opera esclusivamente quando l'opposizione miri a limitare o contrastare la pretesa fiscale che si sia tradotta nell'emissione di una cartella esattoriale o di altro atto impositivo, ma non anche per introdurre una nuova e contrapposta richiesta ovvero per far valere un credito da parte del contribuente.

In particolare, il contribuente, autore di una dichiarazione inesatta a proprio danno, ove abbia dato seguito alla dichiarazione stessa, provvedendo a versare (in tutto o in parte) una somma più elevata rispetto a quella effettivamente dovuta, non può contrapporre, nella sede contenziosa, alla pretesa dell'Amministrazione l'esistenza di un diritto di rimborso ovvero di un credito per aver versato un importo erroneamente computato (**Sez. T, n. 5728/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 647217 01**).

In tal caso, invero, il contribuente ha l'onere di presentare apposita istanza di rimborso ovvero di riconoscimento di un credito d'imposta (ovvero ancora, di chiedere in detrazione l'eventuale eccedenza Iva) secondo le specifiche modalità e procedure previste dalla normativa vigente (quali l'art. 38, del d.P.R. n. 602 del 1973, l'art. 19, del d.P.R. n. 633 del 1972, ovvero in relazione a specifiche previsioni quali l'art. 14, comma 5, T.u.i.r., nonché, in via residuale, l'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992), con l'osservanza dei termini stabiliti a pena di decadenza, salva la possibilità, in ipotesi, di impugnare l'atto di diniego opposto dall'Erario. (**Sez. T, n. 5728/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 647217 – 01**).

3.2. Limiti alla emendabilità. L'emendabilità della dichiarazione, come affermato dalla sentenza delle Sezioni Unite sopra ricordata, incontra, tuttavia, precisi limiti.

Un primo limite riguarda, in particolare, le indicazioni contenute nella dichiarazione che costituiscono manifestazioni di volontà.

Infatti, se è vero che la dichiarazione è, in linea di principio, una manifestazione di scienza, esistono indicazioni che costituiscono vere e proprie scelte che il contribuente compie mediante la compilazione della dichiarazione e che integrano, quindi, vere e proprie manifestazioni di volontà.

Un tipico esempio di queste è rappresentato dalla scelta se avvalersi o meno di un credito di imposta, da indicare, nel primo caso, obbligatoriamente nella dichiarazione dell'anno relativo.

La giurisprudenza afferma, al riguardo, che l'indicazione nel quadro RU della dichiarazione annuale del credito di imposta è atto negoziale e non di scienza, in quanto è volta a mutare (con rettifica in aumento) la base imponibile, e contestualmente ad inserirvi il credito di imposta. Il contribuente al quale sia stato concesso il beneficio può decidere di usufruirne, o no; ma, per farlo, deve esprimere la propria volontà all'interno della dichiarazione dei redditi mediante la compilazione del quadro appositamente predisposto dall'Amministrazione.

Le manifestazioni di volontà aventi valore negoziale, quindi, sono irretrattabili anche in caso di errore, salvo che il contribuente non ne dimostri, secondo la disciplina generale dei vizi della volontà di cui agli art. 1427 e ss. c.c., l'essenzialità ed obiettiva riconoscibilità da parte dell'amministrazione finanziaria (v., nel periodo esaminato dalla presente rassegna, **Sez. T, n. 610/2018, Perrino, Rv. 646892 – 01**, con specifico riferimento alla dichiarazione concernente il credito d'imposta di cui all'art. 11 della l. n. 449 del 1997).

Da ciò consegue che, laddove il contribuente non fornisca detta prova, indispensabile affinché il vizio della volontà possa incidere, invalidandola, sulla dichiarazione negoziale, quel generale principio di emendabilità non vale ad inficiare la pretesa tributaria legittimamente azionata. Per esse non opera, quindi, il principio sopra riportato, affermato dalle Sezioni Unite nel 2016, secondo cui il contribuente, in sede contenziosa, può sempre opporsi alla maggiore pretesa tributaria dell'amministrazione finanziaria allegando errori, di fatto o di diritto, commessi nella redazione della dichiarazione, incidenti sull'obbligazione tributaria.

Un secondo limite all'emendabilità della dichiarazione riguarda la sopravvenienza di scadenze.

Afferma, infatti, la Corte che «il principio della generale e illimitata emendabilità della dichiarazione fiscale incontra il limite delle dichiarazioni destinate a rimanere irretrattabili per il sopravvenire di scadenze, come nell'ipotesi prevista nel d.m. 22 luglio 1998, n. 275, il quale, all'art. 6, stabilisce che il credito di imposta è indicato, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta nel corso del quale

il beneficio è concesso» (cfr. anche Sez. T, n. 19868/2012, Terrusi, Rv. 624203-01).

3.3. Soggetti. In merito ai soggetti legittimati a presentare la dichiarazione integrativa, la Corte, occupandosi di un caso specifico relativo alla proroga, disposta dall'art. 57, comma 2, della l. n. 413 del 1991, dei "termini per l'accertamento, relativamente ai periodi d'imposta per i quali può essere presentata dichiarazione integrativa", ha affermato che la stessa ha carattere generale, e riguarda quindi tutti i soggetti ammessi al beneficio, ivi compresi quelli operanti come sostituti d'imposta, in quanto ammessi a presentare dichiarazione integrativa dal successivo art. 63, ancorché tale ultima disposizione non contenga un espresso richiamo alla proroga. Una diversa interpretazione della normativa, nel senso della fissazione all'amministrazione di un termine più breve per l'accertamento nei confronti dei soli sostituti d'imposta, ammessi come gli altri soggetti al beneficio, si porrebbe, infatti, in contrasto con la *ratio* della l. n. 413 del 1991, in relazione alle finalità di politica fiscale e tributaria con essa perseguiti (**Sez. T, n. 8942/2018, Condello, Rv. 647712 - 01**).

4. Controllo formale e liquidazione. Una volta presentata dal contribuente con le modalità previste dalla legge, la dichiarazione è oggetto di controllo da parte dell'Amministrazione. Il controllo può vertere sia sul merito della dichiarazione, per esempio in ordine alla determinazione di una componente di reddito, all'inserimento di un onere deducibile, così come su aspetti formali della stessa, per esempio su un mero errore di calcolo dell'imposta.

Il problema che si è posto e se, prima dell'emissione dell'atto con cui l'ufficio corregge la dichiarazione e provvede, a seguito dell'iscrizione a ruolo, alla riscossione della maggiore imposta, sia o meno necessario inviare al contribuente il cd. avviso bonario previsto dall'art. 6, comma 5, della l. n. 212 del 2000.

In materia di liquidazione delle imposte dovute e dei rimborsi spettanti sulla base della dichiarazione presentata dal contribuente, nel panorama giurisprudenziale più recente si segnalano alcune decisioni relative agli adempimenti da osservare da parte dell'amministrazione finanziaria in sede di controllo ex art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 e 54-*bis* del d.P.R. n. 633 del 1972, con particolare riferimento alla necessità di instaurare un contraddittorio con il contribuente prima dell'iscrizione a ruolo.

Per una dettagliata ed esaustiva ricognizione dei principali approdi ermeneutici sul punto, si segnala **Sez. T, n. 1711/2018, Federici, Rv.**

646922 – 01, secondo la quale «l'emissione della cartella di pagamento con le modalità previste dall'art. 36-bis, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973, e dall'art. 54 bis, comma 3, del d.P.R. n. 633 del 1972, non richiede di regola la preventiva comunicazione dell'esito del controllo al contribuente, salvo che la procedura di liquidazione automatizzata non si limiti a rilevare meri errori materiali e richieda rettifiche preventive dei dati contenuti nella dichiarazione, nel qual caso la sua omissione, a seconda che sussistano o meno incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione, può costituire mera irregolarità, non incidente sulla validità della cartella di pagamento, oppure può comportarne la nullità ex art. 6, comma 5, della l. n. 212 del 2000».

La Corte di legittimità, in particolare, ha individuato due possibili ipotesi nei controlli eseguiti ai sensi delle norme citate: la prima di esse è ricollegabile al riscontro di errori od omissioni meramente materiali, come l'aver dichiarato un importo di imposta cui non corrisponda il conseguente versamento, oppure l'aver erroneamente effettuato il calcolo aritmetico in ordine al reddito percepito, agli oneri deducibili ed alle detrazioni ai fini della quantificazione dell'imposta dovuta: in tali casi, con il controllo automatizzato si dà luogo alla correzione di un mero errore «che non richiede interlocuzione con il contribuente e dunque comunicazioni preventive alla emissione della cartella».

La seconda ipotesi, invece, comprende i controlli automatizzati che non richiedano un mero ricalcolo ma preventive rettifiche dei medesimi dati; essa, secondo la Corte di cassazione, va a sua volta distinta «in due sottoipotesi, il cui discrimine è segnato dalla presenza di incertezze su aspetti qualificabili come rilevanti o meno della dichiarazione; in tali ipotesi la comunicazione è dovuta, ma la sua omissione può costituire una mera irregolarità, non incidente sulla validità della cartella di pagamento successivamente emessa, qualora le incertezze riguardino aspetti meno rilevanti della dichiarazione; oppure può incidere più radicalmente sulla validità della procedura automatizzata di liquidazione dei tributi e sulla successiva cartella, qualora il diverso risultato del controllo riveli incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione».

La decisione si colloca, sostanzialmente, nel solco della prevalente giurisprudenza di legittimità, che ha più volte ribadito che soltanto qualora dai controlli emerga un risultato diverso rispetto a quello indicato nella dichiarazione ovvero una imposta o una maggiore imposta, l'obbligo di invio della comunicazione di irregolarità al contribuente sussiste, sebbene la sua omissione determini una mera irregolarità, non precludendo, una volta ricevuta la notifica della cartella, di corrispondere quanto dovuto con riduzione della sanzione (cfr. Sez. T, n. 13759/2016, Luciotti, Rv. 640341-01); ciò fatta salva l'ipotesi in cui dal controllo emergano «incertezze su

aspetti rilevanti” della dichiarazione, in tal caso sussistendo la necessità di comunicare la liquidazione d'imposta, contributi, premi e rimborsi.

Con specifico riferimento, poi, all'ipotesi di emissione di cartella ex art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973 fondata su un ruolo straordinario, **Sez. T, n. 9450/2018, Caiazzo, Rv. 647824 – 01**, ha affermato che, in ragione della gravità degli effetti correlati all'emissione dello stesso ai sensi dell'art. 15-*bis* del d.P.R. n. 602 del 1973, essa deve essere preceduta dall'instaurazione del contraddittorio con il contribuente, ove sussistano incertezze su aspetti rilevanti della dichiarazione. (Fattispecie nella quale la S.C. ha confermato la decisione impugnata che aveva ritenuto necessario il contraddittorio preventivo con il contribuente, il quale aveva chiesto chiarimenti all'Amministrazione sull'esatto importo delle imposte dovute, anche in virtù di una dichiarazione di condono per omessi versamenti).

Sul versante processuale, infine, **Sez. T, n. 5728/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 647217-02**, ha evidenziato che, nel giudizio d'impugnazione della cartella di pagamento emessa ex art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, spetta al contribuente che "ritratta" la propria dichiarazione fornire la prova, ai sensi dell'art. 2697 c.c., del fatto impeditivo dell'obbligazione tributaria.

CAPITOLO IV

ACCERTAMENTO

(di Rosaria Giordano)

SOMMARIO: 1. Brevi premesse – 2. Istruttoria. Il principio del contraddittorio – 3. Accessi, ispezioni e verifiche – 4. Accertamenti cd. a tavolino – 5. Indagini bancarie – 6. Accertamento analitico-induttivo – 7. Accertamento induttivo “puro” – 8. Accertamento sintetico – 9. Accertamento mediante studi di settore – 10. Accertamento parziale – 10.1. Accertamento integrativo – 11. Avviso di accertamento. Termine di decadenza – 12. Segue. Motivazione e sottoscrizione – 13. Segue. Notifica – 14. Autotutela dell’Amministrazione finanziaria.

1. Brevi premesse. L’accertamento in senso stretto riguarda i controlli di carattere sostanziale, svolti ai sensi degli artt. 31-45 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, dall’Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza, utilizzando, in primo luogo, i dati dell’Anagrafe tributaria che sono raccolti su scala nazionale mediante il codice fiscale di ciascun contribuente.

Il Ministero dell’Economia programma annualmente l’attività investigativa dell’Agenzia, fissando con decreto i criteri selettivi che consentono di individuare i contribuenti da controllare.

Il controllo sostanziale della dichiarazione (ovvero dell’omissione della stessa) è svolto dagli Uffici avvalendosi delle informazioni delle quali sono comunque in possesso.

2. Istruttoria. Il principio del contraddittorio. Particolarmente dibattuta è stata la questione della latitudine del principio del contraddittorio dell’Amministrazione finanziaria nei confronti del contribuente nell’ambito del procedimento di accertamento.

In linea generale, sulla problematica le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno enunciato il fondamentale principio, in virtù del quale, in tema di diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, l’Amministrazione finanziaria è gravata di un obbligo generale di contraddittorio endoprocedimentale, la cui violazione comporta l’invalidità dell’atto, purché il contribuente abbia assolto all’onere di enunciare in concreto le ragioni che avrebbe potuto far valere e non abbia

proposto un'opposizione meramente pretestuosa, esclusivamente per i tributi "armonizzati", mentre, per quelli "non armonizzati", non è rinvenibile, nella legislazione nazionale, un analogo generalizzato vincolo, sicché esso sussiste solo per le ipotesi nelle quali risulti specificamente sancito (Sez. U, n. 24823/2015, Cappabianca, Rv. 637604-01, ripresa, in motivazione, da **Sez. 6-T, n. 6219/2018, Luciotti, Rv. 647328-01**, la quale ha negato la necessità del rispetto del contraddittorio endoprocedimentale negli accertamenti cd. a tavolino, ossia eseguiti presso gli Uffici dell'Amministrazione finanziaria).

3. Accessi, ispezioni e verifiche. Particolari cautele devono essere osservate, venendo in rilievo il rispetto di diritti costituzionalmente garantiti, nell'ipotesi di verifiche compiute presso la sede dell'impresa o il domicilio del contribuente.

Sulla questione, è stato sottolineato che, nelle indagini svolte ai sensi degli artt. 33 del d.P.R. n. 600 del 1973, 52 e 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, la Guardia di finanza che, cooperando con gli uffici finanziari, proceda ad ispezioni, verifiche, ricerche ed acquisizione di notizie, ha l'obbligo di uniformarsi a dette disposizioni, sia quanto alle necessarie autorizzazioni che alla verbalizzazione. Tuttavia, al contempo, si è precisato che tali indagini hanno carattere amministrativo - con conseguente inapplicabilità dell'art. 24 Cost. in materia di inviolabilità del diritto di difesa, essendo operanti, nella successiva ed eventuale procedura contenziosa, le garanzie proprie di questa - e devono pertanto essere considerate distintamente dalle indagini, che la stessa Guardia di finanza conduce in veste di polizia giudiziaria, dirette all'accertamento dei reati, con l'osservanza di tutte le prescrizioni dettate dal c.p.p. a tutela dei diritti inviolabili dell'indagato. In sostanza, la mancata osservanza di dette prescrizioni assume rilevanza al solo fine della possibilità di utilizzare in sede penale i risultati dell'indagine, ma non incide - purché non siano violate le disposizioni dei suddetti artt. 33 del d.P.R. n. 600 del 1973, e 52 e 63 del d.P.R. n. 633 del 1972 - sul potere degli uffici finanziari e del giudice tributario di avvalersene a fini meramente fiscali, senza che ciò costituisca violazione dell'art. 24 Cost. (**Sez. T, n. 959/2018, Luciotti, Rv. 646693-01**).

Per altro verso, è stato ribadito, nella giurisprudenza della Corte di legittimità, il principio per il quale l'autorizzazione del Procuratore della Repubblica, prescritta dall'art. 52, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 633 del 1972, ai fini dell'accesso degli impiegati dell'Amministrazione finanziaria, ovvero della Guardia di finanza, nell'esercizio dei compiti di collaborazione con gli uffici finanziari ad essa demandati, ai locali adibiti anche ad abitazione del contribuente ovvero esclusivamente ad abitazione, è subordinata alla

presenza di gravi indizi di violazioni soltanto in quest'ultima ipotesi e non anche quando si tratti di locali ad uso promiscuo. A riguardo, è stato precisato che quest'ultima destinazione ricorre non soltanto nel caso in cui i medesimi ambienti siano contestualmente utilizzati per la vita familiare e per l'attività professionale, ma ogni qual volta l'agevole possibilità di comunicazione interna consenta il trasferimento di documenti propri dell'attività commerciale nei locali abitativi. (**Sez. 6-T, n. 7723/2018, Manzon, Rv. 647700-01**, fattispecie nella quale la Corte ha cassato la sentenza impugnata, che aveva annullato l'atto impositivo per carenza di motivazione circa la ricorrenza di "gravi indizi" del provvedimento del P.M. di autorizzazione all'accesso all'abitazione del contribuente, omettendo ogni valutazione sull'uso promiscuo dei locali, nonostante la presenza di un collegamento interno tra il locale destinato ad uso abitativo e la sottostante unità immobiliare adibita a ristorante - pizzeria).

Nella giurisprudenza pregressa, in applicazione del medesimo principio, la Corte di cassazione ha ritenuto non adeguatamente motivata la sentenza impugnata, quanto alla necessità della suddetta autorizzazione, dovendosi accertare se, malgrado l'unicità del corpo di fabbrica, l'unità adibita ad officina meccanica, al cui interno erano stati acquisiti gli elementi posti a base dell'avviso di accertamento, fosse da ritenere collegata all'abitazione del contribuente, o, piuttosto, ne fosse separata (Sez. 6-T, n. 28068/2013, Bognanni, Rv. 629877-01).

Per altro verso, l'art. 12, comma 7, della l. 27 luglio 2000, n. 212, cd. Statuto del contribuente, stabilisce che *“nel rispetto del principio di cooperazione tra amministrazione e contribuente, dopo il rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo, il contribuente può comunicare entro sessanta giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli uffici impositori. L'avviso di accertamento non può essere emanato prima della scadenza del predetto termine, salvo casi di particolare e motivata urgenza”*.

Sulla portata della disposizione, è opportuno ricordare il principio enunciato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in virtù del quale, in tema di diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, l'art. 12, comma 7, della l. n. 212 del 2000, deve essere interpretato nel senso che l'inosservanza del termine dilatorio di sessanta giorni per l'emanazione dell'avviso di accertamento - termine decorrente dal rilascio al contribuente, nei cui confronti sia stato effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività, della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni - determina di per sé, salvo che ricorrano specifiche ragioni di urgenza, l'illegittimità dell'atto impositivo emesso *ante tempus*, poiché detto termine è posto a garanzia del pieno dispiegarsi del contraddittorio procedimentale, il quale costituisce primaria espressione dei principi, di derivazione costituzionale, di

collaborazione e buona fede tra amministrazione e contribuente ed è diretto al migliore e più efficace esercizio della potestà impositiva. Nondimeno il vizio invalidante non consiste nella mera omessa enunciazione nell'atto dei motivi di urgenza che ne hanno determinato l'emissione anticipata, bensì nell'effettiva assenza di detto requisito, esonerativo dall'osservanza del termine, la cui ricorrenza, nella concreta fattispecie e all'epoca di tale emanazione, deve essere provata dall'ufficio (Sez. U, n. 18184/2013, Virgilio, Rv. 626274-01).

La Suprema Corte ha inoltre precisato che, ove siano eseguiti più accessi nei locali dell'impresa per reperire documentazione strumentale all'accertamento, il termine di sessanta giorni di cui all'art. 12, comma 7, della l. n. 212 del 2000, decorre dall'ultimo accesso, in quanto postula il completamento della verifica e la completezza degli elementi dalla stessa risultanti, essendo posto a garanzia del pieno dispiegarsi del contraddittorio, in modo da attribuire al contribuente un lasso di tempo sufficiente a garantirgli la piena partecipazione al procedimento ed ad esprimere le proprie valutazioni (Sez. 6-T, n. 18110/2016, Federico, Rv. 641111-01).

Le ragioni di urgenza che, ove sussistenti e provate dall'Amministrazione finanziaria, consentono l'inosservanza del termine dilatorio di cui alla l. n. 212 del 2000, devono consistere in elementi di fatto che esulano dalla sfera dell'ente impositore e fuoriescono dalla sua diretta responsabilità, sicché non possono in alcun modo essere individuate nell'imminente scadenza del termine di decadenza dell'azione accertativa. Pertanto, se non è idonea a giustificare l'urgenza la mera allegazione dell'impedimento costituito dalla imminente scadenza del termine di decadenza per la notifica dell'atto impositivo, ben può l'amministrazione offrire come giustificazione dell'urgenza la prova che l'esercizio del potere nell'imminenza della scadenza del termine sia dipeso da fattori ad essa non imputabili che hanno inciso sull'attività accertativa fino al punto da rendere comunque necessaria l'attivazione dell'accertamento, a pena di vederne dissolta la finalità di recupero delle imposte ritenute non versate dal contribuente. In sostanza, non sarà mai l'imminenza della scadenza del termine ad integrare l'urgenza ma, semmai, l'insorgenza di fatti concreti e precisi che possano rendere giustificata l'attivazione dell'Ufficio quando non può più essere rispettato il termine dilatorio, senza che l'amministrazione sia decaduta dall'esercizio dei propri poteri impositivi (Sez. 6-T, n. 22786/2015, Conti, Rv. 637204-01, richiamata, in motivazione, da **Sez. 6-T, n. 8749/2018, Luciotti, Rv. 647732-01**).

In applicazione di tale principio si è quindi ritenuto che, nell'imminente scadenza del termine per l'esercizio del potere impositivo, detta ragione di urgenza non può essere ravvisata nell'irreperibilità del

contribuente, stante il generale principio di scissione soggettiva nel perfezionamento delle notifiche (**Sez. 6-T, n. 8749/2018, Luciotti, Rv. 647732-01**).

Sotto un distinto profilo, la Suprema Corte ha ritenuto che la dichiarazione di fallimento del contribuente sottoposto a verifica fiscale giustifica *ex se* l'emissione dell'avviso di accertamento senza l'osservanza del termine dilatorio di cui all'art. 12, comma 7, della l. n. 212 del 2000, da un lato, in ragione dell'urgenza correlata alla necessità dell'Erario di intervenire nella procedura concorsuale, senza che rilevi la possibilità di un'insinuazione tempestiva al passivo, poiché detto intervento può essere funzionale a proporre opposizioni volte a contestare le posizioni di altri creditori e, da un altro, in quanto il contribuente fallito perde la capacità di gestire il proprio patrimonio, sicché il detto termine per la presentazione di osservazioni e richieste risulta incompatibile con l'attività del curatore, che è svolta sotto la vigilanza del giudice delegato e del comitato dei creditori, stante l'onere informativo nei confronti di tali soggetti (**Sez. T, n. 8892/2018, Frasca, Rv. 64770501**; nel senso che, invece, l'urgenza per l'emissione *ante tempus* dell'avviso di accertamento sussista solo ove ciò consenta all'Amministrazione finanziaria di insinuarsi tempestivamente al passivo, v. Sez. T, n. 13294/2016, Luciotti, Rv. 640170-01).

4. Accertamenti cd. a tavolino. Meno rigorose sono le garanzie assicurate al contribuente nell'ipotesi nella quale l'accertamento venga eseguito dall'Ufficio sulla base della documentazione a disposizione, senza alcuna verifica *in loco*. A quest'ultimo riguardo, è stato chiarito che l'art. 12, comma 7, della l. n. 212 del 2000, non può essere interpretato nel senso che la consegna della documentazione contabile spontaneamente effettuata dal contribuente presso gli uffici dove viene eseguita la verifica possa essere equiparata a quella compiuta nella sede della società e successivamente proseguita, ai sensi del comma 3 di detta disposizione, negli uffici dell'amministrazione (**Sez. 6-T, n. 6219/2018, Luciotti, Rv. 647328-01**, la quale, di conseguenza, ha ritenuto inapplicabile il principio del contraddittorio endoprocedimentale).

Per altro verso, è stato precisato che la redazione del verbale di verifica e di quello conclusivo delle operazioni è richiesta dall'art. 52, comma 6, del d.P.R. n. 633 del 1972 - applicabile non solo in materia di IVA ma anche di imposte dirette, in virtù del richiamo operato dall'art. 33, comma 1, del d.P.R. n. 600 del 1973 - esclusivamente nelle ipotesi di accesso finalizzato all'acquisizione di documentazione, e non anche in quella di accertamenti documentali cd. a tavolino, espletati autonomamente dall'Amministrazione finanziaria nei propri uffici (**Sez. T, n. 8246/2018, Luciotti, Rv. 647681-01**).

5. Indagini bancarie. L'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 pone una presunzione di reddito, a carico degli imprenditori, sia per i versamenti che per i prelevamenti se il contribuente non ne indica il beneficiario e purché non risulti dalle scritture contabili.

Tale presunzione opera anche per i prelevamenti, che di norma costituiscono un costo ovvero un impiego di redditi, in quanto la norma richiamata assume, da un lato, che gli stessi siano stati utilizzati per effettuare un acquisto non contabilizzato, concernente l'attività di impresa e, da un altro, che al costo non contabilizzato corrisponda un ricavo anch'esso non contabilizzato.

Analoga presunzione è posta in materia di IVA dall'art. 51 del d.P.R. n. 633 del 1972.

Con specifico riguardo agli accertamenti fondati su verifiche dei conti correnti bancari, l'onere probatorio dell'Amministrazione è soddisfatto attraverso i dati e gli elementi risultanti dai conti predetti, che si presumono riferiti all'attività economica del contribuente, gli accrediti quali ricavi e gli addebiti quali corrispettivi versati per l'acquisto di beni e servizi reimpiegati nella produzione, determinandosi un'inversione dell'onere della prova a carico del contribuente, il quale deve dimostrare, con una prova analitica per ogni versamento bancario, che gli elementi desumibili dalla movimentazione bancaria non sono riferibili ad operazioni imponibili (Sez. T, n. 15857/2016, Rv. 640618-01, richiamata, in motivazione, da **Sez. T, n. 4581/2018, Scarano, Rv. 647245-01**).

La Corte di cassazione ha ribadito, anche di recente, che l'Ufficio finanziario può legittimamente utilizzare le risultanze dei conti correnti bancari e i dati derivanti da altri rapporti ed operazioni intercorsi tra la banca ed il contribuente, anche in assenza di preventivo interpellato dello stesso, non imposto da alcuna norma e la cui mancanza non determina una lesione del diritto di difesa poiché il contribuente può non solo azionare un procedimento contenzioso, ma anche attivare la procedura di definizione con adesione, nell'ambito della quale, oltre a beneficiare della sospensione dei termini di impugnazione, di pagamento e di iscrizione a ruolo dell'imposta, ha la possibilità di fornire all'Amministrazione finanziaria dati ed informazioni per sollecitare un intervento in autotutela (**Sez. T, n. 4581/2018, Scarano, Rv. 647245-01**).

La presunzione collegata ai prelevamenti era stata estesa, modificando per le imposte sui redditi l'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 e per l'IVA l'art. 51 del d.P.R. n. 633 del 1972, dall'articolo unico della l. 30 dicembre 2004, n. 311, commi dal 402 al 406, anche ai lavoratori autonomi.

Peraltro, tale assetto è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale sull'assunto per il quale è irragionevole presumere, anche per i lavoratori autonomi, che una somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisto di fattori produttivi che abbiano prodotto compensi non fatturati. La pronuncia della Corte Costituzionale è stata argomentata rilevando, in primo luogo, che, sebbene le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo siano per molti versi affini, esistono specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento che era stata prevista ed in virtù della quale il prelievo dal conto bancario corrisponderebbe ad un costo a sua volta produttivo di un ricavo. Invero, secondo tale doppia correlazione, in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati. La Corte Costituzionale ha sottolineato che, se il fondamento economico-contabile di tale meccanismo era stato ritenuto, anche nella propria giurisprudenza, congruente con il fisiologico andamento dell'attività imprenditoriale, caratterizzato dalla necessità di continui investimenti in beni e servizi in vista di futuri ricavi, alle medesime conclusioni non si può pervenire con riguardo all'attività svolta dai lavoratori autonomi, che, al contrario, si caratterizza per la preminenza dell'apporto del lavoro proprio e la marginalità dell'apparato organizzativo. Peraltro, ha sottolineato la medesima Corte Costituzionale, la non ragionevolezza della presunzione per i professionisti è avvalorata dal fatto che gli eventuali prelevamenti vengono ad inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui generalmente e legittimamente si avvale la categoria e nel quale si registra una "fisiologica promiscuità" delle entrate e delle spese professionali e personali. (Corte Cost., 6 ottobre 2014, n. 228).

A riguardo, occorre considerare che nell'attuale giurisprudenza della Corte di cassazione sussiste un contrasto sull'ambito applicativo della presunzione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973, a seguito della richiamata pronuncia della Corte Costituzionale n. 228 del 2014, risultando, in particolare, controverso se, in tema di accertamenti bancari dei redditi dei lavoratori autonomi, la presunzione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973, sia venuta completamente meno o se la stessa possa ritenersi operante almeno per i versamenti.

Secondo una prima tesi rimane invariata la presunzione legale posta dall'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 con riferimento ai versamenti effettuati su un conto corrente dal professionista o lavoratore autonomo, sicché questi è onerato di provare in modo analitico l'estraneità di tali movimenti ai fatti imponibili, essendo venuta meno, all'esito della sentenza

della Corte costituzionale n. 228 del 2014, l'equiparazione logica tra attività imprenditoriale e professionale limitatamente ai prelevamenti sui conti correnti (**Sez. 6-T, n. 7951/2018, Conti, Rv. 647721-01**).

Nella motivazione di tale decisione (che si conforma al precedente costituito da Sez. T, n. 16697/2016, Luciotti, Rv. 640983-01) si sottolinea l'esistenza del difforme orientamento per il quale la presunzione di cui all'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973, secondo il quale sia i prelevamenti sia i versamenti operati sui conti correnti bancari, non annotati contabilmente, vanno imputati ai ricavi conseguiti, nella propria attività, dal contribuente che non ne dimostri l'inclusione nella base imponibile oppure l'estraneità alla produzione del reddito, si riferisce ai soli imprenditori e non anche ai lavoratori autonomi o professionisti intellettuali, essendo venuta meno, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 228 del 2014, la modifica della citata disposizione, apportata dall'art. 1, comma 402, della l. n. 311 del 2004, sicché non è più sostenibile, ad alcun fine, l'equiparazione, ai fini della presunzione, tra attività d'impresa e professionale per gli anni anteriori (Sez. T, n. 23041/2015, Cirillo E., Rv. 642673-01).

6. Accertamento analitico-induttivo. L'accertamento analitico-induttivo ovvero misto, è quello effettuato ai sensi dell'art. 39, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 600 del 1973.

Il metodo di accertamento "misto", a differenza di quello induttivo puro, ha per oggetto la ricostruzione induttiva di singoli elementi attivi e passivi e non del reddito nella sua totalità.

In particolare, in tale ipotesi, la determinazione del reddito è operata sulla base delle risultanze del bilancio, anche discostandosi dalle stesse, ma senza contestarne l'attendibilità complessiva e solo per individuare talune voci che il contribuente ha erroneamente indicato. In sostanza, con il metodo misto ovvero analitico induttivo, la determinazione del reddito è effettuata nell'ambito delle risultanze della contabilità, ma con una ricostruzione induttiva di singoli elementi attivi o passivi, dei quali risulta provata *alimunde* la mancanza o l'inesattezza, con la conseguenza che tale metodo di accertamento presuppone, diversamente da quello induttivo "puro", che la documentazione contabile sia nel complesso attendibile (**Sez. T, n. 7025/2018, D'Orazio, Rv. 647552-01**).

7. Accertamento induttivo "puro". L'Amministrazione finanziaria può procedere all'accertamento induttivo in senso stretto soltanto nelle quattro ipotesi previste dall'art. 39 del d.P.R. n. 600 del 1973, ossia:

a) quando il reddito di impresa non è stata indicato nella dichiarazione;

b) quando, dal verbale di ispezione, risulta che il contribuente non ha tenuto o ha sottratto alla verifica una o più scritture contabili obbligatorie secondo la legislazione fiscale;

c) ove le omissioni e le false o inesatte indicazioni accertate in sede di ispezione o le irregolarità formali riscontrate nelle scritture contabili siano così gravi, numerose e ripetute, da rendere nel complesso inattendibili le scritture stesse, per mancanza delle garanzie proprie di una contabilità sistematica;

d) quando il contribuente non ha dato seguito all'invito a trasmettere o esibire atti o documenti o non ha risposto al questionario.

In presenza di uno di tali presupposti, che consentono di ritenere complessivamente inattendibile la contabilità, l'Ufficio può ricostruire il reddito prescindendo dalla stessa, servendosi di dati comunque raccolti (*i.e.* anche in sede di indagini riguardanti altri contribuenti) ed utilizzando presunzioni prive di gravità, precisione e concordanza.

La Suprema Corte ha recentemente ribadito che la cd. "contabilità in nero", costituita da appunti personali ed informazioni dell'imprenditore, rappresenta un valido elemento indiziario, dotato dei requisiti di gravità, precisione e concordanza prescritti dall'art. 39 del d.P.R. n. 600 del 1973, dovendo ricomprendersi tra le scritture contabili disciplinate dagli artt. 2709 e ss. c.c. e tutti i documenti che registrino, in termini quantitativi o monetari, i singoli atti d'impresa ovvero rappresentino la situazione patrimoniale dell'imprenditore ed il risultato economico dell'attività svolta, ed incombendo al contribuente l'onere di fornire la prova contraria (**Sez. T, n. 12680/2018, Triscari, Rv. 648775-01**, fattispecie nella quale, cassando la decisione impugnata, si è ritenuta a tal fine inidonea una perizia di parte).

8. Accertamento sintetico. Ai fini della determinazione del reddito delle persone fisiche, una modalità di accertamento ricorrente è quella della ricostruzione dello stesso in via induttiva, in base ai parametri indicati in regolamenti ministeriali, avendo riguardo alle spese effettuate nel periodo d'imposta dal contribuente in relazione al reddito dichiarato.

A fronte della presunzione di maggior reddito correlata alle spese ed agli incrementi patrimoniali della persona fisica assoggettata all'accertamento, l'art. 38, comma 6, del d.P.R. n. 600 del 1973, consente alla stessa di addurre prova contraria.

Pertanto, in virtù di tale previsione normativa, l'accertamento del reddito con metodo sintetico non impedisce al contribuente di dimostrare, attraverso idonea documentazione, che il maggior reddito determinato o

determinabile sinteticamente è costituito, in tutto o in parte, da redditi esenti o da redditi soggetti a ritenute alla fonte a titolo di imposta, fermo restando che, in conformità allo stesso art. 38, comma 6, del d.P.R. n. 600 del 1973, anche l'entità di tali redditi e la durata del loro possesso devono risultare da idonea documentazione. In sostanza, la prova contraria posta a carico del contribuente non ha per oggetto la mera disponibilità di ulteriori redditi (esenti ovvero soggetti a ritenute alla fonte), in quanto la norma, pur non prevedendo esplicitamente la dimostrazione che detti ulteriori redditi sono stati utilizzati per coprire le spese contestate, tuttavia richiede espressamente una prova documentale su circostanze sintomatiche del fatto che ciò sia accaduto o sia potuto accadere. Come osservato dalla Suprema Corte, infatti, in tal senso va letto lo specifico riferimento alla prova, risultante da idonea documentazione, della entità di tali eventuali ulteriori redditi e della "durata" del relativo possesso, previsione che ha l'indubbia finalità di ancorare a fatti oggettivi, di tipo quantitativo e temporale, la disponibilità di tali redditi per consentire la riferibilità della maggiore capacità contributiva accertata con metodo sintetico in capo al contribuente proprio a tali ulteriori redditi, escludendo quindi che gli stessi siano stati utilizzati per finalità non considerate ai fini dell'accertamento sintetico, quali, ad esempio, un ulteriore investimento finanziario, perché in tal caso essi non sarebbero ovviamente utili a giustificare le spese e/o il tenore di vita accertato, i quali dovrebbero pertanto ascrivere a redditi non dichiarati.

In definitiva, è stato chiarito che la prova contraria a carico del contribuente ha ad oggetto non soltanto la disponibilità di redditi ulteriori rispetto a quelli dichiarati, in quanto esenti o soggetti a ritenute alla fonte, ma anche la documentazione di circostanze sintomatiche che ne denotano l'utilizzo per effettuare le spese contestate e non altre, dovendosi in questo senso intendere il riferimento alla prova della entità di tali eventuali ulteriori redditi e della "durata" del relativo possesso (**Sez. 6-T, n. 7389/2018, Mocci, Rv. 647497-01**).

Tuttavia, in altro recente precedente, in senso almeno in parte difforme, si è ritenuto che, ove il contribuente deduca che la spesa sia il frutto di liberalità o di altra provenienza, pur dovendo la relativa prova essere fornita con la produzione di documenti, dai quali emerga non solo la disponibilità all'interno del nucleo familiare di tali redditi, ma anche l'entità degli stessi e la durata del possesso in capo al contribuente interessato dall'accertamento, lo stesso non è anche tenuto a dimostrare l'impiego di detti redditi per l'effettuazione delle spese contestate, attesa la fungibilità delle diverse fonti di provvista economica (**Sez. 6-T, n. 7757/2018, La Torre, Rv. 647719-01**).

Peraltro, si è osservato che tale onere istruttorio non è eccessivamente oneroso per il contribuente, in quanto la prova da fornire non è tipizzata e può quindi essere offerta con qualsiasi elemento idoneo a fornire adeguata certezza circa la natura non reddituale dell'elemento preso in considerazione. In particolare, si è ritenuto che la prova in questione possa essere resa anche mediante l'esibizione degli estratti dei conti correnti bancari facenti capo al contribuente, idonei a dimostrare l'entità e la durata del possesso dei redditi in esame, atteso che la produzione di documentazione bancaria, in considerazione della natura di estratto di scrittura contabile, fornisce tutte le indicazioni sull'entità dei redditi, sulle date dei movimenti, sull'eventuale addebito di assegni circolari usati per taluni acquisti (**Sez. 6-T, n. 12026/2018, Conti, Rv. 648483-01**).

E' stato inoltre precisato, sotto un distinto profilo, che, ai fini dell'accertamento dei redditi con metodo sintetico, la formale intestazione a terzi dei beni-indice non rende di per sé inoperante la presunzione legale di capacità contributiva, ove la concreta posizione dei terzi intestatari (come il coniuge fiscalmente a carico o una società a base ristretta) consenta di riferire l'effettiva disponibilità di detti beni in capo al contribuente, sul quale incombe, di conseguenza, l'onere della prova contraria dell'inesistenza in concreto dei qualificati vincoli familiari o societari posti a fondamento dell'accertamento presuntivo (**Sez. 6-T, n. 6195/2018, Carbone, Rv. 647326-01**).

Per finalità di completezza, occorre ricordare che l'art. 38 del d.P.R. n. 600 del 1973, nella formulazione originaria, attribuiva all'Ufficio il potere di determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente in relazione ad elementi ed a circostanze di fatto certi, stabilendo con decreto del Ministro per le Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, indici e coefficienti presuntivi di reddito o di maggiore reddito in relazione agli elementi indicativi di capacità contributiva di cui al comma 2 dell'art. 2 dello stesso decreto.

Sulla questione, la Corte di legittimità ha precisato che, poiché la norma non conteneva alcuna previsione in ordine alle modalità di imputazione del reddito accertato in via sintetica sulla base di fatti certi derivanti da spese per incrementi patrimoniali, salva sempre la prova contraria da parte del contribuente, qualunque tipo di imputazione del maggior reddito - ossia al periodo di imposta in cui il "fatto certo" si era verificato, ovvero ai periodi precedenti - poteva ritenersi legittima, senza limitazioni temporali, non potendo esigersi che l'Amministrazione finanziaria fosse tenuta ad applicare retroattivamente la successiva disciplina di favore introdotta dalla l. 30 dicembre 1992, n. 413, che ha previsto il criterio della "spalmatura" su più annualità, in quote costanti,

del recupero del maggior reddito accertato con metodo sintetico (**Sez. T, n. 12281/2018, Condello, Rv. 648372-01**).

Per altro verso, non si può trascurare che il d.l. 12 luglio 2018, n. 87, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161 del 13 luglio 2018, in vigore dal giorno successivo ed in corso di conversione, ha previsto alcune modifiche in tema di accertamento cd. sintetico.

In particolare, è stato stabilito che:

1. All'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, al quinto comma, dopo la parola «biennale» sono inserite le seguenti: «sentiti l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e le associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori per gli aspetti riguardanti la metodica di ricostruzione induttiva del reddito complessivo in base alla capacità di spesa e alla propensione al risparmio dei contribuenti»;

2. E' abrogato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 223 del 25 settembre 2015, con effetto dall'anno di imposta in corso al 31 dicembre 2016.

E' stato precisato, peraltro, che le novità introdotte non trovano applicazione agli inviti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e agli altri atti previsti dall'articolo 38, comma 7, del d.P.R. n. 600 del 1973, per gli anni di imposta fino al 31 dicembre 2015, né, in ogni caso, agli atti già notificati, senza che si faccia luogo al rimborso delle somme corrisposte in eccesso.

9. Accertamento mediante studi di settore. L'accertamento con studi di settore è una forma di accertamento presuntivo fondata sul combinato disposto degli artt. 62-sexies del d.l. 30 agosto 1993, n. 331 e 10 della l. 8 maggio 1998, n. 146, che riconoscono all'Amministrazione finanziaria la possibilità di fondare un accertamento su gravi incongruenze tra quanto dichiarato dal contribuente e quanto dovrebbe essere dichiarato tenendo conto delle condizioni e delle caratteristiche dell'attività svolta.

Gli studi di settore sono strumenti elaborati dal Ministero dell'Economia e modificati periodicamente, che coinvolgono tutti i contribuenti (imprenditori individuali e/o società) di piccole e/o medie dimensioni (con un volume d'affari uguale o inferiore a 7.500.000 €). Tale forma di accertamento è articolata in diverse fasi:

- a) elaborazione ed approvazione degli studi di settore;
- b) compilazione degli studi di settore in fase di dichiarazione;
- c) contraddittorio, nel quale l'Ufficio convoca il contribuente "non congruo", invitandolo ad esporre e documentare i fatti e le circostanze che giustificano lo scostamento;

d) emissione dell'avviso di accertamento, qualora non si pervenga ad un accordo nell'ambito del contraddittorio endoprocedimentale.

A partire dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2017, gli studi di settore sono stati sostituiti dagli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), i quali assegnano un grado di affidabilità fiscale ai contribuenti interessati dalla novità.

Su un piano generale, la Corte di cassazione ha precisato, anche tenendo conto delle evoluzioni normative intervenute nella materia, che l'accertamento tributario standardizzato mediante l'applicazione dei parametri e degli studi di settore costituisce un sistema unitario, frutto di un progressivo affinamento degli strumenti di rilevazione della normale redditività per categorie omogenee di contribuenti, per cui si giustifica l'applicazione retroattiva dello strumento più recente, che prevale rispetto a quello precedente, in quanto più raffinato e più affidabile (Sez. T, n. 23554/2015, Iofrida, Rv. 637453-01, la quale ha ritenuto di conseguenza illegittimo l'atto di rettifica, ai fini IRPEF ed IVA, adottato sulla base dei maggiori ricavi presunti in forza dei parametri di cui agli artt. 39 del d.P.R. n. 600 del 1973, e 3, commi 181 e 184, della l. n. 549 del 1995, vigenti all'epoca dell'accertamento, nonostante la congruità dei ricavi dichiarati dal contribuente rispetto agli studi di settore, previsti dagli artt. 62 bis e 62 sexies del d.l. n. 331 del 1993, conv. in legge n. 427 del 1993, successivamente introdotti).

La procedura di accertamento standardizzato mediante l'applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è per legge determinata dallo scostamento del reddito dichiarato rispetto agli *standards* in sé considerati, ma deriva solo in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente con il contribuente, il quale ha la facoltà di contestare l'applicazione dei parametri provando le circostanze concrete che giustificano lo scostamento della propria posizione reddituale, con ciò costringendo l'ufficio - ove non ritenga attendibili le allegazioni di parte - ad integrare la motivazione dell'atto impositivo indicando le ragioni del suo convincimento (**Sez. T, n. 13908/2018, Catalozzi, Rv. 648860-01**).

Peraltro, proprio in virtù dell'operare del principio del contraddittorio preventivo, nell'ipotesi di avviso di accertamento fondato su studio di settore, l'Amministrazione finanziaria non è tenuta ad allegare all'atto notificato il decreto ministeriale di approvazione del detto studio, in quanto il contribuente è reso edotto degli indici elaborati per la determinazione in via presuntiva del reddito nel corso del necessario contraddittorio procedimentale preventivo all'emissione dell'atto impositivo (**Sez. T, n. 14552/2018, Giordano, Rv. 649012-01**).

Tuttavia, ogni qual volta il contraddittorio sia stato regolarmente attivato ed il contribuente ometta di parteciparvi ovvero si astenga da qualsivoglia attività di allegazione, l'Ufficio non è tenuto ad offrire alcuna ulteriore dimostrazione della pretesa esercitata in ragione del semplice disallineamento del reddito dichiarato rispetto ai menzionati parametri (Sez. T, n. 21754/2017, Tedesco, Rv. 645461-01).

Su un piano più generale, tuttavia, l'esito del contraddittorio preventivo non condiziona l'impugnabilità dell'accertamento, potendo il giudice tributario liberamente valutare tanto l'applicabilità degli *standards* al caso concreto, da dimostrarsi dall'ente impositore, quanto la controprova offerta dal contribuente che, al riguardo, non è vincolato alle eccezioni sollevate nella fase del procedimento amministrativo e dispone della più ampia facoltà, incluso il ricorso a presunzioni semplici, anche se non abbia risposto all'invito al contraddittorio in sede amministrativa, circostanza che, peraltro, può essere valutata dal giudice per il raggiungimento del proprio convincimento (Sez. T, n. 9484/2017, Iannello, Rv. 643770-01).

Occorre peraltro considerare che, in tema di accertamento fondato su parametri e studi di settore, i dati rilevanti sono costituiti esclusivamente, per omogeneità con l'estrapolazione statistica, da ricavi, compensi ed altri corrispettivi inerenti all'attività economica ordinaria, mentre non assumono rilievo le sopravvenienze attive derivanti da eventi economici straordinari e, come tali, estranei alla gestione caratteristica dell'impresa. (Sez. T, n. 7642/2017, Tricomi L., Rv. 643599-01, fattispecie nella quale la Corte ha cassato la decisione impugnata che, con riferimento ad un esercente l'attività di trasporto merci su strada, aveva valutato l'entrata derivante dalla cessione di un contratto di leasing ai fini dell'applicabilità degli studi di settore).

10. Accertamento parziale. L'art. 41-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 stabilisce che *“gli Uffici dell’Agenzia delle Entrate, qualora dagli accessi, ispezioni e verifiche (...) risultino elementi che consentono di stabilire l’esistenza di un reddito non dichiarato o il maggior ammontare di un reddito parzialmente dichiarato che avrebbe dovuto concorrere a formare il reddito imponibile (...), possono limitarsi ad accertare, in base agli elementi predetti, il reddito od il maggior reddito imponibile (...).”*

L'accertamento parziale è, quindi, uno strumento volto a perseguire finalità di sollecita emersione della materia imponibile, nell'ipotesi nella quale le attività istruttorie diano contezza della sussistenza a qualsiasi titolo di attendibili posizioni debitorie e non richiedano, in ragione della loro oggettiva consistenza, l'esercizio di valutazioni ulteriori rispetto al mero recepimento del contenuto della segnalazione della Guardia di finanza, che fornisca elementi idonei a far ritenere la sussistenza di introiti non dichiarati, sicché, nel confronto con gli altri strumenti accertativi, risulta

qualitativamente diverso poiché si vale di una sorta di "automatismo argomentativo", sicché il confezionamento dell'atto risulta possibile sulla base della sola segnalazione, senza necessità ulteriore approfondimento (Sez. T, n. 2633/2016, Scoditti, Rv. 638908-01).

Nella giurisprudenza della Corte di legittimità è stato tuttavia più volte ribadito che l'accertamento parziale, in quanto volto a perseguire finalità di sollecita emersione della materia imponibile, non costituisce un metodo di accertamento autonomo rispetto alle previsioni di cui agli artt. 38 e 39 del d.P.R. n. 600 del 1973 e 54 e 55 del d.P.R. n. 633 del 1972, bensì una modalità procedurale che ne segue le stesse regole, sicché il relativo oggetto non è circoscritto ad alcune categorie di redditi e la prova può essere raggiunta anche in via presuntiva (**Sez. 6-T, n. 8406/2018, Luciotti, Rv. 647574-01**, la quale ha, di conseguenza, ritenuto irrilevante l'erroneo riferimento, nel relativo avviso, all'art. 39 in luogo dell'art. 41-bis del d.P.R. n. 600 del 1973).

10.1. Accertamento integrativo. L'art. 43, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973 precisa che, sino alla scadenza del termine per effettuare l'accertamento, lo stesso può essere integrato o modificato in aumento mediante la notificazione di nuovi avvisi, in base alla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi, che devono essere indicati a pena di nullità negli atti.

Pertanto, presupposto per l'integrazione o modificazione in aumento dell'avviso di accertamento, con la notificazione di nuovi avvisi, è costituito, ex art. 43, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973, dalla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi, sicché gli accertamenti integrativi non possono essere fondati sugli stessi elementi di fatto del precedente o dei precedenti accertamenti, e la conoscenza dei nuovi elementi deve essere avvenuta in epoca successiva a quella in cui l'accertamento originario è stato notificato (Sez. T, n. 26279/2016, Luciotti, Rv. 642357-01, in una fattispecie nella quale è stato conseguentemente ritenuto legittimo l'avviso di accertamento con cui l'Amministrazione finanziaria, annullando e sostituendo un altro avviso precedentemente notificato, aveva rettificato il valore di cessione di un immobile sulla base della sopravvenuta conoscenza di una perizia estimativa dello stesso, depositata in data successiva alla notifica del primo atto impositivo).

Sulla questione è stato precisato dalla Corte di cassazione che costituiscono dati la cui sopravvenuta conoscenza legittima l'integrazione o la modificazione in aumento dell'avviso di accertamento, mediante notificazione di nuovi avvisi, ai sensi dell'art. 43, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973 (e dell'art. 5, del d.P.R. n. 633 del 1972), anche quelli

conosciuti da un ufficio fiscale, ma non ancora in possesso di quello che ha emesso l'avviso di accertamento al momento dell'adozione di esso (**Sez. 6-T, n. 1542/2018, Cirillo E., Rv. 647101-02**). Né osta a tale accertamento integrativo la circostanza che sia stato effettuato un primo accertamento parziale, in quanto si tratta di uno strumento volto a favorire la sollecita emersione della materia imponibile, che non preclude, pertanto, l'esercizio dell'ulteriore azione accertatrice, anche ove definito con adesione (**Sez. 6-T, n. 1542/2018, Cirillo E., Rv. 647101-01**).

11. Avviso di accertamento. Motivazione e sottoscrizione.

Conclusa l'istruttoria, nell'ipotesi di accertamento di un maggior reddito a carico del contribuente rispetto a quello dichiarato, l'Amministrazione finanziaria è tenuta ad emettere l'avviso di accertamento. Occorre infatti considerare che il provvedimento impositivo è un atto vincolato, poiché, stante la riserva di cui all'art. 23 Cost., è la legge a disciplinare compiutamente i presupposti, la misura ed i soggetti passivi dell'obbligazione tributaria.

L'art. 42 del d.P.R. n. 600 del 1973 dispone, per un verso, che l'atto di accertamento deve essere sottoscritto dal capo dell'ufficio o da altro impiegato dall'ufficio da lui delegato e, per un altro, quanto alla motivazione, che lo stesso *“deve recare l'indicazione dell'imponibile o degli imponibili accertati, delle aliquote applicate e delle imposte liquidate, al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute di acconto e dei crediti d'imposta, e deve essere motivato in relazione a quanto stabilito dalle disposizioni di cui ai precedenti articoli che sono state applicate, con distinto riferimento ai singoli redditi delle varie categorie e con la specifica indicazione dei fatti e delle circostanze che giustificano il ricorso a metodi induttivi o sintetici e delle ragioni del mancato riconoscimento di deduzioni e detrazioni.”*

Sia la sottoscrizione che la motivazione dell'avviso di accertamento, precisa il comma 3 della medesima disposizione normativa, sono prescritti a pena di nullità.

Peraltro, l'obbligo di motivare l'avviso di accertamento è stato sancito in via generale anche dall'art. 7 della l. n. 212 del 2000, cd. Statuto del contribuente.

E' consentito, tuttavia, che l'avviso di accertamento sia motivato *per relationem*, ossia mediante il riferimento ad elementi di fatto risultanti da altri atti o documenti, purché, nell'ipotesi di mancata allegazione, nell'atto ne venga riprodotto il contenuto essenziale, allo scopo di consentire al contribuente ed al giudice, in sede di eventuale sindacato giurisdizionale, di individuare i luoghi specifici dell'atto richiamato, la quale si riconduce al principio più generale da ultimo espresso da Sez. 6-T, n. 9323/2017, Iofrida, Rv. 643954-01.

La validità dell'avviso di accertamento motivato *per relationem*, in presenza di tali presupposti, è stata affermata anche con riferimento all'atto motivato mediante il richiamo alle risultanze di un'indagine di mercato (**Sez. T, n. 4396/2018, Sabato, Rv. 647547-01**, la quale, pertanto, non si pone in linea di discontinuità rispetto a Sez. 6-T, n. 25946/2015, Caracciolo, Rv. 638126-01, secondo cui, ai sensi dell'art. 7 della l. n. 212 del 2000, è invalido, per violazione dell'obbligo di motivazione, l'avviso di accertamento relativo all'omessa indicazione nella dichiarazione dei redditi della plusvalenza realizzata per effetto del trasferimento di una licenza taxi, che operi un mero rinvio, per la determinazione del valore accertato, ad "indagini di mercato svolte attraverso vari operatori dell'informazione specializzati nel settore, nonché ad indagini poste da autorevoli quotidiani economici", senza alcuna allegazione o specifica riproduzione dei documenti richiamati, trattandosi di una generica indicazione, che preclude al contribuente di potersene avvalere ai fini difensivi ed al giudice, in sede di eventuale sindacato giurisdizionale, di esaminare il merito della pretesa fiscale).

Su un piano generale, peraltro, la natura impugnatoria del processo tributario non consente la cd. eterointegrazione giudiziale di un atto impositivo lacunoso (**Sez. 6-T, n. 12400/2018, Solaini, Rv. 648519-01**).

Per altro verso, in conformità al principio di effettività della tutela del contribuente, che non può tuttavia correlarsi al mancato rispetto di norme di valenza esclusivamente formale, la Corte di cassazione ha precisato che l'obbligo di motivazione degli atti impositivi, sancito dall'art. 7 del cd. Statuto del contribuente, deve essere interpretato avendo riguardo ai canoni di leale collaborazione e buona fede, espressi dal successivo art. 10, la cui portata va ricostruita alla luce dei principi di solidarietà economica e sociale e di ragionevolezza sanciti, rispettivamente, dagli artt. 2 e 3 Cost., con la conseguenza che sono irrilevanti le violazioni formali che non abbiano arrecato un'effettiva lesione della sfera giuridica del contribuente (**Sez. T, n. 11052/2018, Delli Priscoli, Rv. 648361-01**, fattispecie nella quale erano stati dedotti, senza indicare i conseguenti pregiudizi, l'omessa allegazione del processo verbale di contestazione, già in precedenza notificato, all'atto impugnato e la mancata indicazione nello stesso del responsabile del procedimento).

Come evidenziato, l'art. 42 del d.P.R. n. 600 del 1973 contempla, quale requisito a pena di nullità dell'avviso di accertamento, la sottoscrizione di esso da parte dirigente dell'ufficio ovvero di un funzionario delegato.

A seguito della pronuncia n. 37 del 2015 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 97 Cost., dell'adibizione a posti dirigenziali vacanti di soggetti con mansioni

superiori temporanee senza osservare le regole del concorso, ha assunto grande rilevanza pratica la questione della sottoscrizione dell'avviso di accertamento da parte non già del dirigente preposto dall'Ufficio, quanto di un funzionario delegato.

La Suprema Corte ha chiarito, a riguardo, che l'avviso di accertamento non sottoscritto dal titolare dell'Ufficio è valido ove l'Amministrazione produca, anche in giudizio, l'ordine di servizio recante l'indicazione del nominativo del delegato e dei limiti oggettivi della delega (**Sez. 6-T, n. 5200/2018, Rv. 647281-01**). Più in particolare, secondo l'impostazione della Corte di legittimità non è decisiva la modalità di attribuzione della delega, che può essere conferita o con atto proprio o con ordine di servizio, purché venga indicato, unitamente alle ragioni della stessa (ossia alle cause che ne hanno resa necessaria l'adozione, quali carenza di personale, assenza, vacanza, malattia, etc.) il termine di validità ed il nominativo del soggetto delegato. Peraltro, è stato al contempo precisato, che non è sufficiente, sia per la delega di firma che per quella di funzione, l'indicazione della sola qualifica professionale del dirigente destinatario della delega, senza alcun riferimento nominativo alle generalità di chi effettivamente rivesta tale qualifica, con conseguente illegittimità delle deleghe "impersonali", anche *ratione officii*, che non indichino nominalmente il soggetto delegato, che comporta la nullità dell'atto impositivo. A quest'ultimo riguardo, la Suprema Corte non ha trascurato di osservare che l'art. 4 bis del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, conv. in l. 6 agosto 2015, n. 125, ancorché non applicabile *ratione temporis* alla fattispecie esaminata dalla stessa, disciplina l'istituto della "delega" stabilendo che la medesima debba essere nominativa. In particolare, si è osservato, in motivazione, che la norma prevede in relazione all'esigenza di garantire il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, che i dirigenti delle Agenzie fiscali, per esigenze di funzionalità operativa, possano delegare, previa procedura selettiva con criteri oggettivi e trasparenti, a funzionari della terza area, con un'esperienza professionale di almeno cinque anni nell'area stessa, in numero non superiore a quello dei posti oggetto delle procedure concorsuali indette ai sensi del comma 1 e di quelle già bandite e non annullate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, le funzioni relative agli uffici di cui hanno assunto la direzione interinale e i connessi poteri di adozione di atti, escluse le attribuzioni riservate ad essi per legge, tenendo conto della specificità della preparazione, dell'esperienza professionale e delle capacità richieste a seconda delle diverse tipologie di compiti, nonché della complessità gestionale e della rilevanza funzionale e organizzativa degli uffici interessati (**Sez. T, n. 22803/2015, Chindemi, Rv. 637205-01**).

12. Segue. Termine di decadenza. L'esercizio dell'attività di accertamento mediante l'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento è assoggettato, a garanzia del contribuente, a precisi termini di decadenza.

In particolare, per quanto attiene alle imposte sui redditi, assume rilievo l'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973, in virtù del quale gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione (ovvero del settimo anno successivo nell'ipotesi di omessa presentazione della dichiarazione ovvero di nullità della stessa).

Quanto all'IVA, occorre, invece, avere riguardo all'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 per il quale gli avvisi di accertamento di maggior imponibile devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione ovvero, nell'ipotesi di omessa presentazione della stessa, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo.

Nell'ipotesi di violazione comportante un obbligo di denuncia in sede penale ex art. 331 c.p.p., per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, i predetti termini di decadenza per l'effettuazione dell'attività di accertamento erano raddoppiati, prima degli interventi operati dal d.lgs. 5 agosto 2015, n. 128 e dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208.

Nella vigenza di tale assetto normativo, la giurisprudenza della Corte di legittimità si è univocamente orientata nel senso che il raddoppio dei termini previsto dagli artt. 43, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973 e 57, comma 3, del d.P.R. n. 633 del 1972, presuppone unicamente l'obbligo di denuncia penale, ai sensi dell'art. 331 c.p.p., per uno dei reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, e non anche la sua effettiva presentazione, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 247 del 2011 (Sez. 6-T, n. 11171/2016, Crucitti, Rv. 639877-01).

Tuttavia ai fini del raddoppio dei termini per l'accertamento, il d.lgs. n. 128 del 2015, attuativo della l. 11 marzo 2014, n. 23 (cd. delega fiscale), aveva stabilito che la denuncia da parte dell'Amministrazione finanziaria doveva pervenire necessariamente entro i termini sopra esposti.

Peraltro, il legislatore, con il successivo intervento operato dalla l. n. 208 del 2015, cd. legge di stabilità per l'anno 2016, ha, di fatto, abrogato la disciplina del raddoppio dei termini, con effetto dagli avvisi relativi al periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2016 ed ai periodi successivi, secondo la disciplina transitoria dettata dall'art. 132, comma 1, della medesima legge.

Con riferimento alla richiamata evoluzione normativa, appare ormai incontrovertibile nella giurisprudenza della Corte di cassazione che i termini previsti dall'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973 per l'IRPEF e dall'art. 57 del

d.P.R. n. 633 del 1972 per l'IVA, come modificati dall'art. 37 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv., con modif., in l. 4 agosto 2006, n. 248, sono raddoppiati in presenza di seri indizi di reato che facciano insorgere l'obbligo di presentazione di denuncia penale, anche se questa sia archiviata o presentata oltre i termini di decadenza, senza che, con riguardo agli avvisi di accertamento per i periodi d'imposta precedenti a quello in corso alla data del 31 dicembre 2016, già notificati, incidano le modifiche introdotte dall' art. 1, commi da 130 a 132, della l. n. 208 del 2015, attesa la disposizione transitoria, ivi introdotta, che richiama l'applicazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 128 del 2015, nella parte in cui sono fatti salvi gli effetti degli avvisi già notificati (**Sez. 6-T, n. 11620/2018, Luciotti, Rv. 648527-01**). Tale decisione, in motivazione, riportandosi anche ad altri precedenti, ha chiarito che, invero, non si tratta di raddoppio dei termini in senso proprio, bensì di un nuovo termine di decadenza, applicabile in presenza di seri indizi di reità, ossia di un dato obiettivo che non è lasciato alla discrezionalità del funzionario dell'ufficio tributario ma deve essere accertato dal giudice e che, peraltro, tale raddoppio non è escluso dalla configurabilità di una causa di estinzione del reato come la prescrizione, né dalla intervenuta archiviazione della denuncia, non rilevando né l'esercizio dell'azione penale da parte del p.m., ai sensi dell'articolo 405 c.p.p., mediante la formulazione dell'imputazione, né la successiva emanazione di una sentenza di condanna o di assoluzione da parte del giudice penale, anche in considerazione del doppio binario tra giudizio penale e procedimento e processo tributario (**Sez. 6-T, n. 11620/2018, Luciotti, Rv. 648527-01**, fattispecie nella quale, con riferimento ad un avviso di accertamento emesso e notificato nell'anno 2013, è stata ritenuta indifferente la data in cui viene effettuata la comunicazione di notizia di reato e persino l'omissione di quella comunicazione, perché quello che invece assume rilevanza ai predetti fini è la circostanza che le violazioni tributarie accertate integrino fatti anche penalmente rilevanti).

Tuttavia, il raddoppio dei termini di accertamento non opera con riferimento all'IRAP, trattandosi di un'imposta per la quale non sono previste sanzioni penali (v., in motivazione, **Sez. 6-T, n. 11620/2018, Luciotti, Rv. 648527-01**).

Il termine entro il quale deve essere notificato al contribuente l'atto impositivo costituisce un termine di decadenza, insuscettibile di interruzione, a differenza di quello di prescrizione, ed ai fini del rispetto dello steso assume pertanto rilevanza la data entro la quale l'Amministrazione pone in essere le attività del procedimento notificatorio a proprio carico e non già quella, eventualmente successiva, di consegna dell'atto al contribuente (**Sez. 6-T, n. 9749/2018, Solaini, Rv. 647734-01**, con riguardo ad una fattispecie in tema di ICI). Ne deriva che, rispetto

a tale termine, non trova applicazione il principio di scissione soggettiva nel perfezionamento delle notificazioni.

13. Segue. Notifica. Le modalità di notifica dell'avviso di accertamento sono regolate, in via generale, dall'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973, che si richiama a quelle generali dettate dagli artt. 137 e ss. c.p.c., salve alcune numerose peculiarità indicate di seguito dalla medesima disposizione normativa, inerenti esclusivamente la notifica degli atti impositivi.

Occorre premettere che, a differenza di quella parte della dottrina che era incline ad attribuire valenza costitutiva alla notifica dell'avviso di accertamento, la notificazione dell'atto impositivo non è considerata nella giurisprudenza della Corte di cassazione un requisito di validità, ma solo una condizione integrativa dell'efficacia dello stesso, sicché l'inesistenza della notifica non determina in via automatica anche quella dell'atto, se di questo il contribuente ha avuto piena conoscenza entro i termini di decadenza di legge (**Sez. 6-T, n. 2203/2018, Carbone, Rv. 647106-01**).

In linea generale, in omaggio alla giurisprudenza della Suprema Corte, la notificazione degli avvisi e degli atti tributari impositivi deve essere eseguita ai sensi dell'art. 140 c.c. solo ove sia nota la residenza o l'indirizzo del destinatario che, per temporanea irreperibilità, non sia stato rinvenuto al momento della consegna dell'atto, mentre va effettuata ex art. 60, lett. e), del d.P.R. n. 600 del 1973 quando il notificatore non reperisca il contribuente perché trasferitosi in luogo sconosciuto, purché abbia accertato, previe ricerche, attestate nella relata, che il trasferimento non sia consistito nel mero mutamento di indirizzo nell'ambito dello stesso comune del domicilio fiscale (**Sez. 6-T, n. 6788/2017, Iofrida, Rv. 643482-01**).

Sotto quest'ultimo profilo, si è osservato che assume particolare rilievo la circostanza che, per le ipotesi di cd. irreperibilità relativa, correlata al trasferimento nell'ambito dello stesso Comune, disciplinate dall'art. 60, comma 1, lett. e), del d.P.R. n. 600 del 1973, la notifica si perfeziona con il compimento delle attività stabilite dall'art. 140 c.p.c., occorrendo, oltre al deposito di copia dell'atto nella casa del comune in cui la notificazione deve eseguirsi, all'affissione dell'avviso di deposito alla porta dell'abitazione o ufficio o azienda del destinatario anche la comunicazione con raccomandata con avviso di ricevimento dell'avvenuto deposito nella casa comunale dell'atto e il ricevimento della raccomandata informativa — ovvero il decorso del termine di dieci giorni dalla spedizione della detta raccomandata. Diversamente, nelle ipotesi di cd. irreperibilità assoluta correlata al trasferimento del contribuente in un comune diverso da quello in cui aveva il domicilio fiscale, l'art. 60, comma

1, lett. e), del d.P.R. n. 600 del 1973, richiede, oltre al deposito dell'atto nella casa comunale, l'affissione dell'avviso nell'albo ed il decorso del termine di otto giorni dalla data di affissione (v., in motivazione, **Sez. 6-T, n. 2877/2018, Conti, Rv. 647109-01**).

Occorre peraltro ricordare che la Corte di legittimità, affrontando il tema delle modalità che il messo notificatore o ufficiale giudiziario devono seguire per attivare in modo rituale il meccanismo notificatorio di cui alla lett. e) dell'art. 60, comma 1, del d.P.R. n. 600 del 1973, in caso di irreperibilità assoluta del contribuente, ha ritenuto che il messo notificatore, prima di procedere alla notifica, deve effettuare nel Comune del domicilio fiscale dello stesso le ricerche volte a verificare la sussistenza dei presupposti per operare la scelta, tra le due citate possibili opzioni, del procedimento notificatorio onde accertare che il mancato rinvenimento del destinatario dell'atto sia dovuto ad irreperibilità relativa ovvero ad irreperibilità assoluta in quanto nel Comune, già sede del domicilio fiscale, il contribuente non ha più né abitazione, né ufficio o azienda e, quindi, mancano dati ed elementi, oggettivamente idonei, per notificare altrimenti l'atto. In sostanza, il messo o l'ufficiale giudiziario che procedono alla notifica devono pervenire all'accertamento del trasferimento del destinatario in luogo sconosciuto dopo aver effettuato ricerche nel Comune dov'è situato il domicilio fiscale del contribuente, per verificare che il suddetto trasferimento non si sia risolto in un mero mutamento di indirizzo nell'ambito dello stesso Comune. Con riferimento alla previa acquisizione di notizie e/o al previo espletamento delle ricerche, nessuna norma prescrive quali attività devono esattamente essere a tal fine compiute né con quali espressioni verbali ed in quale contesto documentale deve essere espresso il risultato di tali ricerche, purché emerga chiaramente che le ricerche sono state effettuate, che sono attribuibili al messo notificatore e riferibili alla notifica in esame. Pertanto, in definitiva, in tema di notificazione degli atti impositivi, prima di effettuare la notifica secondo le modalità previste dall'art. 60, comma 1, lett. e), del d.P.R. n. 600 del 1973, in luogo di quella ex art. 140 c.p.c., il messo notificatore o l'ufficiale giudiziario devono svolgere ricerche volte a verificare l'irreperibilità assoluta del contribuente, ossia che quest'ultimo non abbia più né l'abitazione né l'ufficio o l'azienda nel Comune già sede del proprio domicilio fiscale (**Sez. 6-T, n. 2877/2018, Conti, Rv. 647109-01**).

La Corte di cassazione ha inoltre recentemente evidenziato - premesso che la sentenza della Corte costituzionale n. 366 del 2007, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 58, commi 1 e 2, e 60, comma 1, lett. c), e) ed f), del d.P.R. n. 600 del 1973, nella parte in cui escludevano l'applicazione dell'art. 142 c.p.c. in caso di notificazione

dell'avviso di accertamento a soggetti residenti all'estero, iscritti all'A.I.R.E., ha valenza retroattiva - che ciò implica la nullità anche della notificazione eseguita in precedenza, senza che il rapporto giuridico possa ritenersi "esaurito" per il decorso dei termini per proporre ricorso contro l'atto di accertamento, impugnabile dal contribuente unitamente alla cartella di pagamento, facendo valere proprio il vizio della notifica dell'atto presupposto, come si desume dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (**Sez. T, n. 618/2018, Rocchi, Rv. 646806-01**).

Nell'ipotesi di decesso del contribuente, l'art. 65 del d.P.R. n. 600 del 1973, premesso al comma 1 che gli eredi rispondono in solido delle obbligazioni tributarie il cui presupposto si è verificato anteriormente alla morte del dante causa, precisa in quello successivo che gli stessi devono comunicare all'ufficio delle imposte del domicilio fiscale del dante causa le proprie generalità e il proprio domicilio fiscale.

L'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 65, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973 è volto a consentire agli uffici finanziari di azionare direttamente nei confronti degli eredi le obbligazioni tributarie il cui presupposto si è verificato anteriormente alla morte del contribuente. Pertanto se la comunicazione viene effettuata, l'avviso di accertamento va notificato personalmente e nominativamente agli eredi nel domicilio fiscale da loro indicato, mentre, se essa non viene effettuata, gli uffici possono intestare l'atto al dante causa e notificarlo presso l'ultimo domicilio dello stesso, nei confronti degli eredi collettivamente ed impersonalmente; tale procedimento di notificazione, la cui inosservanza comporta la nullità assoluta ed insanabile della notifica e dell'avviso, presuppone tuttavia che l'Amministrazione abbia comunque acquisito la notizia della morte del contribuente, non sussistendo altrimenti la giuridica possibilità di procedere alla notifica impersonale prevista dalla legge (**Sez. T, n. 973/2018, De Masi, Rv. 646694-01**). Ne deriva che, ove il destinatario sia deceduto e gli eredi non abbiano provveduto alla comunicazione prescritta dall'art. 65, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973, è nulla la notificazione nei confronti del defunto eseguita ai sensi dell'art. 140 c.p.c., non essendo la morte del destinatario equiparabile all'irreperibilità dello stesso (**Sez. T, n. 5747/2018, De Masi, Rv. 647253-01**, fattispecie nella quale è stata pertanto confermata la decisione impugnata che aveva annullato un avviso di liquidazione emesso sulla base di un presupposto atto di accertamento la cui notificazione era stata effettuata, a norma degli artt. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 e 140 c.p.c., nei confronti del destinatario defunto, nonostante l'accertamento di tale evento da parte del messo notificatore).

Su un piano generale, non può tuttavia trascurarsi la fondamentale evoluzione della giurisprudenza della Sezione Tributaria della Corte di

cassazione nel senso che il vizio di nullità della notificazione dell'atto impositivo deve considerarsi sanato per raggiungimento dello scopo, ex art. 156, comma 3, c.p.c., qualora lo stesso non abbia arrecato alcun pregiudizio al diritto di difesa del contribuente, come attestato, ad esempio, dalla contestazione dell'atto nel merito da parte dello stesso (v., da ultimo, **Sez. T, n. 11043/2018, Venegoni, Rv. 648360-01**).

14. Autotutela dell'Amministrazione finanziaria. In linea generale, l'autotutela è l'istituto giuridico che riconosce all'Amministrazione Finanziaria il potere di annullare, revocare, modificare o sostituire un proprio atto, che a seguito di un'attività di riesame risulta illegittimo o infondato.

Gli atti suscettibili di autotutela sono tutti quelli che possono incidere negativamente sulla sfera giuridica del contribuente, da quelli autonomamente impugnabili, come quelli indicati nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 (ad esempio, avviso d'accertamento, avviso di liquidazione, cartella di pagamento ecc.) o ad essi assimilabili per funzione o natura a quelli impugnabili in via congiunta con l'atto successivo autonomamente impugnabile (ad esempio, processo verbale di constatazione ed il successivo avviso di accertamento).

L'istituto dell'autotutela è stato introdotto nel sistema tributario dall'art. 68 del d.P.R. n. 287 del 1992, abrogato in seguito dal d.P.R. n. 107 del 2001, il quale ha riconosciuto all'Amministrazione Finanziaria la possibilità di riesaminare gli atti tributari che risultano viziati nella legittimità o nella fondatezza, anche quando:

l'atto è divenuto definitivo per decorrenza dei termini di impugnazione;

vi è pendenza di giudizio;

il ricorso presentato è respinto con sentenza passata in giudicato per motivi di ordine formale (improcedibilità, irricevibilità, inammissibilità);

al fine di ristabilire un corretto rapporto con il contribuente, il quale non può essere chiamato al pagamento di tributi che non siano rigorosamente previsti dalla legge e che non tengano conto della sua capacità contributiva.

Unico limite posto all'esercizio di tale potere è costituito dal giudicato sostanziale in quanto entra nel merito della pretesa dell'atto.

In tema di accertamento tributario, il potere di autotutela dell'Amministrazione, espressamente riconosciuto dall'art. 2-quater, comma 1, del d.l. 30 settembre 1994, n. 564, conv., con modif., in l. 30 novembre 1994, n. 656, ha carattere generale e, pertanto, può essere legittimamente esercitato, ove non si sia formato il giudicato sull'atto oggetto dello stesso e non sia decorso il termine di decadenza, fissato dalle

singole leggi di imposta, per l'emissione dell'avviso di accertamento (cfr. **Sez. T, n. 7033/2018, Dell'Orfano, Rv. 647491-01**, in una fattispecie nella quale la decisione impugnata che aveva ritenuto legittima l'emanazione da parte dell'Ufficio di un nuovo avviso di accertamento, sostitutivo di quello già precedentemente notificato al contribuente ed annullato in sede di autotutela, perché privo di motivazione).

Peraltro, l'esercizio del potere di autotutela non implica la consumazione del potere impositivo, sicché, rimosso con effetti *ex tunc* l'atto di accertamento illegittimo o infondato, l'Amministrazione finanziaria è tenuta all'esercizio della potestà impositiva, ove ne sussistano i presupposti, incontrando i soli limiti dell'avvenuta formazione del giudicato e del decorso del termine di decadenza fissato per l'accertamento, senza necessità di notificare nuovamente il processo verbale di contestazione (**Sez. 6-T, n. 11579/2018, Mocci, Rv. 648526-01**).

CAPITOLO V

ACCERTAMENTO CON ADESIONE

(di Fabio Antezza)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo di riferimento e la sua ventennale evoluzione. – 3. La natura giuridica (talune conseguenze). – 4. L'effetto della non impugnabilità dell'accertamento e le istanze di rimborso. – 5. L'effetto sull'esercizio dell'ulteriore azione accertatrice. – 6. Il contraddittorio endoprocedimentale. – 7. La produzione degli effetti.

1. Premessa. Il legislatore delegato, col d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218, ha attuato una revisione organica dell'istituto dell'accertamento con adesione, già introdotto con il d.l. 30 settembre 1994, n. 564 (conv., con modif., dalla l. 30 novembre 1994, n. 656).

In questi termini si è espressa la giurisprudenza (anche costituzionale), individuando la relativa *ratio* nella prevenzione del contenzioso (con evidente funzione deflattiva), mediante l'introduzione di una nuova disciplina generale delle modalità per la definizione delle pendenze tributarie, in particolare generalizzando la portata dei precedenti interventi normativi in termini tanto oggettivi quanto soggettivi.

Per Corte cost., n. 140/2011 (come per la precedente Corte cost., n. 452/1998), difatti, proprio alla detta funzione si riconnettono la riduzione (rispetto al minimo previsto per legge) delle sanzioni (artt. 2, comma 5, e 3, comma 3, del d.lgs. n. 218) ed effetti sul piano penale.

Medesima *ratio* deflattiva ha l'istituto dell'acquiescenza, anche esso disciplinato dal d.lgs. n. 218 del 1997 (art. 15), come ribadito da **Sez. T, n. 11497/2018, Delli Priscoli, Rv. 648024-01**, per la quale esso può operare, proprio in ragione della detta finalità, anche in relazione ad addebiti dotati di autonoma rilevanza, ancorché ricompresi in un unico avviso di accertamento. La scelta discrezionale dell'Amministrazione finanziaria circa la pluralità di addebiti in unico atto di accertamento non può difatti precludere al contribuente la possibilità di agire dinanzi al giudice tributario per contestarne alcuni ed al tempo stesso di accedere, per altri, all'istituto di carattere premiale di cui al citato art. 15.

Nel corso del periodo in esame, la S.C. è intervenuta su questioni inerenti la natura giuridica dell'accertamento con adesione (ed annesse conseguenze) circa l'effetto della non impugnabilità del relativo atto (anche mediante istanze di rimborso) e quello dei limiti alla ulteriore azione

accertatrice da parte dell'Amministrazione finanziaria, oltre che in ordine a profili relativi al contraddittorio endoprocedimentale.

2. Il quadro normativo di riferimento e la sua ventennale evoluzione. L'art. 3, comma 120, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, delegò il governo ad emanare uno o più decreti legislativi finalizzati alla semplificazione ed all'ampliamento dell'ambito applicativo dell'accertamento con adesione, sia nel comparto delle imposte sui redditi sia in quello delle imposte indirette, con conseguente revisione anche della conciliazione giudiziale. Tale delega fu attuata con l'emanazione del d.lgs. n. 218 del 1997, successivamente modificato più volte. La relativa disciplina della c.d. «acquiescenza» (di cui all'art. 15) fu modificata dall'art. 21, comma 22, della l. 22 dicembre 1997, n. 449, che omogeneizzò le procedure di versamento delle somme dovute a titolo di sanzione in caso di omessa impugnazione (con modalità di cui al d.m. 11 settembre 1997).

La possibilità per Province e Comuni di prevedere, per i tributi propri, l'introduzione dell'istituto dell'accertamento con adesione, sulla base dei criteri di cui al citato d.lgs. n. 218 del 1997, fu invece prevista dall'art. 50 della l. n. 449 del 1997, mentre il collegamento tra accertamento con adesione e «studi di settore» venne realizzato dalla l. 21 novembre 2000, n. 342. Successivamente, la l. 18 ottobre 2001, n. 383, apportò integrazioni circa l'istanza del contribuente di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 218 del 1997.

Dal 2002 al 2008 si susseguirono ulteriori modifiche ed integrazioni.

In particolare, l'art. 10, comma 1, della l. n. 383 del 2001, consentì al contribuente di farsi rappresentare, in seno al procedimento di accertamento con adesione, da un procuratore munito di procura speciale, nelle forme previste dall'art. 63 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. Per il caso di rateizzazione, l'art. 1, comma 125, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, prevede idonea garanzia mediante polizza fideiussoria o fideiussione bancaria, ovvero rilasciata dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi (Confidi) iscritti negli appositi elenchi previsti dal d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385. Fu altresì prevista l'iscrizione a ruolo a titolo definitivo delle somme dovute in ragione dell'accertamento con adesione (art. 83, comma 18, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv., con modif., dalla l. 6 agosto 2008, n. 133).

All'interno del d.lgs. n. 218 del 1997 fu poi inserito, dal citato d.l. n. 112 del 2008, l'art. 5-*bis*, in tema di accertamento con adesione al processo verbale di constatazione, successivamente abrogato, dall'art. 1, comma 637, lett. c), n. 2), della l. 23 dicembre 2014, n. 190, pur continuando ad applicarsi la relativa disciplina per i verbali di constatazione consegnati entro il 31 dicembre 2015.

Ulteriori interventi normativi si sono susseguiti sino all'ultimo del 2017.

In particolare, per le sanzioni per violazioni dei tributi oggetto di adesione, a decorrere dall'1 febbraio 2011, fu prevista l'applicazione nella misura di un terzo del minimo (in luogo della precedente misura di un quarto), in forza dell'art. 1, comma 18, lett. *a*) e *b*), della l. 13 dicembre 2010, n. 220, mentre per le adesioni perfezionate dal 7 luglio 2010 il pagamento rateale delle somme liquidate con l'atto di adesione non fu più subordinato alla prestazione di alcuna garanzia (ex art. 23, commi 17, 18 e 20 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv., con modif., dalla l. 15 luglio 2011, n. 111).

Con l'art. 25 d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158, fu altresì previsto il diritto del contribuente di chiedere la deduzione delle perdite relative al periodo d'imposta oggetto di accertamento dai maggiori imponibili accertati.

In forza dell'art. 1-*bis* del d.l. 24 aprile 2017 (conv., con modif., dalla l. 21 giugno 2017, n. 96) l'accertamento con adesione è infine compatibile con la «procedura di cooperazione e collaborazione rafforzata», ancorché con adattamenti normativamente previsti. Nel caso di constatazione di una stabile organizzazione nel territorio dello Stato (ai sensi e per gli effetti del citato art. 1-*bis*), per i periodi di imposta per i quali siano scaduti i termini di presentazione delle dichiarazioni, il competente Ufficio dell'Agenzia delle entrate difatti invita il contribuente a definire, in contraddittorio, i debiti della stabile organizzazione ex art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 218 del 1997. All'esito della definizione della procedura di accertamento in oggetto, mediante versamento delle somme dovute ex art. 8 del citato d.lgs. n. 218 del 1997 (ancorché con riduzione a tre del numero di rate), le relative sanzioni amministrative di cui all'art. 2, comma 5, del medesimo decreto, sono ridotte alla metà, ed alla completa estinzione del relativo debito tributario (compresi interessi e sanzioni amministrative) consegue infine la non punibilità per il reato di cui all'art. 5 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74. Questi ultimi effetti non si realizzano però in caso di mancata sottoscrizione dell'accertamento con adesione ovvero di omesso o parziale versamento delle somme dovute.

3. La natura giuridica (talune conseguenze). In merito alla natura giuridica dell'istituto in esame dal panorama giurisprudenziale emergono posizioni talvolta oscillanti (anche con diverse gradazioni) tra le differenti tesi della natura contrattuale (in particolare transattiva) e quella dell'atto di accertamento (anche se caratterizzato dall'adesione del contribuente).

In proposito appare significativa, nel periodo in esame, **Sez. T, n. 13907/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 648859-01**, per la quale l'atto di accertamento con adesione non ha natura negoziale o transattiva, non potendo l'Amministrazione finanziaria negoziare la pretesa tributaria, bensì unilaterale quale espressione del potere potestativo impositivo. Sicché, l'avvenuta formulazione di una proposta di accertamento con adesione non determina *ex se* il disconoscimento della consistenza probatoria conseguente all'accertamento né comporta rinuncia a far valere la pretesa tributaria.

Sotto tale ultimo profilo, già Sez. T., n. 9659/2017, Luciotti, Rv. 643924-01, aveva chiarito che il verbale di constatazione di mancato accordo, intervenuto nel procedimento di definizione mediante adesione (nella specie, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 218 del 1997), implica la mera presa d'atto del mancato raggiungimento dell'accordo tra contribuente ed ufficio finanziario, e non, invece, la rinuncia, da parte di quest'ultimo, a far valere le pretese tributarie contestate.

Dall'evidenziata natura dell'accertamento con adesione, la citata **Sez. T, n. 13907/2018**, ha fatto discendere, in particolare, che in caso di mancata adesione contribuente e Amministrazione finanziaria semplicemente non hanno concordato nella determinazione della pretesa tributaria, alla luce dei complessivi elementi emersi nel contraddittorio, con la conseguenza che l'ufficio, in tale evenienza, legittimamente notifica l'avviso di accertamento. Il relativo contenuto deve però comunque tenere necessariamente conto degli eventuali chiarimenti e prove fornite dal contribuente, con una conseguente eventuale rideterminazione più favorevole dei maggiori ricavi.

Nello stesso periodo preso in considerazione ai fini della presente rassegna la Suprema Corte, riferendosi a quello professionale, ha ritenuto «fittizio» il reddito conseguente alla «definizione concordata della vertenza tributaria» mediante accertamento con adesione.

In particolare, **Sez. L, n. 5380/2018, D'Antonio, Rv. 647482-01**, ancorché in tema di previdenza forense, ha difatti statuito che ai fini della determinazione dell'entità del trattamento di pensione di vecchiaia, erogato a favore degli avvocati e procuratori, rileva – secondo la disciplina posta dalla l. 20 settembre 1980, n. 576 – il reddito professionale dichiarato ai fini fiscali e non già quello definito per effetto del cd. accertamento con adesione di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 218 del 1997, dovendosi avere riguardo al reddito professionale effettivo e non a quello fittizio conseguente alla definizione mediante accertamento con adesione.

La motivazione posta a fondamento della predetta decisione non si correla alla natura giuridica dell'accertamento con adesione, bensì al disposto dello stesso art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 218 del 1997, per il quale

l'accertamento con adesione non rileva ai fini extratributari, fatta eccezione per i contributi previdenziali e assistenziali, la cui base imponibile è riconducibile a quella delle imposte sui redditi. La norma di cui innanzi deve essere però rapportata con la citata disciplina specifica di cui alla della l. n. 576 del 1980, che, ai fini del trattamento pensionistico in oggetto, fa riferimento al reddito «dichiarato» e non al quello «concordato».

4. L'effetto della non impugnabilità dell'accertamento e le istanze di rimborso. Ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 3, comma 4, del d.lgs. n. 218 del 1997, rispettivamente per le imposte dirette e per l'IVA e per le altre imposte indirette, l'accertamento definito con adesione non è soggetto ad impugnazione, non è integrabile o modificabile da parte dell'Ufficio, fatto salvo, limitatamente alle imposte di cui al citato art. 2, l'esercizio dell'ulteriore azione accertatrice (nelle ipotesi indicate nel comma 4 dello stesso articolo).

Sulla questione, anche nel corso del periodo esaminato, la Corte di legittimità è stata chiamata a risolvere la problematica se, in caso di accertamento con adesione, con definizione perfezionata mediante il versamento delle somme dovute, ex artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 218 del 1997, il contribuente conservi la facoltà di proporre istanza di rimborso di quanto a suo avviso versato in eccesso per un errore che avrebbe viziato (ex art. 1427 c.c.) la volontà manifestata con l'istanza di adesione e la successiva sottoscrizione dell'atto (se ritenuto di natura negoziale).

A riguardo, **Sez. T, n. 13129/2018, De Masi, Rv. 648473-01**, confermando un orientamento già affermato in sede di legittimità, ha fornito risposta negativa, non essendo l'accertamento con adesione soggetto ad impugnazione, in forza dei citati artt. 2 e 3. Il fatto che sia preclusa ogni impugnazione, per ogni causa, necessariamente comporta l'ovvia conseguenza dell'improponibilità di istanze di rimborso di quanto versato a perfezionamento dell'accordo, le quali non costituirebbero altro che una surrettizia forma di impugnazione di quest'ultimo, che deve ritenersi intangibile, in conformità alla *ratio* dell'istituto, connotata, a fronte dell'effetto premiale per il contribuente, dall'interesse pubblico all'immediata acquisizione delle somme risultanti dall'accordo. Con detta istanza si finirebbe infatti col mettere in discussione la sussistenza o la misura dell'obbligazione fiscale interessata dall'intervenuta adesione, laddove le relative somme, una volta versate, non possono più essere messe in discussione attraverso richieste di rimborso, con l'ulteriore effetto della deflazione del contenzioso (conf., *ex plurimis*, Sez. T, n. 20732/2010, Virgilio, Rv. 614691-01, e la successiva Sez. T, n. 29587/2012, Caracciolo, Rv. 621037-01; rilevano, altresì, Sez. T, n.

10086/2009, Magno, Rv. 607936-01, e Sez. T, n. 18962/2005, Ebner, Rv. 584594-01, la quale, emessa con riferimento ad IRPEG ed ILOR, ha evidenziato che il reddito definito con adesione non può successivamente essere mai rimesso in discussione, in forza dell'impossibilità di alterazione della misura della base imponibile concordata tra le parti, non potendo quindi essere formulate istanze di rimborso afferenti l'annualità definita).

5. L'effetto sull'esercizio dell'ulteriore azione accertatrice. In forza della preesistente disciplina, ex art. 2-*bis* del d.l. 30 settembre 1994, n. 564, aggiunto dalla legge di conversione e poi modificato dall'art. 1 del d.l. 26 settembre 1995, n. 403, conv. dalla l. 20 novembre 1995, n. 495, norma poi trasfusa nell'art. 3, comma 2, del detto d.l. n. 564 del 1994, era espressamente esclusa ogni forma di ulteriore azione accertatrice successiva all'intervenuto accertamento con adesione.

Solo la normativa del 1997 ha invece previsto, in deroga al ribadito divieto di integrazione di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 218 del 1997, che la definizione mediante accertamento con adesione non esclude l'esercizio dell'ulteriore azione accertatrice nei casi di cui al successivo comma 4 (quindi solo in materia di imposte sui redditi e di IVA). Tale disposizione (al pari di quelle di cui ai precedenti commi e del successivo comma 5) si applica anche in relazione ai periodi d'imposta per i quali era applicabile la definizione ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 564 del 1994.

Sebbene non soggetto ad impugnazione e non integrabile o modificabile da parte dell'Ufficio, l'accertamento così definito è quindi suscettibile di ulteriore azione accertatrice ma solo nei casi indicati dal citato art. 2 e, comunque, sempre nel rispetto dei termini previsti dall'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973 (per le imposte sui redditi) e dall'art. 57 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (per l'IVA).

In particolare, l'ulteriore esercizio dell'azione accertatrice è legittimo:

a) se sopravviene la conoscenza di nuovi elementi, in base ai quali è possibile accertare un maggior reddito, superiore al cinquanta per cento del reddito definito e comunque non inferiore ad euro 77.468,53;

b) se la definizione riguarda accertamenti parziali;

c) se la definizione riguarda i redditi derivanti da partecipazione nelle società o nelle associazioni indicate nell'art. 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (T.U. delle imposte sui redditi), ovvero in aziende coniugali non gestite in forma societaria;

d) se l'azione accertatrice è esercitata nei confronti delle società o associazioni o dell'azienda coniugale di cui alla lettera *c)*, alle quali partecipa il contribuente nei cui riguardi è intervenuta la definizione.

Proprio muovendo dall'interpretazione della richiamata normativa, **Sez. 6-T, n. 1542/2018, Cirillo E., Rv. 647101-01**, in tema di accertamento delle imposte sui redditi, ha chiarito che costituiscono dati la cui sopravvenuta conoscenza consente l'integrazione o la modificazione dell'avviso di accertamento, ai sensi dell'art. 43, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973, anche quelli noti ad un ufficio fiscale ma non ancora in possesso di quello che ha emesso l'atto al momento dell'adozione dello stesso, senza che assuma rilevanza in senso contrario né l'art. 22 del medesimo decreto, che pone solo un dovere di reciproca collaborazione tra uffici finanziari e Guardia di finanza, né la circostanza che sia stato effettuato un primo accertamento parziale, in ragione tanto della finalità della detta tipologia di accertamento quanto della disciplina di cui al d.lgs. n. 218 del 1997.

Circa le argomentazioni che muovono dalla finalità dell'accertamento parziale, la S.C. ha chiarito che esso, ex art 41-bis del d.P.R. n. 600 del 1973 (ed art. 54 del d.P.R. n. 633 del 1972), è solo uno strumento diretto a perseguire finalità di sollecita emersione della materia imponibile, ove le attività istruttorie diano contezza della sussistenza, a qualsiasi titolo, di attendibili posizioni debitorie e non richiedano, in ragione della loro oggettiva consistenza, l'esercizio di valutazioni ulteriori rispetto al mero recepimento del contenuto della segnalazione ricevuta dall'Ufficio procedente.

La Corte di cassazione ha inoltre evidenziato la circostanza per la quale, proprio ex art. 2, comma 4, lett. b), del d.lgs. n. 218 del 1997, tale tipologia di accertamento (cioè quello parziale) non preclude l'ulteriore azione accertatrice anche ove definito con adesione.

6. Il contraddittorio endoprocedimentale. Il contribuente nei confronti del quale siano stati effettuati accessi, ispezioni e verifiche finalizzati all'accertamento dell'imposta sui redditi o dell'IVA, può chiedere all'Ufficio la formulazione della proposta di accertamento ai fini dell'eventuale definizione con le forme del procedimento in esame (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 218 del 1997).

Anteriormente all'impugnazione dell'atto innanzi al giudice tributario, può altresì chiederne la definizione con le forme dell'accertamento con adesione il contribuente nei cui confronti sia stato notificato avviso di accertamento o di rettifica non preceduto dall'invito di definizione mediante adesione (art. 6, comma 2, del medesimo decreto).

L'istanza di definizione con le forme dell'accertamento con adesione, *ex lege*, sospende, per un periodo di novanta giorni, il termine di decadenza previsto per l'impugnazione dell'avviso di accertamento o di rettifica e quello per il pagamento dell'IVA accertata. L'iscrizione a titolo provvisorio nei ruoli delle imposte accertate dall'Ufficio può invece essere

effettuata, sempre che ne ricorrano i relativi presupposti, solo successivamente alla scadenza del detto termine di sospensione. Tanto statuisce il comma 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 218, il quale prosegue prevedendo che l'impugnazione dell'atto comporti rinuncia all'istanza di definizione con le forme dell'accertamento con adesione.

Attivata la procedura di cui all'indicato art. 6, comma 2, entro quindici giorni l'Ufficio formula al contribuente l'invito a comparire ed all'atto del perfezionamento della definizione l'avviso di accertamento o di rettifica originario perde efficacia (art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 218). Analogamente, circa l'invito a comparire, dispone poi l'art. 12 del medesimo decreto con riferimento all'istanza del contribuente di accertamento con adesione con riferimento ad imposte diverse da quelle sui redditi e dell'IVA.

Proprio circa gli effetti del mancato invito a comparire e quindi in tema di rispetto del contraddittorio endoprocedimentale, si segnala, nel periodo in considerazione, **Sez. T, n. 474/2018, Arioli, Rv. 646691-01**, la quale, ribadendo quanto già statuito da Sez. U, n. 3676/2010, Botta, Rv. 611633-01, ha ritenuto che esso non comporti nullità del procedimento di accertamento adottato dagli Uffici, non essendo tale sanzione prevista per legge.

Sempre in merito al contraddittorio endoprocedimentale occorre segnalare **Sez. T, n. 4581/2018, Scarano, Rv. 647245-01**, per la quale, in tema di IVA, l'Ufficio finanziario può legittimamente utilizzare ai fini di accertamento le risultanze dei conti correnti bancari e i dati derivanti da altri rapporti ed operazioni intercorsi tra la banca ed il contribuente, anche in assenza di preventivo interpellato dello stesso, non imposto da alcuna norma e la cui mancanza non determina una lesione del diritto di difesa. Tale pronuncia è stata argomentata avendo riguardo alla possibilità per il contribuente di azionare un procedimento contenzioso ma anche di attivare la procedura di definizione con adesione, nell'ambito della quale, oltre a beneficiare della sospensione dei termini di impugnazione, di pagamento e di iscrizione a ruolo dell'imposta, ha la possibilità di fornire all'Amministrazione finanziaria dati ed informazioni per sollecitare un intervento in autotutela (si veda, in senso conforme, Sez. T, n. 25765/2014, Scoditti, Rv. 633969-01).

7. La produzione degli effetti. Entro venti giorni dalla redazione dell'accordo di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 218 del 1997, deve essere eseguito, ai fini del perfezionamento della procedura di definizione, il versamento delle somme dovute per effetto dell'accertamento con adesione ovvero, in caso di versamento rateale, il versamento della prima rata (commi 1 e 2, art. 8 dec. *cit.*). Entro i successivi dieci giorni il contribuente è tenuto a far

pervenire la quietanza dell'avvenuto pagamento all'Ufficio, il quale gli rilascia quietanza dell'avvenuto pagamento oltre che copia dell'atto di accertamento con adesione (comma 3 del citato art. 8).

In ragione delle disposizioni di cui innanzi, circa la redazione dell'accordo ed il perfezionamento della definizione mediante accertamento con adesione, si è posta la questione della rilevanza dell'adesione formalizzata, ex art 7 cit., ma non seguita dal pagamento di cui ai successivi artt. 8 e 9 (c.d. «adesione formalizzata ma non perfezionata»).

A riguardo, **Sez. T, n. 13143/2018, De Masi, Rv. 648669-01**, ha ribadito che, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 218 del 1997, il pagamento della prima rata e la prestazione della garanzia non costituiscono mera modalità di esecuzione della procedura bensì presupposto fondamentale ed imprescindibile di efficacia della stessa. Sicché, quando sia stata omessa la prestazione della garanzia prevista dalla legge (ovviamente fino a quando essa era normativamente prevista), in caso di pagamento rateale, i futuri pagamenti non possono essere rimessi alla sola diligenza del debitore, per cui la procedura non può dirsi perfezionata e permane, nella sua integrità, l'originaria pretesa tributaria oggetto di accertamento, da impugnare in via autonoma.

Negli stessi termini, circa la produzione degli effetti della «conciliazione» solo in seguito al perfezionamento, si era espressa Sez. T, n. 13750/2013, Chindemi, Rv. 627160-01, la quale aveva altresì sottolineato che il mancato perfezionamento dell'accertamento con adesione restituisce piena efficacia all'originario accertamento, non assumendo rilevanza la circostanza che i valori accertati avrebbero potuto essere eccessivamente alti, pervenendo ad una riduzione dei medesimi. Se l'accertamento con adesione non si perfeziona, è quindi onere del contribuente impugnare l'avviso di accertamento, atteso che non è impugnabile la cartella esattoriale conseguente alla definitività dell'accertamento, se non per vizi propri, non potendo rimettere in discussione il merito della rettifica resasi definitiva per mancata impugnazione.

La circostanza per la quale la fattispecie del «*concordato*» si completa soltanto con il versamento ex art. 9 cit. e, quindi, in caso di pagamento rateale, mediante il versamento della prima rata e la prestazione della garanzia (fino a quando normativamente richiesta), implica che, nell'ipotesi in cui essi non vengano effettuati, la procedura del concordato con adesione non si perfeziona, lasciando permanere nella sua integrità la pretesa tributaria, con l'ulteriore conseguenza che riprende efficacia il precedente atto impositivo i cui effetti erano sospesi nelle more del perfezionamento della procedura. Ne consegue che la successiva cartella

di pagamento, emessa in forza dell'originario avviso di accertamento risulta adeguatamente motivata, come la legge richiede che sia un atto meramente strumentale alla riscossione, consentendo ogni difesa al contribuente in merito alla pretesa dell'amministrazione, senza alcuna necessità di accennare ad una procedura mai perfezionata per l'omessa presentazione della garanzia prevista dalla legge. In questi termini si è espressa Sez. T, n. 26681/2009, Carleo, Rv. 610861-01, secondo la quale decade dal beneficio dell'accertamento con adesione il contribuente che, dopo avere versato la prima delle rate concordate, ometta di prestare la prescritta garanzia per il pagamento delle rate successive (sempre con riferimento all'art. 8 *cit.* ante novella del 2011). A nulla rileverebbe, in senso contrario, il successivo versamento delle ulteriori rate, come ha statuito Sez. T, n. 8628/2012, Sanbitto, Rv. 622736-01, muovendo da argomentazioni già proprie della S.C. oltre che facendo, anch'essa, riferimento alla «*conciliazione*».

Parimenti, per Sez. T, n. 22510/2013, Virgilio, Rv. 628807-01, l'omessa prestazione della garanzia impedisce il perfezionamento della procedura permanendo, nella sua integrità, l'originaria pretesa tributaria, in quanto i futuri versamenti devono essere assicurati mediante la prestazione della garanzia e non rimessi alla mera diligenza del debitore. Tuttavia il termine di dieci giorni, posto dal comma 3 del citato art. 8 (nella sua formulazione *ante* novella del 2011), da un lato opera dal versamento della prima rata (e non dalla redazione dell'atto) e, dall'altro, non è stabilito a pena di invalidità della procedura.

Resta comunque necessario, come precisato dalla citata Sez. T, n. 22510/2013, che all'Ufficio pervenga in tempo utile, cioè entro la scadenza della seconda rata, la prova del saldo della prima e la prestazione della garanzia (sino a quando normativamente prevista).

Ciò premesso, entro il termine di venti giorni dalla redazione dell'atto deve avvenire, in caso di rateizzazione, il versamento della prima rata e non anche la prestazione della garanzia in quanto il detto termine è dal successivo art. 8, comma 2, riferito solo al primo adempimento (pagamento della prima rata) e non al secondo (prestazione della garanzia). Il termine per la prestazione della garanzia è invece stabilito dal comma 3 del detto art. 8 (sempre *ante* novella del 2011), nei dieci giorni successivi al versamento della prima rata, ma non a pena di invalidità della procedura, in quanto sanzione non prevista dalla norma. Tale sanzione è ritenuta non operante anche perché quel che rileva, ai fini del perfezionamento della definizione (con il rilascio al contribuente di copia dell'atto) e quindi del mantenimento del beneficio del pagamento dilazionato è esclusivamente il fatto che l'ufficio, per esigenze di certezza giuridica in ordine alla riscossione delle somme dovute, abbia, in tempo utile, la prova del

pagamento della prima rata e della prestazione della garanzia per i versamenti successivi. A tale scopo è necessario e sufficiente che detti atti siano depositati presso l'Ufficio prima del termine di scadenza per il versamento della seconda rata (Sez. T, n. 22510/2013, cit.).

Nel descritto quadro interpretativo si è inserita, di recente, **Sez. T, n. 13133/2018, Fasano, Rv. 648474-01**, per la quale il contribuente, ai sensi dell'art. 8, comma 3-bis, del d.lgs. n. 218 del 1997, decade dal beneficio della rateizzazione a seguito del mancato versamento alla scadenza anche di una sola delle rate successiva alla prima, con conseguente legittima iscrizione a ruolo dell'intero importo dovuto a titolo di imposte, interessi e sanzioni, dedotti i versamenti già eseguiti.

CAPITOLO VI

LA RISCOSSIONE

(di Milena D'Oriano – Stefano Pepe)²

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Attività di riscossione mediante ruolo - 3. Impugnabilità del ruolo e dell'estratto di ruolo. - 4. La cartella di pagamento. - 4.1. Contenuto. - 4.2. Segue. Notificazione - 5. L'avviso di intimazione - 6. Il preavviso di fermo amministrativo - 7. L'iscrizione ipotecaria.

1. Premessa. La riscossione è la fase finalizzata a consentire all'Erario di incassare i tributi e soggiace al principio di tipicità, in quanto gli obblighi di versamento in capo ai contribuenti ed i poteri di riscossione da parte dell'Amministrazione finanziaria, seguono procedure precise, stabilite dalla legge.

Ciò si correla all'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, che pertanto non può estinguersi, ad esempio, per novazione o per remissione di debito, mentre l'estinzione per compensazione è contemplata dalla legge solo in fattispecie di carattere eccezionale.

In materia, la fonte normativa principale è costituita dal d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, che prevede:

a) la riscossione spontanea, che si realizza mediante versamento diretto di quanto dovuto da parte del contribuente.

Nell'ambito di tale forma di riscossione rientra, in primo luogo, la ritenuta diretta, prevista dall'art 2 del d.P.R. n. 602 del 1973, ossia quella effettuata alla fonte, a titolo di acconto o di imposta, dalla Pubblica Amministrazione quando corrisponde compensi ad un contribuente (ad esempio, a titolo di stipendio).

Il secondo tipo di riscossione è la ritenuta ordinaria, che si ricollega al fenomeno della «sostituzione» di cui all'art. 64 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600: in questo caso il sostituto d'imposta non coincide con il soggetto creditore dell'imposta (lo Stato) sicché, una volta effettuata la

² Stefano Pepe è autore dei §§ 1, 2 e 3, Milena D'Oriano dei §§ 4 (nonché dei relativi sottoparagrafi), 5, 6 e 7.

ritenuta sulla somma versata al sostituito, egli è tenuto a versare la ritenuta stessa all'Erario.

Il terzo tipo di riscossione è il versamento diretto, consistente nel pagamento dell'imposta, da parte del contribuente o del sostituto, all'Agente della riscossione o alla Tesoreria provinciale dello Stato in ragione di un obbligo di legge. Tale forma di riscossione trova applicazione, tra l'altro, per i versamenti degli acconti e dei saldi delle imposte sui redditi indicate nella dichiarazione, delle relative addizionali e dell'IRAP, per i versamenti periodici e a saldo dell'IVA e per le ritenute, cosiddette ordinarie, operate dai sostituti d'imposta.

b) Distinta forma di riscossione è quella che avviene sulla base di atti emessi dall'Amministrazione finanziaria, ovvero la cd. riscossione mediante ruoli, che può avvenire in forma coattiva nelle ipotesi in cui il contribuente non adempia spontaneamente alla propria obbligazione tributaria a seguito della notifica dell'atto impositivo.

A riguardo, occorre considerare che il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. in l. 30 luglio 2010, n. 122, ha previsto che l'avviso di accertamento in materia di imposte dirette, IVA e IRAP ed il connesso provvedimento di irrogazione di sanzioni costituiscono titoli per l'esecuzione forzata in luogo della cartella di pagamento, con il risultato del venir meno, in tali ipotesi, del ruolo.

Per altro verso, non si può trascurare che il d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. in l. 1° dicembre 2016, n. 225, che disciplina le modalità di gestione del servizio di riscossione, prevedendo la soppressione, dal 1° luglio 2017, di Equitalia, sostituita da "Agenzia delle entrate-riscossione", apposita sezione dell'Agenzia delle Entrate.

Sul punto, la Corte di legittimità ha chiarito che la successione dell'Agenzia delle entrate-riscossione nei rapporti, anche processuali, delle società del Gruppo Equitalia costituisce una successione ex art. 111 c.p.c., e non ai sensi dell'art. 110 c.p.c., poiché, in ragione del "venir meno" della parte, è stato normativamente individuato un soggetto giuridico destinatario del trasferimento delle funzioni precedentemente attribuite alla stessa, sicché i giudizi pendenti proseguono regolarmente, con il subentro del successore, senza necessità di interruzione (**Sez. T, n. 15869/2018, Castorina, Rv. 649219-01**).

Quanto alla riscossione delle entrate degli enti locali, gli stessi possono scegliere di affidarla all'ente preposto in generale alla riscossione dei tributi ovvero di occuparsene direttamente, anche affidando il servizio a società private, tramite utilizzo dell'ingiunzione fiscale (d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446).

La Suprema Corte, a riguardo, ha affermato (Sez. T, n. 25305/2017, Carbone, Rv. 645986-01) che, qualora il Comune affidi a terzi la

liquidazione, l'accertamento e la riscossione ex art. 52 d.lgs. n. 446 del 1997, la legittimazione processuale per le relative controversie si trasferisce all'affidatario - non avendo altrimenti significato l'opzione dell'ente locale per la gestione esterna - ed il relativo vizio del contraddittorio nei suoi confronti può essere sanato solo dalla sua costituzione in giudizio e non da quella del Comune.

2. Attività di riscossione mediante ruolo. Nell'ipotesi in cui l'adempimento del credito impositivo non avvenga in modo spontaneo l'Amministrazione finanziaria può portare ad esecuzione lo stesso mediante:

- le forme della esecuzione forzata nei casi in cui l'avviso di accertamento costituisce titolo esecutivo;

- l'iscrizione a ruolo del credito tributario (conseguente da dichiarazione o avviso di accertamento non esecutivo) e successiva notifica della cartella esattoriale (che costituisce titolo esecutivo).

Il ruolo – come chiarito, in motivazione, da Sez. U, n. 19704/2015, Di Iasi, Rv. 636309-01 - è, tenuto conto del combinato disposto degli artt. 10, lett. b, 11 e 12, del d.P.R. n. 602 del 1973 – *“un atto amministrativo impositivo (fiscale, contributivo o di riscossione di altre entrate allorché sia previsto come strumento di riscossione coattiva delle stesse) proprio ed esclusivo dell' "ufficio competente" (cioè dell' ente creditore impositore), quindi "atto" che, siccome espressamente previsto e regolamentato da norme legislative primarie, deve ritenersi tipico sia quanto alla forma che quanto al contenuto sostanziale”*.

In particolare, la Corte di cassazione (**Sez. 6-3, n. 11028/2018, Rubino, Rv. 648806-01**) ha evidenziato che l'estratto di ruolo è la fedele riproduzione della parte del ruolo relativa alla o alle pretese creditorie azionate con la cartella esattoriale e deve contenere tutti gli elementi essenziali per identificare la persona del debitore, la causa e l'ammontare della pretesa creditoria, sicché esso costituisce prova idonea dell'entità e della natura del credito portato dalla cartella esattoriale anche ai fini della verifica della natura tributaria o meno del credito azionato e, quindi, della verifica della giurisdizione del giudice adito. In particolare, nella motivazione di tale decisione, la Corte di legittimità ha precisato che la cartella esattoriale non è altro che la stampa del ruolo in unico originale notificata alla parte, dovendo l'estratto di ruolo contenere tutti i dati essenziali per consentire al contribuente di identificare a quale pretesa dell'amministrazione esso si riferisca (e per consentire al contribuente di apprestare le sue difese e al giudice, ove adito, di verificare la fondatezza della pretesa creditoria o degli altri motivi dedotti dall'opponente) perché contiene tutti i dati necessari ad identificare in modo inequivoco il contribuente, ovvero nominativo, codice fiscale, data di nascita e domicilio

fiscale; tutti i dati indispensabili necessari per individuare la natura e l'entità delle pretese iscritte a ruolo, ovvero l'importo dovuto, distinguendo eventualmente tra quello già riscosso e quello residuo, l'aggio, la descrizione del tributo, il codice e l'anno di riferimento del tributo, l'anno di iscrizione a ruolo, la data di esecutività del ruolo, l'ente creditore (indicazioni obbligatoriamente previste dall'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, oltre che dagli artt. 1 e 6 del d.m. 3 settembre 1999, n. 321).

Con riferimento al contenuto del ruolo, inoltre, **Sez. T, n. 1111/2018, Iannello, Rv. 646697-01**, ha affermato che, per la validità del ruolo e della cartella esattoriale, ex art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, non è indispensabile l'indicazione degli estremi identificativi o della data di notifica dell'accertamento precedentemente emesso nei confronti del contribuente ed al quale la riscossione faccia riferimento, essendo, al contrario, sufficiente l'indicazione di circostanze univoche ai fini dell'individuazione di quell'atto, affinché sia soddisfatta l'esigenza del contribuente di controllare la legittimità della procedura di riscossione promossa nei suoi confronti. La Suprema Corte ha precisato che tale interpretazione è conforme alla disciplina contenuta nello Statuto del contribuente (art. 7, comma 3, della l. 27 luglio 2000, n. 212) ed a quella riferita ai ruoli ed alle cartelle, ex art. 8, comma 1, lett. a), del d.lgs. 26 gennaio 2001, n. 32, che ha modificato gli artt. 1 e 12 del d.P.R. n. 602 del 1973, che si limitano a richiedere che gli atti da ultimo indicati contengano soltanto "il riferimento all'eventuale precedente atto di accertamento ovvero, in mancanza, la motivazione anche sintetica della pretesa".

Occorre per altro verso distinguere tra ruoli provvisori e definitivi.

Più in particolare, con i primi viene iscritta la totalità delle imposte, sanzioni ed interessi dovuti, con i secondi una parte delle somme dovute dal contribuente. Questi ultimi si fondano su atti aventi natura precaria destinati ad essere confermati o annullati in tutto o in parte. In sostanza, i ruoli definitivi vengono formati nei casi in cui vi sia una sostanziale certezza in ordine alla sussistenza del credito dell'Amministrazione, come accade qualora il debito d'imposta risulti direttamente dalla dichiarazione del contribuente (dichiarazione dei redditi, sostituti d'imposta, IVA, ecc.) o da un avviso di accertamento divenuto definitivo, in quanto non impugnato entro i termini da parte del contribuente.

I ruoli provvisori, invece, sono formati, nelle ipotesi nelle quali il credito non possa ragionevolmente ritenersi consolidato, *i.e.* in presenza di avvisi di accertamento impugnati dal contribuente e non ancora definiti con sentenza passata in giudicato, nelle quali l'art. 68 del d.P.R. n. 602 del 1973 consente all'Ufficio di iscrivere a ruolo solamente una parte delle somme contestate negli avvisi di accertamento.

In virtù dell'art. 15 del d.P.R. n. 602 del 1973, i tributi corrispondenti agli imponibili accertati ma non ancora definitivi, nonché i relativi interessi (ma non le sanzioni), sono iscritti a titolo provvisorio nei ruoli, dopo la notifica dell'atto di accertamento, per la metà degli importi corrispondenti agli imponibili o ai maggiori imponibili accertati.

Nelle more della definizione del giudizio tributario, dunque, l'Ufficio ha la possibilità di iscrivere a ruolo il 50% delle maggiori imposte dovute in base all'avviso di accertamento ed i relativi interessi. Ai sensi dell'art. 68 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, poi, la maggiore imposta e gli interessi devono essere corrisposti:

a) per i due terzi, dopo la sentenza della Commissione Tributaria Provinciale che respinge il ricorso;

b) per l'ammontare risultante dalla sentenza della Commissione Tributaria Provinciale, e comunque non oltre i due terzi del totale, se la stessa accoglie parzialmente il ricorso;

c) per il residuo ammontare determinato nella sentenza della Commissione Tributaria Regionale: il contribuente, quindi, una volta depositata la sentenza di secondo grado, sarà chiamato a pagare la totalità delle imposte, interessi e sanzioni dovuti in base alla decisione della Commissione Tributaria Regionale.

Sul punto la Corte di legittimità (**Sez. T, n. 4170/2018, Andronio, Rv. 647244-01**) ha confermato che, in tema di riscossione dei tributi, in pendenza del giudizio di impugnazione degli stessi, non trova applicazione la disciplina civilistica, bensì quella speciale dettata dall'art. 68 del d.lgs. n. 546 del 1992, con la conseguenza che, in forza del comma 1, lett. c), emessa la sentenza di secondo grado di rigetto dell'impugnazione del contribuente, è esigibile il residuo ammontare del tributo.

I ruoli si distinguono, inoltre, in ordinari e straordinari: questi ultimi sono formati al di fuori delle tempistiche ordinarie, nei casi in cui vi sia un fondato pericolo per la riscossione (cfr. art 15 *bis* del d.P.R. n. 602 del 1973).

La Suprema Corte (Sez. T, n. 9180/2001, Amari, Rv. 547969-01) ha affermato che, ad esempio, la dichiarazione di fallimento del contribuente integra il requisito del *periculum in mora* richiesto per l'iscrizione delle imposte nel ruolo straordinario.

3. Impugnabilità del ruolo e dell'estratto di ruolo. Nel sistema della riscossione coattiva a mezzo ruolo, disciplinato dal d.P.R. n. 602 del 1973, l'agente della riscossione fonda il suo diritto di procedere all'esecuzione dei crediti su di un titolo esecutivo peculiare, individuato, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del citato d.P.R., nel ruolo che costituisce un elenco dei debitori predisposto dall'ente creditore e trasmesso all'agente

della riscossione, avente natura amministrativa, munito *ab origine* e per espressa volontà di legge, di idoneità esecutiva senza necessità, a tal fine, di alcuna ulteriore comunicazione o notificazione al debitore.

Questo caratteristico titolo esecutivo è riprodotto nel cd. estratto di ruolo, un documento che, secondo quanto prescritto dall'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, riporta i dati relativi al soggetto contribuente, alla natura ed all'entità delle pretese iscritte a ruolo, nonché la descrizione, il codice e l'anno di riferimento del tributo, l'anno di iscrizione a ruolo, la data di esecutività del ruolo, l'ente creditore: esso, corredato della dichiarazione di conformità all'originale resa dall'agente della riscossione, integra idonea prova del credito, ai sensi dell'art. 2718 c.c., anche in ordine all'accertamento della giurisdizione del giudice adito.

Nella giurisprudenza della Corte di legittimità si era formato un contrasto tra alcune pronunce secondo le quali il ruolo non era autonomamente impugnabile in quanto atto "interno", che può essere impugnato solo unitamente all'atto impositivo nel quale viene trasfuso ed a mezzo del quale viene notificato, ed altre decisioni che avevano invece affermato l'autonoma impugnabilità del ruolo.

Sulla problematica è intervenuta - rendendo fondamentali precisazioni, in una prospettiva di effettività del diritto di difesa del contribuente - Sez. U, n. 19704/2015, Di Iasi, Rv. 636309-01.

Tale decisione ha posto in rilievo, in primo luogo, la necessaria distinzione, anche ai fini della soluzione della questione, tra "ruolo" ed "estratto di ruolo".

In particolare, le Sezioni Unite hanno evidenziato che il ruolo è un atto tipicamente disciplinato dagli artt. 10, lett. b), 11 e 12 del d.P.R. n. 602 del 1973 che, sottoscritto dal capo dell'ufficio o da un suo delegato, diviene titolo esecutivo ed è consegnato al concessionario, dell'attività del quale costituisce "*presupposto indefettibile*".

Ricevuto il ruolo, il concessionario alla riscossione redige, in conformità al modello approvato dall'Agenzia delle Entrate, la cartella di pagamento che, ai sensi dell'art. 25, comma 2, dello stesso d.P.R., contiene l'intimazione al pagamento degli importi risultanti dal ruolo entro sessanta giorni, con l'avvertimento che, in difetto, si procederà ad esecuzione forzata. La cartella di pagamento è quindi notificata al contribuente che ha la possibilità di impugnarla, anche unitamente al ruolo, ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. d), dinanzi al giudice tributario.

Le Sezioni Unite hanno sottolineato che, pertanto, se è indubbia l'impugnabilità del ruolo, differente è, in ragione della diversa natura dello stesso, la soluzione per il cd. estratto di ruolo. Quest'ultimo, infatti, è un atto non disciplinato dalla legge che viene formato e consegnato soltanto su richiesta del debitore e costituisce un elaborato informatico contenente

gli elementi della cartella e, quindi, quelli del ruolo afferente la stessa. Ne deriva che soltanto il ruolo è un provvedimento proprio dell'ente impositore, ossia *“un atto potestativo contenente una pretesa economica dell'ente suddetto”*, mentre l'estratto di ruolo è un mero elaborato informatico rilasciato dal concessionario della riscossione, che *“non contiene (né, per sua natura, può contenere) nessuna pretesa impositiva, diretta o indiretta”*.

Osservano quindi le Sezioni Unite che il contribuente non può avere alcun interesse giuridicamente rilevante, ex art. 100 c.p.c., a proporre ricorso contro l'estratto di ruolo, inteso nella accezione sopra indicata.

Peraltro, occorre considerare la situazione nella quale può venirsi a trovare il contribuente il quale sia venuto a conoscenza dell'esistenza della pretesa impositiva (versata in una cartella di pagamento della quale non ha ricevuto la notifica, per omissione o invalidità della stessa) soltanto a seguito della richiesta e della ricezione, da parte del concessionario, dell'estratto di ruolo.

In tale prospettiva, le Sezioni Unite affermano che la natura recettizia degli atti tributari, pur postulando, ai fini del decorso del termine per impugnare, la piena conoscenza che segue ad una comunicazione effettuata nelle forme previste dalla legge, non impedisce al contribuente che abbia avuto notizia in altro modo della pretesa impositiva di esercitare la facoltà di impugnare l'atto presupposto non notificato.

Ne deriva che è impugnabile la cartella di pagamento della quale, a causa dell'invalidità della relativa notifica, il contribuente sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione, senza che a ciò osti l'ultima parte del comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, in quanto una lettura costituzionalmente orientata impone di ritenere che l'impugnabilità dell'atto precedente non notificato unitamente all'atto successivo notificato - impugnabilità prevista da tale norma - non costituisca l'unica possibilità di far valere l'invalidità della notifica di un atto del quale il contribuente sia comunque venuto legittimamente a conoscenza e quindi non escluda la possibilità di far valere l'invalidità stessa anche prima, atteso che l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale non può essere compresso, ritardato, reso più difficile o gravoso, ove non ricorra la stringente necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo, rispetto ai quali si ponga un concreto problema di reciproca limitazione.

4. Prescrizione della pretesa impositiva. La Suprema Corte ha cassato la sentenza di merito che aveva accolto l'eccezione di prescrizione sollevata da una contribuente in merito all'imposta di registro, sul presupposto che la relativa cartella di pagamento era stata notificata oltre il termine decennale previsto dall'art. 78 del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131.

Con tale pronuncia la Corte di legittimità ha premesso che la riscossione di un credito tributario fondato su una sentenza passata in giudicato non soggiace ai termini di decadenza previsti per l'esecuzione degli atti amministrativi, ma al termine di prescrizione decennale di cui all'art. 2953 c.c., in quanto il titolo della pretesa tributaria cessa di essere l'atto e diventa la sentenza che, pronunciando sul rapporto, ne ha valutato la legittimità. Fatta tale premessa il Collegio ha censurato la sentenza impugnata in quanto essa aveva ritenuto avvenuta la maturazione di tale termine prescindendo dal rilievo inerente all'efficacia interruttiva dell'avviso di liquidazione notificato alla contribuente, così violando il principio secondo cui l'idoneità a produrre gli effetti interruttivi della prescrizione, di cui all'art. 2943 cod. civ., va riconosciuta non soltanto agli atti della sequenza procedimentale specificamente contenenti l'intimazione ad adempiere - come l'avviso di mora di cui all'art. 46 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 46 del 1999, o come l'avviso contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni cinque, di cui all'art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo vigente - ma anche a quegli atti che, come l'avviso di liquidazione, contengono implicitamente anche la richiesta di pagamento ed assolvono, quindi, anche alla funzione di costituire in mora (**Sez. T, n. 2227/2018, Campanile Rv. 646703 - 01**).

Nel periodo in esame, inoltre, la Corte di cassazione si è occupata del tema relativo alla prescrizione della pretesa impositiva relativamente all'imposta di registro (**Sez. 6-T n. 11555/2018, Mocci, Rv. 648378-01**).

Il giudizio aveva ad oggetto la decisione di merito che aveva ritenuto legittima la pretesa dell'Amministrazione fondata su un avviso di liquidazione divenuto esecutivo per mancata impugnazione. In particolare, la Suprema Corte ha affermato che il termine rilevante in fase di recupero del reddito tributario è quello decennale di prescrizione ex art. 78 del d.P.R. n. 131 del 1986. Tale principio si desume da quanto più volte affermato dalla Corte di legittimità (cfr. *ex plurimis* Sez. T, n. 21623/2015, Zoso, Rv. 636993-01) secondo cui il termine di decadenza (triennale ex art. 76 del d.P.R. n. 131 del 1986) concerne l'esercizio del potere impositivo-accertativo, non già quello di riscossione. Da ciò consegue che, esauritasi la fase di accertamento del credito tributario (non diversificandosi, da questo punto di vista, l'ipotesi in cui la definitività della pretesa scaturisca da giudicato, invece che dalla mancata opposizione dell'atto di accertamento, come nella specie), non resta che la disciplina della realizzazione di un credito certo, liquido ed esigibile, per regola assoggettata all'unico limite della prescrizione decennale ex artt. 78 cit. e 2946 c.c.

4. La cartella di pagamento. La cartella di pagamento non è altro che la stampa del ruolo in unico originale notificata alle parti che, redatta in conformità al relativo modello ministeriale, reca l'indicazione dei medesimi elementi identificativi della pretesa risultanti dal ruolo, come innanzi specificato.

Costituisce, infatti, orientamento consolidato, ribadito da **Sez. T, n. 11028/2018, Rubino, Rv. 648806-01**, quello secondo cui l'estratto di ruolo è la fedele riproduzione della parte del ruolo relativa alla o alle pretese creditorie azionate verso il debitore con la cartella esattoriale e deve contenere tutti gli elementi essenziali per identificare la persona del debitore, la causa e l'ammontare della pretesa creditoria, sicché esso costituisce prova idonea dell'entità e della natura del credito portato dalla cartella esattoriale, anche ai fini della verifica della natura tributaria o meno del credito azionato e, quindi, della verifica della giurisdizione del giudice adito.

La notificazione della cartella di pagamento assolve quindi le funzioni che nella espropriazione forzata codicistica sono svolte, ex art. 479 c.p.c., dalla notificazione del titolo esecutivo e del precetto, risolvendosi, ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, nell'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo, così come il precetto contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal titolo esecutivo (**Sez. 3, n. 3021/2018, Rossi, Rv. 647938-01**); tale notifica costituisce anche attività prodromica necessaria al pignoramento eseguito (in una delle varie modalità stabilite dalla legislazione speciale) dall'agente della riscossione: in tal senso, univocamente depone il disposto dell'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, laddove prevede che «*il concessionario procede ad espropriazione forzata quando è inutilmente decorso il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella di pagamento*».

In applicazione di tali principi, si è così affermato che la cartella di pagamento, ai sensi dell'art. 49 del d.P.R. n. 602 del 1973, va equiparata all'atto di precetto rispetto al titolo esecutivo costituito dal ruolo e che la stessa non è, pertanto, di per sé illegittima in caso di duplicazione dei ruoli, mancando una previsione normativa in tal senso per i titoli esecutivi, salvo il potere del debitore di proporre opposizione ove ciò si traduca in una duplicazione della medesima pretesa creditoria (**Sez. T, n. 6526/2018, Mondini, Rv. 647490-01**).

La cartella di pagamento va dunque ricompresa nell'ambito di un processo di natura amministrativa, dotato di una disciplina sua propria, con la conseguenza che, stante la specialità del rapporto tributario e delle regole che presiedono alla realizzazione della pretesa impositiva, non vi può essere totale coincidenza con le prescrizioni generali dettate per l'atto

di precetto; di cui, pure, la cartella mutua la sostanza, né è applicabile alla cartella di pagamento la disposizione di cui all'art. 12, comma 4, del d.P.R. n. 602 del 1973, che prevede la sottoscrizione del ruolo ed è riferibile solo ed esclusivamente a tale atto.

Tra l'altro il difetto di sottoscrizione del ruolo da parte del capo dell'ufficio non incide in alcun modo sulla validità dell'iscrizione a ruolo del tributo, poiché si tratta di atto interno, privo di autonomo rilievo esterno, trasfuso nella cartella da notificare al contribuente, la quale deve essere notificata al contribuente e per la quale neanche è prescritta la sottoscrizione del titolare dell'ufficio.

L'art. 12 del d.P.R. n. 602 del 1973 non prevede, infatti, alcuna sanzione per l'ipotesi di mancata sottoscrizione del ruolo e quindi opera la presunzione generale di riferibilità dell'atto amministrativo all'organo da cui promana, con onere della prova dell'insussistenza del potere e/o della provenienza a carico del contribuente che non può limitarsi ad una generica contestazione della insussistenza del potere e/o della provenienza dell'atto, ma deve allegare elementi specifici e concreti, tenuto conto anche della "natura vincolata" degli atti meramente esecutivi, quali il ruolo e la cartella di pagamento, che non presentano in fase di formazione e redazione margini di discrezionalità amministrativa, con la conseguenza che va applicato il generale principio di irrilevanza dei vizi di invalidità del provvedimento, ai sensi dell'art. 21-octies, della l. 7 agosto 1990, n. 241, il quale impedisce l'annullabilità del provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, il suo contenuto dispositivo non avrebbe comunque potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

In continuità con tale orientamento, si è così ritenuto che, in tema di riscossione, il ruolo esattoriale - quale atto amministrativo - è assistito da una presunzione di legittimità che spetta al contribuente superare mediante prova contraria, sicché, ove lamenti la carenza di sottoscrizione prescritta dall'art. 12, comma 4, del d.P.R. n. 602 del 1973, deve darne dimostrazione tramite istanza di accesso, fermo restando, peraltro, che, in virtù del principio di tassatività delle nullità, in mancanza di sanzione espressa, la violazione di detta disposizione non dà luogo ad alcuna invalidità (**Sez. T, n. 12243/2018, Mancuso, Rv. 648369-01**).

4.1. Contenuto. La cartella esattoriale, quale documento per la riscossione degli importi contenuti nei ruoli, deve essere predisposta secondo il modello approvato con decreto del Ministero dell'Economia che non prevede la sottoscrizione dell'esattore, essendo sufficiente la sua intestazione per verificarne la provenienza nonché l'indicazione, oltre che della somma da pagare, della causale tramite apposito numero di codice.

In tema di riscossione delle imposte sul reddito, l'omessa sottoscrizione della cartella di pagamento da parte del funzionario competente non comporta infatti l'invalidità dell'atto, la cui esistenza non dipende tanto dall'apposizione del sigillo o del timbro o di una sottoscrizione leggibile, quanto dal fatto che tale elemento sia inequivocabilmente riferibile all'organo amministrativo titolare del potere di emetterlo.

Tale principio corrisponde ad un consolidato insegnamento del diritto vivente (ribadito da Sez. T, n. 25773/2014, Marulli, Rv. 633901-01) autorevolmente confermato tra l'altro dall'ordinanza 21 aprile 2000, n. 117 della Corte Costituzionale, che, attinta proprio sullo specifico rilievo della legittimità costituzionale dell'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui non prevedeva che la cartella di pagamento fosse provvista di sottoscrizione autografa, ha avuto modo di chiarire che *"l'autografia della sottoscrizione è elemento essenziale dell'atto amministrativo nei soli casi in cui sia espressamente prevista dalla legge, ed è regola sufficiente che dai dati contenuti nel documento sia possibile individuare con certezza l'autorità da cui l'atto proviene"*.

Il contenuto essenziale della cartella di pagamento va poi modulato a seconda che la stessa costituisca o meno il primo o unico atto con cui viene esercitata la pretesa tributaria; sicuramente la cartella di pagamento, in quanto atto impositivo, deve essere motivata in relazione ai presupposti di fatto e di diritto che hanno originato la pretesa, dovendo tuttavia differenziarsi la portata precettiva di tale obbligo a seconda del contenuto prescritto dalle norme per ciascun atto impositivo.

La cartella esattoriale, che non sia stata preceduta da un avviso di accertamento, deve essere infatti motivata in modo congruo, sufficiente ed intellegibile, derivando tale obbligo dai principi di carattere generale indicati, per ogni provvedimento amministrativo, dall'art. 3 della l. n. 241 del 1990, e recepiti, per la materia tributaria, dall'art. 7 della l. n. 212 del 2000. (Sez. T, n. 9799/2017, Zoso, Rv. 643628-01).

Anche con riguardo alla cartella che costituisca il primo atto va però distinto tra l'atto di liquidazione dell'imposta e l'atto accertativo della pretesa fiscale; per cui l'obbligo di motivazione, in funzione delle finalità conoscitive e di difesa del contribuente, risulta ineludibile allorché a mezzo della cartella si rettifichino i risultati della dichiarazione ed essa divenga perciò estrinsecazione di una pretesa ulteriore, in tal caso configurandosi l'esercizio di una vera e propria potestà impositiva riconducibile all'ordinaria attività accertatrice e dovendo dunque la cartella essere debitamente motivata in adesione a quanto più specificamente prescritto dall'art. 42, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973, e dall'art. 56, comma 1, del d.P.R. n. 633 del 1972.

L'obbligo di motivazione si atteggia, invece, diversamente laddove la cartella, nel quadro delle attività di controllo che hanno rilievo solo cartolare (vedi l'art. 36-bis del d.P.R. n. 600 del 1973, e l'art. 54 bis del d.P.R. n. 633 del 1972), si sovrapponga alla dichiarazione del contribuente e si proceda perciò alla liquidazione dell'imposta sulla base dei dati forniti dal contribuente o rinvenibili negli archivi dell'anagrafe tributaria, in tal caso essendosi ripetutamente affermato che il contribuente si trova già nella condizione di conoscere i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche della pretesa fiscale, con l'effetto che l'onere di motivazione può considerarsi assolto dall'Ufficio mediante il mero richiamo alla dichiarazione medesima (Sez. T, n. 21804/2017, Nicastro, Rv. 645620-01).

Ancora diversa è l'ipotesi in cui la cartella esattoriale di pagamento faccia seguito ad un avviso di accertamento divenuto definitivo, ed in cui esaurendosi in un'intimazione di pagamento della somma dovuta in base all'avviso, non integra un nuovo ed autonomo atto impositivo; essendo stata preceduta dalla notifica di altro atto propriamente impositivo, non potrà dunque essere annullata per vizio di motivazione, anche qualora non contenga l'indicazione del contenuto essenziale dell'atto presupposto, conosciuto ed autonomamente impugnato dal contribuente.

Il difetto di motivazione della cartella esattoriale, che faccia rinvio ad altro atto costituente il presupposto dell'imposizione senza indicarne i relativi estremi in modo esatto, non potrà condurre alla dichiarazione di nullità allorché la cartella sia stata impugnata dal contribuente, il quale abbia dimostrato, in tal modo, di avere piena conoscenza dei presupposti dell'imposizione, per averli puntualmente contestati; inoltre non potrà ravvisarsi un difetto di motivazione nell'atto impositivo vincolato, che espressamente indichi gli anteriori avvisi di accertamento già notificati all'intimato ed in relazione ai quali sia pendente contenzioso, mentre invece erroneamente l'accertamento era stato indicato come definitivo anziché provvisorio, non sussistendo un'effettiva limitazione del diritto di difesa, che ricorre unicamente qualora il contribuente non sia stato posto in grado di conoscere le ragioni dell'intimazione di pagamento ricevuta e alleggi il pregiudizio patito effettivamente. (Sez. T, n. 9778/2017, Iofrida, Rv. 643806-01).

Analogamente, si è così affermato che il concessionario della riscossione può emettere una nuova cartella di pagamento, che sostituisca quella precedentemente notificata affetta da vizi che ne determinano la nullità, purché non sia decorso il relativo termine di decadenza e non sia stata pronunciata sentenza passata in giudicato sul ricorso contro la prima cartella, e che in detta ipotesi, non sarà necessaria una motivazione dell'atto, in quanto il secondo avrà il medesimo contenuto di quello

precedente poiché emanato allo scopo di reiterare la stessa pretesa impositiva (**Sez. T, n. 8292/2018, Zoso, Rv. 647703-01**).

E' stato evidenziato, inoltre, che nel processo tributario, la cartella di pagamento può essere impugnata solo per vizi suoi propri e non per quelli che attengono l'accertamento fiscale, salvo che il contribuente non sia venuto a conoscenza della pretesa impositiva solo con la notificazione della cartella predetta. (Sez. T, n. 11610/2017, Diotallevi, Rv. 644102-01).

Ne consegue che, in sede di impugnazione della cartella esattoriale, non può essere dedotta la violazione del termine di decadenza di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973, trattandosi di un vizio dell'avviso di accertamento presupposto che deve essere fatto valere mediante la proposizione di tempestivo ricorso contro tale atto, ove regolarmente notificato, potendo, in detta ipotesi, la cartella di pagamento essere contestata soltanto per vizi propri (**Sez. T, n. 12759/2018, Giudicepietro, Rv. 648512-01**).

In materia di impugnazione della cartella esattoriale, la tardività della notificazione della cartella, rispetto ad eventuali termini di decadenza o prescrizione, non costituisce poi un vizio proprio di questa, tale da legittimare in via esclusiva il concessionario a contraddire nel relativo giudizio. La legittimazione passiva spetta, pertanto, all'ente titolare del credito tributario e non già al concessionario, al quale, se è fatto destinatario dell'impugnazione, incombe l'onere di chiamare in giudizio l'ente predetto, se non vuole rispondere all'esito della lite, non essendo il giudice tenuto a disporre d'ufficio l'integrazione del contraddittorio, in quanto non è configurabile nella specie un litisconsorzio necessario (**Sez. T, n. 10019/2018, Nonno, Rv. 647963-01**).

4.2. Notificazione. La notifica della cartella di pagamento costituisce un momento centrale dell'esecuzione esattoriale.

Se con tale atto il contribuente acquisisce per la prima volta conoscenza della pretesa impositiva o prova di aver avuto solo con tale atto conoscenza della stessa, per omessa notifica degli atti presupposti, egli avrà la possibilità di far valere in giudizio anche contestazioni in ordine al merito della pretesa; qualora invece la notifica della cartella segua la regolare e tempestiva notifica di altro atto impositivo, il contribuente potrà far valere solo vizi propri della stessa.

La correttezza del procedimento di formazione della pretesa tributaria è garantita, infatti, mediante il rispetto di una sequenza procedimentale di determinati atti, con le relative notificazioni, allo scopo di rendere possibile un efficace esercizio del diritto di difesa del destinatario; ne consegue che l'omissione della notifica di un atto

presupposto costituisce un vizio procedurale che comporta la nullità dell'atto consequenziale notificato.

L'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 consente, tuttavia, al contribuente di impugnare solo l'atto consequenziale notificatogli (avviso di mora, cartella di pagamento, avviso di liquidazione), facendo valere il vizio derivante dall'omessa notifica dell'atto presupposto, o di impugnare cumulativamente anche quello presupposto (nell'ordine, cartella di pagamento, avviso di accertamento o avviso di liquidazione) non notificato, facendo valere i vizi che inficiano quest'ultimo, per contestare radicalmente la pretesa tributaria; spetterà quindi al giudice di merito, interpretando la domanda, verificare la scelta compiuta, con la conseguenza che nel primo caso dovrà verificare solo la sussistenza o meno del difetto di notifica al fine di pronunciarsi sulla nullità dell'atto consequenziale, con eventuale estinzione della pretesa tributaria a seconda della decorrenza dei termini di decadenza, mentre nel secondo la pronuncia dovrà riguardare l'esistenza o meno di tale pretesa (Sez. U, n. 5791/2008, Botta, Rv. 602254-01, conforme **Sez. T, n. 1144/2018, Tricomi L., Rv. 646699-01**).

Qualora invece il contribuente intenda contestare l'effettuazione della notifica della cartella di pagamento o la sua regolarità, e il primo atto di manifestazione esterna della pretesa tributaria iscritta a ruolo sia un successivo atto esecutivo (come ad esempio un preavviso di fermo amministrativo, un'iscrizione ipotecaria, un pignoramento presso terzi), per il principio del recupero del diritto alla difesa, l'oggetto sostanziale della controversia sarà costituito dalla nullità della notifica della cartella di pagamento mediante la quale l'ente creditore ha esercitato la pretesa tributaria, e la eventuale nullità degli atti esecutivi successivi sarà soltanto la conseguenza della nullità della notifica per la presenza di un vizio della sequela procedimentale dettata dalla legge.

Nel caso in cui l'atto successivo sia costituito da un pignoramento, la controversia rientrerà comunque nella giurisdizione delle Commissioni tributarie, atteso che il controllo delle cartelle esattoriali, e degli atti ad esse prodromici, spetta sempre a questo giudice quando il merito della pretesa abbia ad oggetto tributi (Sez. U, n. 14667/2011, Botta, Rv. 618199-01); in materia di esecuzione forzata tributaria, l'opposizione agli atti esecutivi avverso l'atto di pignoramento viziato per omessa o invalida notificazione della cartella di pagamento (o di altro atto prodromico al pignoramento), è infatti ammissibile e va proposta - ai sensi degli artt. 2, comma 1, e 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 e dell'art. 617 c.p.c. - davanti al giudice tributario, risolvendosi nell'impugnazione del primo atto in cui si manifesta al contribuente la volontà di procedere alla riscossione di un ben individuato credito tributario (Sez. U, n.

13913/2017, Bielli, Rv. 644556-01; conforme **Sez. T, n. 11481/2018, Castorina, Rv. 648078-01**).

Se comunque la parte destinataria di una cartella di pagamento contesti esclusivamente di averne ricevuto la notificazione e l'agente per la riscossione dia prova della regolare esecuzione della stessa, resta preclusa la deduzione di vizi concernenti la cartella non tempestivamente opposti né sussiste un onere, in capo all'agente, di produrre in giudizio la copia integrale della cartella stessa (Sez. 6-3, n. 21533/2017, Barreca, Rv. 645709-02).

La notifica di una cartella esattoriale può avvenire secondo le forme ordinarie o con messo notificatore, ovvero mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento.

A norma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, la notificazione può essere eseguita dai soggetti indicati dalla prima parte del comma 1, della disposizione succitata (ufficiali della riscossione, soggetti da questi abilitati, messi comunali e agenti della polizia municipale) o "anche mediante invio" diretto dell'atto a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento: in quest'ultima ipotesi non rileva che il concessionario, agente della riscossione, non sia inserito nel novero dei soggetti abilitati né la norma prevede, in caso di opzione, da parte del concessionario della riscossione, per la notifica a mezzo posta, che la consegna all'ufficiale postale debba essere necessariamente effettuata da determinati soggetti, ed in particolare da quelli suindicati.

Costituisce dunque *ius receptum* il principio per il quale la notificazione della cartella emessa per la riscossione di imposte o sanzioni può essere eseguita anche mediante invio, da parte dell'esattore, di raccomandata con avviso di ricevimento; in questo caso la notifica si ha per avvenuta alla data indicata nell'avviso di ricevimento sottoscritto dal ricevente o dal consegnatario, senza che sia necessario redigere un'apposita relata di notifica, in quanto l'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 prescrive solo l'onere per l'esattore di conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella con l'avviso di ricevimento.

In tale sistema è proprio l'ufficiale postale a garantire, nel menzionato avviso, l'esecuzione effettuata su istanza del soggetto legittimato e l'effettiva coincidenza tra destinatario e consegnatario della cartella, operando gli artt. 32 e 39 del d.m. 9 aprile 2001, secondo i quali è sufficiente, per il relativo perfezionamento, che la spedizione postale sia avvenuta con consegna del plico al domicilio del destinatario, senz'altro adempimento ad opera dell'ufficiale postale se non quello di curare che la persona da lui individuata come legittimata alla ricezione apponga la sua firma sul registro di consegna della corrispondenza, oltre che sull'avviso di ricevimento da restituire al mittente, con la precisazione che, persino se

manchino nell'avviso di ricevimento le generalità della persona cui l'atto è stato consegnato e/o la relativa sottoscrizione sia inintelligibile, l'atto è comunque valido, poiché la relazione tra la persona cui esso è destinato e quella cui è stato consegnato costituisce oggetto di un preliminare accertamento di competenza dell'ufficiale postale, assistito dall'efficacia probatoria di cui all'art. 2700 c.c. (**Sez. 6-T, n. 4275/2018, Cirillo E., Rv. 647134-01**; Sez. 6-T, n. 16949/2014, Bognanni, Rv. 632505-01; Sez. T, n. 6395/2014, Valitutti, Rv. 630819-01).

Si è inoltre precisato che qualora la notifica della cartella di pagamento sia eseguita mediante invio diretto, da parte del concessionario, di raccomandata con avviso di ricevimento, trovano applicazione le norme concernenti il servizio postale ordinario e non quelle della l. 20 novembre 1982, n. 890, e che quindi, secondo le regole che sottendono la ricezione degli atti per posta ordinaria, l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 c.c., superabile solo se il medesimo dia prova di essersi trovato senza sua colpa nell'impossibilità di prenderne cognizione. (Sez. 6-T, n. 12083/2016, Conti, Rv. 640025-01; Sez. T, n. 15315/2014, Crucitti, Rv. 631551-01).

Il principio per il quale, in tema di notifica della cartella esattoriale ai sensi ai sensi dell'art. 26, comma 1, seconda parte, del d.P.R. n. 602 del 1973, la prova del perfezionamento del procedimento di notificazione è assolta dal notificante mediante la produzione dell'avviso di ricevimento, poiché, una volta pervenuta all'indirizzo del destinatario, la cartella esattoriale deve ritenersi a lui ritualmente consegnata, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 c.c., fondata sulle univoche e concludenti circostanze (integranti i requisiti di cui all'art. 2729 c.c.) della spedizione e dell'ordinaria regolarità del servizio postale, superabile solo ove il destinatario medesimo dimostri di essersi trovato, senza colpa, nell'impossibilità di prenderne cognizione, come nel caso in cui sia fornita la prova che il plico in realtà non conteneva alcun atto al suo interno (ovvero conteneva un atto diverso da quello che si assume spedito), è stato di recente ribadito da **Sez. T, n. 16528/2018, Condello, Rv. 649227-02**, la quale ha precisato che la prova dell'arrivo della raccomandata fa presumere l'invio e la conoscenza dell'atto, mentre l'onere di provare eventualmente che il plico non conteneva l'atto o conteneva un atto diverso, rispetto a quello indicato dal mittente, spetta non già al mittente, bensì al destinatario, che non può quindi limitarsi ad una generica contestazione dell'invio della raccomandata medesima (in tal senso, già Sez. 1, n. 22687/2017, Campanile, Rv. 645523-01; Sez. 1, n. 10630/2015, Di Virgilio, Rv. 635447- 01).

In tale arresto si dà anche atto dell'esistenza di un contrasto tra il suindicato orientamento prevalente, conforme al principio generale di cd. vicinanza della prova, poiché la sfera di conoscibilità del mittente incontra limiti oggettivi nella fase successiva alla consegna del plico per la spedizione, mentre la sfera di conoscibilità del destinatario si incentra proprio nella fase finale della ricezione, ben potendo egli dimostrare (ed essendone perciò onerato), in ipotesi anche avvalendosi di testimoni, che al momento dell'apertura il plico era in realtà privo di contenuto, ed altro orientamento minoritario, secondo il quale nel caso di notifica della cartella di pagamento mediante l'invio diretto di una busta chiusa raccomandata postale, è onere del mittente fornire la dimostrazione dell'esatto contenuto del plico raccomandato, allorché risulti solo la cartolina di ricevimento ed il destinatario contesti il contenuto del medesimo (cfr. Sez. 6-T, n. 18252/2013, Caracciolo, Rv. 628326-01; Sez. L, n. 24031/2006, Di Nubila, Rv. 592821-01).

Occorre comunque sia ricordare che l'agente della riscossione, quando è parte di un giudizio nel quale è richiesto di dare prova dell'espletamento di una attività notificatoria, non ha il potere di attribuire autenticità agli avvisi di ricevimento degli atti notificati, che costituiscono comunque documenti di provenienza dell'ufficiale postale, poiché l'autenticazione della copia può essere fatta esclusivamente dal pubblico ufficiale dal quale l'atto è stato emesso o presso il quale è depositato l'originale; tra l'altro, qualora la produzione dell'avviso di ricevimento sia avvenuta mediante l'allegazione di fotocopia non autenticata, trova applicazione la regola generale di cui all'art. 2719 c.c. per la quale le copie fotografiche o fotostatiche hanno la stessa efficacia di quelle autentiche se la loro conformità all'originale è attestata dal pubblico ufficiale competente o se detta conformità non sia disconosciuta dalla controparte. (**Sez. T, n. 1974/2018, Zoso, Rv. 646923-01**; si veda anche Sez. 6-3, n. 21003/2017, Tatangelo, Rv. 645480-01; Sez. T, n. 13439/2012, Terrusi, Rv. 623498 - 01).

Va anche precisato che il disconoscimento della conformità di una copia fotografica o fotostatica all'originale di una scrittura, ai sensi dell'art. 2719 c.c., non ha gli stessi effetti del disconoscimento della scrittura privata previsto dall'art. 215, comma 1, n. 2, c.p.c., giacché mentre quest'ultimo, in mancanza di richiesta di verifica, preclude l'utilizzabilità della scrittura, la contestazione di cui all'art. 2719 c.c. non impedisce al giudice di accertare la conformità all'originale anche mediante altri mezzi di prova, comprese le presunzioni, con la conseguenza che l'avvenuta produzione in giudizio della copia fotostatica di un documento, se impegna la parte contro la quale il documento è prodotto a prendere

posizione sulla conformità della copia all'originale, non vincola il giudice, potendo egli apprezzare l'efficacia rappresentativa della copia suddetta.

Nell'ipotesi in cui la notifica venga effettuata nelle forme ordinarie si pongono poi tutte le questioni che generalmente hanno ad oggetto il procedimento notificatorio, nonché alcune più specifiche di seguito considerate.

In particolare, costituisce orientamento ormai consolidato in tema di notifica della cartella di pagamento, quello secondo il quale, nei casi di "irreperibilità cd. relativa" del destinatario, all'esito della sentenza della Corte costituzionale n. 258 del 22 novembre 2012 relativa all'art. 26, comma 3 (ora 4), del d.P.R. n. 602 del 1973, va applicato l'art. 140 c.p.c., in virtù del combinato disposto del citato art. 26, ultimo comma, e dell'art. 60, comma 1, alinea [e], del d.P.R. n. 600 del 1973, sicché è necessario, ai fini del suo perfezionamento, che siano effettuati tutti gli adempimenti ivi prescritti, incluso l'inoltro al destinatario e l'effettiva ricezione della raccomandata informativa del deposito dell'atto presso la casa comunale, non essendone sufficiente la sola spedizione», alla stregua di quanto risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 c.p.c., disposizione richiamata dall'art. 26 citato, nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione. A seguito di tale sentenza, pertanto, la notificazione effettuata ai sensi di tale disposizione si perfeziona, per il destinatario, con il ricevimento della raccomandata informativa, se anteriore al maturarsi della compiuta giacenza, ovvero, in caso contrario, con il decorso del termine di dieci giorni dalla spedizione (**Sez. 6-T, n. 9782/2018 Luciotti, Rv. 647736-01**).

Qualora la notifica della cartella di pagamento avvenga, invece, presso la sede legale della società, e non alla persona fisica del legale rappresentante nel luogo di residenza dello stesso, l'atto deve essere consegnato, secondo una decisione che afferma un principio innovativo, solo ai soggetti indicati dall'art. 145, comma 1, c.p.c., ossia al "rappresentante o alla persona incaricata di ricevere le notificazioni o, in mancanza, ad altra persona addetta alla sede stessa", tra i quali non è, pertanto, compreso il "familiare convivente" del legale rappresentante dell'ente, sicché è nulla la notifica eseguita nelle mani del medesimo (**Sez. T, n. 8472/2018, Fasano, Rv. 647704-01**). Questa decisione, affrontando per la prima volta la problematica in questione, supera, pertanto, con riguardo all'ipotesi di notifica eseguita presso la sede della società, la tradizionale presunzione di legittimità della notifica eseguita nelle mani di "familiare convivente", fondandosi su una attenta lettura del combinato

disposto degli artt. 139 e 145 c.p.c. Tale lettura sembra partire dalla considerazione che il familiare si presume convivente del destinatario della notifica nel luogo ove la stessa avviene, con ovvia difficoltà a configurare tale ipotesi nel caso di notifica presso la sede sociale.

Con riguardo alla notifica a mezzo posta è stato precisato che, anche in caso di notifica di una cartella di pagamento, il vizio consistente nell'omessa esibizione dell'avviso di ricevimento della raccomandata informativa che va inviata nell'ipotesi di consegna dell'atto a mezzo del servizio postale non effettuata direttamente al destinatario (nella specie, a familiare convivente), è sanato per raggiungimento dello scopo ove il contribuente abbia conosciuto il contenuto della cartella, trovando applicazione, anche per gli atti impositivi, il principio di cui all'art. 156, comma 3, c.p.c., e non abbia prospettato le ragioni per le quali tale vizio avrebbe comportato una lesione del diritto all'effettività della tutela giurisdizionale ed al giusto processo (**Sez. T, n. 11051/2018, Delli Priscoli, Rv. 648200-02**).

Sempre in tema di notificazioni a mezzo posta, è stato ribadito che l'annotazione dell'agente postale sull'avviso di ricevimento, dalla quale risulti il rifiuto senza ulteriore specificazione circa il soggetto (destinatario, oppure persona diversa abilitata a ricevere il plico) che ha in concreto opposto il rifiuto, può legittimamente presumersi riferita al rifiuto di ricevere il plico o di firmare il registro di consegna opposto dal destinatario, con conseguente completezza dell'avviso, e dunque legittimità e validità della notificazione (**Sez. T, n. 16237/2018, Condello, Rv. 649197-01**).

Sul presupposto che la responsabilità solidale ed illimitata dei soci per i debiti della società di persone, prevista dall'art. 2291 c.c., è operante anche nei rapporti tributari, il socio di una società in nome collettivo ben può essere destinatario della pretesa tributaria anche quando questa si riferisca alla società, individuata dalle norme tributarie quale unico "soggetto passivo d'imposta", rispondendo il socio solidalmente dei debiti tributari di quest'ultima, a nulla rilevando che egli sia rimasto estraneo agli atti di accertamento ed impositivi finalizzati alla formazione del ruolo e, pur essendo privo della qualità di obbligato d'imposta, resta sottoposto, a seguito dell'iscrizione a ruolo a carico della società, all'esazione del debito, alla condizione, posta dall'art. 2304 c.c., che il creditore non abbia potuto soddisfarsi sul patrimonio della società.

La Suprema Corte ha inoltre ritenuto legittima la notifica ai soci della cartella di pagamento, anche in difetto di previa notifica agli stessi dell'avviso di accertamento, in quanto la possibilità di agire per la riscossione di un debito tributario, accertato nei confronti della società in nome collettivo, procedendo alla notifica della cartella di pagamento (o

dell'avviso di mora) ad uno dei soci illimitatamente responsabili, non integra un deficit del diritto di difesa di quest'ultimo, sia in quanto la cartella di pagamento (o l'avviso di mora) può costituire atto idoneo a veicolare la conoscenza delle ragioni della pretesa tributaria, sia in quanto il socio destinatario della notifica è legittimato espressamente dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 ad impugnare unitamente alla cartella di pagamento (o all'avviso di mora) anche tutti gli atti presupposti (ad esempio, avviso di rettifica) che non gli fossero stati notificati facendo valere i vizi propri di quelli. (**Sez. T, n. 13113/2018, Putaturo Donati Viscido Di Nocera, Rv. 648666- 01**).

Estendendo un principio già affermato per gli atti impositivi, si è anche statuito che la tempestiva notifica della cartella di pagamento nei confronti di uno dei condebitori, sebbene inidonea a pregiudicare le posizioni soggettive degli altri obbligati in solido, impedisce che si produca nei confronti degli stessi la decadenza di cui all'art. 25 del d.P.R. n. 602 del 1973, in quanto, in materia tributaria, a differenza di quella civile, trova applicazione, anche in detta ipotesi, l'art. 1310, comma 1, c.c., sebbene dettato in tema di prescrizione, in ragione della specialità della relativa disciplina procedimentale, trattandosi di attività di diritto pubblico regolata da norme proprie. (**Sez. 6-T, n. 2545/2018, Manzon, Rv. 647191-01**).

In tema di avvisi di accertamento si era, infatti, già affermato che, alla stregua della disciplina dettata dal codice civile con riguardo alla solidarietà fra coobbligati, applicabile - in mancanza di specifiche deroghe di legge - anche alla solidarietà tra debitori d'imposta, la notifica solo ad alcuni condebitori spiega, nei loro confronti, tutti gli effetti che gli sono propri, mentre, nei rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e gli altri condebitori, cui l'atto impositivo non sia stato notificato o sia stato invalidamente notificato, lo stesso, benché inidoneo a produrre effetti che possano comportare pregiudizio di posizioni soggettive dei contribuenti, quali il decorso dei termini di decadenza per insorgere avverso l'accertamento medesimo, determina pur sempre l'effetto conservativo d'impedire la decadenza per l'Amministrazione dal diritto all'accertamento, consentendole di procedere alla notifica, o alla sua rinnovazione, anche dopo lo spirare del termine all'uopo stabilito» (Sez. 6-T, n. 13248/2017, Mocchi, Rv. 644935-01).

La Corte di cassazione ha anche specificato che l'inapplicabilità alla fattispecie del principio civilistico secondo cui in tema di solidarietà tra coobbligati, il primo comma dell'art. 1310 c.c., dettato in materia di prescrizione, non è applicabile anche in ipotesi di decadenza, non solo per la chiarezza del testo normativo, riferito solo alla prescrizione, ma anche per la profonda diversità dei due istituti, è giustificata dalla specialità della disciplina tributaria, in particolare procedimentale, trattandosi di attività di

diritto pubblico, dunque ben diversa da quella di diritto privato sicuramente de-procedimentalizzata, regolata da sue proprie norme, quali appunto quella di cui all'art. 25, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973.

Sempre in relazione a profili attinenti la solidarietà, si è quindi statuito che qualora l'atto di accertamento in rettifica sia stato emesso nei confronti dell'importatore, la cartella esattoriale è legittimamente notificata al rappresentante fiscale anche in mancanza della previa emissione e notifica di un autonomo avviso di accertamento nei confronti di quest'ultimo, coobbligato solidale (**Sez. T, n. 12713/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 648855-01**).

Premesso che il rappresentante fiscale è coobbligato in misura paritaria sia per gli obblighi derivanti dall'applicazione delle norme ex art. 17, comma 2, del d.P.R. n. 633 del 1972, sia per il pagamento dell'imposta doganale, essendo affiancato al proprietario e destinatario delle merci nella relativa dichiarazione, e rilevando anche la mera fattuale ingerenza nel perfezionamento dell'operazione d'importazione, a giudizio della Corte di legittimità è irrilevante che lo stesso sia rimasto estraneo agli atti di accertamento ed impositivi finalizzati alla formazione del ruolo, perché potrà impugnare, unitamente all'avviso di mora o alla cartella, anche gli atti presupposti che non gli fossero stati notificati personalmente o fossero stati emessi nei confronti del solo debitore principale; tali atti, infatti, cumulano la natura esattiva e quella di primo atto partecipativo della pretesa fiscale, sicché nulla vieta al destinatario (rappresentante del soggetto passivo) di far valere le proprie ragioni nel processo tributario, impugnando l'avviso e svolgendo in quella sede le opportune difese dirette, eventualmente, a contestare non soltanto il rapporto di rappresentanza e la propria responsabilità, ma, occorrendo, la stessa esistenza o entità del debito principale.

5. L'avviso di intimazione. Ai sensi dell'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, il concessionario della riscossione non può iniziare la procedura esecutiva se è decorso più di un anno dalla notifica della cartella di pagamento, ma deve notificare un atto, l'intimazione di pagamento, che ha sostituito l'avviso di mora, con cui intima al debitore di provvedere al pagamento del debito entro i successivi cinque giorni; nel caso in cui entro il predetto termine non dovesse intervenire il pagamento, il concessionario può iniziare l'esecuzione forzata del credito erariale.

L'avviso di intimazione, la cui funzione è dunque quella di riattivare il procedimento di riscossione del credito tributario, contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni, va redatto, come la cartella, in conformità al modello approvato con decreto del Ministero delle finanze ed a sua volta perde efficacia trascorsi centottanta

giorni dalla data della notifica per cui può essere notificato anche più volte, risultando sempre idoneo ad interrompere eventuali termini di prescrizione.

L'idoneità a produrre gli effetti interruttivi della prescrizione, di cui all'art. 2943 c.c., agli atti della sequenza procedimentale specificamente contenenti la "intimazione ad adempiere" - come "l'avviso di mora" di cui all'art. 46 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, o come "l'avviso contenente l'intimazione ad adempiere entro il termine di giorni cinque", di cui all'art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, nel testo vigente è stata da ultimo ribadita da **Sez. T, n. 2227/2018, Campanile, Rv. 646703-01**.

Tale avviso poi può essere impugnato per vizi propri, oppure, in caso di mancata notificazione della cartella di pagamento, per far valere un vizio della sequenza procedimentale, deducendone la nullità per omessa notifica dell'atto presupposto, o per contestare, in via alternativa, la stessa pretesa tributaria azionata di cui il contribuente può dedurre di essere venuto per la prima volta a conoscenza; poiché segue la notifica della cartella di pagamento, tale atto non ha necessità di particolare motivazione, risultando sufficiente che in esso siano richiamate le cartelle di pagamento che ne costituiscono il presupposto e che contengono le ragioni della pretesa tributaria. (Sez. T, n. 27216/2014 Iofrida, Rv. 634138-01).

Sez. T, n. 6531/2018, Di Geronimo, Rv. 647469-01, ha quindi affermato che, in tema di accertamento ai fini IRAP e IVA a carico di una società di persone, non ricorrendo un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra la stessa ed i soci, atteso che l'atto impositivo non implica una rettifica del reddito dell'ente e, quindi, di quello dei soci, l'Amministrazione finanziaria può notificare l'avviso di mora per l'obbligazione dell'ente direttamente al socio, poiché il diritto di difesa dello stesso è garantito dalla possibilità di contestare la pretesa originaria, impugnando contestualmente gli atti presupposti, la cui notificazione sia stata omessa o risulti irregolare.

6. Il preavviso di fermo amministrativo. Il preavviso di fermo è stato istituito dall'Agenzia delle Entrate con nota n. 57413 del 9 aprile 2003, con la quale si è disposto che i concessionari, una volta emesso il provvedimento di fermo amministrativo dell'auto, ma prima di procedere alla iscrizione del medesimo, sono tenuti a comunicare al contribuente moroso - che non abbia cioè provveduto a pagare il dovuto entro i sessanta giorni dalla notifica della cartella - un avviso ad adempiere al debito entro venti giorni, decorsi i quali poi è possibile provvedere a rendere operativo il fermo stesso.

La richiamata nota dell'Agenzia delle Entrate, al fine di superare il disposto dell'art. 86, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973 - in forza del quale il concessionario deve dare comunicazione del provvedimento di fermo al soggetto nei cui confronti si procede, decorsi sessanta giorni dalla notificazione della cartella esattoriale - dispone inoltre che nell'ipotesi di persistente inadempimento, il preavviso vale come comunicazione di iscrizione del fermo a decorrere dal ventesimo giorno successivo.

Il preavviso è pertanto l'unico atto mediante il quale il contribuente viene a conoscenza della esistenza nei suoi confronti di una procedura di fermo amministrativo dell'autoveicolo e si colloca all'interno di una sequela procedimentale - emanazione del provvedimento di fermo, preavviso, iscrizione del provvedimento emanato - finalizzata ad assicurare, mediante una pronta conoscibilità del provvedimento di fermo, una ampia tutela del contribuente che di quel provvedimento è il destinatario, svolgendo una funzione assolutamente analoga a quella dell'avviso di mora nel quadro della comune procedura esecutiva esattoriale; tale l'atto potrebbe infatti anche essere il primo con il quale il contribuente viene a conoscenza dell'esistenza nei suoi confronti di una pretesa tributaria che egli ha interesse a contrastare.

Sulla base di queste premesse, la S.C. ha pertanto ritenuto che il preavviso di fermo amministrativo che riguardi una pretesa creditoria dell'ente pubblico di natura tributaria è certamente impugnabile innanzi al giudice tributario in quanto atto funzionale, in una prospettiva di tutela del diritto di difesa del contribuente e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, a portare a conoscenza del medesimo contribuente, destinatario del provvedimento di fermo, una determinata pretesa tributaria rispetto alla quale sorge ex art. 100 c.p.c. l'interesse alla tutela giurisdizionale per il controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva (Sez. U, n. 10672/2009, Botta, Rv. 608133-01).

Occorre poi ricordare che, ai fini del riparto di giurisdizione, con riferimento alle controversie aventi per oggetto il provvedimento di fermo di beni mobili registrati, di cui all'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, e quindi anche il preavviso dello stesso, rileva la natura dei crediti posti a fondamento del provvedimento di fermo, con la conseguenza che la giurisdizione spetterà al giudice tributario o al giudice ordinario a seconda della natura tributaria o meno dei crediti, ovvero ad entrambi se il provvedimento di fermo si riferisce in parte a crediti tributari e in parte a crediti non tributari (Sez. U, n. 14831/2008, Botta, Rv. 603317-01, e da ultimo **Sez. 3, n. 6135/2018, Sestini, Rv. 648419-01**).

Il fatto poi che il preavviso di fermo non compaia esplicitamente nell'elenco degli atti impugnabili contenuto nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, non è stato ritenuto un ostacolo in quanto, secondo un altro

principio consolidato (**Sez. 6-T, n. 3775/2018, Mocci, Rv. 647116-01**), tale elencazione va interpretata in senso estensivo, in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente (artt. 24 e 53 Cost.) e di buon andamento della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), con la conseguenza che deve ritenersi impugnabile ogni atto che porti comunque a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, in quanto sorge in capo al destinatario, già al momento della ricezione della notizia, l'interesse a chiarire, con pronuncia idonea ad acquisire effetti non più modificabili, la sua posizione in ordine alla stessa e, quindi, ad invocare una tutela giurisdizionale di controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva e/o dei connessi accessori vantati dall'ente pubblico.

Ferma l'autonoma impugnabilità, resta tuttavia il principio generale secondo cui, ove gli atti impositivi presupposti siano diventati definitivi, essendo stati regolarmente notificati e non impugnati entro i termini di legge, potranno essere fatti valere solo vizi propri del preavviso e non già censure proprie dei suddetti atti impositivi presupposti. (**Sez. 6-T, n. 701/2014, Di Blasi, Rv. 629329-01**).

Poiché il preavviso di fermo amministrativo, così come il fermo dei beni mobili registrati, è atto funzionale a portare a conoscenza del debitore la pretesa dell'Amministrazione finanziaria, ma non è inserito come tale nella sequenza procedimentale dell'espropriazione forzata, va escluso che il concessionario debba provvedere anche alla preventiva notifica dell'avviso contenente l'intimazione ad adempiere l'obbligazione risultante dal ruolo ex art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, disposizione, questa, applicabile solo nel circoscritto ambito dell'esecuzione forzata; inoltre in quanto redatto in conformità al modello ministeriale, il preavviso è correttamente motivato mediante richiamo agli atti presupposti, che, in quanto già destinati alla stessa parte, sono da questa conosciuti o conoscibili, e non necessitano perciò di allegazione all'atto impugnato. (**Sez. 6-3, n. 22018/2017, Barreca, Rv. 645719-01 e Rv. 645719-05**).

Gli stessi principi affermati in relazione al preavviso valgono poi in riferimento al consequenziale fermo amministrativo di beni mobili registrati, che ha natura non già di atto di espropriazione forzata, ma di procedura a questa alternativa, trattandosi di misura puramente afflittiva volta ad indurre il debitore all'adempimento, sicché la sua impugnativa, sostanziandosi in un'azione di accertamento negativo della pretesa creditoria, seguirà la giurisdizione del credito sottostante, e potrà avvenire o per vizi propri o per far valere vizi degli atti presupposti di cui attraverso lo stesso si è venuti per la prima volta a conoscenza.

Sez. 6-T, n. 8086/2018, Napolitano, Rv. 647723-01, ha infine ritenuto che il preavviso di fermo amministrativo può essere notificato, da parte del concessionario, mediante invio diretto di lettera raccomandata

con avviso di ricevimento, in applicazione, stante l'identità di *ratio*, della disciplina stabilita dall'art. 26, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, per la notifica della cartella di pagamento, che, nella seconda parte, contempla tale modalità di notificazione, affidata al concessionario ed all'ufficio postale, alternativa a quella prevista nella prima parte della stessa disposizione e rimessa ai soggetti ivi indicati: ne deriva che detta notifica si perfeziona con la ricezione dell'atto alla data risultante dall'avviso di ricevimento, nel quale l'ufficiale postale ne garantisce l'esecuzione su istanza del soggetto legittimato e l'effettiva coincidenza tra destinatario e consegnatario dell'atto, senza che sia pertanto necessaria un'apposita relata.

7. L'iscrizione ipotecaria. Anche in tema di iscrizione ipotecaria di cui all'art. 77 del d.P.R. n. 602 del 1973 sono stati da tempo affermati principi analoghi a quelli innanzi delineati con riferimento al fermo amministrativo ed al suo preavviso, sia con riguardo alla giurisdizione che all'autonomia impugnabilità per far valere vizi propri o derivati.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno in particolare rivisto il precedente orientamento che, sulla base della "collocazione topografica" nel capo II del d.P.R. n. 602 del 1973, dedicato alla espropriazione forzata e delle caratteristiche dell'atto, riconosceva all'iscrizione ipotecaria natura di provvedimento preordinato all'espropriazione forzata, e specie a seguito delle modifiche apportate all'art. 19, comma 1, lett. e)-bis, del d.lgs. n. 546 del 1992, dall'art. 35, comma 26-quinquies, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv., con modif., dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, hanno affermato che ai fini della giurisdizione rileva la natura dei crediti posti a fondamento del provvedimento di iscrizione suddetta, con la conseguenza che la giurisdizione spetterà al giudice tributario o al giudice ordinario a seconda della natura, tributaria o meno, dei crediti, ovvero ad entrambi - ciascuno per il proprio ambito come appena individuato - se quel provvedimento si riferisce in parte a crediti tributari ed in parte a crediti non tributari (Sez. U, n. 17111/2017, Chindemi, Rv. 644920-01).

Escluso che l'iscrizione ipotecaria prevista nell'ambito della riscossione coattiva costituisca atto dell'espropriazione forzata, in quanto riferita ad una procedura alternativa all'esecuzione forzata vera e propria, si è così ritenuto che la stessa possa essere effettuata anche senza la necessità di procedere alla notifica dell'intimazione di cui all'art. 50, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, prescritta per l'ipotesi in cui l'espropriazione forzata non sia iniziata entro un anno dalla notifica della cartella di pagamento (Sez. U, n. 19667/2014, Botta, Rv. 632587-01).

Posto tuttavia che, in quanto atto impugnabile innanzi al giudice tributario, se ne presuppone una specifica comunicazione al contribuente, che la l. n. 241 del 1990, all'art. 21 prevede un obbligo generalizzato di comunicazione dei provvedimenti limitativi della sfera giuridica dei destinatari, e l'iscrizione ipotecaria costituisce fuor di dubbio un atto che limita fortemente la sfera giuridica del contribuente; che l'art. 6 dello Statuto del contribuente, a sua volta, prevede che debba essere garantita l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati, e che sussiste un principio generale, caratterizzante qualsiasi sistema di civiltà giuridica, secondo cui è doverosa la comunicazione di tutti gli atti lesivi della sfera giuridica del cittadino, comunicazione che costituisce il presupposto imprescindibile per la stessa impugnabilità dell'atto, in particolare nel processo tributario, strutturato come processo di impugnazione di atti in tempi determinati rigidamente, si è inoltre affermato, con principio innovativo, che, in tema di riscossione coattiva delle imposte, l'Amministrazione finanziaria prima di iscrivere l'ipoteca su beni immobili deve comunicare al contribuente che procederà alla suddetta iscrizione, concedendogli un termine - che può essere determinato, in coerenza con analoghe previsioni normative (da ultimo, quello previsto dall'art. 77, comma 2 bis, del medesimo d.P.R., come introdotto dal d.l. 14 maggio 2011, n. 70, conv. con modif. dalla l.12 luglio 2011, n. 106), in trenta giorni - per presentare osservazioni od effettuare il pagamento, dovendosi ritenere che l'omessa attivazione di tale contraddittorio endoprocedimentale comporti la nullità dell'iscrizione ipotecaria per violazione del diritto alla partecipazione al procedimento, garantito anche dagli artt. 41, 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea, fermo restando che, attesa la natura reale dell'ipoteca, l'iscrizione mantiene la sua efficacia fino alla sua declaratoria giudiziale d'illegittimità (Sez. U, n. 19667/2014, Botta, Rv. 632586-01)

Sempre dalla natura di atto solo preordinato all'esecuzione, avente funzione di garanzia e di cautela, si è fatto discendere che il vincolo di destinazione gravante sugli immobili delle aziende territoriali (ATER, ex IACP) non osta all'iscrizione su di essi dell'ipoteca, ex art. 77 del d.P.R. n. 602 del 1973, atteso che l'indisponibilità ed impignorabilità di detti immobili, ex artt. 828-830 c.c., assume rilevanza dopo che sia iniziata l'espropriazione forzata con l'effettuazione del pignoramento (**Sez. T, n. 13618/2018, Stalla, Rv. 648675-01**).

Come per il preavviso di fermo, la notifica dell'iscrizione ipotecaria può avvenire anche mediante invio diretto, da parte del concessionario, di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, in quanto la seconda parte del comma 1 dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 prevede una modalità di notifica, integralmente affidata al concessionario stesso ed all'ufficiale

postale, alternativa rispetto a quella della prima parte della medesima disposizione e di competenza esclusiva dei soggetti ivi indicati. In tal caso, la notifica si perfeziona con la ricezione da parte del destinatario alla data risultante dall'avviso di ricevimento, senza necessità di apposita relata, visto che è l'ufficiale postale a garantirne, nel menzionato avviso, l'esecuzione effettuata su istanza del soggetto legittimato e l'effettiva coincidenza tra destinatario e consegnatario della cartella, come confermato implicitamente dal penultimo comma del citato art. 26, secondo cui il concessionario è obbligato a conservare per cinque anni la matrice o la copia della cartella con la relazione dell'avvenuta notificazione o con l'avviso di ricevimento, in ragione della forma di notificazione prescelta, al fine di esibirla su richiesta del contribuente o dell'amministrazione (Sez. T, n. 17248/2017, Fasano, Rv. 644897-01).

Sul piano processuale si è anche chiarito che in tema di iscrizione ipotecaria per crediti erariali, l'illegittimità del relativo avviso derivante dal superamento della soglia legale di euro ventimila per l'iscrivibilità dell'ipoteca deve essere tempestivamente dedotta dal contribuente con il ricorso introduttivo della lite tributaria, trattandosi di vizio dell'atto di riscossione non rilevabile d'ufficio (Sez. 6-T, n. 12699/2017, Manzoni, Rv. 644259-01), ed ancora che, ove la parte ne deduca, con il ricorso introduttivo, l'invalidità a causa dell'omessa notifica delle cartelle di pagamento presupposte, e solo con memoria ex art. 32, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, lamenti la nullità del procedimento notificatorio, a seguito della produzione da parte dell'agente della riscossione della relativa documentazione, non si determina una modifica della domanda iniziale o un ampliamento del *thema decidendum*, poiché la successiva deduzione integra una controeccezione in senso lato, rilevabile anche d'ufficio dal giudice (Sez. T, n. 8470/2018, Fasano, Rv. 647690-01).

CAPITOLO VII

I RIMBORSI

(di Stefano Pepe)

SOMMARIO: 1. Premessa: presupposti dei rimborsi d'imposta – 2. Rimborso delle imposte dirette – 3. Rimborso delle imposte indirette – 4. Rimborso a seguito di accertamento con adesione - 5. Procedimento. Termini di presentazione dell'istanza – 5.1. Posizione processuale del contribuente - 5.2. Deposito dell'istanza ad organo territorialmente incompetente – 5.3. Impugnazione del provvedimento di diniego – 5.4. Introduzione in corso di causa di limiti al rimborso in sede amministrativa.

1. Premessa: presupposti dei rimborsi di imposta. Il contribuente può essere creditore dell'Amministrazione finanziaria per aver effettuato pagamenti indebiti o aver versato somme superiori a quelle dovute (ad esempio, acconti risultati eccessivi al termine del periodo di imposta) o, infine, in ragione della previsione di crediti d'imposta da parte del legislatore.

Le ragioni poste a fondamento di un'istanza di rimborso da parte del contribuente possono essere le seguenti:

- il tributo è stato riscosso in mancanza di un fondamento normativo, cui è equiparata la dichiarazione di incostituzionalità del presupposto impositivo ovvero il contrasto dello stesso con il diritto dell'Unione europea;

- il tributo è stato assolto spontaneamente in virtù di accertamenti o dichiarazioni erronee;

- il tributo è stato riscosso erroneamente (duplicazioni o errori di calcolo).

Il rimborso di regola deve essere richiesto dal contribuente con istanza all'Agenzia dell'Entrate entro il termine previsto dalle singole norme di imposta.

In mancanza di specifiche disposizioni, il contribuente deve attivarsi, secondo quanto previsto dall'art. 21, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, entro due anni dal pagamento ovvero, se posteriore, dal giorno in cui è sorto il diritto al rimborso.

La decadenza del contribuente per il mancato rispetto dei termini fissati per chiedere il rimborso del tributo indebitamente versato, essendo prevista in favore dell'amministrazione finanziaria ed attenendo a situazione non disponibile, può essere rilevata d'ufficio anche in secondo grado, purché emerga dagli elementi comunque acquisiti agli atti del giudizio; sicché essa è sottratta al regime delle eccezioni nuove, a maggior ragione con riguardo ai tributi armonizzati per i quali il profilo di indisponibilità è maggiormente accentuato, costituendo risorse proprie dell'Unione europea (Sez. 6-T, n. 22399/2017, Conti, Rv. 646011-01).

2. Rimborso delle imposte dirette. Con specifico riferimento all'ipotesi di versamenti diretti in acconto, anche nel periodo preso in esame ai fini della presente rassegna, la Corte di legittimità (**Sez. 6-T, n. 2533/2018, Conti, Rv. 647107-01**) ha precisato che il termine di decadenza per la presentazione dell'istanza di rimborso, ex art. 38 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, decorre dal giorno dei singoli versamenti in acconto, nel caso in cui questi, già all'atto dell'effettuazione, risultino parzialmente o totalmente non dovuti, sussistendo, in questa ipotesi, la possibilità di richiedere il rimborso sin da tale momento, a nulla rilevando la successiva riliquidazione dell'imposta complessivamente dovuta.

Più in generale sulla questione, Sez. T, n. 12269/2017, Iannello, Rv. 644136-01, ha premesso che il rimborso dell'indebito tributario è soggetto ai termini di decadenza o prescrizione previsti dalle singole leggi di imposta, qualunque sia la ragione dello stesso, quali l'erronea interpretazione o applicazione della legge fiscale, il contrasto con norme di diritto dell'Unione europea, ovvero l'applicazione retroattiva di una norma sopravvenuta. Pertanto, poiché il diritto al rimborso di un tributo non dovuto si qualifica come indebito oggettivo di diritto comune soltanto quando venga espunta dall'ordinamento o non debba essere applicata (per dichiarazione d'incostituzionalità o per contrasto col diritto comunitario) l'intera fattispecie del tributo, il regime speciale di decadenza previsto dalla legge d'imposta si applica anche ai casi di mero errore materiale commesso in sede di dichiarazione, con la conseguenza che deve trovare applicazione l'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973. Nella medesima decisione la Corte di cassazione ha osservato, inoltre, che, ove venga contestato in radice l'obbligo del pagamento del tributo in forza di un regime di esenzione soggettiva, la non debenza si configura anche in relazione al pagamento delle rate di acconto, non trattandosi di determinazione rilevabile soltanto in sede di pagamento del saldo, per cui il suddetto termine di decadenza deve farsi decorrere dai versamenti delle dette rate di acconto.

Per altro verso, occorre tener presente che il rimborso può essere effettuato d'ufficio, in virtù dell'art. 41 del d.P.R. n. 602 del 1973, per le sole imposte sui redditi qualora:

- emergano errori materiali o duplicazioni, commessi dallo stesso Ufficio, nell'iscrizione di somme nei ruoli, ipotesi nella quale il medesimo provvederà allo sgravio o al rimborso;

- l'ammontare della ritenuta d'acconto su redditi che concorrono a formare il reddito complessivo imponibile ai fini delle imposte sui redditi risultanti dai certificati dei sostituti d'imposta o da altra documentazione idonea o dei versamenti diretti sia superiore a quello dell'imposta liquidata ai sensi dell'art. 36 bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600. L'Ufficio procede al rimborso senza che il contribuente ne abbia fatto esplicita richiesta in sede di dichiarazione dei redditi. L'art. 42 bis del d.P.R. n. 602 del 1973, infatti, stabilisce che in tal caso occorre seguire una particolare procedura automatizzata la quale prevede la formazione per ciascun periodo d'imposta, entro l'anno solare successivo alla data di scadenza del termine di presentazione della dichiarazione dei redditi, di liste di rimborso sulla base delle quali l'amministrazione finanziaria predispone elenchi di rimborso, con l'indicazione dell'ammontare degli interessi calcolati, secondo le modalità stabilite dall'art. 44-bis del medesimo decreto, in relazione ad ogni singola partita di rimborso.

Con riferimento al rimborso di somme non dovute a titolo di IRAP, la Suprema Corte (**Sez. 6-T n. 1543/2018, Cirillo E., Rv. 647000-02**) ha affermato che si applica, in mancanza di una disciplina specifica posta dalla legislazione speciale in materia, la norma generale residuale di cui all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, laddove prevede il termine biennale di decadenza per la presentazione dell'istanza, che non esclude tuttavia, una volta maturato il silenzio-rifiuto, la decorrenza del termine decennale di prescrizione ex art. 2946 c.c. Di conseguenza, il decorso della prescrizione, che comincia solo se e quando il diritto può essere fatto valere ex art. 2935 c.c., è sospeso durante il tempo di formazione del silenzio-rifiuto a norma dell'art. 21 del d.lgs. n. 546 del 1992, laddove la richiesta al fisco di un rimborso si intende respinta, a tutti gli effetti di legge, quando siano trascorsi 90 giorni dalla data della sua presentazione, senza che l'ufficio si sia pronunciato. Peraltro, in accordo con un diverso indirizzo della recente giurisprudenza della Corte di cassazione, sempre in tema di IRAP, l'istanza di rimborso dell'imposta ritenuta illegittimamente versata va presentata dal contribuente entro il termine di decadenza previsto dall'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973, in quanto l'art. 25 del d.lgs. n. 446 del 1997, istitutivo del tributo, stabilisce che, fino a quando non abbiano effetto eventuali leggi regionali, "per le attività di controllo e rettifica delle dichiarazioni, per l'accertamento e per la riscossione

dell'imposta regionale, nonché per il relativo contenzioso, si applicano le disposizioni in materia d'imposte sui redditi". Inoltre, l'art. 30, nel disciplinare la riscossione dell'imposta dovuta, prevede che quest'ultima "è riscossa mediante versamento del soggetto passivo da eseguire con le modalità e nei termini stabiliti per le imposte sui redditi" (comma 2) e che "la riscossione coattiva avviene mediante ruolo sulla base delle disposizioni che regolano la riscossione coattiva delle imposte sui redditi" (comma 6) (Sez. 6-T, n. 9935/2017, Solaini, Rv. 643808-01; Sez. T, n. 23882/2010, Virgilio, Rv. 615727-01).

Quanto alla legittimazione alla presentazione delle istanze di rimborso nell'ipotesi di ritenute a titolo di imposta, la Corte di legittimità ha chiarito che, in tema di misure a sostegno dei soggetti colpiti dal sisma del dicembre 1990 nelle province di Catania, Ragusa e Siracusa, previste dall'art. 9, comma 17, della l. n. 289 del 2002 - come in seguito precisato sul piano normativo dall'art. 1, comma 665, della l. n. 190 del 2014, nel testo novellato dall'art. 16-octies, comma 1, lett. b), della l. n. 123 del 2017, di conv., con modificazioni, del d.l. n. 91 del 2017 - anche il percettore di reddito da lavoro dipendente può esercitare il diritto al rimborso delle somme indebitamente ritenute alla fonte e versate dal datore di lavoro, in virtù della regola generale enunciata dall'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973, che legittima alla presentazione della relativa richiesta anche il cd. sostituto, quale effettivo beneficiario del provvedimento agevolativo (**Sez. 6-T, n. 4291/2018, Manzon, Rv. 647136-02**).

3. Rimborso delle imposte indirette. In materia di IVA, poiché il diritto alla restituzione dell'imposta indebitamente versata si fonda non sulla disciplina dettata dall'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973, bensì su quella prevista dagli artt. 30, 38-bis, 38-bis, 38-bis e 38 ter del d.P.R. n. 633 del 1972, la presentazione della relativa istanza è assoggettata al termine di decadenza biennale ex art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, che decorre dal giorno in cui si è verificato il presupposto del rimborso, ossia dal giorno in cui è stato effettuato il pagamento che dà diritto alla restituzione del versato (Sez. T, n. 11652/2017, Luciotti, Rv. 641239-01).

La Suprema Corte, nel periodo esaminato ai fini della presente rassegna (**Sez. T, n. 4150/2018, Crucitti, Rv. 647158-02**), ha affermato che il termine di decadenza biennale, previsto dall'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, trova applicazione, in mancanza di una disciplina specifica, anche ove una norma interna (nello specifico l'art. 19-bis del d.P.R. n. 633 del 1972) sia stata dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione Europea, in quanto detto termine, come affermato dalla stessa Corte di Giustizia, non è contrario ai principi di equivalenza e di effettività, poiché consente ad un soggetto normalmente diligente di far valere i

propri diritti. Pertanto, in applicazione del principio, la Corte di cassazione, in tema di mancato riconoscimento della detrazione IVA in capo ai soggetti che effettuano operazioni esenti, ha rigettato il ricorso di una importante società automobilistica alla quale era stato negato il rimborso nei due gradi di merito ed ha stabilito che in mancanza di disciplina comunitaria di domande di rimborso delle imposte indebitamente prelevate, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato Membro stabilire i requisiti in presenza dei quali tali domande possano essere presentate, purché essi rispettino i principi di equivalenza e di effettività. Tale pronuncia tiene conto del consolidato principio secondo cui i tributi dichiarati in contrasto con il diritto comunitario sono equiparati ai tributi pagati in base a norma dichiarata incostituzionale, che è eliminata con effetto retroattivo dall'ordinamento, con la conseguenza che i pagamenti assumono *ex post* la qualifica di pagamenti non dovuti, con il limite della non debenza del rimborso quando il pagamento si ricolleggi ad un rapporto esaurito intendendosi con tale espressione anche il caso in cui sia scaduto il termine per chiedere il rimborso.

Al contempo, in considerazione della decisione della Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha dichiarato in contrasto con il diritto unionale l'art. 19 bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e del principio secondo il quale lo Stato membro deve rimborsare integralmente l'IVA che il soggetto passivo non ha potuto detrarre in violazione del diritto dell'Unione, la Corte di legittimità ha precisato che per le istanze di rimborso IVA, per le quali l'art. 19 bis non prevedeva la detrazione integrale dell'imposta, in violazione della direttiva n. 77/388/CEE del 17 maggio 1977 (sesta direttiva), presentate in data antecedente all'entrata in vigore del d.l. 15 settembre 2006, n. 258, conv. con modif. nella l. 10 novembre 2006, n. 278, non trova applicazione l'art. 1 del menzionato decreto, con la conseguenza che il rimborso dell'IVA, anche in applicazione dei principi ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia della UE, deve essere integrale, ossia senza decurtazione, nella fattispecie esaminata, dei costi considerati a fini IRES ed IRAP (**Sez. T, n. 11140/2018, Nonno, Rv. 648065-01**).

4. Rimborso a seguito di accertamento con adesione. La Corte di cassazione (**Sez. T, n. 13129/2018, De Masi, Rv. 648473-01**) si è inoltre occupata dell'ammissibilità dell'istanza di rimborso presentata dal contribuente a seguito di accertamento con adesione. In particolare, la Suprema Corte ha ritenuto che, poiché avverso l'accertamento definito per adesione è preclusa ogni forma d'impugnazione, devono ritenersi improponibili anche le istanze di rimborso in quanto esse costituirebbero

una surrettizia forma d'impugnazione dell'accertamento in questione che, invece, in conformità alla *ratio* dell'istituto, deve ritenersi intangibile.

5. Procedimento. Come indicato nelle premesse, il d.lgs. n. 546 del 1992 indica i termini entro i quali il contribuente deve presentare l'istanza di rimborso. In argomento occorre segnalare, nella recente giurisprudenza della Suprema Corte, **Sez. 6-T n. 12898/2018, Conti, Rv. 648525-01**, la quale ha chiarito che l'atto con il quale l'Amministrazione finanziaria invita il contribuente, che ha presentato un'istanza di rimborso, a produrre documentazione non costituisce riconoscimento del debito, ai sensi dell'art. 2944 c.c., né interrompe il decorso della prescrizione, per difetto del requisito dell'univocità. Il collegio, richiamando principi già affermati dalla giurisprudenza di legittimità (Sez. T, n. 18929/2011, Sambito, Rv. 618738-01) ha, altresì, precisato che non può essere attribuita efficacia interruttiva alle semplici sollecitazioni che si limitino a contenere manifestazioni prive del carattere di intimazione e di espressa richiesta formale al debitore.

5.1. Posizione processuale del contribuente. A seguito di ricorso proposto dall'Agenzia delle Entrate per violazione e falsa applicazione dell'art. 2697 c.c. avverso la sentenza di merito che aveva ritenuto che la mera indicazione nella dichiarazione dei redditi del credito chiesto a rimborso fosse sufficiente a dimostrare il diritto vantato dal contribuente, la Corte di legittimità si è occupata della posizione processuale che il contribuente assume nel processo contro il provvedimento di rigetto dell'istanza di rimborso. In particolare, premesso che nella controversia avente ad oggetto l'impugnazione del rigetto dell'istanza di rimborso di un tributo, il contribuente è attore in senso non solo formale ma anche sostanziale, la Suprema Corte ne ha tratto la duplice conseguenza che, da un lato, grava sullo stesso l'onere di allegare e provare i fatti cui la legge ricollega il trattamento impositivo rivendicato e, da un altro, le argomentazioni con le quali l'Ufficio nega la sussistenza di detti fatti, o la qualificazione ad essi attribuita, costituiscono mere difese, non soggette ad alcuna preclusione processuale. La Corte di cassazione ha inoltre precisato che, in relazione a richieste di rimborso d'imposte, l'Amministrazione finanziaria può contestare il credito esposto dal contribuente nella dichiarazione dei redditi anche qualora siano scaduti i termini per l'esercizio del suo potere di accertamento senza che abbia adottato alcun provvedimento, atteso che tali termini di decadenza operano limitatamente al riscontro dei suoi crediti e non dei suoi debiti, in applicazione del principio *quae temporalia ad agendum, perpetua ad exceptiendum*. Nello specifico, inoltre, la decisione si segnala per aver affermato che, a

fronte dell'onere probatorio posto a carico del contribuente nel giudizio di impugnazione del provvedimento di diniego dell'istanza di rimborso, non assume rilevanza l'obbligo dello stesso, previsto dall'art. 2220 c.c., di conservare le scritture contabili solo per un periodo di dieci anni, poiché l'onere di conservazione della documentazione ha tenuto distinto da quello della prova in giudizio, che segue le regole generali di cui all'art. 2697 c.c. (**Sez. T, n. 12291/2018, Condello, Rv. 648374-01**).

5.2. Deposito dell'istanza ad organo territorialmente incompetente. La Suprema Corte (**Sez. 6-T n. 5203/2018, Luciotti, Rv. 647494-01**), in tema di rimborso delle imposte sui redditi, disciplinato dall'art. 38, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, ha affermato che la presentazione della relativa istanza ad un organo diverso da quello territorialmente competente a provvedere costituisce atto idoneo non solo ad impedire la decadenza del contribuente dal diritto al rimborso, ma anche a determinare la formazione del silenzio-rifiuto impugnabile dinanzi al giudice tributario, sia perché l'ufficio non competente (purché non estraneo all'Amministrazione finanziaria) è tenuto a trasmettere l'istanza all'ufficio competente secondo le regole di collaborazione tra organi della stessa Amministrazione, sia alla luce dell'esigenza di una sollecita definizione dei diritti delle parti, ai sensi dell'art. 111 Cost.

Tale pronuncia - nel superare un precedente indirizzo giurisprudenziale (Sez. T, n. 4037/2010, D'Alessandro, Rv. 611686-01), che trovava il proprio fondamento in una pronuncia delle Sezioni Unite (Sez. U, n. 11217/1997, Finocchiaro, Rv. 509830-01) la quale, peraltro, faceva riferimento alla previgente disciplina del contenzioso tributario (d.P.R. n. 636 del 1972, art. 16, comma 6) ed era antecedente sia alla promulgazione dello Statuto dei diritti del contribuente (l. n. 212 del 2000) che alla revisione dell'art. 111 Cost. - si basa sui più recenti principi in materia di collaborazione tra uffici della pubblica amministrazione e tra questa ed il contribuente, nonché sul citato precetto costituzionale (sul punto v. anche, in senso conforme, Sez. T n. 27117/2016, Esposito, Rv. 642378-02).

5.3. Impugnazione del provvedimento di diniego. Poiché l'indicazione in dichiarazione di un credito d'imposta costituisce già istanza di rimborso, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il corrispondente diritto alla restituzione può essere esercitato a partire dall'inutile decorso del termine di novanta giorni dalla presentazione dell'istanza contenuta nella dichiarazione, su cui si forma il silenzio-rifiuto, impugnabile ex art. 19, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 546 del 1992, senza che sia necessario attendere la scadenza dei termini entro i quali

l'Amministrazione deve esercitare i propri poteri di liquidazione, controllo formale o accertamento vero e proprio, che non riguardano l'esercizio dei diritti del contribuente (**Sez. T n. 10690/2018, Guida, Rv. 647839-01**).

5.4. Introduzione in corso di causa di limiti al rimborso in sede amministrativa. Sez. 6-T n. 6213/2018, Luciotti, Rv. 647496-01, ha affrontato, nel periodo in esame ai fini della presente rassegna, il delicato tema della rilevanza che assume il sopravvenire di una nuova disciplina che regola le modalità di rimborso rispetto ad un giudizio in corso volto ad ottenere tale rimborso, evidenziando che, in mancanza di disposizioni transitorie, l'introduzione di limiti quantitativi al procedimento di rimborso da parte di una legge sopravvenuta non incide su tali giudizi, in quanto esso non involge il titolo del diritto alla ripetizione, che si forma nel relativo processo, ma esclusivamente sull'esecuzione del medesimo.

CAPITOLO VIII

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE

(di Paolo Di Geronimo)

SOMMARIO: 1. Profili generali - 2. L'elemento soggettivo - 3. Responsabili in solido - 4. Entità delle sanzioni irrogabili e regime del cumulo - 5. Cause di non punibilità - 6. Procedimento di contestazione e di irrogazione delle sanzioni - 6.1. Misure cautelari.

1. Profili generali. La disciplina delle sanzioni amministrative applicabili in ambito tributario trova fondamento in due provvedimenti normativi adottati in pari data, ossia i d.lgs. 18 dicembre 1997, nn. 471 e 472; il primo dedicato all'individuazione degli illeciti comportanti l'irrogazione delle sanzioni, il secondo disciplinante i principi generali, ricalcanti in gran parte quelli vevoli in materia penale.

In seguito, il legislatore ha provveduto alla revisione del sistema sanzionatorio, penale ed amministrativo, con il d.lgs. 24 settembre 2015, n.158, attuativo dell'art. 8, comma 1, della l. 11 marzo 2014, n. 23; la novella, pur apportando alcune rilevanti modifiche, specie in relazione all'entità delle sanzioni ed ai criteri di quantificazione delle stesse, ha lasciato immutati i principi generali.

La successione normativa è particolarmente rilevante nella materia delle sanzioni amministrative, stante l'operatività nella stessa, come in quella penale, del principio di legalità, sancito dall'art. 3 del d.lgs. n. 472 del 1997, secondo cui "*Nessuno può essere assoggettato a sanzioni se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione ed esclusivamente nei casi considerati dalla legge*" e che nei due commi seguenti regola, in conformità del principio del *favor rei*, il fenomeno della successione delle leggi sanzionatorie nel tempo.

Pronunciandosi sulla questione della portata del d.lgs. n. 158 del 2015, la Corte di cassazione ha sinora espresso orientamenti non univoci.

Per un verso, infatti, anche di recente, è stato evidenziato che le modifiche apportate dal d.lgs. n. 158 del 2015, applicabili ai processi in corso in virtù degli artt. 3, comma 3, e 25, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997, non operano in maniera generalizzata in virtù del principio del *favor*

rei, rendendo la sanzione irrogata illegale, sicché deve escludersi che la mera deduzione, in sede di legittimità, dello *ius superveniens*, senza altra precisazione con riferimento al caso concreto, imponga la cassazione con rinvio della sentenza impugnata, dovendo il contribuente allegare e, se necessario, provare la sussistenza dei fatti costitutivi e/o eventualmente modificativi, ovvero estintivi, necessari per la concreta applicazione di dette norme, atteso che il giudice non può introdurre nella controversia, di sua iniziativa, elementi di fatto diversi da quelli dedotti e dimostrati dalle parti (**Sez. T, n. 15828/2018, Federici, Rv. 649191-01; Sez. T, n. 11434/2018, Greco, Rv. 648071-02**, in conformità a Sez. T, n. 20141/2016, Lucioti, Rv. 64130101).

In senso diverso si pongono altre decisioni per le quali, in materia di irrogazione di sanzioni amministrative per violazioni di norme tributarie, nel rispetto del principio del *favor rei*, trova applicazione il trattamento più favorevole previsto dal d.lgs. n. 158 del 2015, la cui utilizzabilità quale *ius superveniens* è assicurata in pendenza di giudizio dall'art. 32, comma 1, (come modificato dall'art.1, comma 133, della l. 28 dicembre 2015, n. 208), purché vi sia un processo ancora in corso ed il provvedimento impugnato non sia, quindi, divenuto definitivo (**Sez. T, n. 1706/2018, Locatelli, Rv. 646895-01**; Sez. 6-T, n. 15978/2017, Cirillo E., Rv. 645042-01).

Su un piano più generale, tuttavia, occorre ricordare che, in tema di sanzioni amministrative per violazioni tributarie, a seguito di *ius superveniens* che modifichi l'originaria previsione, pur rimanendo fermo, per le violazioni commesse nella vigenza della precedente normativa, il pregresso regime impositivo sostanziale, in base ai principi del *favor rei* e di legalità, deve ritenersi applicabile l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997, con il conseguente divieto di assoggettare a sanzione il contribuente per un fatto che non costituisca più elemento normativo della fattispecie sanzionata (Sez. T, n. 9492/2017, Botta, Rv. 643919-01). In sostanza, il contribuente non può essere più assoggettato alla sanzione irrogatagli con il provvedimento oggetto di controversia in caso di *abolitio criminis*, dovendo lo *ius superveniens* essere applicato, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio (e quindi anche in sede di revocazione di una sentenza della Corte di cassazione) purché il provvedimento sanzionatorio non sia divenuto definitivo (Sez. T, n. 26479/2016, Virgilio, Rv. 642015-02).

Anche in relazione ai profili concernenti l'intrasmissibilità della sanzione agli eredi, il concorso di persone nell'illecito tributario ed il concorso di più violazioni commesse con una sola azione od omissione, la disciplina ricalca in gran parte quella di matrice penalistica.

In questa prospettiva si segnala Sez. T, n. 9094/2017, Perrino, Rv. 646905-02, la quale ha sottolineato che, a seguito dell'estinzione della

società, le sanzioni amministrative a carico di quest'ultima per la violazione di norme tributarie non sono trasmissibili ai soci ed al liquidatore, trovando applicazione l'art. 8 del d.lgs. n. 472 del 1997, che sancisce l'intrasmissibilità delle stesse agli eredi, in armonia con il principio della responsabilità personale, codificato dall'art. 2, comma 2, del detto decreto, nonché, in materia societaria, con l'art. 7, comma 1, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv., con modif., in l. 24 novembre 2003, n. 326, che ha introdotto la regola della riferibilità esclusiva alle persone giuridiche delle sanzioni amministrative tributarie.

2. L'elemento soggettivo. Affinché possa essere integrato un illecito tributario oltre ad un comportamento, commissivo od omissivo, che viola una norma, deve sussistere un elemento soggettivo di natura psicologica, ossia l'imputabilità (*i.e.* la capacità di intendere e di volere) e la colpevolezza, integrata dal dolo ovvero dalla colpa.

A quest'ultimo riguardo, peraltro, è consolidato nella giurisprudenza della Corte di legittimità il principio per il quale, in tema di sanzioni amministrative per violazione di norme tributarie, l'art. 5 del d.lgs. n. 472 del 1997 deve essere interpretato nel senso della sufficienza della coscienza e della volontà, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, atteso che la norma pone una presunzione di colpa per l'atto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, lasciando a costui l'onere di provare di aver agito senza colpa (Sez. T, n. 22890/2006, Magno, Rv. 595873-01, la quale ha quindi escluso la rilevabilità d'ufficio di una presunta carenza dell'elemento soggettivo, sotto il profilo della mancanza assoluta di colpa).

Anche nel periodo in esame ai fini della presente rassegna, la Suprema Corte ha ribadito che l'applicabilità della sanzione amministrativa presuppone che l'inadempimento (o l'inesatto adempimento) del contribuente sia almeno colposo, individuando tale situazione soggettiva in quella caratterizzata da negligenza o imperizia o inosservanza di obblighi tributari (**Sez. 6-T, n. 13356/2018, Luciotti, Rv. 648642-01**; conf. Sez. T, n. 17626/2014, Olivieri, Rv. 632148 - 01).

3. Responsabili in solido. È opportuno segnalare, infine, che le sanzioni amministrative, pur se di norma riferite alla persona fisica che ha commesso o concorso a commettere la violazione, ex art. 2 del d.lgs. n. 472 del 1997, possono essere irrogate anche nei confronti dell'ente – dotato o meno di personalità giuridica – nel cui interesse l'illecito è stato commesso.

In tal senso depone espressamente l'art. 11 del detto d.lgs. n. 472 del 1997, in base al quale l'ente è obbligato, in solido con l'autore della violazione, al pagamento della sanzione.

La tematica è stata recentemente affrontata dalla Corte di cassazione, in una fattispecie nella quale l'irrogazione delle sanzioni era relativa ad una condotta che si assumeva posta in essere dal legale rappresentante di una cooperativa con dolo, tant'è che ne era scaturito anche un procedimento penale a carico dello stesso, e che tuttavia aveva determinato un vantaggio patrimoniale anche per l'ente (in termini di omessa fatturazione di cessione di beni - sottratti a terzi dal legale rappresentante della cooperativa - e successivamente da quest'ultima rivenduti).

In particolare, la Corte di legittimità ha confermato la responsabilità della cooperativa per le sanzioni tributarie, partendo dal presupposto che, in virtù del principio di immedesimazione organica, la società risponde civilmente degli illeciti commessi dall'organo amministrativo nell'esercizio delle sue funzioni, ancorché l'atto dannoso sia stato compiuto dall'organo medesimo con dolo o con abuso di potere, ovvero esso non rientri nella competenza degli amministratori, ma dell'assemblea, richiedendosi unicamente che l'atto stesso sia esplicazione dell'attività della società, in quanto tenda al conseguimento dei fini istituzionali di questa.

Ne consegue che, in tema di sanzioni tributarie, la commissione di un illecito da parte del legale rappresentante di un ente non interrompe, per ciò solo, il rapporto organico e non esclude, di per sé che del fatto del rappresentante possa rispondere l'ente medesimo, ad eccezione che per quanto concerne la responsabilità penale, avente natura strettamente personale (**Sez. T, n. 12675/2018, Greco, Rv. 649082-01**).

4. Entità delle sanzioni irrogabili e regime del cumulo. Quanto all'entità delle sanzioni irrogabili occorre tenere conto, da un lato, dell'art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997, per il quale il ritardato od omesso versamento dell'imposta risultante dalla dichiarazione fiscale è sanzionato nella misura del trenta per cento di ogni importo non versato e, da un altro, dell'art. 12, comma, del d.lgs. n. 472 del 1997, che attribuisce rilevanza al cd. cumulo giuridico (nelle differenti ipotesi di concorso formale, concorso materiale, progressione e continuazione).

Nella giurisprudenza della Suprema Corte, tuttavia, la questione del rapporto tra tali disposizioni normative non ha ricevuto soluzioni univoche.

Più in particolare, secondo una prima impostazione, deve essere esclusa l'applicazione del cumulo giuridico ex art. 12 del d.lgs. n. 472 del 1997 nell'ipotesi di tardivo versamento dell'imposta, in ragione del

carattere intrinsecamente dannoso della *mora debendi* (Sez. T, n. 5897/2013, Perrino, Rv. 625953-01), nonché di omesso versamento della stessa (Sez. T, n. 10357/2015, Bruschetta, Rv. 635590-01). Nell'aderire a tale tesi, è stato osservato, da parte di una più recente decisione della Corte di legittimità, che la sfera applicativa della progressione tributaria è limitata alle violazioni potenzialmente incidenti sulla determinazione dell'imponibile ovvero sulla liquidazione anche periodica del tributo ex art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997, mentre i pagamenti omessi o tardivi riguardano imposte già compiutamente liquidate, ipotesi di ben maggiore gravità in quanto causativa di un sicuro *deficit* di cassa. Ha osservato, inoltre, la Corte di cassazione che appare coerente con tale rilievo l'autonomia *quoad poenam* di ciascun tardivo od omesso versamento d'imposta, per il quale la legge, derogando alla generale applicazione degli istituti di *favor rei*, commina una distinta sanzione proporzionale, nella misura del trenta per cento di «ogni importo non versato» (art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997) ed ha conseguente affermato il principio per il quale le violazioni tributarie che si esauriscono nel tardivo od omesso versamento dell'imposta risultante dalla dichiarazione fiscale non sono soggette all'istituto della continuazione disciplinato dall'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997, perché questo concerne le violazioni potenzialmente incidenti sulla determinazione dell'imponibile o sulla liquidazione del tributo, mentre il ritardo o l'omissione del pagamento è una violazione che attiene all'imposta già liquidata, per la quale l'art. 13 del d.lgs. n. 471 del 1997 dispone un trattamento sanzionatorio proporzionale ed autonomo per ciascun mancato pagamento (Sez. T, n. 1540/2017, Carbone, Rv. 642457-01).

Un'altra tesi si fonda sul carattere generale del disposto dell'art. 12 del d.lgs. n. 472 del 1997, quale attuazione del principio del *favor rei* diretta a mitigare il rigore del cumulo materiale ed assume, di contro, che l'art. 13 del predetto decreto si limiterebbe ad identificare l'entità della sanzione in caso di tardivi od omessi versamenti, senza tuttavia escludere il beneficio del cumulo giuridico. In motivazione, non si è trascurato di osservare, a sostegno dell'orientamento suffragato, che la nuova nozione di progressione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 472 del 1997 costituisce in sintesi un superamento delle previgenti figure sotto diversi e rilevanti profili, ossia quello dell'obbligatorietà (si chiarisce che la concessione del beneficio non è facoltativa per gli uffici); quello dell'elemento psicologico (non essendo richiesta una "medesima risoluzione"); quello temporale (non essendo limitata allo stesso periodo di imposta); quello oggettivo (applicandosi alla generalità dei tributi ed anche tra violazioni non riguardanti lo stesso tributo) (Sez. T, n. 21570/2016, La Torre, Rv. 641490-01).

E', per altro verso, dibattuto nella giurisprudenza della Corte di legittimità l'ambito applicativo dell'istituto della definizione agevolata delle sanzioni.

Invero, secondo una tesi di carattere restrittivo, lo stesso non si applica in caso di omesso o ritardato pagamento dei tributi, che sarebbe ravvisabile anche ove sia stata effettuata compensazione in misura superiore a quella consentita, tanto ove la sanzione sia stata irrogata unitamente all'avviso di accertamento, quanto se sia stata irrogata con un distinto ed autonomo atto, come si desume dall'art. 17, comma 3, ultimo periodo, del d.lgs. n. 472 del 1997 (Sez. T, n. 27315/2016, Locatelli, Rv. 642385-01).

Secondo un diverso orientamento, invece, in tema di violazioni di norme tributarie, ove l'Amministrazione provveda ad irrogare sanzioni con atto di contestazione ex art. 16 del d.lgs. n. 472 del 1997 per il superamento del limite massimo dei crediti d'imposta compensabili (comportamento equivalente al mancato o ritardato versamento di parte del tributo alle scadenze previste) è ammessa la definizione agevolata, con conseguente estinzione dell'illecito, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, non potendo trovare applicazione le preclusioni collegate a diverse modalità procedurali (Sez. T, n. 18682/2016, Marulli, Rv. 641122-01).

5. Cause di non punibilità. L'art. 6 del d.lgs. n. 472 del 1997 contempla cinque cause di esclusione della punibilità: a) errore incolpevole sul fatto; b) errore di diritto, derivato da ignoranza inevitabile della legge tributaria; c) incerta portata della legge tributaria; d) imputabilità ad un terzo dell'omesso pagamento del tributo; e) forza maggiore.

La giurisprudenza formatasi in relazione alla norma in oggetto ha concordemente interpretato la nozione di "incertezza normativa oggettiva tributaria" quale condizione caratterizzata dall'impossibilità d'individuare con sicurezza ed univocamente, al termine di un procedimento interpretativo metodicamente corretto, la norma giuridica nel cui ambito il caso di specie è sussumibile, precisato che la stessa deve essere distinta dalla soggettiva ignoranza incolpevole del diritto (il cui accertamento è demandato esclusivamente al giudice e non può essere operato dall'amministrazione), come può evincersi dall'art. 6 del d.lgs. n. 472 del 1997, che distingue le due figure, pur ricollegandovi i medesimi effetti.

Al riguardo, la Suprema Corte ha quindi precisato che il fenomeno dell'incertezza normativa oggettiva può essere desunto dal giudice attraverso la rilevazione di una serie di "fatti indice", quali, ad esempio: 1) la difficoltà d'individuazione delle disposizioni normative; 2) la difficoltà di confezione della formula dichiarativa della norma giuridica; 3) la

difficoltà di determinazione del significato della formula dichiarativa individuata; 4) la mancanza di informazioni amministrative o la loro contraddittorietà; 5) la mancanza di una prassi amministrativa o l'adozione di prassi amministrative contrastanti; 6) la mancanza di precedenti giurisprudenziali; 7) la formazione di orientamenti giurisprudenziali contrastanti, specie se sia stata sollevata questione di legittimità costituzionale; 8) il contrasto tra prassi amministrativa e orientamento giurisprudenziale; 9) il contrasto tra opinioni dottrinali; 10) l'adozione di norme di interpretazione autentica o meramente esplicative di una norma implicita preesistente (**Sez. T, n. 15452/2018, Gori, Rv. 649184-01**; Sez. T, n. 12301/2017, Zoso, Rv. 644141-01).

Ha, in particolare, sottolineato Sez. T, n. 5105/2017, Sabato, Rv. 643235-01, che nell'ordinamento tributario l'errore scusabile, da intendersi quale incertezza normativa oggettiva, costituisce espressione del principio di collaborazione e di buona fede al quale sono improntati i rapporti tra contribuente ed amministrazione finanziaria ed è riferibile esclusivamente agli istituti sanzionatori, restando, invece, sempre dovuto il tributo, né può essere invocato per giustificare l'errore sulla scadenza di un termine di decadenza per potersi avvalere di un istituto clemenziale.

La tematica è stata recentemente affrontata con specifico riguardo ad un'ipotesi nella quale si pretendeva di far discendere la causa di non punibilità dal semplice fatto che la questione oggetto del giudizio fosse stata esaminata dalle Sezioni unite.

La Corte di cassazione ha affermato che l'incertezza normativa oggettiva che costituisce, ai sensi dell'art. 10, comma 3, della l. 27 luglio 2000, n. 212 e dell'art. 8 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, causa di esenzione dalla responsabilità amministrativa del contribuente, postula una condizione di inevitabile incertezza su contenuto, oggetto e destinatari della norma tributaria, sicché la stessa non sussiste rispetto ad una questione per la quale, in assenza di contrasto giurisprudenziale, le Sezioni Unite siano intervenute per sancire un principio di particolare importanza, in quanto idoneo a disciplinare una molteplicità di casi simili (**Sez. T, n. 10662/2018, Nonno, Rv. 647971-01**, con riguardo ad una fattispecie nella quale la questione su cui le Sezioni Unite si erano pronunciate era stata in precedenza risolta dalla giurisprudenza con soluzioni pressoché univoche).

Altra ipotesi codificata di non punibilità è quella disciplinata dall'art. 6, comma 5, del d.lgs. n.472 del 1997, avente ad oggetto i fatti commessi per forza maggiore.

In mancanza di un'esplicita indicazione in merito ai presupposti integranti la forza maggiore, la giurisprudenza è stata chiamata a svolgere una funzione di selezione tra i presupposti della fattispecie.

Secondo un consolidato orientamento, la causa di non punibilità della forza maggiore di cui all'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 472 del 1997, ricorre in presenza di un elemento oggettivo, costituito da circostanze anormali ed estranee all'operatore, e di un elemento soggettivo, correlato al dovere del contribuente di premunirsi contro le conseguenze dell'evento anormale, adottando misure appropriate senza incorrere in sacrifici eccessivi (**Sez. T, n. 3049/2018, Conti, Rv. 647110-01**). La Corte di legittimità ha precisato, in motivazione, che sotto il profilo naturalistico, la forza maggiore si atteggia come una causa esterna che obbliga la persona a comportarsi in modo difforme da quanto voluto, di talché essa va configurata, relativamente alla sua natura giuridica, come una esimente poiché il soggetto passivo è costretto a commettere la violazione a causa di un evento imprevisto, imprevedibile ed irresistibile, non imputabile ad esso contribuente, nonostante tutte le cautele adottate.

Sulla base di tali presupposti, la Corte di cassazione ha chiarito, sempre nel periodo esaminato dalla presente rassegna, che la sussistenza di una crisi aziendale non costituisce forza maggiore, ai fini dell'operatività dell'esenzione prevista dall'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 472 del 1997 (**Sez. T, n. 7850/2018, Manzon, Rv. 647720-01**), precisando che detto principio è condiviso anche dalla giurisprudenza formatasi in relazione alle sanzioni penali tributarie. In ambito penale, in particolare, si è affermato che l'inadempimento della obbligazione tributaria può essere attribuito a forza maggiore solo quando derivi da fatti non imputabili all'imprenditore che non abbia potuto tempestivamente porvi rimedio per cause indipendenti dalla sua volontà e che sfuggono al suo dominio finalistico. (Fattispecie, nella quale la Suprema Corte ha escluso che potesse essere ascrivibile a forza maggiore la mancanza della provvista necessaria all'adempimento dell'obbligazione tributaria per effetto di una scelta di politica imprenditoriale volta a fronteggiare una crisi di liquidità) (Cass.pen., Sez.3, n.8352/2014, Schirosi, Rv. 263128; Sez.3, 37528/2013, Corliano, Rv. 257683).

Per altro verso, l'art. 10 del cd. Statuto del contribuente stabilisce che quest'ultimo non può essere assoggettato a sanzioni per violazioni aventi rilevanza meramente formale.

A riguardo, nel periodo in esame, la Corte di legittimità ha osservato che ricorre detta situazione ove la violazione non comporti un pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo e, al contempo, non incida sulla determinazione della base imponibile e sul versamento del tributo (**Sez. 6-T, 14158/2018, Lucioti, Rv. 648751-01**, fattispecie nella quale, in applicazione del principio, la Suprema Corte ha ritenuto che l'errata indicazione nella dichiarazione IVA dell'utilizzo del metodo mensile per la determinazione del *plafond*, in luogo di quello solare, effettivamente

adottato, integra una violazione sostanziale, arrecando pregiudizio alle azioni di controllo sulla sussistenza e sull'entità del *plafond* stesso, con conseguente punibilità anche ove non determini danno erariale).

6. Procedimento di contestazione e di irrogazione delle sanzioni. La Corte di cassazione è intervenuta anche per chiarire le modalità concrete con le quali si addiviene alla contestazione ed irrogazione delle sanzioni amministrative.

Su un piano generale, l'art. 17 del d.lgs. n. 472 del 1997 prevede, per l'irrogazione delle sanzioni, l'applicazione, nei limiti della compatibilità, delle stesse regole procedurali stabilite per il tributo cui si collegano (Sez. T, n. 3347/2017, Novik, Rv. 643209-01, la quale ha ritenuto che, di conseguenza, non vi è ragione per differenziare i termini per la notifica delle rispettive cartelle di pagamento).

E' stato peraltro precisato che, in tema di diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali, l'irrogazione della sanzione amministrativa non è assoggettata al termine dilatorio di sessanta giorni, previsto dall'art. 12, comma 7, della l. n. 212 del 2000 per gli atti di natura impositiva, trovando, invece, applicazione la disciplina speciale di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 472 del 1997, ove sono indicate le peculiari modalità con le quali viene garantito il principio del contraddittorio rafforzato (Sez. 6-T, n. 11391/2017, Mocchi, Rv. 644169-01).

Inoltre, come è stato precisato da **Sez. T, n. 12748/2018, De Masi, Rv. 648663-01**, la procedura di irrogazione delle sanzioni, contemplata dall'art. 16 del d.lgs. n. 472 del 1997, prevede la notifica al trasgressore ed agli eventuali coobbligati, dell'atto di contestazione, da parte dell'ufficio o dell'ente competente ed, entro il termine di proposizione del ricorso, il trasgressore ed i soggetti obbligati in solido possono decidere (comma 3) di addivenire alla definizione agevolata della controversia, pagando un importo pari ad un quarto (a decorrere dal 1 dicembre 2011, un terzo) della misura indicata, ed in tale modo viene esclusa anche l'irrogazione di sanzioni accessorie, così come possono decidere (comma 4) di presentare deduzioni difensive all'atto di contestazione delle sanzioni, al fine di provocare un provvedimento dell'ufficio o dell'ente competente, che può accogliere le deduzioni, o irrogare le sanzioni con atto motivato anche in merito al mancato accoglimento delle deduzioni medesime, e l'atto di irrogazione può essere impugnato, ai sensi dell'art. 18, d.lgs. citato, con ricorso alle Commissioni Tributarie.

Pertanto, la presentazione di deduzioni e la definizione agevolata sono alternative tra di loro, in quanto si tratta di forme procedurali finalizzate ad un diverso esito: nel primo caso, infatti, il contribuente sollecita l'amministrazione a rivedere le sanzioni contestate ed

all'emissione di un successivo provvedimento autonomamente impugnato; nel caso di definizione agevolata, invece, si rinuncia a contestare la pretesa sanzionatoria in cambio di una riduzione dell'ammontare dovuto.

Proprio in virtù dell'autonomia tra le predette facoltà riconosciute al contribuente, la Corte di legittimità ha escluso che, qualora il contribuente abbia depositato le proprie deduzioni e successivamente aderito alla definizione agevolata, l'eventuale causa di decadenza dalla definizione agevolata faccia venir meno l'obbligo per dell'Agenzia delle Entrate di pronunciarsi sulle deduzioni difensive del contribuente, che non possono ritenersi rinunciate.

Ne consegue che in tale ipotesi, se l'ente riscossore non provvede a rispondere alle deduzioni del contribuente, difetta un titolo per la riscossione delle sanzioni.

6.1. Misure cautelari. Nell'ambito della disciplina delle sanzioni amministrative concernenti illeciti di natura tributaria, l'art. 22 del d.lgs. n. 472 del 1997 stabilisce che, quando vi è fondato timore di perdere la garanzia del credito, l'ufficio finanziario o l'ente possono chiedere, con istanza motivata, l'iscrizione di ipoteca sui beni del trasgressore e dei soggetti obbligati in solido e l'autorizzazione a procedere al sequestro conservativo dei loro beni.

La norma prosegue affermando che – salvi i casi di particolare urgenza, nei quali il presidente della commissione tributaria può provvedere con decreto suscettibile di successiva conferma – la commissione tributaria decide sulle istanze di sequestro conservativo con sentenza.

In considerazione della natura tipicamente cautelare della decisione concernente il sequestro conservativo, si è discusso in ordine ai rimedi esperibili avverso tale provvedimento.

Sulla questione, la Corte di cassazione, nel periodo rilevante ai fini della presente rassegna, ribadendo un principio già affermato in precedenza, ha chiarito che il provvedimento mediante il quale la Commissione tributaria provinciale decide sull'istanza di concessione del sequestro conservativo formulata dalla Amministrazione, in quanto espressamente qualificato come sentenza dall'art. 22 del d.lgs. n. 472 del 1998, è soggetto ai mezzi di impugnazione previsti per le sentenze, ossia l'appello ed il successivo ricorso per cassazione; e ciò ancorché si tratti di provvedimento che non assume la stabilità tipica di un vero e proprio giudicato, in quanto destinato a perdere efficacia a seguito della sentenza, anche non passata in giudicato, che accoglie il ricorso o la domanda di merito (**Sez. T, n. 13148/2018, De Masi, Rv. 648744-01**; in senso

conforme Sez. T, n. 7342/2008, Cappabianca, Rv. 602561-01, nonché Sez. T, n. 24527/2007, Cicala, Rv. 600925-01, che ha espresso il medesimo principio con riguardo all'iscrizione di ipoteca).

CAPITOLO IX

I CONDONI

(di Vittorio Corasaniti)

SOMMARIO: 1. *Ratio* dell'istituto – 2. La “pendenza della lite” – 3. Il condono “tombale” – 4. Il cd. condono di condono – 5. La successione delle normative applicabili.

1. *Ratio* dell'istituto. Sul delicato e dibattuto tema della *ratio* del condono fiscale si è recentemente pronunciata la Suprema Corte, soffermandosi sulle ragioni ad esso sottese e sui limiti applicativi delle disposizioni in materia. Si è chiarito, in particolare, che lo scopo dell'istituto è quello di recuperare risorse finanziarie e di ridurre il contenzioso, in omaggio ai principi di parità del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost., nel rispetto, peraltro, delle previsioni costituzionali di cui agli artt. 3 e 53. Ne deriva che le norme in tema di condono sono di stretta interpretazione, in quanto derogano al principio di uguaglianza nel trattamento dei cittadini davanti al Fisco (**Sez. T, n. 1317/2018, Delli Priscoli, Rv. 646808-01**).

Tuttavia, già nella giurisprudenza anteriore al periodo preso in esame dalla presente rassegna, si è affermato, in linea con l'orientamento sviluppatosi in seno alla Corte costituzionale, che il condono, traducendosi in una forma atipica di definizione del rapporto tributario, ha come scopo il recupero di risorse finanziarie e la riduzione del contenzioso e non già l'accertamento dell'imponibile (Sez. U, n. 16692/2017, Perrino, Rv. 644800-01), e che la relativa disciplina risponde all'esigenza di conseguire risorse per lo Stato entro i termini perentori connessi alla redazione del bilancio statale (Sez. T, n. 26767/2013, Bruschetta, Rv. 629404-01).

2. La “pendenza della lite”. Tra le fattispecie di definizioni agevolate occorre considerare, in particolare, la chiusura delle liti fiscali pendenti ad una certa data, strumento inserito nell'ambito dei provvedimenti di condono al fine di ridurre il numero di controversie incardinate presso le Commissioni tributarie e di acquisire

immediatamente almeno una parte delle somme accertate dagli Uffici fiscali.

Sul concetto di pendenza della lite, quale condizione per il ricorso alla definizione agevolata, la giurisprudenza della Corte di legittimità ha sottolineato che l'art. 39, comma 12, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011, n. 111, nel consentire la definizione delle "liti fiscali di valore non superiore a 20.000 euro in cui è parte l'Agenzia delle entrate, pendenti alla data del 1 maggio 2011 dinanzi alle commissioni tributarie o al giudice ordinario in ogni grado del giudizio e anche a seguito di rinvio", ha riguardo alle sole controversie decise mediante una pronuncia ancora impugnabile con i mezzi ordinari di gravame, ma non anche a quelle definite dalla Corte di cassazione, atteso che la pendenza del termine per la revocazione non impedisce, a norma dell'art. 391-bis c.p.c., il passaggio in giudicato della sentenza impugnata con ricorso per cassazione respinto, senza che rilevi il disposto di cui all'art. 324 c.p.c., il cui riferimento alla sentenza soggetta a revocazione ai sensi dell'art. 395, nn. 4 e 5, c.p.c. riguarda esclusivamente quella pronunciata dal giudice di merito (Sez. T, n. 13306/2016, Zoso, Rv. 640146-01).

Del resto, la Suprema Corte ha recentemente evidenziato che, qualora si consentisse di applicare le norme in tema di condono anche per debiti nei confronti dell'Erario derivanti da sentenze già passate in giudicato, si sacrificerebbero eccessivamente principi di rilievo costituzionale quali l'eguaglianza dei cittadini dinanzi al Fisco, la ragionevolezza ed il dovere di ciascun cittadino di contribuire alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (**Sez. T, n. 13135/2018, Delli Priscoli, Rv. 648475-01**).

Si è chiarito, inoltre, che il presupposto della lite pendente sussiste in presenza di un'iniziativa giudiziaria del contribuente non dichiarata già inammissibile con sentenza definitiva, che sia potenzialmente idonea a consentire il sindacato sul provvedimento impositivo, salve le ipotesi di abuso del processo, caratterizzate dall'intento di sfruttare in modo fittizio e strumentale il mezzo processuale, al solo scopo di conseguire i vantaggi della sopravvenuta o preannunciata normativa di condono (Sez. T, n. 18445/2016, Virgilio, Rv. 641057-01, fattispecie nella quale è stato escluso l'abuso essendo stato il ricorso introduttivo notificato nei termini, antecedentemente alla l. 7 dicembre 2002, n. 289, ancorché dichiarato inammissibile, perché non depositato, con provvedimento reclamato).

Quanto poi al presupposto temporale delle pendenze definibili, la Corte di cassazione ha chiarito, in ordine alla previsione di cui all'art. 39, comma 12, del d.l. n. 98 del 2011, conv. in l. n. 111 del 2011 (nella formulazione antecedente alle modificazioni apportate dal d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, conv. in l. 24 febbraio 2012, n. 14) che, in tema di condizioni

per l'accesso al condono fiscale, il requisito della pendenza della lite, pur ancorato temporalmente alla data del 1 maggio 2011, va interpretato nel senso che la controversia di cui si chiede la definizione agevolata deve essere ancora pendente alla data del 6 luglio 2011, nella quale soltanto, invero, è entrato in vigore il detto d.l. n. 98 del 2011 (**Sez. T, n. 5969/2018, Napolitano, Rv. 647470-01**, ha ritenuto non condonabile una "lite" che era stata definita con sentenza passata in giudicato nella data del 16 maggio 2011).

Occorre ricordare, poi, due pronunce nelle quali la Suprema Corte, nel periodo in rassegna, ha affrontato la questione della sorte delle spese del giudizio in caso di definizione *ope legis* della pendenza tributaria.

Segnatamente, con riguardo alla definizione del contenzioso tributario ai sensi dell'art. 3, comma 2-bis, del d.l. 25 marzo 2010, n. 40 (conv., con modif., in l. 22 maggio 2010, n. 73) - disposizione che, al fine di contenere la durata dei processi tributari nei tempi ragionevoli, previsti ai sensi della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con chiara finalità deflattiva prevede che *“le controversie tributarie pendenti che originano da ricorsi iscritti a ruolo nel primo grado, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, da oltre dieci anni, per le quali risulti soccombente l'Amministrazione finanziaria dello Stato nei primi due gradi di giudizio, sono definite con le seguenti modalità: a) le controversie tributarie pendenti innanzi alla Commissione tributaria centrale, con esclusione di quelle aventi ad oggetto istanze di rimborso, sono automaticamente definite con decreto assunto dal presidente del collegio o da altro componente delegato”* - si è affermato che le liti fiscali pendenti contemplate dalla predetta disposizione, come interpretata autenticamente dall'art. 29, comma 16 bis, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, conv., con modif., in l. 24 febbraio 2012, n. 14, sono definibili automaticamente con decreto presidenziale dinanzi alla Commissione Tributaria Centrale nelle ipotesi di soccombenza, anche parziale, dell'Amministrazione finanziaria nel primo grado di giudizio: in detta ipotesi, le relative spese restano a carico della parte che le ha anticipate, ex art. 46, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, nella formulazione applicabile *ratione temporis* (**Sez. T, n. 4166/2018, Bernazzani, Rv. 647462-01**).

Con riferimento, invece, alla definizione agevolata ex art. 6, comma 2, del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 (conv., con modif., nella l. 1° dicembre 2017, n. 225) - la cui operatività è subordinata alla rinuncia del contribuente ai giudizi pendenti aventi ad oggetto i carichi cui si riferisce la dichiarazione - la Corte di cassazione ha puntualizzato che, ove il contribuente rinunci al ricorso durante il procedimento di legittimità, non trova applicazione la regola generale di cui all'art. 391, comma 2, c.p.c., poiché la condanna alle spese del medesimo contrasterebbe con la *ratio* della definizione agevolata, dissuadendolo ad aderire alla stessa, mediante

la previsione di oneri ulteriori rispetto a quelli contemplati dalla legge, sicché, anche se l'Amministrazione finanziaria non accetta la rinuncia, deve essere disposta la compensazione delle spese (**Sez. T, n. 10198/2018, Nonno, Rv. 647968-01**).

3. Il condono “tombale”. Una delle più rilevanti forme di condono fiscale è rappresentata dalla definizione automatica di annualità pregresse, nota anche come “condono tombale”, che si caratterizza per il fatto di rendere definitiva l'obbligazione tributaria per i periodi oggetto di condono, comportando la preclusione nei confronti del dichiarante e dei soggetti coobbligati di ogni accertamento tributario per gli anni condonati.

Era sorto un contrasto giurisprudenziale sull'ambito applicativo di tale istituto che, segnatamente, si incentrava sull'effetto preclusivo del condono tombale stabilito dalla combinazione dei commi 9 e 10 dell'art. 9, della l. n. 289 del 2002, riguardasse soltanto i debiti del contribuente verso il fisco, o se invece interessasse l'intera situazione tributaria del contribuente, quindi anche i crediti vantati nei confronti del Fisco, con particolare riguardo a quelli da agevolazioni.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno composto il contrasto chiarendo che l'Erario può accertare i crediti da agevolazione esposti dal contribuente nella dichiarazione, in quanto il condono - avendo come scopo il recupero di risorse finanziarie e la riduzione del contenzioso e non già l'accertamento dell'imponibile - elide in tutto o in parte, per sua natura, il debito tributario, ma non opera sui crediti che il contribuente vanta nei confronti del Fisco, che restano soggetti all'eventuale contestazione da parte dell'Ufficio (Sez. U, n. 16692/2017, Perrino, Rv. 644800-01).

Si evidenzia nella richiamata pronuncia che, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, il condono incide sui debiti tributari dei contribuenti e non sui loro crediti, in quanto si traduce in una forma atipica di definizione del rapporto tributario, nella prospettiva di recuperare risorse finanziarie e di ridurre il contenzioso, non già in quella dell'accertamento dell'imponibile. La preclusione di ogni accertamento tributario nei confronti del dichiarante non può che concernere, quindi, il solo debito tributario, perché estenderla anche ai crediti contrasterebbe con le suddette finalità del condono.

In questa prospettiva, l'agevolazione che si risolve nel riconoscimento di un credito d'imposta non incide sulla determinazione dell'imponibile in quanto è destinata ad operare come fattore di compensazione, nel senso che neutralizza, in tutto o in parte, estinguendolo, l'obbligo di versamento scaturente dalla liquidazione

dell'imposta operata sull'imponibile indicato nella dichiarazione. Pertanto, poiché l'atto di recupero incide direttamente sull'imposta e non sull'imponibile, l'agevolazione è estranea all'ambito applicativo del condono tombale.

Si segnala, inoltre, che, con riferimento alla definizione automatica prevista dall'art. 16 del d.l. 10 luglio 1982, n. 429, conv., con modif., nella l. 7 agosto 1992, n. 516, la Corte di cassazione si è pronunciata sulle conseguenze della dichiarazione d'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui consentiva la notifica di accertamenti in rettifica o d'ufficio sino alla data di presentazione della dichiarazione integrativa, anziché fino all'entrata in vigore del d.l., precisando che tale dichiarazione non determina automaticamente l'invalidità degli avvisi di accertamento notificati dopo la predetta data, né quella dell'iscrizione a ruolo e delle cartelle esattoriali formate e notificate sulla base della dichiarazione integrativa (cd. condono automatico o tombale) presentata dal contribuente in riferimento all'imponibile accertato dall'Ufficio, stante l'irrevocabilità della dichiarazione stessa (**Sez. T, n. 3172/2018, Federici, Rv. 646934 - 01**).

4. Il cd. condono di condono. Dalla *ratio* del condono, nei termini già delineati, discende l'inammissibilità del cd. condono di condono. Secondo la Suprema Corte, infatti, qualora si consentisse l'applicazione delle norme in tema di condono anche per debiti nei confronti dell'Erario derivanti da precedenti condoni, si sacrificerebbero eccessivamente i principi di uguaglianza dinanzi al Fisco, ragionevolezza e certezza del diritto nonché di doverosità di contribuzione alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva di ciascuno, oltretutto in rapporto ad un contributo alle esigenze finanziarie dello Stato assai limitato (in ragione dell'esiguità della somma recuperata dal Fisco, siccome falciata da un doppio condono) e di ragionevole durata dei processi (a causa del contenzioso relativo all'ammissibilità del "condono di condono").

Ne consegue, che attesa la natura restrittiva ed eccezionale della disciplina relativa al condono fiscale, come tale non estensibile analogicamente, ed in difetto di un'esplicita disposizione legislativa, non è ammissibile il cd. "condono di condono", giacché in caso contrario il contribuente potrebbe irragionevolmente fruire per due volte, con riguardo alla stessa imposta, di un atto clementiale dettato da contingenti ed eccezionali esigenze finanziarie e di carico giudiziario, così determinandosi un *vulnus* al principio di parità di trattamento di fronte al fisco, ai sensi degli artt. 3 e 53 Cost., sia per l'esiguo contributo alle esigenze finanziarie dello Stato, sia per il contenzioso che ne deriverebbe,

con conseguenti ricadute sul funzionamento del sistema giudiziario (**Sez. T, n. 14993/2018, Delli Priscoli, Rv. 648778-01**, fattispecie nella quale è stata esclusa la condonabilità dei ritardati od omessi pagamenti relativi al condono di cui all'art. 9 bis della l. n. 289 del 2002, relativamente ad un debito con il fisco maturato a seguito di condono in relazione allo stesso art. 9 bis, escludendo altresì l'applicazione della speciale proroga di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. 24 giugno 2003, n. 143, conv. in l. 1° agosto 2003, n. 212).

5. La successione delle normative applicabili. Il tema della successione delle norme assume grande rilievo in ambito tributario, poiché involge problematiche concernenti il momento di inizio e quello di cessazione della loro obbligatorietà, nonché l'individuazione dei rapporti giuridici ai quali esse si applicano nei periodi intercorrenti in quel lasso temporale.

La materia è regolata da un sistema organico di principi generali tra i quali, per quanto di specifico interesse, il principio di irretroattività ed il principio dello *jus superveniens* favorevole al contribuente.

In rapporto al primo, che in materia tributaria trova fondamento non solo nell'art. 11 delle preleggi, ma anche nell'art. 3 della l. 27 luglio 2000, n. 212 (a mente del quale, escluse le norme di interpretazione autentica, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo), è ormai consolidata la giurisprudenza della Corte di legittimità nel ritenere che le norme di cui alla l. n. 212 del 2000 (cd. Statuto del contribuente) - emanate in attuazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., e qualificate espressamente come principi generali dell'ordinamento tributario - pur essendo in taluni casi idonee a prescrivere specifici obblighi a carico dell'amministrazione finanziaria, e potendo costituire, in quanto espressione di principi già immanenti nell'ordinamento, criteri guida per il giudice nell'interpretazione delle norme tributarie, non hanno, tuttavia, rango superiore alla legge ordinaria. Di conseguenza tali disposizioni non possono in alcun caso fungere da norme parametro di costituzionalità né consentire la disapplicazione della norma tributaria in asserito contrasto con le norme stesse. Ne discende che la legge ordinaria ben può derogare al principio di irretroattività sancito dall'art. 3 dello Statuto del contribuente - come è derogabile dalla stessa legge ordinaria il disposto dell'art. 11 preleggi, che sancisce il medesimo principio - purché la retroattività sia espressamente prevista dalla norma derogatoria (Sez. T, n. 5853/2012, Valitutti, Rv. 622278-01).

Costituisce applicazione del menzionato principio una recente pronuncia in tema di condono ex art. 8, comma 2, della l. n. 289 del 2002.

Secondo la Corte di cassazione, infatti, la l. 21 febbraio 2003, n. 27, è applicabile anche ai rapporti tributari definiti prima della sua entrata in vigore per l'avvenuto adempimento, da parte del contribuente, di tutte le condizioni previste dall'art. 8, comma 2, della l. n. 289 del 2002, in tema di condono relativo all'imposta unica sulle scommesse, poiché, introducendo, in sede di conversione del d.l. n. 282 del 2002, l'art. 5-ter il quale stabilisce l'abrogazione del suddetto art. 8, comma 2 "con effetto dal primo gennaio 2003", e quindi da epoca anteriore alla sua entrata in vigore, deroga espressamente al principio di irretroattività sancito dall'art. 3 della l. n. 212 del 2000 (cd. Statuto del contribuente), non essendo necessaria a tal fine l'espressa qualificazione della disposizione come regola eccezionalmente retroattiva, né l'efficacia retroattiva è preclusa alle leggi di conversione, atteso quanto previsto dall'art. 15, comma 5, della l. 23 agosto 1988, n. 400 (**Sez. T, n. 11520/2018, Zoso, Rv. 648366-01**).

In relazione al principio dello *jus superveniens* favorevole al contribuente, invece, la Corte di cassazione si è pronunciata, nel periodo in rassegna, sulla questione relativa alla definizione automatica della posizione fiscale per gli anni 1990, 1991 e 1992, prevista dall'art. 9, comma 17, della l. n. 289 del 2002, a favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990, che ha interessato le province di Catania, Ragusa e Siracusa. Si è chiarito che essa può avvenire con due modalità: in favore di chi non ha ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10 per cento del dovuto, da effettuarsi entro il 16 marzo 2003; in favore di chi ha già pagato, attraverso il rimborso del 90 per cento di quanto versato al medesimo titolo. Ciò per effetto dell'intervento normativo citato, cui va riconosciuto il carattere di *jus superveniens* favorevole al contribuente, tale da rendere quanto già versato non dovuto *ex post*, in coerenza con l'interpretazione costituzionalmente orientata della legge e, in particolare, con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, da ritenere tanto più accentuati in quanto riferiti a vittime di calamità naturali (**Sez. T, n. 4291/2018, Manzon, Rv. 647136 - 01**).

CAPITOLO X

LE AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE

(di Eleonora Reggiani)

SOMMARIO: 1. Definizione. – 2. Interventi normativi di carattere generale. – 3. Principi costituzionali di riferimento. – 4. Delimitazione dell’ambito di osservazione. – 5. Agevolazioni nella forma del credito d’imposta. – 5.1. Limiti alla compensabilità dei crediti d’imposta in generale. – 5.2. Il credito d’imposta per l’avvio di attività produttive. – 5.3. Gli incentivi fiscali per la ricerca scientifica. – 5.4. Gli incentivi fiscali per il commercio. – 5.5. La revoca delle agevolazioni in materia di incentivi alle imprese. – 5.6. Il credito d’imposta per l’attività di ricerca e di sviluppo. – 5.6.1. Introduzione del tetto massimo alla fruizione del credito di imposta e principio di affidamento. – 5.7. Il credito d’imposta per incremento occupazionale. – 5.8. Il credito d’imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate. – 6. Agevolazioni nella forma di esenzioni o riduzioni d’imposta. – 6.1. La riduzione dell’imposta sul reddito di determinati enti. – 6.2. Le agevolazioni per le operazioni di credito a medio e a lungo termine. – 6.3. Le agevolazioni in favore dell’edilizia economica e popolare. – 6.4. Le altre agevolazioni in favore dell’edilizia. – 6.5. Le agevolazioni per i trasferimenti di immobili compresi in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati. – 6.5.1. Mancata utilizzazione edificatoria e forza maggiore. – 6.6. Le agevolazioni in favore della piccola proprietà contadina. – 7. Agevolazioni in favore di soggetti colpiti da calamità naturali. – 7.1. Le misure in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in Sicilia. – 7.2. Le misure in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 31 ottobre 2002 in Molise. – 7.3. Divieto di aiuti di Stato e agevolazioni per calamità naturali in favore di imprese. – 8. Recupero degli aiuti di Stato.

1. Definizione. Le agevolazioni fiscali costituiscono “deroghe” in favore del contribuente alle regole di determinazione e applicazione dei tributi.

Ciò che caratterizza tali misure, distinguendole da altre figure simili (come le sovvenzioni, i contributi in conto capitale, i contributi in conto interessi, ecc.), è che il beneficio non consiste in un afflusso diretto di danaro in favore dei destinatari, bensì in una riduzione di costi che, nello specifico, si sostanzia in un risparmio fiscale.

Sia che si tratti di un’esenzione o di un’esclusione d’imposta, di una detrazione o di una deduzione, di un credito d’imposta o di un *bonus* fiscale, l’effetto che si produce è sempre quello di una riduzione dell’imposta dovuta, che, di regola (ma non sempre), è a favore di colui al quale l’agevolazione è diretta.

La definizione sopra riportata è tuttavia insufficiente a cogliere la caratteristica principale delle agevolazioni tributarie, dal momento che vi

sono anche “deroghe” alle regole di determinazione e applicazione dei tributi che non costituiscono agevolazioni, ma servono per adeguare il prelievo alla capacità contributiva sottostante (così, ad esempio, devono essere intese molte deduzioni e detrazioni nell’ambito delle imposte sui redditi).

Le agevolazioni fiscali, in questo modo, surrogano veri e propri finanziamenti pubblici, i quali possono essere proficuamente attribuiti, adattando la via tributaria a fini extrafiscali.

È estremamente difficile tracciare un discrimine netto tra extrafiscalità e fiscalità o, se si vuole, tra extrafiscalità esterna e extrafiscalità interna alla disciplina dei tributi, soprattutto perché il legislatore non è rigoroso nella disciplina delle fattispecie e, spesso, è l’interprete che deve affidarsi ad elementi sintomatici della natura agevolativa (individuati, ad esempio, nella *sedes* legislativa, nel far parte di un complesso organico di misure ispirate ad esigenze comuni e coinvolgenti più tributi, nella presenza di limiti temporali o territoriali estranei ai tributi interessati), con risultati inevitabilmente incerti, anche perché spesso vengono adattati a funzioni diverse istituti strutturalmente identici.

Si pensi, ad esempio, ai crediti di imposta. Alcuni sono sicuramente agevolazioni fiscali (ad esempio, quelli spettanti ai datori di lavoro che aumentano il numero dei dipendenti a tempo indeterminato nelle regioni del Mezzogiorno, in virtù dell’art. 2 del d.l. 13 maggio 2011 n. 70, conv., con modif., in l. 12 luglio 2011 n. 106, o quelli previsti in favore delle imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo, ai sensi dell’art. 1 della l. 27 dicembre 2006 n. 296), ma altri, con altrettanta certezza, non possono essere considerati tali (ad esempio, quelli che riguardano i redditi prodotti all’estero ai sensi dell’art. 165 del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 o che discendono dalle dichiarazioni dei redditi e Iva, in conseguenza delle normali regole di determinazione di questi tributi).

Come ritenuto in dottrina, il criterio funzionale, pur con la relatività dei risultati cui conduce, è comunque il solo in grado di accomunare veramente le diverse agevolazioni fiscali, intese in senso proprio, distinguendole da quegli istituti simili, che, invece, attengono alla disciplina dei singoli tributi.

Si tratta, dunque, di un *genus* ampio, cui deve essere ricondotta una pluralità di *species* dalle caratteristiche eterogenee (esenzioni, crediti d’imposta, regimi fiscali sostitutivi, dilazioni di pagamento, ecc.).

Ovviamente tale distinzione non ha rilievo solo descrittivo, perché si riverbera sui principi e sulle regole di riferimento.

2. Interventi normativi di carattere generale. Il legislatore ha tentato più volte di operare una revisione organica delle agevolazioni fiscali, delegando a ciò il Governo.

Il primo tentativo è stato esperito in seno alla riforma tributaria degli anni '70 del secolo scorso, con riferimento ai tributi allora introdotti o modificati, in relazione ai quali l'art. 9 della l. 9 ottobre 1971, n. 825 fissava il criterio generale *«di limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione»*, insieme a criteri ulteriori, tra i quali quello di sostituire esenzioni, agevolazioni fiscali e regimi fiscali sostitutivi di tipo agevolativo con *«la concessione di contributi, anche sotto forma di buoni di imposta, commisurati a parametri da determinare senza riferimento all'imponibile»*, e quello di ridurre la tassazione per taluni soggetti e fattispecie imponibili.

È stato, così, adottato il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601 (v. *infra*), che ha messo ordine in gran parte dei regimi fiscali di favore all'epoca esistenti (ma non in tutti), anche se, con interventi successivi, il legislatore ha continuato a prevedere agevolazioni fiscali, senza seguire alcun principio di unificazione.

I risultati, piuttosto modesti, cui è pervenuto il detto d.P.R., sono giustificati dal fatto che si tratta di un testo normativo, adottato presupponendo la successiva elaborazione di una legge organica sugli incentivi, la quale, però, non ha mai visto la luce.

Vi è poi stato un secondo tentativo di introdurre una disciplina unitaria con l'art. 17 della l. 29 dicembre 1990, n. 408 (come modificato dall'art. 9 della l. 30 dicembre 1991, n. 413), che ha delegato il Governo ad adottare *«uno o più decreti legislativi concernenti la revisione e la modifica delle disposizioni di legge esistenti in materia di esenzioni, di agevolazioni tributarie e di regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo, ivi comprese le disposizioni recanti agevolazioni o regimi agevolativi riconducibili a caratteristiche strutturali dei tributi, che costituiscono comunque deroga ai principi di generalità, di uniformità e di progressività della imposizione»*, nel rispetto di principi e criteri direttivi determinati, quali, essenzialmente, la sostituzione delle agevolazioni in essere con crediti e buoni d'imposta, la temporaneità degli interventi, la predeterminazione della loro incidenza economica, l'individuazione di ambiti di intervento meritevoli.

La delega, però, non è stata attuata.

L'insuccesso di tali tentativi è stato dalla dottrina spiegato con il confuso quadro normativo che ha accostato misure differenti (le agevolazioni proprie o spese fiscali e quelle improprie o strutturali), oltre che con le correlate deficienze disciplinari, circa gli interventi richiesti, anche se, poi, il legislatore tributario, nell'introdurre nuove agevolazioni fiscali, sembra avere gradualmente tenuto presente le avvertite esigenze di

temporaneità degli interventi, di preferenza per le figure dei crediti d'imposta, di predeterminazione dell'incidenza finanziaria.

In una posizione a sé stante si colloca il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 123, il quale – in applicazione della delega di cui alla l. 15 marzo 1997, n. 59 – ha individuato i principi che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi di sostegno pubblico per lo sviluppo delle attività produttive, ivi compresi gli incentivi, i contributi, le agevolazioni, le sovvenzioni e i benefici di qualsiasi genere e, per l'appunto, tra le tipologie di intervento, ha previsto il credito di imposta e il *bonus* fiscale. Il predetto d.lgs., pur con il limite di guardare alle sole attività produttive, ha il pregio di fissare delle procedure uniche (automatica, valutativa, negoziale) per l'attribuzione dei vari benefici che attengono all'area della spesa pubblica e dell'intervento dello Stato nell'economia, anche se di esso non sembrano aver tenuto conto molti interventi normativi in tema di agevolazioni fiscali, che, provenendo da fonti di pari grado, risultano avervi derogato.

Come disposizione di carattere generale, deve essere, infine, ricordata l'inclusione del diniego e della revoca di agevolazioni tra gli atti impugnabili innanzi alle Commissioni tributarie *ex art.* 19, comma 1, del d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, previsione innovativa rispetto al previgente catalogo di atti impugnabili (di cui all'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636), ma sostanzialmente in linea con le importanti conclusioni, alle quali era già pervenuta la giurisprudenza di legittimità, che aveva riconosciuto al contribuente una tutela distinta e anticipata, rispetto a quella ottenibile avverso il successivo o i successivi provvedimenti impositivi, affermando che gli atti (comunque denominati), con cui si accerti da parte dell'amministrazione tributaria la non spettanza di una data agevolazione, in quanto prodromici alla formazione del titolo di riscossione del tributo, rientrano nella categoria giuridica degli avvisi di accertamento e sono quindi suscettibili di impugnazione (cfr. Sez. 1, n. 11006/1990, Cicala, Rv. 469755-01).

3. Principi costituzionali di riferimento. L'utilizzo delle agevolazioni fiscali per raggiungere finalità extratributarie, in alternativa ad altri strumenti di intervento pubblico, impone una riconsiderazione dei principi e delle regole che governano il diritto tributario, in ragione della specificità di tale fenomeno.

Innanzitutto, si deve valutare l'incidenza del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.

Alcuni interpreti ritengono che tale principio sia un necessario *tertium comparationis* nella valutazione della costituzionalità delle agevolazioni (rispetto alla normale disciplina tributaria), potendosi queste ultime giustificare solo in assenza di capacità contributiva o in presenza di

una capacità contributiva attenuata. Altri interpreti evidenziano, invece, che le vere e proprie agevolazioni non concorrono a definire il presupposto o la disciplina del tributo, sicchè, ai fini della valutazione di costituzionalità delle disposizioni che le prevedono, appare preferibile escludere ogni rilievo della capacità contributiva (presupposta dalle norme agevolative come da quelle impositive) e guardare ad altri principi costituzionali (in relazione alle finalità fiscali perseguite dal legislatore) che eventualmente rilevino e, soprattutto, al principio di uguaglianza (nelle specificazioni della coerenza e della ragionevolezza dei diversi interventi pubblici), di cui all'art. 3 Cost.

Senza dubbio occorre, invece, fare sempre riferimento al principio della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, sia pure con alcune precisazioni.

Com'è noto, infatti, la riserva di legge non riguarda la materia tributaria *tout court* ma le prestazioni patrimoniali imposte, nelle quali non sono comprese le agevolazioni fiscali (che, invece, si collocano sul versante della spesa pubblica), ma devono essere ugualmente ricondotte all'art. 23 Cost. ogni qualvolta incidano (derogando alla disciplina ordinaria) sulle caratteristiche delle prestazioni tributarie oggetto di riserva.

Più esattamente, le agevolazioni che incidono su *an* e *quantum debeatur*, soggiacciono alla riserva di legge, che come è noto riguarda doverosità ed entità delle prestazioni tributarie, mentre quelle che incidono su *quomodo* e *quando debeatur* sfuggono alla predetta riserva.

Ne consegue che le prime (che, poi, sono le più frequenti) spettano *ex lege* o, tutt'al più, sono attribuite dall'amministrazione nell'esercizio di potestà amministrative vincolate, mentre per le seconde si aprono spazi a discrezionalità amministrative (si pensi a quelle frequenti, in ordine a sospensioni della riscossione e rateazioni dei pagamenti) e a fonti normative secondarie, anche delegate.

In proposito, assume rilievo **Sez. T, n. 15482/2018, Balsamo, Rv. 649188-01**, pronunciata con riferimento ad una fattispecie in cui erano state introdotte, per il tramite di circolari ministeriali, cause di revoca dell'agevolazione prevista dall'art. 8 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001).

In tale statuizione, la S.C. ha evidenziato che la previsione di adempimenti, prescritti a pena di revoca del beneficio concesso, non può trovare adeguata fonte normativa in una circolare, in applicazione del consolidato principio della giurisprudenza di legittimità in virtù del quale l'Amministrazione finanziaria non ha poteri discrezionali nella determinazione delle imposte dovute. Di fronte alle norme tributarie, l'Amministrazione e il contribuente si trovano, infatti, su un piano di parità, per cui la cd. interpretazione ministeriale, sia essa contenuta in circolari o in risoluzioni, non vincola né i contribuenti né i giudici e non

costituisce fonte di diritto. Gli atti ministeriali possono, dunque, dettare agli uffici subordinati criteri di comportamento nella concreta applicazione di norme di legge, ma non possono imporre ai contribuenti nessun adempimento non previsto dalla legge né attribuire all'inadempimento del contribuente alle prescrizioni imposte un effetto non previsto dalla legge e, men che meno, istituire cause di revoca dell'agevolazione fiscale, non previste in una norma di legge (in senso conforme, v. anche Sez. T, n. 21154/2008, D'Alonzo, Rv. 604728-01).

Si devono inoltre tenere presenti i principi derivanti dall'art. 117 Cost., in combinato disposto con gli artt. 107, 108 e 109 TFUE (già 87, 88 e 89 TCE), in tema degli aiuti di Stato.

Le agevolazioni fiscali costituiscono, infatti, gli aiuti maggiormente utilizzati dagli Stati, non solo in funzione protezionistica dei contribuenti nazionali, ma anche – vista la diffusione della cd. concorrenza fiscale tra Stati – in funzione di incentivo degli investimenti stranieri nei propri territori. All'utilizzo di tali forme di aiuto, qualora siano posti a favore di imprese (intese nel significato attribuito dall'Unione), pone significativi limiti l'ordinamento dell'Unione europea, nell'ottica della salvaguardia della concorrenza.

4. Delimitazione dell'ambito di osservazione. Il presente contributo fa riferimento alle decisioni adottate dalla Corte di cassazione nel periodo in esame, in materia di agevolazioni fiscali, intese nel significato proprio sopra illustrato e, dunque, introdotte per finalità estranee alla disciplina del tributo al quale si riferiscono.

Stante l'erogeneità delle previsioni normative che regolano tali figure, in termini sia funzionali (con riferimento allo specifico fine che si vuole raggiungere) che strutturali (con riferimento alle modalità con cui detto fine viene raggiunto), le pronunce in rassegna vengono distinte in base agli effetti prodotti.

In particolare, sono illustrate prima le statuizioni che hanno esaminato agevolazioni attuate nella forma del credito d'imposta, poi quelle che hanno riguardato specifiche esenzioni o riduzioni d'imposta e infine quelle che hanno interessato le agevolazioni in favore di vittime di calamità naturali, anche in relazione al problema della compatibilità o meno con la disciplina dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato, al cui recupero è dedicato un ultimo paragrafo.

5. Agevolazioni nella forma del credito d'imposta. La Corte ha emanato numerose pronunce con riferimento a tale categoria di agevolazioni.

A parte una decisione che riguarda, in generale, tutte le agevolazioni attuate nella forma del credito d'imposta, vengono di seguito illustrate le statuizioni che, nel periodo in rassegna, hanno esaminato specifiche misure agevolative.

5.1. Limiti alla compensabilità dei crediti d'imposta in generale. L'art. 25, comma 2, del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 (recante norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto) ha previsto un tetto massimo dei crediti di imposta che ogni anno possono essere compensati.

Sez. T, n. 8247/2018, Luciotti, Rv. 647559-01, in conformità con una giurisprudenza ormai consolidata, ha affermato che il superamento del tetto appena menzionato equivale al mancato versamento (per la parte eccedente) di parte del tributo alla scadenza prevista ed è sanzionato dall'art. 13 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, come accade in ogni altro caso in cui viene operata la compensazione in assenza dei presupposti di legge (conf., da ultimo, Sez. T, n. 18080/2017, Fuochi Tinarelli, Rv. 645020-01).

5.2. Il credito d'imposta per l'avvio di attività produttive. Com'è noto, l'art. 2, commi da 210 a 213, della l. 23 febbraio 1996, n. 662 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica) ha previsto, in favore delle iniziative produttive, intraprese in determinate aree, a decorrere dal 1° gennaio 1997, un particolare credito d'imposta per l'anno di inizio di attività e per i due anni successivi (in specifiche aree, per i cinque anni successivi), ma l'art. 3, comma 11, della l. 23 dicembre 1998, n. 448, ha abrogato, con decorrenza dal 1° gennaio 1999, le disposizioni sopra menzionate.

Sez. T, n. 11077/2018, Crucitti, Rv. 648063-01, ha, in proposito, precisato che, a seguito di tale abrogazione, il contribuente ha mantenuto il diritto di pagare l'Irpef e l'Irap in misura ridotta per effetto del riconosciuto credito d'imposta solamente per gli anni 1997 e 1998, e non per gli anni d'imposta successivi, fin dal 1999, perché il relativo credito d'imposta è stato abrogato.

La Corte di cassazione ha, infatti, affermato, richiamando pronunce adottate in casi analoghi dalla Corte costituzionale e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, che il credito d'imposta in questione, pur sorto per tutte le annualità successive alla prima in forza dell'originaria legge istitutiva, è stato successivamente, e legittimamente, abrogato in via retroattiva dalla l. n. 448 del 1998, senza che il contribuente possa vantare alcun legittimo affidamento in forza della l. 27 luglio 2000, n. 212, perché

le disposizioni contenute in quest'ultima legge, pur contenendo norme di principio, non sono di rango superiore alla legge ordinaria e non possono fungere da parametro di costituzionalità, né consentire la disapplicazione di altre norme in asserito contrasto con esse.

5.3. Gli incentivi fiscali per la ricerca scientifica. La giurisprudenza della Corte di legittimità si è di recente pronunciata anche sull'agevolazione di cui all'art. 5 della l. 27 dicembre 1997, n. 449 (misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che ha previsto, in favore delle piccole e medie imprese, al fine di potenziarne l'attività di ricerca (anche mediante l'avvio di nuovi progetti), un credito d'imposta, spettante in presenza di determinate condizioni, rimettendo la determinazione delle modalità di attuazione ad uno o più decreti ministeriali.

Deve innanzitutto considerarsi che il Ministro delle Finanze - di concerto con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica e il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - ha adottato la richiamata disciplina attuativa, prevedendo, all'art. 6 del d.m. 22 luglio 1998 n. 275, che il credito deve essere indicato, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta, nel corso del quale il beneficio è concesso.

In proposito, **Sez. T, n. 11070/2018, Locatelli, Rv. 648362-01** (preceduta dall'analoga **Sez. T, n. 10029/2018, Locatelli, Rv. 647964-01**), ha affermato che l'indicazione del credito d'imposta di cui all'art. 5 della l. n. 449 del 1997 - da effettuarsi, come illustrato, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel corso del quale è concesso - integra un atto negoziale, diretto a manifestare la volontà di avvalersi del beneficio, in ragione dell'affermazione della rispondenza dell'attività svolta alle finalità perseguite dal legislatore, sicché, il contribuente, che abbia omissis tale indicazione, non può invocare il principio di generale emendabilità della dichiarazione fiscale, che opera solo in caso di mera esternazione di scienza, e non può, in ogni caso, superare il limite delle dichiarazioni destinate a rimanere irretrattabili per il sopravvenire delle scadenze previste dalla legge.

Già Sez. T, n. 30172/2017, Iannello, Rv. 646301-01, aveva affermato lo stesso principio utilizzando i medesimi argomenti.

Le pronunce richiamate hanno, in particolare, evidenziato che la sanzione della decadenza prevista dall'art. 6 del d.m. n. 275 del 1998 è ispirata alla *ratio* di definire, entro un tempo determinato, l'onere finanziario derivante dal riconoscimento dei crediti d'imposta, altrimenti suscettibile di rimanere sospeso a tempo indefinito, sicché, dovendo ritenersi il termine previsto come perentorio, al mancato tempestivo esercizio del diritto deve conseguire l'estinzione dello stesso.

A supporto della tesi sostenuta, tali pronunce hanno anche fatto riferimento a Sez. U, n. 13378/2016, Iacobellis, Rv. 640206-01, ove, affermato il principio secondo cui, in caso di errori od omissioni nella dichiarazione, il contribuente può sempre opporsi, in sede contenziosa, alla maggiore pretesa tributaria dell'Amministrazione finanziaria, in motivazione si è anche precisato che *«il principio della generale e illimitata emendabilità della dichiarazione fiscale incontra il limite della dichiarazione destinata a rimanere irretrattabile per il sopravvenire di decadenze, come nell'ipotesi prevista nel d.m. 22 luglio 1998 all'art. 6»*.

Tale orientamento si pone in consapevole contrasto con quanto statuito da Sez. T, n. 26550/2016, Carbone, Rv. 642365-01, la quale, richiamando anch'essa il principio generale espresso dalla citata decisione delle Sezioni Unite, ha invece affermato che la decadenza prevista dall'art. 6 del d.m. menzionato ha natura esclusivamente formale, non riguardando gli elementi costitutivi del diritto sostanziale, fissati dall'art. 5 della l. n. 449 del 1997, sicché, incidendo esclusivamente sul piano amministrativo, non impedisce al contribuente di opporre il credito d'imposta in sede giudiziaria, ove egli potrà, e dovrà, provare la sussistenza degli elementi costitutivi del credito d'imposta.

Occorre tuttavia considerare che la decisione da ultimo richiamata (Sez. T, n. 26550/2016, Carbone, Rv. 642365-01), esprime il tentativo di operare un ripensamento in ordine a un precedente, consolidato, orientamento della giurisprudenza di legittimità (v., tra le altre, Sez. T, n. 22673/2014, Virgilio, Rv. 632760-01 e Sez. T, n. 19868/2012, Terrusi, Rv. 624203-01, richiamate nella motivazione della decisione), che tuttavia, allo stato, non risulta avere trovato seguito, tenuto conto che, come le pronunce ad essa precedenti, anche quelle successive, hanno ritenuto che la decadenza per omissione, ai sensi dell'art. 6 del d.m. n. 275 del 1998, preclude l'emendabilità della dichiarazione dei redditi.

5.4. Gli incentivi fiscali per il commercio. Il credito d'imposta, previsto all'art. 11 della l. n. 449 del 1997, è correlato all'acquisto di determinati beni strumentali all'opera di piccole e medie imprese commerciali, ed è finalizzato a promuovere una riqualificazione distributiva.

In questa sede occorre evidenziare che l'art. 11, comma 3, della predetta legge richiama, tra le altre, la disciplina prevista dall'art. 11 della l. 5 ottobre 1991, n. 317, ove, al comma 3, è stabilito che il credito d'imposta deve essere indicato, a pena di decadenza, nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel corso del quale è concesso il beneficio ed al quale deve essere allegata la comunicazione di cui all'articolo 10, comma 3, della medesima legge.

Sez. T, n. 610/2018, Perrino, Rv. 646892-01, nel ribadire che il credito d'imposta in questione deve essere indicato, a pena di decadenza, nella dichiarazione relativa al periodo nel corso del quale il beneficio è accordato, ha aggiunto che detta indicazione costituisce dichiarazione di volontà e non di scienza, sicché, in caso di omissione, non opera il principio della generale emendabilità delle dichiarazioni fiscali, perché le dichiarazioni di volontà sono irretrattabili, anche in caso di errore, a meno che il contribuente non dimostri, secondo la disciplina generale dei vizi della volontà di cui agli art. 1427 e ss. c.c., l'essenzialità ed obiettiva riconoscibilità da parte dell'Amministrazione finanziaria.

La pronuncia si pone sulla stessa linea della giurisprudenza appena illustrata, relativa al diverso credito d'imposta disciplinato dall'art. 5 della l. n. 449 del 1997, impiegando gli stessi argomenti, sopra illustrati, a sostegno della tesi sostenuta.

5.5. La revoca delle agevolazioni in materia di incentivi alle imprese. Com'è noto, ai sensi dell'art. 24, comma 32, della l. n. 449 del 1997, il provvedimento di revoca delle agevolazioni, disposte dai Ministeri competenti in materia di incentivi all'impresa, costituisce titolo per l'iscrizione a ruolo degli importi corrispondenti ad interessi e sanzioni. L'art. 3, comma 8, della l. 23 luglio 2009, n. 99, costituente una norma di interpretazione autentica, ha poi precisato che la menzionata iscrizione a ruolo è possibile nei confronti di tutti gli obbligati, quindi anche nei confronti dei soggetti che hanno prestato garanzia fideiussoria per l'ottenimento delle agevolazioni.

Sez. 1, n. 650/2018, Valitutti, Rv. 646850-01, pronunciandosi sull'argomento, ha evidenziato che le disposizioni appena richiamate trovano applicazione anche in presenza di forme di garanzia diverse da quella fideiussoria (e compresa la garanzia a prima richiesta), tenuto conto che eventuali eccezioni costituirebbero violazione del principio di eguaglianza.

In motivazione si legge che il tenore letterale dell'art. 3, comma 8, della l. n. 99 del 2009 – nella parte in cui chiarisce che il provvedimento di revoca delle agevolazioni costituisce titolo per l'iscrizione a ruolo degli importi corrisposti e dei relativi accessori nei confronti di “tutti” gli obbligati - rende palese l'intento del legislatore di consentire allo Stato il recupero degli aiuti erogati indebitamente, e successivamente revocati, nei confronti di tutti i soggetti coinvolti nel rapporto obbligatorio, posto che la norma non mira a distinguere la garanzia fideiussoria dalle altre garanzie, ma precisa, in modo tale da risolvere ogni dubbio interpretativo, che può essere escussa anche la garanzia fideiussoria.

5.6. Il credito d'imposta per l'attività di ricerca e di sviluppo.

L'art. 1, comma 280, della l. 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007), ha previsto che, a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2006 e fino alla chiusura del periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2009, potesse essere attribuito alle imprese un credito d'imposta nella misura del 10% (in particolari ipotesi, anche maggiore) dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, in conformità alla vigente disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in materia.

L'art. cit. è stato successivamente abrogato, ma ha continuato ad applicarsi per le attività di ricerca avviate prima del 29 novembre 2008, anche se l'art. 29 del d.l. 29 novembre 2008 n. 185, conv., con modif., in l. 28 gennaio 2009 n. 2, ha previsto un tetto massimo per tali crediti d'imposta e ha individuato una procedura di selezione delle imprese destinate a fruire del beneficio fiscale.

In particolare, per la fruizione del credito d'imposta, a decorrere dal 2009, le imprese hanno dovuto prenotarsi, inoltrando un formulario all'Agenzia delle entrate (entro 30 giorni dal provvedimento di approvazione di tale formulario dal parte del Direttore della medesima Agenzia), la quale ha dovuto esaminare le domande secondo l'ordine cronologico di arrivo e comunicare il nulla-osta ai soli fini della copertura finanziaria.

In data 21 aprile 2008, il direttore dell'Agenzia delle entrate ha stabilito che i formulari (si ribadisce, per i progetti d'investimento in attività di ricerca e sviluppo già avviati alla data del 28 novembre 2008) dovessero essere presentati, a pena di decadenza dal contributo, dalle ore 10,00 del 6 maggio 2009 (cd. *click day*) alle ore 24 del 5 giugno 2009.

Si deve precisare che, per i crediti d'imposta maturati negli anni 2007, 2008 e 2009, di cui non è stata autorizzata la fruizione da parte dell'Agenzia delle entrate per esaurimento dei fondi disponibili, l'art. 2, comma 236, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, ha, comunque, autorizzato un ulteriore stanziamento, con determinati limiti, per ciascuno dei due anni 2010 e 2011.

Proprio con riguardo al nulla-osta alla fruizione del credito d'imposta sopra descritto, introdotto dall'art. 29 del d.l. n. 185 del 2008, conv., con modif., in l. n. 2 del 2009, **Sez. T, n. 7629/2018, Guida, Rv. 647701-01**, ha precisato che si tratta di un atto vincolato all'esistenza o al difetto della copertura finanziaria, sicché sull'Amministrazione finanziaria non incombe l'onere di motivare compiutamente la propria decisione, che non integra, peraltro, l'esercizio di potestà impositiva, atteso che, a fronte della domanda di rimborso, la posizione di creditore è assunta dal contribuente, e non dall'Erario.

Anche **Sez. T, n. 5733/2018, Venegoni, Rv. 647279-02**, ha affermato che il diniego dell'agevolazione di cui alla l. n. 296 del 2006, in tema di credito di imposta per spese di ricerca e sviluppo, è un atto vincolato, perché viene emesso all'esito di un procedimento interamente telematico, nel quale la domanda viene elaborata mediante assegnazione automatica dei fondi, fino ad esaurimento delle risorse, in base ad un criterio meramente cronologico. Ha quindi aggiunto che si tratta di atto disciplinato dall'art. 21-octies della l. 7 agosto 1990 n. 241, il quale esclude la nullità del provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti, quando, per la natura vincolata dello stesso, quest'ultimo non avrebbe potuto avere un contenuto diverso da quello in concreto assunto.

5.6.1. Introduzione del tetto massimo alla fruizione del credito di imposta e principio di affidamento. Con riguardo all'introduzione del tetto massimo al credito d'imposta fruibile per le spese di ricerca e di sviluppo, **Sez. T, n. 5733/2018, Venegoni, Rv. 647279-01**, ha inoltre evidenziato che la relativa previsione, contenuta nell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, conv., con modif., in l. n. 2 del 2009, non contrasta con il principio di legittimo affidamento, anche con riferimento ai crediti maturati prima della sua entrata in vigore, perché, come affermato dalla Corte costituzionale e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, detto principio arretra quando l'intervento normativo è giustificato dalla esigenza di salvaguardia di principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, tra i quali rientra la finalità, propria del menzionato decreto, di mantenere il bilancio dello Stato nel rispetto dei limiti approvati anche in sede europea.

Per quanto riguarda il richiamo alle statuizioni della Corte costituzionale, si deve tenere presente che la Corte, nel procedimento definito con la pronuncia in esame, aveva sollevato in via incidentale la questione di costituzionalità dell'art. 29, comma 1, del d.l. n. 185 del 2008, con riferimento all'art. 3 Cost., proprio in relazione al trattamento normativo dei crediti già maturati nel 2007 e 2008, anteriormente all'entrata in vigore del suddetto d.l. n. 185 del 2008, per violazione del principio dell'affidamento dei privati nei confronti della Pubblica Amministrazione. La Corte costituzionale, ha, tuttavia, dichiarato la questione infondata (Corte Cost. 27 giugno 2017 n. 149).

La Corte di cassazione ha riportato in motivazione gli argomenti della Corte costituzionale, la quale, rinviando a numerosi precedenti, ha affermato che l'intervento retroattivo del legislatore può incidere sull'affidamento dei cittadini a condizione che: 1) trovi giustificazione in "principi, diritti e beni di rilievo costituzionale" e dunque abbia una "causa

normativa adeguata”, quale può essere un interesse pubblico sopravvenuto o una “inderogabile esigenza”; 2) sia comunque rispettoso del principio di ragionevolezza, inteso, anche, come proporzionalità.

Come anticipato, la medesima Corte di cassazione ha quindi ritenuto che, nella specie, l'intervento normativo fosse giustificato dal fine di salvaguardare “principi, diritti e beni di rilievo costituzionale”, riconducibili alla necessità di mantenere il bilancio dello Stato nel rispetto dei parametri approvati anche in sede europea, precisando che tale intervento consente di tutelare la suddetta esigenza e, nel contempo, di creare, per il tramite dell'agevolazione fiscale, disponibilità finanziarie per rilanciare l'economia e tutelare i lavoratori e le famiglie, a fronte di una situazione di eccezionale crisi internazionale generalizzata.

La stessa Corte di cassazione, nella pronuncia in esame, ha, peraltro, rilevato che anche la Corte di giustizia UE, in qualche occasione, ha ammesso che l'applicazione del principio del legittimo affidamento potesse arrestarsi a fronte ad interventi legislativi, in presenza situazioni particolari e a determinate condizioni, perché tale principio non si traduce nell'aspettativa di intangibilità di una normativa, in quei settori in cui è necessario, e di conseguenza ragionevolmente prevedibile, che le norme in vigore vengano continuamente adeguate alle variazioni della congiuntura economica (Corte di giustizia, 23 novembre 1999, causa C-149/96), sicché gli operatori economici non possono legittimamente confidare nella conservazione di una situazione esistente, che tuttavia può, invece, essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (tra le altre, Corte di giustizia, 14 febbraio 1990, causa C-350/88).

5.7. Il credito d'imposta per incremento occupazionale. L'art. 7 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001), ha previsto un credito d'imposta dettagliatamente disciplinato in favore dei datori di lavoro, che, salvo alcune eccezioni ed alla presenza di determinate condizioni, nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 ed il 31 dicembre 2003, avessero incrementato il numero dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, precisando, al comma 11, che, ai fini di tale agevolazione, i soci lavoratori di società cooperative devono essere equiparati ai lavoratori dipendenti.

La giurisprudenza di legittimità si è pronunciata proprio sulla portata di tale ultima statuizione.

In particolare, **Sez. T, n. 1149/2018, Iannello, Rv. 646893-01**, ha affermato che l'equiparazione, ai sensi dell'art. 7, comma 11, della l. n. 388 del 2000, dei soci lavoratori di società cooperative ai lavoratori dipendenti vale tanto ai fini di cui al comma 1 del detto articolo (in forza del quale, ai

datori di lavoro, che nel periodo compreso tra il 1 ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003 incrementano il numero dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, è concesso un credito di imposta), in modo da favorire l'assunzione da parte delle cooperative, quanto rispetto al comma 5, lett. b), della medesima disposizione (a mente della quale, il credito d'imposta di cui al comma 1 spetta a condizione che i nuovi assunti non abbiano svolto attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato da almeno 24 mesi), allo scopo di agevolare l'occupazione di soggetti privi di un precedente rapporto lavorativo.

In altre parole, il credito d'imposta spetta se vengono assunti da società cooperative nuovi soci lavoratori, ma non se vengono assunti come lavoratori dipendenti soggetti che, nei 24 mesi precedenti, avevano già svolto attività lavorativa quali soci lavoratori di società cooperative.

Nello stesso senso, **Sez. T, n. 6491/2018, Aceto, Rv. 647488-01**, nella parte in cui ha ribadito che il credito d'imposta di cui all'art. 7 della l. n. 388 del 2000 non spetta nel caso in cui la società cooperativa assuma i soci lavoratori, poiché questi ultimi, ai fini delle agevolazioni previste, sono espressamente equiparati ai lavoratori dipendenti, in coerenza con la "ratio" del beneficio, volto a favorire un aumento effettivo dell'occupazione, mediante l'impiego di soggetti che (tra l'altro) non abbiano svolto alcuna attività di lavoro subordinato negli ultimi 24 mesi.

Tali decisioni risultano in linea con l'orientamento già espresso dalla Corte in precedenti pronunce.

Si consideri, ad esempio, Sez. T, n. 23766/2013, Ferro, Rv. 628462-01, ove si è affermato che il credito d'imposta concesso, ai sensi dell'art. 7, comma 1, della l. n. 388 del 2000, ai datori di lavoro che, nel periodo compreso tra il 1° ottobre 2000 e il 31 dicembre 2003, abbiano incrementato il numero dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, trova applicazione solo quando i nuovi assunti non abbiano comunque svolto attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato da almeno 24 mesi, aggiungendo che, a tal fine è irrilevante, trattandosi di agevolazione fiscale da interpretare in senso restrittivo, ogni apprezzamento sulla durata effettiva del rapporto comunque espletato dal soggetto che si intende assumere (nella specie, si è trattato di un lavoratore che non aveva superato il periodo di prova).

5.8. Il credito d'imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate. L'art. 8 della l. n. 388 del 2000 ha, inoltre, previsto un credito d'imposta, dettagliatamente disciplinato, in favore di determinate categorie di imprese, che effettuano nuovi investimenti nelle aree svantaggiate, stabilendo un limite massimo di spesa annuo e regolando le modalità di presentazione della relativa domanda.

Alcune circolari ministeriali (n. 41/E del 18 aprile 2001, paragrafo 4, e n. 38/E del 9 maggio 2002, paragrafo 2.1) hanno previsto l'obbligo di apporre, sulle fatture relative alle spese sostenute per gli investimenti sopra menzionati, la dicitura "bene acquistato con il credito d'imposta di cui all'art. 8 della l. 23 dicembre 2000 n. 388".

Come evidenziato, confermando un orientamento già espresso, **Sez. T, n. 15482/2018, Balsamo, Rv. 649188-01**, ha sottolineato che la previsione di adempimenti, prescritti a pena di revoca dei benefici, non può trovare adeguata fonte normativa in una circolare, in applicazione del consolidato principio, in virtù del quale l'Amministrazione finanziaria non ha poteri discrezionali nella determinazione delle imposte dovute, aggiungendo che il rinvio operato dall'art. 8 della l. cit. a decreti ministeriali, per disciplinare lo svolgimento delle verifiche necessarie e garantire la corretta applicazione dell'agevolazione, non fornisce alcun fondamento alla prassi di introdurre, a mezzo di circolare, una causa di revoca dell'agevolazione non contemplata dalla legge.

6. Agevolazioni nella forma di esenzioni o riduzioni d'imposta. Vengono di seguito esaminate le pronunce adottate dalla Suprema Corte nel periodo in esame, relative a forme di agevolazione tra loro molto diverse, accomunate, tuttavia, dall'effetto di comportare esenzioni o riduzioni d'imposta.

6.1. La riduzione dell'imposta sul reddito di determinati enti. L'art. 6 del richiamato d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, ha previsto la riduzione a metà dell'imposta sul reddito in favore di alcuni enti, che (in base al testo normativo aggiornato), vengono di seguito elencati: a) enti e istituti di assistenza sociale, società di mutuo soccorso, enti ospedalieri, enti di assistenza e beneficenza; b) istituti di istruzione e istituti di studio e sperimentazione di interesse generale che non hanno fine di lucro, corpi scientifici, accademie, fondazioni e associazioni storiche, letterarie, scientifiche, di esperienze e ricerche aventi scopi esclusivamente culturali; c) enti il cui fine è equiparato per legge ai fini di beneficenza o di istruzione; c- bis) Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, e loro consorzi nonché enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti Istituti, istituiti nella forma di società, che rispondono ai requisiti della legislazione dell'Unione europea in materia di *in house providing* e che siano costituiti e operanti alla data del 31 dicembre 2013.

La giurisprudenza della Corte di legittimità ha negli anni esaminato più volte la questione relativa all'applicabilità di tale forma di agevolazione alle fondazioni bancarie, assumendo un orientamento oramai consolidato.

Da ultimo, **Sez. T, n. 16229/2018, D'Orazio, Rv. 649231-01**, ha evidenziato che gli enti di gestione delle partecipazioni bancarie, risultanti dal conferimento delle aziende di credito in apposite società per azioni, gravati dall'obbligo di detenzione e conservazione della maggioranza del relativo capitale, ai sensi della l. 30 luglio 1990, n. 218 (ed in base all'art. 12 del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356), a causa del particolare vincolo genetico che le unisce alle aziende scorporate, non possono essere assimilati alle persone giuridiche di cui all'art. 10-bis della l. 29 dicembre 1962, n. 1745 (che perseguono esclusivamente scopi di beneficenza, educazione, istruzione, studio e ricerca scientifica), ai fini della esenzione dal versamento della ritenuta d'acconto sugli utili, nè agli enti ed istituti di interesse generale (aventi scopi esclusivamente culturali) di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 601 del 1973, ai fini del riconoscimento della riduzione a metà dell'aliquota sull'imposta sul reddito. La disciplina agevolativa non può infatti trovare applicazione, nè in via analogica (trattandosi di disposizioni eccezionali), nè in via estensiva, dovendo individuarsi la relativa *ratio* nella esclusività e tipicità del fine sociale, previsto per ciascun ente, individuato in maniera tassativa, quale già esistente al momento dell'entrata in vigore delle predette norme.

La Corte di legittimità ha inoltre aggiunto che la successiva disciplina di riforma del sistema creditizio, nell'attribuire a tali enti, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, la qualifica di fondazioni con personalità giuridica di diritto privato (ove si siano adeguati alle nuove prescrizioni), ha ad essi esteso il regime tributario proprio degli enti non commerciali, ex art. 87, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 917 del 1986, ma la norma non ha assunto valenza interpretativa, e quindi efficacia retroattiva, avendo previsto adempimenti collegati all'attuazione della riforma stessa, senza influenza sui periodi precedenti. Ne consegue l'esistenza di una presunzione di esercizio di impresa bancaria in capo ai soggetti che, in relazione all'entità della partecipazione al capitale sociale, sono in grado di influire sull'attività dell'ente creditizio, potendo fruire dei menzionati benefici solo a seguito della dimostrazione, di cui sono onerati secondo il comune regime della prova ex art. 2697 c.c., di aver in concreto svolto un'attività, per l'anno d'imposta rilevante, del tutto differente da quella prevista dal legislatore, caratterizzata dalla prevalente o esclusiva promozione sociale e culturale, anzichè da quella di controllo e governo delle partecipazioni bancarie, e sempre che il relativo tema sia stato introdotto nel giudizio secondo le regole proprie del processo tributario, ovvero sia mediante la proposizione di specifiche questioni nel ricorso introduttivo.

Come anticipato, tale statuizione conferma numerose precedenti statuizioni conformi (v. già Sez. U, n. 1576/2009, Merone, Rv. 606191-01, e, più di recente, Sez. T, n. 11648/2017, Tricomi L., Rv. 644108-01).

6.2. Le agevolazioni per le operazioni di credito a medio e a lungo termine. L'art. 15 del d.P.R. n. 601 del 1973 stabilisce, inoltre, che le operazioni effettuate da aziende ed istituti di credito, relative ai finanziamenti a medio e a lungo termine, e tutti i provvedimenti, atti, contratti e formalità inerenti alle operazioni medesime, analiticamente indicati nel medesimo articolo, sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecarie e catastali e dalle stesse sulle concessioni governative (con alcune eccezioni, per le imposte relative agli atti giudiziari e alle cambiali), con la precisazione che si considerano a medio e lungo termine le operazioni di finanziamento la cui durata contrattuale sia stabilita in più di diciotto mesi.

Nel valutare l'ambito operativo della descritta agevolazione, si deve, comunque, tenere conto della recente sentenza della Corte costituzionale (Corte Cost. 20 novembre 2017 n. 242), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione richiamata, nella parte in cui esclude l'applicazione dell'agevolazione in questione alle analoghe operazioni effettuate dagli intermediari finanziari.

Le pronunce della Suprema Corte nel periodo in rassegna hanno riguardato tutte il tema della durata minima del finanziamento ai fini dell'ottenimento dell'agevolazione.

Sez. T, n. 7649/2018, Delli Priscoli, Rv. 647558-01, ha, in particolare, affermato che, ai fini dell'agevolazione prevista dall'art. 15 del d.P.R. n. 601 del 1973, è necessaria l'assunzione di un vincolo negoziale della durata minima di diciotto mesi stabilita dalla legge, indipendentemente dal successivo evolversi del rapporto contrattuale, sicché la possibilità di fruire del beneficio deve essere valutata considerando la causa concreta del contratto (o, nell'ipotesi di negozi collegati, l'operazione economica complessiva), in conformità all'art. 53 Cost., tenuto conto che sarebbe irragionevole trattare in maniera fiscalmente diversa situazioni simili dal punto di vista socio-economico (ad esempio, il mutuo garantito da ipoteca, privo di clausole che attribuiscono il recesso ed il medesimo contratto che consente espressamente la risoluzione per grave inadempimento o il recesso per giusta causa), ovvero prevedere un identico regime impositivo per situazioni tra loro diverse (come il mutuo garantito da ipoteca, privo di clausole che consentano il recesso, ed il mutuo che, invece, ammette il recesso *ad nutum*).

Coerente con tale impostazione è **Sez. T, n. 9506/2018, Stalla, Rv. 647832-01**, ove si afferma che l'agevolazione prevista dall'art. 15 del d.P.R.

n. 601 del 1973, per le operazioni di finanziamento a medio ed a lungo termine, opera anche nell'ipotesi in cui il contratto preveda la facoltà dell'istituto erogante di recedere per giusta causa, anche prima della scadenza del termine di diciotto mesi contemplato da detta disposizione, poiché in tale ipotesi la cessazione anticipata del rapporto si correla a circostanze di fatto obiettivamente accertabili e sottoponibili a vaglio giudiziale che non implicano, pertanto, una degradazione della durata del rapporto ad elemento variabile in funzione dell'interesse della banca.

6.3. Le agevolazioni in favore dell'edilizia economica e popolare. L'art. 32, comma 2, dello stesso d.P.R. n. 601 del 1973, ha, inoltre, stabilito che gli atti di trasferimento della proprietà delle aree previste al titolo III della l. 22 ottobre 1971, n. 865, e gli atti di concessione del diritto di superficie sulle aree stesse sono soggetti all'imposta di registro in misura fissa e sono esenti dalle imposte ipotecarie e catastali, aggiungendo che le stesse agevolazioni si applicano anche agli atti di cessione a titolo gratuito delle aree a favore dei comuni o loro consorzi nonché agli atti e contratti relativi alla attuazione dei programmi pubblici di edilizia residenziale di cui al titolo IV della medesima legge.

Si deve precisare che, a norma dell'articolo 1, comma 58, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, la disposizione sopra richiamata si interpreta nel senso che l'imposta di registro in misura fissa e l'esenzione dalle imposte ipotecarie e catastali si applicano agli atti di trasferimento della proprietà delle aree previste al titolo III della l. n. 865 del 1971, indipendentemente dal titolo di acquisizione della proprietà da parte degli enti locali.

Con riferimento agli atti e contratti relativi alla attuazione dei programmi pubblici di edilizia residenziale, di cui al titolo IV della l. n. 865 del 1971, si deve peraltro segnalare, una importante pronuncia della Corte, riguardante, in particolare, l'applicazione (o meno) dell'agevolazione con riferimento all'atto di assegnazione al socio di un alloggio per civile abitazione, edificato in cooperativa ai sensi della l. n. 865 del 1971, effettuata prima del quinquennio dall'ultimazione dell'immobile.

La questione è sorta perché, nella specie, l'assegnazione è senza dubbio soggetta ad IVA, in applicazione dell'art. 2, comma 2, n. 6, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, non potendo qualificarsi esente ai sensi dell'art. 10, n. 8-bis, del d.P.R. da ultimo menzionato.

Sez. 6-T, n. 8094/2018, Napolitano, Rv. 647725-01, ha affermato che l'art. 32, comma 2, del d.P.R. n. 601 del 1973 non indica tra i beneficiari i contribuenti soggetti ad imposizione IVA, pur essendo successivo al d.P.R. n. 633 del 1972, istitutivo di detta imposta, sicché, trattandosi di norma che, per sua natura, è insuscettibile di interpretazione estensiva, non trova applicazione nell'ipotesi di assegnazione, che rientra nell'ambito

di applicazione dell’IVA e che, come tale, deve essere considerata fuori dal campo dell’edilizia sovvenzionata e dai relativi benefici di cui al d.P.R. n. 601 del 1973.

6.4. Le altre agevolazioni in favore dell’edilizia. L’art. 44 del d.l. 15 marzo 1965, n. 124, recante interventi per la ripresa dell’economia nazionale, conv., con modif., in l. 13 maggio 1965, n. 431 (poi abrogato dall’art. 1 del d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212), ha introdotto un’aliquota fissa agevolata per la registrazione dei trasferimenti a titolo oneroso di aree destinate alle costruzioni edilizie di carattere civile o anche industriale, ma ha previsto un termine entro il quale le opere dovevano essere effettuate.

L’art. 1 del d.l. 11 dicembre 1967, n. 1150, conv., con modif., in l. 7 febbraio 1968, n. 26, ha disposto, con riferimento all’agevolazione in questione, che la costruzione degli edifici sulle aree acquistate con i benefici sopradescritti dovesse essere ultimata entro il 31 dicembre 1973, a pena di decadenza dalle agevolazioni concesse.

L’art. 6 dello stesso d.l. n. 1150 del 1967, conv., con modif., in l. n. 26 del 1968, ha, inoltre, stabilito, con riferimento all’agevolazione in questione, che i contribuenti ammessi alla fruizione della stessa, in via provvisoria, dovevano presentare all’Ufficio presso il quale l’atto era stato registrato, entro un anno dall’ultimazione dei lavori, una denuncia corredata da documentazione attestante l’adempimento degli obblighi previsti per ottenere la conferma dell’agevolazione medesima, aggiungendo che tale denuncia doveva essere presentata anche se le opere non erano ultimate e che, in quest’ultima ipotesi, l’azione dell’Amministrazione finanziaria per il recupero dei tributi nella misura ordinaria si sarebbe prescritta con il decorso di tre anni dalla data di presentazione della denuncia.

La Corte di legittimità si è pronunciata proprio sul computo di tale termine. In particolare, **Sez. T, n. 3543/2018, De Masi, Rv. 647271-01**, ha ritenuto applicabile anche alle agevolazioni previste dall’art. 44 del d.l. n. 124 del 1965, conv. in l. n. 431 del 1965, il regime di proroga previsto dall’art. 1 del d.l. 22 dicembre 1981 n. 790, conv., con modif., in l. 23 febbraio 1982 n. 47 - norma che, malgrado l’intitolazione del provvedimento che la contiene, è stata ritenuta operante nell’intero territorio nazionale – sicché il termine perentorio annuale per la presentazione della denuncia, dalla quale risulti l’adempimento degli obblighi richiesti per la conferma delle agevolazioni fruite in via provvisoria in sede di registrazione dell’atto di trasferimento immobiliare, non decorre dalla data di ultimazione dei lavori, come previsto dall’art. 6 del d.l. n. 1150 del 1967, conv., con modif., in l. n. 26 del 1968, bensì dal 31 dicembre 1985, ovvero dalla scadenza del detto regime di proroga, con

la conseguenza che soltanto dal 31 dicembre 1986 inizia a decorrere il termine triennale entro il quale l'Ufficio può disconoscere il diritto del contribuente al beneficio.

6.5. Le agevolazioni per i trasferimenti di immobili compresi in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati. L'art. 33, comma 3, della richiamata l. n. 388 del 2000 ha previsto che *«I trasferimenti di beni immobili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati, comunque denominati, regolarmente approvati ai sensi della normativa statale o regionale, sono soggetti all'imposta di registro dell'1 per cento e alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro cinque anni dal trasferimento»*.

L'art. 36, comma 15, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv., con modif., dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, ha, poi, abrogato la norma appena richiamata, *«ad eccezione che per i trasferimenti di immobili in piani urbanistici particolareggiati, diretti all'attuazione dei programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata pubblica, comunque denominati, realizzati in accordo con le amministrazioni comunali per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione»*.

Successivamente, l'art. 1, comma 306, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) ha modificato la disposizione da ultimo menzionata, ampliando le ipotesi di permanenza dell'agevolazione, fino a quando l'art. 1 della l. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), ai commi 25-28, ha totalmente riscritto la disciplina, con effetto dal 1° gennaio 2008.

In relazione a tale successione di norme, **Sez. T, n. 3536/2018, De Masi, Rv. 647090-01**, ha precisato che l'art. 1, commi 25-28, della l. n. 244 del 2007, pur abrogando l'art. 36, comma 15, del d.l. n. 223 del 2006, conv., con modif., in l. n. 248 del 2006, che aveva, a sua volta, abrogato l'art. 33, comma 3, della l. n. 388 del 2000, non ha ripristinato la disciplina dettata da tale norma, in quanto ha modificato le tariffe allegate al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (T.U. delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) ed al d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 (T.U. delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale), prevedendo una nuova regolamentazione, per la quale le agevolazioni fiscali relative ai trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati, non volti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale convenzionata pubblica, sono ridotte, poiché le imposte devono essere corrisposte non più in misura fissa ma proporzionale, anche se resta, comunque, ferma la *ratio* della disciplina originaria, volta a diminuire per l'acquirente il primo costo di edificazione connesso all'acquisto dell'area. Tuttora, infatti, tali agevolazioni spettano nell'ipotesi di piano particolareggiato di iniziativa privata, anche prima

della stipula della convenzione di lottizzazione, purché l'edificazione, che detta stipula presuppone, intervenga entro cinque anni.

Ovviamente la mancata edificazione nel termine indicato comporta la revoca del beneficio.

In proposito, **Sez. T, n. 2382/2018, Fasano, Rv. 646927-01**, ha precisato che, anche con riguardo a tale provvedimento di revoca, opera l'obbligo di idonea e completa motivazione previsto dall'art. 7 della l. 27 luglio 2000, n. 212, e volto ad assicurare al contribuente il pieno esercizio del diritto di difesa nel giudizio di impugnazione, senza che l'Ufficio accertatore possa integrare il contenuto della motivazione in corso di causa (fattispecie nella quale la S.C. ha annullato l'avviso di liquidazione dell'imposta di registro, con il quale erano state revocate le agevolazioni fiscali concesse ai sensi dell'art. 33, comma 3, della l. n. 388 del 2000, in quanto in tale avviso era indicato, quale motivo della revoca, soltanto che l'area oggetto della compravendita, al momento dell'acquisto, non era compresa in un piano urbanistico particolareggiato, e solo nel corso del giudizio di impugnazione di tale atto l'Amministrazione finanziaria aveva integrato la motivazione, deducendo l'insussistenza dei presupposti del regime agevolativo in ragione dell'avvenuta realizzazione delle opere di urbanizzazione del terreno).

6.5.1. Mancata utilizzazione edificatoria e forza maggiore.

Sempre con riferimento alle conseguenze della mancata edificazione nel termine indicato dalla legge, durante la vigenza del disposto dell'art. 33, comma 3, della l. n. 388 del 2000, **Sez. T, n. 3198/2018, De Masi, Rv. 646936-01**, ha ritenuto che la revoca del beneficio, accordato dalla norma appena richiamata, al fine di ridurre i costi necessari per l'edificazione, non è esclusa dalla forza maggiore, poiché l'omessa destinazione edificatoria del terreno nel termine quinquennale fissato dalla legge comporta la sopravvenuta mancanza di causa dello stesso, che, integrando una deroga al regime impositivo generale, è da ritenersi di stretta interpretazione, ai sensi dell'art. 14 delle preleggi.

In motivazione, la Corte di cassazione ha prima di tutto richiamato una precedente statuizione, adottata con riferimento ad un'altra (similare) ipotesi di agevolazione fiscale, ove ha affermato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 1 del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16 (conv., con modificazioni, dalla l. 24 marzo 1993, n. 75), nella parte in cui è prevista l'applicazione delle imposte ordinarie anche nel caso in cui il mancato riacquisto di altro immobile destinato ad abitazione principale, entro un anno dalla vendita infraquinquennale dell'immobile precedentemente acquistato con i benefici fiscali, sia dovuto a causa di forza maggiore, perché l'applicazione

dell'ordinario regime tributario «*non ha natura sanzionatoria di una condotta dell'acquirente dell'immobile - solo rispetto alla quale potrebbe assumere significato esimente la forza maggiore - ma consegue alla sopravvenuta mancanza di causa del beneficio invocato all'atto dell'acquisto, essendo venuta meno la finalità abitativa*» (Sez. T, n. 2552/2003, Oddo, Rv. 560597-01).

Ha quindi ritenuto che lo stesso principio potesse essere applicato alla fattispecie esaminata, nella quale l'operatività del regime impositivo ordinario, in luogo di quello agevolatorio, consegue alla «*sopravvenuta - conclamata - mancanza di causa per la concessione del beneficio, destinato a ridurre i costi sostenibili per l'edificazione, non essendosi verificata la destinazione edificatoria del terreno entro il termine previsto dalla legge*».

In altre parole, la Corte di legittimità ha ritenuto che, essendo l'agevolazione giustificata dalla finalità di ridurre i costi di edificazione, se le opere non vengono realizzate nel termine fissato dalla legge, il beneficio fiscale non ha più ragione d'essere e deve essere revocato, senza che abbia alcun rilievo il fatto che la mancata edificazione sia stata determinata da forza maggiore, perché l'applicazione del regime impositivo ordinario, in luogo di quello beneficiario, non è una sanzione rivolta alla condotta del contribuente, ma la conseguenza della obiettiva sopravvenuta mancanza della causa, per la quale l'agevolazione era stata applicata.

Tale assunto è confermato dal successivo richiamo, sempre in motivazione, ad un altro precedente (Sez. T, n. 18040/2016, Meloni, Rv. 641505-01), ove la medesima Suprema Corte ha evidenziato che la disposizione agevolativa, ispirata alla *ratio* di diminuire per l'acquirente edificatore il primo costo di edificazione, connesso all'acquisto dell'area, è di stretta interpretazione, ai sensi dell'art. 14 disp. prel. c.c., e pertanto, in caso di mancata edificazione nel quinquennio, anche se per causa indipendente dalla volontà dell'acquirente, non può non comportare la revoca del beneficio usufruito (v. però *infra* la statuizione completa).

Nell'applicare alla fattispecie concreta i principi enunciati, la S.C. ha, quindi, ritenuto non censurabile l'affermazione della decisione impugnata, nella parte in cui ha sostenuto che la revoca delle agevolazioni non ha natura sanzionatoria della condotta del contribuente - in relazione alla quale avrebbe rilievo l'esimente della causa di forza maggiore - ma deriva dal fatto che è venuta meno la condizione sospensiva del pagamento dell'imposta in misura normale, stante la sopravvenuta mancanza dei requisiti per applicare la norma agevolata.

Per completezza, si deve precisare che la medesima Corte di legittimità ha, infine, aggiunto che non può, in ogni caso, attribuirsi efficacia esimente alla condotta del comune - che, come descritto dai ricorrenti, aveva bloccato l'intera lottizzazione - perché la forza maggiore è soltanto quella imprevedibile e sopravvenuta, che non dipende in alcun

modo da un comportamento, direttamente o indirettamente, addebitabile al contribuente.

In tale modo, la S.C. ha introdotto un'argomentazione ulteriore, evidentemente gradata, posto che, come sopra evidenziato, a sostegno della decisione vi è comunque l'affermazione della irrilevanza dell'intervento della forza maggiore come elemento idoneo ad impedire la revoca del beneficio.

L'*iter* argomentativo seguito nella sentenza in esame è analogo a quello di Sez. 6-T, n. 24573/2014, Caracciolo, Rv. 633583-01.

Anche in quest'ultima decisione, la S.C. ha richiamato il medesimo precedente, relativo ad altra ipotesi di agevolazione fiscale, ove è stata espressamente esclusa la rilevanza, quale esimente, della forza maggiore (Sez. T, n. 2552/2003, Oddo, Rv. 560597-01) e ha ritenuto di poter applicare lo stesso principio all'agevolazione in questione, spiegando, con le stesse parole della sentenza illustrata, che l'operatività dell'ordinario regime fiscale - al posto di quello agevolato - consegue alla sopravvenuta conclamata mancanza di causa per la concessione del beneficio, in ragione della mancata realizzazione della destinazione edificatoria nel termine previsto dalla legge.

In questo caso, però, la Corte di cassazione ha aggiunto, quale ulteriore argomento, con riferimento alla fattispecie esaminata, la considerazione secondo la quale, comunque, in astratto non poteva darsi rilievo al sopravvenuto mutamento di destinazione edificatoria dell'area, perché la nuova destinazione, effettuata in epoca successiva alla compravendita, non impediva in modo assoluto e generalizzato l'intento edificatorio ma manteneva la possibilità di edificare, sia pure per finalità diverse, perché la "forza maggiore" deve essere impediante in termini assoluti e con riferimento alla finalità prevista dalla legge, non già con riferimento alla finalità soggettiva del privato.

Si rinvengono, invece, numerose statuizioni della S.C. che, sempre con riferimento all'agevolazione prevista dall'art. 33, comma 3, della l. n. 388 del 2000, hanno attribuito, in linea di principio, rilevanza certa alla forza maggiore, ai fini dell'esclusione della revoca del beneficio fiscale, dopo averne descritto le caratteristiche - a volte esaltando alcuni aspetti, a volte sottolineandone altri - e non sempre pervenendo a soluzioni convergenti con riferimento alle fattispecie concrete.

In alcune pronunce la causa di forza maggiore, idonea ad impedire la decadenza dall'agevolazione in esame, è descritta come caratterizzata dai requisiti di non imputabilità al contribuente, necessità e imprevedibilità.

In questo senso, v., da ultimo, **Sez. T, n. 2383/2018, Fasano, Rv. 646928-01**, ove, dopo avere affermato che la *ratio* dell'agevolazione è quella di diminuire il costo di prima edificazione, quale 'contropartita' per

l'adempimento delle prescrizioni che scaturiscono dagli oneri contemplati dalla pianificazione urbanistica, la S.C. ha precisato che, trattandosi di disposizione eccezionale, la relativa previsione è di stretta interpretazione, per cui *«non può spettare qualora l'edificazione sul terreno non sia realizzabile entro il quinquennio, anche se per causa indipendente dalla volontà dell'acquirente, ove la stessa non integri forza maggiore che, dovendo essere caratterizzata da non imputabilità, necessità ed imprevedibilità, non è integrata da un successivo provvedimento di destinazione dell'area a verde pubblico, mancando il requisito dell'imprevedibilità, atteso che il perseguimento dell'interesse pubblico è da ritenersi immanente nell'attività amministrativa»*.

In motivazione, la Corte di cassazione ha spiegato che, nell'ambito delle proprie valutazioni discrezionali, la P.A. ben può modificare in ogni momento l'assetto urbanistico del territorio, al fine di perseguire l'interesse pubblico, sicché, ove ritenga di destinare a verde pubblico un'area in un primo momento resa edificabile, tale scelta non può ritenersi imprevedibile, perché la relativa esigenza è immanente nell'attività amministrativa.

La pronuncia assume in questa sede rilievo soprattutto per la parte che esclude la riconduzione alla nozione di forza maggiore dell'attività della P.A. che, nel perseguimento dell'interesse pubblico, influisce sulla possibilità di edificare.

Conforme alla pronuncia da ultimo richiamata è Sez. T, n. 18040/2016, Meloni, Rv. 641505-01, ove si è affermato che le agevolazioni fiscali, concesse ai sensi dell'art. 33, comma 3, della l. n. 388 del 2000, rispondendo alla *ratio* di diminuire per l'acquirente edificatore il primo costo di edificazione connesso all'acquisto dell'area, devono essere revocate ogni qualvolta si verifichi la mancata edificazione nel quinquennio, anche se per causa indipendente dalla volontà dell'acquirente, quale l'esecuzione di lavori di bonifica dell'area acquistata, che non può essere ricondotta alla forza maggiore, mancando il requisito dell'imprevedibilità, atteso che la relativa esigenza è originata da una situazione preesistente all'acquisto, sebbene il contribuente ne sia venuto a conoscenza solo successivamente.

Anche in questo caso, infatti, in motivazione, la Suprema Corte ha evidenziato che la causa di forza maggiore, idonea ad impedire la decadenza dalle agevolazioni fiscali, deve essere caratterizzata dai requisiti di non imputabilità al contribuente, necessità e imprevedibilità.

In altre statuizioni la forza maggiore che esclude la revoca del beneficio fiscale è intesa come una causa esterna, imprevedibile e sopravvenuta.

In questi termini, v. Sez. T, n. 9851/2017, Zoso, Rv. 644040-01, nella quale viene evidenziato che il beneficio di cui all'art. 33, comma 3,

della l. n. 388 del 2000 deve essere revocato ogni qualvolta si verifichi la mancata edificazione nel quinquennio, salvo che ciò sia derivato da forza maggiore, da intendersi come una causa esterna, imprevedibile e sopravvenuta, che non dipende da un comportamento addebitabile, anche solo a titolo di colpa nei vari gradi o specie (in applicazione di tale principio, la S.C. ha escluso la forza maggiore nell'ipotesi di mancata edificazione dovuta a sequestro penale dell'immobile per il reato di smaltimento illecito di rifiuti, attesa la colpa dell'acquirente per omessa vigilanza sulla natura dei rifiuti conferiti nell'area).

In altre pronunce viene, invece, esaltata la natura imprevedibile ed inevitabile della forza maggiore, che impedisce la revoca del beneficio.

Il riferimento è, da ultimo, a Sez. T, n. 3535/2017, Crucitti, Rv. 643202-01, per la quale il beneficio di cui all'art. 33, comma 3, della l. n. 388 del 2000, si applica anche qualora l'edificazione, che costituisce un obbligo di *facere* del contribuente, non sia realizzata nei termini di legge, purché tale esito derivi non da un comportamento direttamente o indirettamente ascrivibile all'acquirente, tempestivamente attivatosi, ma da una causa esterna imprevedibile ed inevitabile, tale da configurare la forza maggiore (nella specie, la riprogettazione, la revisione del piano regolatore generale e gli atti collegati, con la conseguente necessità di rinnovo delle concessioni edilizie).

Conforme alla decisione da ultimo richiamata è Sez. T, n. 14892/2016, Stalla, Rv. 640639-01, che ha ritenuto operante l'esimente della forza maggiore, con riferimento ad una fattispecie in cui era intervenuta la sospensione, da parte dell'autorità amministrativa, della pratica per la concessione edilizia, in attesa della definizione di un contenzioso con altri soggetti.

A ben vedere, queste ultime due pronunce non si pongono in linea con alcuni dei precedenti già menzionati, ove, in fattispecie analoghe a quelle appena riportate, la S.C. ha escluso che l'attività funzionale della P.A., che incide sull'edificabilità dell'area trasferita, possa essere considerata forza maggiore (v. *supra*).

Le medesime pronunce, peraltro, esaminano fattispecie molto simili a quella valutata nella decisione in esame (ove è stata operata la sospensione ad opera del comune di tutta la lottizzazione), pervenendo, tuttavia, a conclusioni opposte.

In conclusione, dall'esame della giurisprudenza riportata, emerge la presenza di diversi orientamenti, tra loro discordanti, non solo con riferimento alla questione della rilevanza o meno della forza maggiore, quale evento impeditivo della decadenza dal beneficio previsto dall'art. 33, comma 3, della l. n. 388 del 2000, ma anche in relazione all'individuazione di ciò che può essere definito come tale.

6.6. Le agevolazioni in favore della piccola proprietà contadina. La l. 6 agosto 1954, n. 604, recante modificazioni alle norme relative alle agevolazioni tributarie in favore della piccola proprietà contadina, all'art. 1 ha introdotto l'esenzione dell'imposta di bollo, oltre alla riduzione dell'imposta di registro e di quella ipotecaria, per determinati atti – quali la compravendita, la permuta, la concessione di enfiteusi, ed altri – posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina, quando ricorrono i requisiti e le condizioni, stabiliti dal successivo art. 2, con la precisazione che le menzionate agevolazioni operano anche per gli acquisti a titolo oneroso delle case rustiche non situate sul fondo, quando vengano effettuati contestualmente ad uno degli atti sopra indicati, per l'abitazione dell'acquirente o dell'enfiteuta e della sua famiglia.

In forza dell'art. 3 della medesima l. n. 604 del 1954, il riconoscimento dell'agevolazione presuppone che l'acquirente produca, assieme all'atto presentato alla registrazione, un certificato del competente ispettorato provinciale agrario, attestante la sussistenza dei richiamati requisiti dell'agevolazione (tra i quali, il requisito soggettivo di coltivatore diretto). Qualora il richiedente non sia in grado di produrre tale certificato, l'art. 4 della l. cit. ammette la possibilità di produzione di un'attestazione provvisoria del medesimo ispettorato, concernente la pendenza degli accertamenti per il rilascio del certificato definitivo. In tal caso l'interessato deve, entro tre anni dalla registrazione, presentare all'Ufficio del registro il certificato definitivo, attestante che i requisiti prescritti sussistevano fin dal momento della stipula dell'atto. In difetto sono dovute le normali imposte, fatto salvo – in assenza tanto del certificato provvisorio quanto di quello definitivo – il diritto del contribuente di chiedere il rimborso nel termine triennale di prescrizione, previa allegazione del certificato mancante.

E' peraltro da considerare che, ai sensi dell'art. 7 della l. n. 604 del 1954, decade dalle agevolazioni tributarie l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta il quale, prima che siano trascorsi cinque anni dagli acquisti fatti a norma della presente legge, alieni volontariamente il fondo o i diritti parziali su di esso acquistati, ovvero cessi dal coltivarlo direttamente. Decade, altresì, dalle agevolazioni tributarie relative all'acquisto di case, sopra richiamato, l'acquirente che, prima che siano trascorsi cinque anni dall'acquisto, alieni volontariamente la casa o la conceda in locazione o la adibisca ad uso diverso da quello indicato.

Ovviamente, in tutte queste ipotesi, l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta decaduti sono tenuti al pagamento dei tributi ordinari.

Con riferimento alla mancata produzione del certificato definitivo, previsto dal menzionato art. 4 della l. n. 604 del 1954, **Sez. T, n.**

2941/2018, Stalla, Rv. 646931-01, ha affermato che il contribuente che non adempia all'obbligo di produrre tale certificato definitivo entro il prescritto termine di decadenza di tre anni dalla registrazione dell'atto (ove stipulato prima dell'entrata in vigore della l. 26 febbraio 2010, n. 25), perde il diritto al beneficio, salvo che dimostri di essersi attivato per conseguire la documentazione in tempo utile e che il superamento del predetto termine sia dovuto all'inerzia degli uffici competenti e non alla propria negligenza nel richiedere o sollecitare il rilascio del certificato.

La pronuncia è conforme ad un orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità, secondo il quale il contribuente che non adempia l'obbligo di produrre all'Ufficio il sopra menzionato certificato definitivo entro il prescritto termine decadenziale di tre anni dalla registrazione dell'atto, non perde il diritto ai benefici, qualora provi che si è adoperato con adeguata diligenza allo scopo di conseguire la certificazione in tempo utile, richiedendola tempestivamente, e che il superamento del predetto termine è stato causato dagli uffici competenti, per avere gli stessi indebitamente ritardato il rilascio della documentazione (Sez. T, n. 10406/2011, Bognanni, Rv. 617941-01).

Come evidenziato in motivazione dalla decisione per prima richiamata, tale orientamento non contrasta con quello più volte espresso dalla S.C., secondo il quale, qualora l'organo competente non abbia rilasciato il prescritto parere favorevole e, quindi, non venga tempestivamente prodotto il certificato di cui all'art. 4 della l. n. 604 del 1954, non può essere dichiarata la decadenza dal beneficio, quando il contribuente faccia valere, con libertà di prova, la sussistenza del presupposto per l'agevolazione richiesta (v., da ultimo, Sez. T, n. 8326/2014, Botta, Rv. 630171-01), perché l'accertamento della qualità di coltivatore diretto, come pure la dimostrazione di tutti gli altri requisiti richiesti per l'ottenimento dell'agevolazione, ben può essere compiuto autonomamente dal giudice tributario, sulla base delle prove a tal fine offerte dal contribuente, ma ciò unicamente qualora il certificato prescritto dalla legge non venga rilasciato in tempo utile, a causa della comprovata inerzia della P.A., e non per il ritardo o la negligenza del contribuente nel richiederne o sollecitarne il rilascio.

In altre parole, il contribuente deve prima provare che la mancata tempestiva produzione del certificato definitivo non è lui addebitabile e poi è ammesso a provare la sussistenza dei requisiti previsti per ottenere il beneficio in questione.

Con riferimento alle ipotesi di decadenza, previste dall'art. 7 della l. n. 604 del 1954, **Sez. T, n. 3199/2018, Stalla, Rv. 646937-01**, ha affermato che la decadenza dal beneficio fiscale opera nel caso di acquisto della piccola proprietà contadina, se, nei cinque anni successivi, il fondo

non viene coltivato, anche qualora ciò dipenda dall'esecuzione di opere prodromiche e funzionali all'esercizio dell'agricoltura, che non siano riconducibili a quelle indicate dall'art. 3 della l. 1° febbraio 1956, n. 53 (che individua gli atti inerenti alla formazione della piccola proprietà contadina), perché si tratta di opere che rispondono a scelte imprenditoriali e organizzative dell'acquirente e che, dunque, non possono ritenersi non imputabili allo stesso (nella specie, la S.C., in applicazione del principio, ha confermato la sentenza impugnata che aveva dichiarato l'intervenuta decadenza dall'agevolazione, perché l'acquirente aveva coltivato una minima parte del fondo, eseguendo sul resto opere di demolizione dei manufatti e delle strutture del pregresso allevamento di animali da pelliccia e di bonifica del terreno).

Va, infine, menzionata **Sez. T, n. 15863/2018, Zoso, Rv. 649262-01**, che ha esaminato una particolare fattispecie, in cui il contribuente, al momento dell'acquisto del terreno, ha chiesto di fruire del regime previsto per l'imprenditore agricolo dall'art. 1, nota 1, della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, e poi ha presentato istanza di rimborso della maggior imposta versata, sostenendo di avere diritto all'agevolazione prevista dalla l. n. 604 del 1954, impugnando il silenzio-rifiuto serbato dall'Agenzia delle entrate.

La S.C. ha ritenuto di dovere richiamare l'orientamento già espresso, secondo il quale non sono presenti nell'ordinamento principi generali immanenti al sistema, secondo i quali un'agevolazione non richiesta al momento dell'imposizione deve ritenersi irrevocabilmente perduta, potendosi anzi, alla luce dell'art. 77 del d.P.R. n. 131 del 1986, dedurre il principio contrario secondo il quale, sia pure con ovvi limiti temporali, è possibile rimediare all'erronea imposizione. La normativa speciale in materia di agevolazioni per l'edilizia popolare, in particolare, non contiene una norma che preveda la decadenza dal trattamento agevolato, qualora questo non venga richiesto all'atto della registrazione, e, quando l'accesso all'agevolazione è subordinato a particolari formalità, da eseguirsi a pena di decadenza, ciò è espressamente stabilito, come si ricava proprio dall'art. 5 della l. n. 604 del 1954, recante la disciplina delle agevolazioni alla proprietà contadina (Sez. T, n. 14122/2010, Magno, Rv. 613854-01), con la conseguenza che, nel caso di specie, mancando la tempestiva richiesta di fruire dell'agevolazione di cui alla l. n. 604 del 1954 ed essendo prevista la formulazione della richiesta nell'atto da sottoporre a registrazione, poiché in quell'occasione il contribuente ha chiesto di beneficiare di una diversa disciplina, connessa alla qualifica di imprenditore agricolo, è stata ritenuta preclusa la concessione della ridetta agevolazione.

7. Agevolazioni in favore di soggetti colpiti da calamità naturali. Occorre prima di tutto richiamare le pronunce adottate dalla S.C. nel semestre di riferimento, relative alle misure di sostegno assunte in favore dei soggetti colpiti da diversi eventi sismici. Posto che le agevolazioni per le vittime di calamità naturali, se erogate ad imprese, possono costituire aiuti di Stato vietati dall'art. 87, paragrafo 1, TUE, vengono infine esaminate le pronunce che, con riferimento a tali tipologie di agevolazioni, hanno affrontato tale argomento.

7.1. Le misure in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in Sicilia. L'art. 9, comma 17, della l. 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), ha introdotto, per i soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in Sicilia, individuati ai sensi dell'articolo 3 dell'O.M. 21 dicembre 1990 del Ministro per il coordinamento della protezione civile, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 24 dicembre 1990, destinatari dei provvedimenti agevolativi in materia di versamento delle somme dovute a titolo di tributi e contributi, la possibilità di definire in maniera automatica la loro posizione nei confronti dell'Erario relativa agli anni 1990-1992 versando, entro il 16 aprile 2003 (termine poi prorogato), l'intero ammontare dovuto per ciascun tributo a titolo di capitale, al netto dei versamenti già eseguiti a titolo di capitale ed interessi, diminuito al 10%, con la precisazione che, ove gli importi da versare complessivamente eccedessero la somma di € 5.000, l'eccedenza poteva essere versata in un massimo di otto rate semestrali con l'applicazione degli interessi legali a decorrere dal 17 aprile 2003 (termine poi prorogato).

L'art. 1, comma 665, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha poi espressamente previsto che, nel caso i cui i soggetti sopra indicati avessero già versato imposte per il triennio 1990-1992 d'importo superiore a quello previsto dall'art. 9, comma 17, della l. n. 289 del 2002, potessero ottenere il rimborso di quanto pagato in eccesso - con esclusione di quelli che svolgevano attività d'impresa, per i quali l'applicazione dell'agevolazione era stata sospesa nelle more della verifica della compatibilità del beneficio con l'ordinamento dell'Unione europea - sempre che avessero presentato l'istanza di rimborso ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, e successive modificazioni. Il termine di due anni per la presentazione della suddetta istanza è calcolato a decorrere dalla data di entrata in vigore della l. 28 febbraio 2008, n. 31, di conversione del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248.

È poi intervenuto l'art. 16-octies, comma 1, lett. b), del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, inserito dalla legge di conversione (l. 3 agosto 2017, n. 123), il quale, oltre a specificare che il diritto al rimborso spetta anche ai

titolari di redditi di lavoro dipendente (e ai titolari di redditi equiparati o assimilati a questi ultimi), ha anche introdotto limiti quantitativi allo stesso, aggiungendo che esso deve essere erogato, nei limiti della spesa autorizzata. In particolare, ha previsto che, qualora l'ammontare delle richieste ecceda le complessive risorse stanziare, i rimborsi devono essere effettuati, applicando la riduzione percentuale del 50% sulle somme dovute e che, a seguito dell'esaurimento delle risorse stanziare, non si procede all'effettuazione di ulteriori rimborsi.

In argomento, occorre prima di tutto richiamare **Sez. 6-T, n. 4291/2018, Manzon, Rv. 647136-01**, ove, ribadendo un orientamento oramai consolidato (v., da ultimo, Sez. 6-T, n. 9577/2012, Caracciolo, Rv. 622961 – 01), si è affermato che, anche prima che venisse espressamente disciplinato il rimborso delle imposte versate dall'art. 1, comma 665, della l. n. 190 del 2014, la definizione automatica della posizione fiscale poteva avvenire con due modalità: in favore di chi non aveva ancora pagato, mediante il versamento solo del 10% del dovuto, da effettuarsi entro il 16 marzo 2003; in favore di chi aveva già pagato, attraverso il rimborso del 90% di quanto versato al medesimo titolo. Ciò per effetto dell'intervento normativo, operato già dall'art. 9, comma 17, della l. n. 289 del 2002, cui va riconosciuto il carattere di *ius superveniens* favorevole al contribuente, tale da rendere quanto già versato *ex post* non dovuto.

Con specifico riferimento alle sopra descritte modifiche apportate all'art. 1, comma 665, della l. n. 190 del 2014, **Sez. 6-T, n. 6213/2018, Lucioti, Rv. 647496-01**, ha precisato che, in mancanza di disposizioni transitorie, non incide sui giudizi in corso l'introduzione di limiti quantitativi al procedimento di rimborso da parte della legge sopravvenuta (nella specie, l'art. 16-octies, comma 1, lett. b), del d.l. n. 91 del 2017), in quanto la stessa non incide sul titolo del diritto alla ripetizione, che si forma nel relativo processo, ma esclusivamente sull'esecuzione del medesimo, delineandosi come un *posterius* rispetto al giudizio sulla spettanza o meno del rimborso.

Nessuna questione interpretativa ha, invece, posto la specificazione, inserita dall'art. 16-octies, comma 1, lett. b), del d.l. n. 91 del 2017, relativa alla spettanza del rimborso anche in favore dei percettori di reddito da lavoro dipendente (o a questi ultimi assimilati o equiparati), considerato che la giurisprudenza era già da tempo concorde nell'affermare la legittimazione a fare richiesta di tale rimborso (e ad impugnare l'eventuale rifiuto) non solo in capo al soggetto che aveva effettuato il versamento (cd. sostituto d'imposta), ma anche a colui che aveva percepito le somme assoggettate a ritenuta (cd. sostituto d'imposta), essendo quest'ultimo il beneficiario diretto del provvedimento agevolativo (v., da ultimo, Sez. T,

n. 17472/2017, Iannello, Rv. 644905-01 e Sez. 6-T, n. 29039/2017, Carbone, Rv. 646972-01).

Ad ulteriore conferma di tale orientamento è intervenuta **Sez. 6-T, n. 4291/2018, Manzon, Rv. 647136-02**, nella quale si ribadisce che, per quanto riguarda le misure agevolative in esame - come poi confermato dall'art. 1, comma 665, della l. n. 190 del 2014, nel testo novellato dall'art. 16-octies, comma 1, lett. b), della l. n. 123 del 2017, di conv., con modificazioni, del d.l. n. 91 del 2017 - anche il percettore di reddito da lavoro dipendente può esercitare il diritto al rimborso delle somme indebitamente ritenute alla fonte e versate dal datore di lavoro, in virtù della regola generale enunciata dall'art. 38 del d.P.R. n. 602 del 1973, che legittima alla presentazione della relativa richiesta anche il cd. sostituito, quale effettivo beneficiario del provvedimento agevolativo.

7.2. Le misure in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 31 ottobre 2002 in Molise. L'art. 6, comma 4-bis, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, conv., con modif., in l. 28 gennaio 2009 n. 2 ha previsto che le disposizioni recate dall'art. 3 del d.l. 23 ottobre 2008, n. 162, conv., con modif., in l. 22 dicembre 2008, n. 201, si applicassero a tutti i soggetti residenti o aventi domicilio nei territori maggiormente colpiti dagli eventi sismici del 31 ottobre 2002.

Il richiamato art. 3, comma 2, del d.l. n. 162 del 2008, conv., con modif., in l. n. 201 del 2008 consentiva, al fine di definire la posizione previdenziale e tributaria, la corresponsione dell'ammontare dovuto per ciascun tributo o contributo, ovvero, per ciascun carico iscritto a ruolo, oggetto delle sospensioni ivi indicate, al netto dei versamenti già eseguiti, ridotto al quaranta per cento, in centoventi rate mensili di pari importo da versare entro il giorno 16 di ciascun mese a decorrere da gennaio 2009.

La norma, che prevede la possibilità di un pagamento ridotto delle somme dovute e non pagate, nulla dice in ordine alla possibilità di chiedere il rimborso delle somme che invece sono state già pagate per intero.

Sulla linea di quanto già riportato, con riferimento all'orientamento della giurisprudenza di legittimità in ordine alle misure previste in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in Sicilia prima che il legislatore contemplasse espressamente il diritto al rimborso delle somme già pagate per intero, **Sez. L, n. 37/2018, Boghetich, Rv. 646621-01**, ha affermato che l'art. 6, comma 4-bis, del d.l. n. 185 del 2008, conv., con modif., in l. n. 2 del 2009, nel prevedere la possibilità di definizione della posizione previdenziale e tributaria con il pagamento del quaranta per cento del dovuto, ha una *ratio* diversa rispetto a quella che informa in generale i provvedimenti di sanatoria, essendo diretta ad indennizzare i soggetti coinvolti in eventi calamitosi, sicché, in deroga al principio per cui

la sanatoria non determina la possibilità di ottenere rimborsi dallo Stato, si deve ritenere, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata, che chi ha interamente onorato il carico tributario o previdenziale possa ottenere l'eguale riduzione prevista per chi nulla ha pagato.

In motivazione, la S.C. ha tenuto conto che a tali conclusioni la giurisprudenza è pervenuta anche con riferimento ad analoghe misure agevolative (v. la già menzionata Sez. 6-T, n. 4291/2018, Manzon, Rv. 647136-01 ed i precedenti ivi richiamati), evidenziando che, sul tema della sopravvenienza di disposizioni incidenti su obbligazioni pubbliche già perfezionate, sopprimendole ovvero riducendole, la Corte Costituzionale aveva già espresso un univoco orientamento conforme a quello appena espresso, ravvisando la non compatibilità costituzionale di una diversa soluzione, sotto il profilo della irragionevolezza, atteso che, altrimenti, si applicherebbe un trattamento peggiore al soggetto che, nel rispetto della normativa previgente, abbia già provveduto all'adempimento, rispetto a chi non abbia invece effettuato alcun pagamento o abbia pagato somme inferiori al dovuto (Corte cost. 22 luglio 2009 n. 227; Corte cost. 26 luglio 2005 n. 320; Corte cost. 11 ottobre 2000 n. 416; Corte cost. 8 settembre 1995 n. 421).

7.3. Divieto di aiuti di Stato e agevolazioni per calamità naturali in favore di imprese. Com'è noto, la Commissione europea, con la decisione definitiva del 14 agosto 2015, C(2015) 5549, ha stabilito che determinate misure, adottate dal nostro Stato, che hanno ridotto tributi e contributi dovuti da imprese rimaste vittime di calamità naturali (l. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 9, comma 17, e successive modifiche e integrazioni; l. 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 90, e successive modifiche e integrazioni; l. 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, comma 363, e successive modifiche e integrazioni; l. 27 dicembre 2006 n. 296, art. 1, comma 1011, e successive modifiche e integrazioni; l. 24 dicembre 2007 n. 244, art. 2, comma 109, e successive modifiche e integrazioni; d.l. 29 novembre 2008 n. 185, art. 6, commi 4-bis e 4-ter, conv., con modif., in l. 28 gennaio 2009 n. 2, e successive modifiche e integrazioni; l. 12 novembre 2011 n. 183, art. 33, comma 28, e successive modifiche e integrazioni), costituiscono aiuti di Stato vietati dall'art. 108, par. 3, TFUE e sono incompatibili con il mercato interno.

Nella stessa decisione è fatta salva l'ipotesi che si tratti di aiuti individuali, che, al momento della concessione, soddisfano le condizioni previste dal Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013 (relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE agli aiuti *de minimis*) o dal Regolamento (UE) n. 717/2014 della Commissione, del 27 giugno 2014 (relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE

agli aiuti *de minimis* nel settore della pesca e dell'acquacoltura), ovvero dai regolamenti che individuano gli aiuti *de minimis*, o che, comunque, al momento della loro concessione, soddisfano le condizioni previste dal Regolamento, adottato in applicazione dell'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio, del 7 maggio 1998 (sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea – ora artt. 87 e 88 TUE – a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali), o da ogni altro regime di aiuto approvato, ovviamente fino alla concorrenza dell'entità massima consentita.

Secondo la Commissione europea, infatti, una decisione negativa in merito ad un regime di aiuti non pregiudica la possibilità che determinati vantaggi, concessi nel quadro dello stesso regime, non costituiscano di per sé aiuti di Stato, o configurino, interamente o in parte, aiuti compatibili con il mercato interno (ad esempio perché il beneficio individuale è concesso a soggetti che non svolgono un'attività economica, e che pertanto non possono essere considerate imprese, oppure perché il beneficio individuale è in linea con il regolamento *de minimis* o è stato concesso in conformità ad un regime di aiuto approvato o a un regolamento di esenzione).

Ovviamente il giudice nazionale deve dare attuazione alle decisioni della Commissione europea, anche mediante disapplicazione delle norme interne con esse contrastanti (v., tra le tante, Sez. T, n. 22318/2010, Persico, Rv. 615131-01).

In particolare, come ribadito da **Sez. T, n. 1325/2018, Venegoni, Rv. 646919-01**, tali decisioni (nella specie, proprio in tema di aiuti di Stato), ancorché prive dei requisiti della generalità e dell'astrattezza, costituiscono fonte di produzione del diritto e, pertanto, vincolano il giudice nazionale anche nei giudizi pendenti, in quanto *ius superveniens* incidente sul rapporto controverso, tant'è che, laddove detta disciplina venga adottata nel corso del giudizio di legittimità, e renda necessario procedere ad accertamenti di fatto, incompatibili con la struttura dello stesso, la pronuncia impugnata, se incompatibile con il nuovo regime, deve essere cassata con rinvio.

Al fine di delimitare l'ambito soggettivo di applicazione della menzionata decisione della Commissione europea, occorre prima di tutto individuare quale sia la definizione di impresa fatta propria dal diritto unionale.

Deve pertanto essere richiamata **Sez. 6-T, n. 10450 del 2018, Solaini, Rv. 648403-01**, ove è stato precisato che, in tema di aiuti di Stato, la nozione euro-unitaria di impresa include – come confermato dalla normativa europea sull'individuazione del soggetto passivo dell'IVA e da quella che ha interessato la disciplina degli appalti pubblici – qualsiasi entità che eserciti un'attività economica consistente nell'offrire beni o

servizi su un determinato mercato, a prescindere dallo *status* giuridico e dalle modalità di finanziamento della stessa, sicché in tale nozione rientrano anche le libere professioni regolamentate, che si estrinsecano nello svolgimento di prestazioni intellettuali, tecniche e specialistiche.

Occorre poi verificare se, da un punto di vista oggettivo, il beneficio fiscale che costituisce aiuto di Stato non sia tra quelli consentiti dal diritto dell'unione.

Sul punto, **Sez. 6-T, n. 10450/2018, Solaini, Rv. 648403-02**, ha precisato che, in tema di aiuti di Stato, erogati a imprese per calamità naturali, il giudice nazionale è tenuto a verificare se il beneficio individuale sia compatibile con il regolamento *de minimis* applicabile o, in difetto, se ricorrono le condizioni che rendono l'aiuto compatibile con il mercato interno ai sensi dell'art. 107, par. 2, lett. b), TFUE (e cioè che si tratti di aiuto destinato a compensare i danni causati da calamità naturali).

Da ciò deriva, secondo la S.C., che il contribuente che voglia fruire del beneficio deve fornire la prova, per il rispetto del limite del *de minimis*, che l'ammontare totale degli aiuti ottenuti nel periodo di tre anni (decorrente dal momento dell'ottenimento del primo aiuto e comprendente qualsiasi aiuto pubblico, accordato sotto qualsiasi forma) non supera la soglia prevista nel regolamento, ovvero, in caso di applicazione dell'ipotesi prevista dall'art. 107, par. 2, lett. b) TFUE, di avere avuto la sede operativa nell'area colpita dalla calamità al momento dell'evento ed anche l'assenza di una sovracompensazione dei danni subiti, scorporando dal pregiudizio accertato l'importo compensato da altre fonti (assicurative o derivanti da altre forme di aiuto).

La pronuncia è stata adottata con riferimento alle misure stabilite dall'art. 9, comma 17, della l. n. 289 del 2002, in favore dei soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in Sicilia, sopra illustrate. A medesime conclusioni, e con gli stessi argomenti, è pervenuta **Sez. 6-T, n. 3070/2018, Cirillo E., Rv. 647113-01**, con riferimento alle misure introdotte dall'art. 6, commi 4-bis e 4-ter, del d.l. n. 185 del 2008 n. 185, conv., con modif., in l. n. 2 del 2009, in favore delle vittime degli eventi sismici che avevano interessato le province di Campobasso e Foggia nell'ottobre 2002.

8. Recupero degli aiuti di Stato. L'accertamento dell'incompatibilità con il diritto unionale di aiuti di Stato, già percepiti, ha comportato la necessità di disciplinarne la restituzione.

Nel semestre di riferimento, la S.C. ha esaminato la disciplina per la restituzione degli aiuti di Stato, erogati ai sensi dell'art. 5-sexies del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2003, n. 27,

in relazione ad investimenti effettuati in comuni colpiti da determinati eventi calamitosi.

In particolare, **Sez. T, n. 5434/2018, Locatelli, Rv. 647251-01**, ha precisato che, nel caso in cui tali aiuti siano stati concessi a società di persone non soggette ad imposta sui redditi, l'attestazione prevista dall'art. 24, comma 2, della l. 25 gennaio 2006, n. 29, finalizzata a fornire all'Amministrazione gli elementi necessari a individuare l'aiuto fruito, deve essere presentata dai soci, quali unici beneficiari della detassazione del reddito d'impresa, imputato direttamente agli stessi, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917.

Con riguardo invece agli aiuti di Stato, dichiarati incompatibili con il mercato comune dalla decisione della Commissione europea n. 2003/193/CE del 5 giugno 2002, notificata con il numero C(2002) 2006 def. - si tratta dei benefici fiscali previsti dall'art. 66, comma 14, del d.l. 30 agosto del 1993, n. 331, conv., con modif., in l. 29 ottobre 1993 n. 427 e dall'art. 3, comma 70, della l. 28 dicembre 1995, n. 549 - l'art. 1 del d.l. 15 febbraio 2007 n. 10, conv., con modif., in l. 6 aprile 2007 n. 46, ha stabilito che l'Agenzia delle entrate deve procedere al recupero delle imposte non versate mediante comunicazione-ingiunzione. È tuttavia consentito al beneficiario dimostrare che l'agevolazione della quale ha goduto rientra tra le deroghe al divieto previsto dall'articolo 87, paragrafo 1, TUE, producendo una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, contenente tutte le informazioni relative agli aiuti de *minimis* ricevuti, ma tale dichiarazione deve essere consegnata a mano, o inviata a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, entro quindici giorni dalla notifica della comunicazione-ingiunzione.

Sul punto, **Sez. T, n. 2218/2018, Esposito, Rv. 646925-01**, ha precisato che tale termine, decorrente dalla notifica della comunicazione-ingiunzione, previsto dall'art. 1, comma 10, del d.l. cit., per l'invio della documentazione volta a dimostrare la sussistenza dei presupposti per la deroga al divieto di cui all'art. 87, paragrafo 1, del Trattato UE, ha natura perentoria, in ragione dell'eccezionalità della relativa disciplina derogatoria, rispetto a quella generale.

In motivazione si legge che il contribuente può ottenere l'esenzione dal recupero dei benefici concessi esclusivamente attivando la procedura prevista dalla citata norma. Non assume, pertanto, rilievo, una volta emesso l'atto di recupero, la circostanza che la società contribuente, sulla base del d.m. 21 luglio 2006 - relativo alla determinazione dei criteri e delle modalità procedurali per la corretta valutazione dei casi individuali di non applicazione totale o parziale del recupero degli aiuti di Stato, disposto con decisione della Comunità europea n. 2003/193/CE del 5 giugno 2002 - abbia in precedenza inoltrato la documentazione probatoria volta a

dimostrare la sussistenza delle condizioni di esenzione dal recupero, posto che la disciplina dettata dal citato decreto ministeriale aveva natura transitoria, in attesa della definizione dei ricorsi pendenti presso la Corte di giustizia, mentre il comma 11 dell'art. 1 del d.l. n. 10 del 2007 ha abrogato le modalità accertative della ricorrenza dei presupposti per l'esenzione, in precedenza previste.

La S.C. ha anche esaminato la disciplina per la restituzione degli aiuti di Stato, erogati ai sensi dell'art. 5-sexies del d.l. 24 dicembre 2002, n. 282, conv., con modif., in l. 21 febbraio 2003, n. 27, in relazione ad investimenti effettuati in comuni colpiti da determinati eventi calamitosi.

In particolare, **Sez. T, n. 5434/2018, Locatelli, Rv. 647251-01**, ha precisato che, nel caso in cui tali aiuti siano stati concessi a società di persone, non soggette ad imposta sui redditi, l'attestazione prevista dall'art. 24, comma 2, della l. n. 29 del 2006, finalizzata a fornire all'Amministrazione gli elementi necessari a individuare l'aiuto fruito, deve essere presentata dai soci, quali unici beneficiari della detassazione del reddito d'impresa, imputato direttamente agli stessi, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

PARTE SECONDA

LE IMPOSTE DIRETTE

CAPITOLO I

L'IRPEF

(di Paolo Bernazzani - Andrea Venegoni)

SOMMARIO: 1. I redditi da lavoro autonomo - 2. I redditi da lavoro dipendente - 3. I redditi di impresa - 4. I redditi di capitale - 5. I redditi fondiari - 6. I redditi diversi - 6.1. In particolare: la plusvalenza di cui all'art. 67, comma 1, lett. b), t.u.i.r. - 6.2. Inclusione delle cessioni gratuite nella base imponibile - 6.3. L'imposta sostitutiva - 6.4. Plusvalenze da cessione di impresa familiare - 6.5. Cessione di azienda - 6.6. Cessioni di beni - 6.7. Capital gains - 6.8. Rateizzazione della plusvalenza.

1. I redditi da lavoro autonomo. Secondo quanto previsto dall'art. 53 T.u.i.r. «*sono redditi di lavoro autonomo quelli che derivano dall'esercizio di arti e professioni. Per esercizio di arti e professioni si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di attività di lavoro autonomo diverse da quelle considerate nel capo VI, compreso l'esercizio in forma associata di cui alla lettera c) del comma 3 dell'articolo 5*».

E' stato rilevato che vi sono quattro indicatori specifici del lavoro autonomo, da cui deriva la corrispondente qualificazione ai fini fiscali: la natura intellettuale dell'attività svolta, l'autonomia, l'abitudine e la non imprenditorialità.

La base imponibile è rappresentata dai compensi, in denaro o natura, percepiti nonché dalle plusvalenze dei beni strumentali, dedotte le spese sostenute nel periodo di imposta, inerenti all'arte o professione esercitata, e le minusvalenze dei beni strumentali. Il principio cui si ispira la tassazione del lavoro autonomo è, di regola, quello di cassa.

Peraltro, in tema di ritenute d'acconto sulle somme corrisposte a titolo di provvigioni, **Sez. T, n. 2928/2018, Locatelli, Rv. 646903-01**, ha affermato che l'art. 25-*bis*, comma 3, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, fissa il principio di competenza e, quindi, le stesse devono essere scomutate nel periodo di imposta nel quale hanno contribuito a formare la base imponibile. Tuttavia, ove il contribuente effettui lo scomputo in un altro periodo di imposta e venga effettuato il conseguente recupero a tassazione, non è violato il principio di divieto di doppia imposizione, in ragione della possibilità di presentare istanza di restituzione della somma versata in eccedenza, entro il termine di decadenza di cui all'art. 38 del

d.P.R. n. 602 del 1973, decorrente, ex art. 2935 c.c., dalla data nella quale si è formato il giudicato sulla legittimità del recupero delle ritenute non effettuate nell'anno di competenza.

Il conseguimento del reddito di lavoro autonomo deve, naturalmente, essere provato. Il tema si pone in giurisprudenza, per esempio, con riguardo ai compensi di amministratori di società: in tale prospettiva, **Sez. T, n. 16530/2018, Bernazzani, Rv. 649199-01**, ha ribadito, al riguardo, il principio, già affermato in precedenza dalla Corte di legittimità, secondo il quale l'amministrazione finanziaria non può pretendere, presumendone la onerosità, di assoggettare a tassazione il compenso dell'amministratore di una società in mancanza di prova contraria da parte del contribuente, non potendo la stessa fondare tale pretesa su una presunzione, inconferente in presenza di un diritto disponibile, come quello dell'amministratore al compenso da parte della società.

Quanto alle componenti deducibili dal reddito complessivo dichiarato occorre considerare **Sez. 6-T, n. 321/2018, Luciotti, Rv. 647096-01**) che ha stabilito la deducibilità dei contributi previdenziali obbligatori versati dai notai alla cassa nazionale del notariato, in quanto sono da considerare spese inerenti all'attività professionale svolta, essendo il relativo esborso una conseguenza del reddito prodotto. A tale riguardo, la Suprema Corte ha richiamato l'orientamento secondo cui non può limitarsi «il concetto di "inerenza" alle sole spese necessarie per la produzione del reddito ed escluderlo per quelle che sono una conseguenza del reddito prodotto. Tale distinzione non si rinviene nella legge e non è neppure ricavabile dall'aggettivo "inerente" usato dal legislatore, in quanto esso, per la sua genericità, postula un rapporto di intima relazione tra due cose o idee che si può verificare sia quando l'una sia lo strumento per realizzare l'altra sia quanto ne sia l'immediata derivazione» (cfr., tra le altre, Sez. T, n. 2781/2001, Amari, Rv. 544199 – 01). Non disconosce, la Corte di legittimità, che il citato principio è stato affermato con riferimento all'art. 50, comma 1, prima parte, della l. n. 597 del 1973, in materia di «redditi da lavoro professionale»; e tuttavia, rileva che il vigente art. 54 T.u.i.r., disciplinante la medesima materia, nel prevedere al comma 1 che *«Il reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni è costituito dalla differenza tra l'ammontare dei compensi in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di partecipazione agli utili, e quello delle spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'arte o della professione, salvo quanto stabilito nei successivi commi. I compensi sono computati al netto dei contributi previdenziali e assistenziali stabiliti dalla legge a carico del soggetto che li corrisponde»*, non esclude la deducibilità da tale tipo di reddito dei contributi repertoriali dei notai, permanendo invariata la loro inerenza all'esercizio professionale.

Secondo la citata pronuncia, dunque, se tali contributi non sono deducibili ai sensi della seconda parte del primo comma dell'art. 54 T.u.i.r., in quanto posti dalla legge – ex art. 12 della l. n. 220 del 1991 - direttamente a carico del professionista per aver iscritto l'atto a repertorio e non del cliente (e quindi corrisposti soltanto dal notaio, indipendentemente dall'effettiva riscossione del corrispettivo della prestazione e dalla eventuale gratuità della stessa), gli stessi lo sono, tuttavia, in base alla prima parte della disposizione in esame, ove si fa espresso riferimento alle «spese sostenute nel periodo stesso nell'esercizio dell'arte o della professione», ovvero alle spese che, come quelle di cui trattasi, sono inerenti all'attività svolta. In tale quadro normativo, ha osservato infine il collegio decidente, neppure è risolutivo l'art. 10, comma 1, lett. e), T.u.i.r., posto che l'espressa previsione di deducibilità dal reddito complessivo dei «contributi previdenziali ed assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge» è prevista solo in via residuale, ovvero in mancanza di «deducibilità nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formarlo».

2. I redditi da lavoro dipendente. In tema di redditi da lavoro dipendente, si pone spesso nella giurisprudenza della Corte di cassazione il problema della qualificazione delle somme corrisposte in virtù di rapporti di lavoro subordinato, anche dopo la cessazione dello stesso, e del loro regime di tassazione.

Sez. T, n. 15467/2018, Fasano, Rv. 649450-01, ha affrontato la questione relativa alla tassabilità, ed in particolare all'assoggettabilità a ritenuta, per l'anno di imposta 1979, degli interessi versati da un istituto di credito nel fondo di quiescenza degli impiegati. Riprendendo decisioni su questioni analoghe - come la sentenza Sez. 1, n. 7201/1991, Corda, Rv. 472847-01 - che ha ritenuto che gli interessi che un ente teatrale lirico corrisponde al fondo pensioni, sulle somme accreditate insieme alle quote capitali maturate a favore dei dipendenti, al termine dell'esercizio anziché alle scadenze previste, non sono assoggettabili ad IRPEG e ad ILOR, non essendo ravvisabile in relazione ad essi la soggettività tributaria del fondo - e la sentenza Sez. 1, n. 12427/1991, Borruso, Rv. 474690-01 - secondo cui le somme versate dall'ente televisivo pubblico sul fondo di previdenza del proprio personale, ivi compresi gli interessi annuali, costituiscono reddito di lavoro per retribuzione differita ad appartengono al datore di lavoro medesimo, che le amministra autonomamente, sia pure sotto il vincolo della loro destinazione particolare, cosicché detti interessi non configurano reddito di capitale percepito dal fondo, tassabile nei confronti del datore di lavoro in qualità di sostituto di imposta, né reddito dei dipendenti aventi diritto al trattamento di quiescenza, in relazione ai quali

il datore di lavoro ha parimenti l'indicata veste di sostituto di imposta, in quanto difetta il presupposto dell'effettiva percezione delle somme in questione da parte dei dipendenti (salva restando la successiva tassazione delle indennità liquidate alla cessazione del rapporto di lavoro) – , la Suprema Corte ha concluso che detti principi si attagliano anche alla fattispecie concernente l'imposizione degli interessi del fondo di previdenza complementare di un istituto di credito, il quale non può essere considerato come soggetto passivo di imposta, tenuto conto che il fondo stesso non è qualificabile come centro distinto di imputazione dei rapporti giuridici inerenti al trattamento di quiescenza e previdenza dei dipendenti: ciò in quanto tutte le somme, in qualsiasi provenienza e natura, ivi compresi gli interessi sugli importi precedentemente accumulati, non sono ricollegabili ad alcun rapporto giuridico che possa farle ritenere reddito di capitale, assoggettabile a specifica imposizione diretta, bensì integrano reddito di lavoro per retribuzione differita. Le somme erogate ai dipendenti al momento della cessazione del servizio, pertanto, non integrano una restituzione di accantonamenti già di pertinenza del personale e semplicemente tenuti in custodia e amministrati dal datore di lavoro, ma configurano prestazioni di natura sostanzialmente retributiva che trovano titolo immediato e diretto nel pregresso rapporto di lavoro.

Sez. T, n. 15853/2018, Crucitti, Rv. 649228-01 e Sez. 6-T, n. 16116/2018, Solaini, Rv. 649209-01, hanno affrontato ancora una volta la questione, molto dibattuta, della tassazione dei fondi di previdenza complementare, affermando che «In tema di fondi previdenziali integrativi, le prestazioni erogate in forma di capitale ad un soggetto che risulti iscritto, in epoca antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124, ad un fondo di previdenza complementare aziendale a capitalizzazione di versamenti e a causa previdenziale prevalente, sono soggette al seguente trattamento tributario: a) per gli importi maturati a decorrere dal 10 gennaio 2001 si applica interamente il regime di tassazione separata di cui agli artt. 16, comma 1, lett. a), e 17 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (nel testo vigente *ratione temporis*); b) per gli importi maturati fino al 31 dicembre 2000, invece, la prestazione è assoggettata a detto regime di tassazione separata solo per quanto riguarda la sorte capitale, costituita dagli accantonamenti imputabili ai contributi versati dal datore di lavoro e dal lavoratore e corrispondente all'attribuzione patrimoniale conseguente alla cessazione del rapporto di lavoro, mentre si applica la ritenuta del 12,50%, prevista dall'art. 6 della l. 26 settembre 1985, n. 482, alle somme provenienti dalla liquidazione del cd. rendimento. Sono tali le somme derivanti dall'effettivo investimento del capitale accantonato sul mercato — non necessariamente finanziario — non anche quelle calcolate attraverso l'adozione di riserve matematiche e di sistemi tecnico-

attuariali di capitalizzazione, al fine di garantire la copertura richiesta dalle prestazioni previdenziali concordate».

Sullo specifico tema della determinazione della base imponibile delle prestazioni erogate dai fondi di previdenza complementare per il personale degli istituti bancari, la Suprema Corte (**Sez. 6-T, n. 124/2018, Carbone, Rv. 647095-01**), ribadendo il proprio precedente orientamento, ha affermato che la stessa include anche i contributi versati dal dipendente, attese la natura facoltativa e posta la riferibilità dell'esenzione fiscale di cui all'art. 51, comma 2, lett. a), del d.P.R. n. 917 del 1986 ai soli contributi previdenziali obbligatori.

Altro tema attinente alla tassazione del reddito da lavoro dipendente e molto dibattuto in giurisprudenza è quello relativo alla cd. *stock option*, o diritto di opzione per l'acquisto di azioni che vengono offerti a dipendenti di società di capitali. Poiché la legge consentiva la rivalutazione dei diritti di opzione, quando quest'ultima veniva esercitata e le azioni vendute, ottenendone una plusvalenza, il datore di lavoro assoggettava tale somma a ritenuta, che ai sensi dell'art. 51, comma 2, lett. g)-*bis*, del d.l. n. 262 del 2006, conv. in l. n. 286 del 2006, era calcolata dalla differenza tra il prezzo di vendita delle azioni ed il prezzo di esercizio dei diritti di opzione.

In questi casi, invece, accade normalmente che il dipendente ritenga che le somme percepite debbano essere assoggettate a tassazione in base alla disciplina vigente al momento della "assegnazione" delle *stock options*, e non a quella in vigore al momento della "assegnazione" delle "azioni"; di qui la presentazione di istanze di rimborso, pari alla differenza tra l'Irpef e le addizionali pagate (sul differenziale tra prezzo di vendita e prezzo di esercizio delle azioni) e l'imposta sostitutiva del 12,50 % applicabile sulla plusvalenza determinata come differenza tra il prezzo di vendita ed il prezzo di esercizio delle opzioni, aumentato del valore fiscalmente riconosciuto derivante dalla rivalutazione.

Sez. T, n. 16227/2018, D'Orazio, Rv. 649197-01, ha ribadito l'orientamento per il quale la disciplina di tassazione applicabile *ratione temporis* alle cosiddette *stock options* va individuata in quella vigente al momento dell'esercizio del diritto di opzione da parte del dipendente, indipendentemente dal momento in cui l'opzione sia stata offerta, atteso che l'operazione cui consegue la tassazione non va identificata nell'attribuzione gratuita del diritto di opzione, che non è soggetta a imposizione tributaria, ma nell'effettivo esercizio di tale diritto mediante l'acquisto delle azioni, che costituisce il presupposto dell'imposizione commisurata proprio sul prezzo delle stesse e che è rimesso alla libera scelta del beneficiario.

3. I redditi di impresa. Le norme sul reddito di impresa attengono, essenzialmente, a due profili: alla identificazione della fonte del reddito ed alle modalità di calcolo dello stesso.

Ai sensi dell'art. 55 T.u.i.r., in particolare, i redditi di impresa sono quelli che derivano dall'esercizio di imprese commerciali, intese come quelle di cui all'art. 2195 c.c., esercitate per professione abituale, ancorché non esclusiva, nonché di quelle di cui alle lett. b) e c) dell'art. 32 dello stesso Testo Unico che eccedono i limiti ivi stabiliti, anche se non organizzate in forma di impresa.

Sono poi redditi di impresa:

a) i redditi derivanti dall'esercizio di attività organizzate in forma d'impresa dirette alla prestazione di servizi che non rientrano nell'art. 2195 c.c.;

b) i redditi derivanti dall'attività di sfruttamento di miniere, cave, torbiere, saline, laghi, stagni e altre acque interne;

c) i redditi dei terreni, per la parte derivante dall'esercizio delle attività agricole di cui all'art. 32 T.u.i.r., pur se nei limiti ivi stabiliti, ove spettino alle società in nome collettivo e in accomandita semplice nonché alle stabili organizzazioni di persone fisiche non residenti esercenti attività di impresa.

Quanto al secondo profilo in esame, la riforma di cui al d.lgs. n. 344 del 2003 ha trasferito all'interno dell'IRES la disciplina di base sulla determinazione del reddito di impresa, che in precedenza si trovava nel decreto sull'IRPEF, cosicché oggi per una visione complessiva della determinazione del reddito di impresa occorre riferirsi alla disciplina di base, contenuta nel testo unico sull'IRES, in combinazione con alcune norme speciali dettate per le persone fisiche e le società di persone, che si trovano nella disciplina del T.u.i.r. in materia di IRPEF.

Nel vasto panorama di decisioni che contrassegna la più recente giurisprudenziale di legittimità, si possono cogliere alcune linee di tendenza ed alcuni arresti di particolare significato che trascendono i confini di una rilevanza puramente casistica delle singole decisioni.

In tema di reddito derivante da opere e servizi ultrannuali e di presupposti per l'adozione del "metodo contabile del costo", **Sez. T, n. 15827/2018, Condello, Rv. 649190-01**, ha affrontato la questione relativa all'applicazione del comma 5 dell'art. 60 del T.u.i.r., a tenore del quale le imprese che contabilizzano le opere, forniture e servizi, valutando le rimanenze al costo e imputando i corrispettivi all'esercizio nel quale sono state consegnate opere o ultimati servizi e forniture, possono determinare il reddito con tale metodo, ossia effettuare la valutazione al costo, qualora siano state a ciò espressamente autorizzate dall'Amministrazione

finanziaria.

A tal fine, come previsto dall'art. 9 del d.P.R. n. 42 del 1988 (articolo che è stato abrogato dall'art. 18, comma 4, del d.lgs. 18 novembre 2005 n. 247), l'impresa deve inoltrare richiesta di autorizzazione all'ufficio delle imposte ai fini della adozione del "metodo contabile del costo" e la stessa deve intendersi accolta se non contestata dall'Amministrazione nel termine di tre mesi. Il predetto art. 9 subordina, poi, l'efficacia della autorizzazione all'adozione da parte del contribuente del metodo contabile previsto dal comma 5 dell'art. 60 del T.u.i.r., ma non contiene alcun riferimento al comma 6 della medesima disposizione normativa, che non disciplina l'applicazione del "metodo contabile", ma pone l'onere a carico del contribuente, al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi, di allegare un prospetto contenente la indicazione di una serie di elementi necessari alla individuazione delle opere ed alla loro valutazione.

In tale quadro normativo, la Corte di legittimità ha affermato che le norme sopra richiamate non prevedono la decadenza dal diritto di adottare il metodo contabile del costo nel caso in cui il contribuente non abbia presentato il prospetto previsto dal comma 6 dell'art. 60 del T.u.i.r., atteso che la efficacia della autorizzazione prevista dal comma 5 è condizionata alla sola adozione del metodo contabile ivi previsto. Ciò comporta che il rilascio della autorizzazione prevista dall'art 60, comma 5, del d.P.R. n. 917 del 1986 e la efficacia della stessa non sono subordinati al disposto del comma 6 dello stesso art. 60 del T.u.i.r.

Sempre in tema di imposte sui redditi di impresa, **Sez. T, n. 8907/2018, D'Orazio, Rv. 647707-01**, ha stabilito che anche le imprese minori, che fruiscono del regime di contabilità semplificata, ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. n. 600 del 1973, devono indicare ogni anno nel registro degli acquisti, tenuto ai fini IVA, il valore delle rimanenze, senza limitarsi ad annotare quello globale, ma distinguendo i beni per categorie omogenee, del medesimo tipo e della stessa quantità, secondo la disciplina tributaria della valutazione delle rimanenze dettata dall'art. 62 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

Invero, il tenore testuale dell'art. 18, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973, che disciplina le modalità di tenuta della contabilità semplificata per le "imprese minori" prevede che «i soggetti che fruiscono dell'esonero, entro il termine stabilito per la presentazione della dichiarazione annuale, indicano nel registro degli acquisti tenuto ai fini dell'imposta sul valore aggiunto il valore delle rimanenze». Secondo la Corte di legittimità, tale norma disciplina soltanto l'aspetto formale della condotta che deve essere tenuta dalle imprese minori in tema di indicazione delle rimanenze, mentre il contenuto sostanziale della stessa è disciplinato dall'art. 62, comma 1, del d.P.R. n. 597 del 1973, il quale dispone che «le rimanenze dei beni indicati

nel comma 1 dell'art. 53 si valutano distintamente per categorie omogenee, formate da tutti i beni del medesimo tipo e della medesima qualità».

In tale prospettiva, la decisione in esame sottolinea che, superando una isolata ed ormai risalente decisione contraria (Sez. I, Carbone V., n. 4307/1992, Rv. 476679-01), la quale aveva ritenuto che per le imprese minori non fosse necessario indicare le rimanenze in base a categorie omogenee, le pronunce più recenti (cfr., in particolare, Sez. T, n. 22174/2006, Ruggiero, Rv. 593937-01; Sez. T, n. 9946/2003, Marigliano, Rv. 564465 - 01) si sono espresse per l'applicazione dell'art. 62, comma 1, del d.P.R. n. 597 del 1973, anche alle imprese minori di cui all'art. 18, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973, chiarendo che le stesse devono indicare nel registro degli acquisti tenuto ai fini Iva il valore delle rimanenze, la cui valutazione deve essere fatta distintamente per categoria omogenee, formate da tutti i beni del medesimo tipo e delle medesima quantità, con la possibilità tuttavia, di includere nella stessa categoria beni dello stesso tipo ma di diversa qualità, i cui valori unitari non divergano sensibilmente, e beni di diverso tipo aventi uguale valore unitario. Muovendo da tali premesse, la Corte di cassazione ha concluso che, poiché le rimanenze di un periodo di imposta costituiscono le giacenze del periodo di imposta successivo, «è evidente che la nozione tributaria di "rimanenza" non è data da un numero esprimente un incontrollabile valore globale, poiché, della rimanenza, la norma tributaria postula necessariamente una articolazione di beni per tipi, qualità e valore unitario».

Con riferimento alla determinazione della base imponibile, la Suprema Corte si è soffermata sulle questioni concernenti i criteri di imputazione temporale dei canoni di locazione percepiti dal contribuente. In particolare, **Sez. 6 - T, n. 11556/2018, Mocci, Rv. 648379 – 01**, muovendo dalla considerazione che, in tema di reddito d'impresa, le regole sull'imputazione temporale dei componenti di reddito, dettate in via generale dall'art. 75 del d.P.R. n. 917 del 1986, sono tassative ed inderogabili, non essendo consentito al contribuente di ascrivere a proprio piacimento un componente positivo o negativo di reddito ad un esercizio diverso da quello individuato dalla legge come "esercizio di competenza" (cfr. anche Sez. 6-T, n. 28159/2013, Di Blasi, Rv. 629406 - 01), ha affermato che i ricavi derivanti dai canoni di locazione devono considerarsi conseguiti, ai sensi dell'art. 109, comma 2, lett. b), del d.P.R. n. 917 del 1986, alla data di maturazione dei medesimi, in quanto, fino all'eventuale risoluzione del contratto, non possono essere qualificati componenti positivi dei quali non sia certa l'esistenza o la determinazione dell'ammontare, a prescindere dalla concreta corresponsione.

Con riferimento all'ipotesi di trasferimento a titolo oneroso di una licenza per l'esercizio del servizio di taxi, **Sez. T, n. 4944/2018, Greco, Rv. 647549-01**, ha affermato che, ai sensi dell'art. 7 della l. 15 gennaio 1992, n. 21 («*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*») i titolari della predetta licenza sono qualificati come «*titolari di impresa artigiana di trasporto*» (art. 7), sicché, nel caso di cessione a titolo oneroso di detta licenza, si realizza una plusvalenza che concorre alla formazione del reddito ex art. 86, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986: ne deriva, fra l'altro, che, ove il contribuente ometta di rispondere ai questionari previsti dall'art. 32, comma 1, nn. 3 e 4, del d.P.R. n. 600 del 1973, in tal modo impedendo od ostacolando la verifica dei redditi prodotti, l'Ufficio può effettuare l'accertamento induttivo ex art. art. 39, comma 1, lett. a), del predetto decreto, utilizzando dati e notizie comunque raccolti o venuti a sua conoscenza, con facoltà di avvalersi anche di presunzioni prive di requisiti di gravità, precisione e concordanza.

Quanto alle problematiche concernenti i componenti negativi di reddito d'impresa, la Suprema Corte (**Sez. T, n. 12676/2018, Crucitti, Rv. 648618-01**) ha nuovamente affrontato il dibattuto tema rappresentato dalla distinzione fra spese di rappresentanza e spese di pubblicità, affermando che il relativo criterio discrezionale «deve essere individuato negli obiettivi, anche strategici, perseguiti mediante le stesse, che, nella prima ipotesi, coincidono con la crescita d'immagine ed il maggior prestigio, nonché con il potenziamento delle possibilità di sviluppo della società, mentre, nell'altra, consistono in una diretta finalità promozionale e di incremento commerciale, concernente la produzione realizzata in un determinato contesto».

In tale dimensione argomentativa, la Corte di legittimità si ricollega esplicitamente al principio, più volte affermato (cfr., tra le altre, Sez. T, n. 10910/2015, Marulli, Rv. 635641 - 01; Sez. T, n. 8121/2016, Cirillo E., Rv. 639437-01), secondo cui costituiscono spese di rappresentanza quelle affrontate per iniziative volte ad accrescere il prestigio e l'immagine dell'impresa ed a potenziarne le possibilità di sviluppo, mentre vanno qualificate come spese pubblicitarie o di propaganda quelle erogate per la realizzazione di iniziative tendenti, prevalentemente anche se non esclusivamente, alla pubblicizzazione di prodotti, marchi e servizi, o comunque dell'attività svolta. Sulla base di tali premesse, osserva la decisione in esame, «si ritiene che debbano farsi rientrare nelle spese di rappresentanza quelle effettuate senza che vi sia una diretta aspettativa di ritorno commerciale, e che vadano, invece, considerate spese di pubblicità o propaganda quelle altre sostenute per ottenere un incremento, più o meno immediato, della vendita di quanto realizzato nei vari cicli produttivi ed in certi contesti, anche temporali (Sez. T, n. 7803/2000, Merone, Rv.

537410-01). Il criterio discretivo va, dunque, individuato nella diversità, anche strategica, degli obiettivi che, per le spese di rappresentanza, può farsi coincidere con la crescita d'immagine ed il maggior prestigio nonché con il potenziamento delle possibilità di sviluppo della società; laddove, per le spese di pubblicità o propaganda, di regola, consiste in una diretta finalità promozionale e di incremento commerciale, normalmente, concernente la produzione realizzata in un determinato contesto» (cfr. Sez. T, n. 21977/2015, Marulli, Rv. 637087 – 01, in riferimento alle spese di sponsorizzazione, inquadrate fra le spese di rappresentanza, ove il contribuente non provi che all'attività sponsorizzata sia riconducibile una diretta aspettativa di ritorno commerciale).

La predetta sentenza n. 12676/2018, si segnala, altresì, per un pertinente richiamo alla giurisprudenza europea, nella quale, con riferimento all'IVA, si afferma che la prestazione pubblicitaria comporta la trasmissione di un messaggio destinato a informare il pubblico della esistenza e della qualità di un prodotto o del servizio di cui trattasi allo scopo di incrementare le vendite (C. Giust. 17.1993, C-68/92, C-69/92, C- 73/92). Analogamente, si rimarca come in dottrina si rilevi che le spese di rappresentanza derivano dalla necessità di attuare comportamenti idonei a mantenere alto sul mercato il nome dell'impresa, con ciò, in sostanza, perseguendosi lo stesso fine delle spese di pubblicità e propaganda, ma con la differenza che le spese di rappresentanza non sono finalizzate alla promozione della commercializzazione di un prodotto, alla conquista di un mercato o alla diffusione di una specifica immagine commerciale, ma, in buona sostanza, sono spese per le quali non ci si attende uno specifico ritorno sul versante economico, ma si riferiscono solo all'immagine - anche in forma sfumata - dell'impresa, riferimento che può essere - come nella maggior parte dei casi è - tacito, manifestandosi in comportamenti atti a porre l'accento su elementi quali il decoro e l'importanza.

Sempre in tema di componenti negativi del reddito d'impresa, **Sez. T, n. 3170/2018, Luciotti, Rv. 646933–01**, ha statuito che le spese sostenute per la manutenzione, riparazione, trasformazione ed ammodernamento di beni strumentali, sono deducibili nel limite del 5 per cento del costo complessivo degli stessi, ex art. 102, comma 6, del d.P.R. n. 917 del 1986, non assumendo rilevanza, a tal fine, il carattere eccezionale di dette spese. La citata norma del T.u.i.r., invero, stabilisce (con formulazione identica al previgente art. 67, comma 7, che *«le spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione, che dal bilancio non risultino imputate ad incremento del costo dei beni ai quali si riferiscono, sono deducibili nel limite del 5 per cento del costo complessivo di tutti i beni materiali ammortizzabili quale risulta all'inizio dell'esercizio dal registro dei beni ammortizzabili [...]*

L'eccedenza è deducibile per quote costanti nei cinque esercizi successivi. Per specifici settori produttivi possono essere stabiliti, con decreto del Ministro delle finanze, diversi criteri e modalità di deduzione [...]». In tale quadro normativo, la Corte di cassazione si è espressamente ricollegata al principio giurisprudenziale (cfr. Sez. T, n. 7885/2016, Locatelli, Rv. 639623-01) secondo cui la citata disposizione normativa «consente all'imprenditore di esercitare l'opzione tra la capitalizzazione delle spese incrementative, quale aumento del costo del bene ammortizzabile, ovvero la loro deduzione immediata entro i limiti quantitativi prefissati (deduzione di importo non superiore al 5% del costo complessivo dei beni ammortizzabili; deduzione dell'eccedenza per quote costanti nei cinque esercizi successivi)»; conseguentemente, il collegio ha ritenuto errata l'interpretazione adottata dall'Agenzia ricorrente, secondo la quale le spese di manutenzione sostenute nella specie dalla società contribuente, in quanto straordinarie e come tali di natura incrementativa del valore dei beni immobili interessati, dovevano obbligatoriamente essere imputate ad aumento dei costi dei beni ammortizzabili e dedotti con il meccanismo previsto dall'art. 102, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986 e dal D.M. 31 dicembre 1988, «senza neanche specificare se nel caso in esame risultassero dal bilancio imputate ad incremento del costo dei beni cui si riferiscono».

Quanto alla particolare tipologia di spese costituite dagli esborsi correlati ad un bene immobile preso in locazione, **Sez. T, n. 6288/2018, Scarano, Rv. 647466 – 01**, ha statuito che «in tema di determinazione del reddito di impresa, ai sensi dell'art. 74, comma 3, del d.P.R. n. 917 del 1986 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 344 del 2003), le spese di manutenzione straordinaria dell'immobile condotto in locazione possono essere iscritte nell'attivo, ex art. 2426, comma 1, n. 5), c.c., invece che essere imputate in conto economico, come componenti negative del reddito, nell'esercizio in cui sono state sostenute, ove l'imprenditore ritenga, in base ad una scelta fondata su canoni di discrezionalità tecnica, di capitalizzarle in vista di un successivo ammortamento pluriennale, purché indichi specifici criteri, commisurati alla durata dell'utilità del bene, al fine di stabilire la quota di costo gravante su ciascun esercizio». In applicazione del principio, la S.C. ha cassato la decisione impugnata che, in presenza di un piano di ammortamento redatto dalla società in considerazione della durata legale del contratto di locazione, aveva ritenuto legittima la ripresa a tassazione che aveva invece considerato anche il successivo periodo di rinnovo dello stesso.

Ai fini dell'enunciazione del riportato principio, la Corte di cassazione ha preso le mosse dal principio secondo cui la deducibilità delle spese relative a più esercizi è subordinata, ai sensi dell'art. 74, comma 3, del d.P.R. n. 917 del 1986, all'indicazione degli specifici criteri cui

commisurare la durata dell'utilità del bene, al fine di stabilirne la quota di costo imputabile a ciascun esercizio (Sez. T, n. 14326/2009, Bognanni, Rv. 608682 - 01): invero, a differenza dell'art. 67, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986, la suindicata norma non prevede alcuna tipizzazione dei criteri di esposizione di tali componenti negativi del reddito, con la conseguenza che la ripartizione pluriennale non può avere luogo semplicemente applicando i criteri legali stabiliti per gli ammortamenti ma il contribuente ha l'onere di indicare criteri specifici commisurati alla durata dell'utilità del bene, al fine di stabilire la quota di costo imputabile a ciascun esercizio (Sez. T, n. 8344/2006, Altieri, Rv. 588621-01). In tale quadro ricostruttivo, con particolare riferimento alle spese per manutenzione e riparazioni nonché ad opere e migliorie (in particolare, per il rifacimento di impianti elettrici ed idraulici degli immobili condotti in locazione), la giurisprudenza di legittimità aveva già precisato che i costi di natura straordinaria sopportati dal conduttore in vista della relativa utilità pluriennale ai sensi dell'art. 2426, comma 1, n. 5, c.c. possono (previo consenso del collegio sindacale, ove esistente) essere iscritti nell'attivo, anziché essere imputati in conto economico come componenti negativi del reddito di esercizio in cui sono sostenuti, ove la società ritenga, in base ad una scelta fondata su criteri di discrezionalità tecnica, di capitalizzarli in vista di un successivo ammortamento pluriennale anziché far gravare i costi interamente sull'esercizio in cui sono stati sostenuti; e si era precisato che tale valutazione, ai fini della graduazione del beneficio, deve tenere conto che l'iscrizione di queste spese all'attivo dello stato patrimoniale è consentita, oltre che dall'utilità pluriennale di cui siano causa immediata e diretta, anche dalla circostanza che esse non abbiano avuto, come contropartita, l'incremento di valore di specifici beni o diritti anch'essi iscritti all'attivo (Sez. T, n. 24939/2013, Perrino, Rv. 628609 - 01).

In quest'ultimo caso, la Corte di cassazione ha concluso che, in presenza di un piano di ammortamento redatto in relazione alla durata contrattuale della locazione, deve tenersi conto soltanto della prima scadenza e non anche del periodo di rinnovo, in quanto commisurata alla possibilità di utilizzazione delle opere in oggetto; di qui l'illegittimità della ripresa a tassazione da parte dell'Amministrazione finanziaria, sull'assunto che la contribuente avrebbe dovuto considerare la rinnovazione automatica del contratto e, dunque, la durata comprensiva del primo periodo di rinnovo.

Con riferimento alla deducibilità delle spese sostenute dall'impresa utilizzatrice di beni concessi in leasing, secondo **Sez. T, n. 8897/2018, Giudicepietro, Rv. 647706-01**, in assenza di una specifica disciplina, occorre fare riferimento al criterio generale di cui all'art. 75 del d.P.R. n. 917 del 1986 (ora art. 109 del medesimo d.P.R.), secondo cui, ai fini della

determinazione dell'esercizio di competenza, le spese "dipendenti da contratti di locazione, mutuo, assicurazione ed altri contratti da cui derivano corrispettivi periodici" si considerano sostenute "alla data di maturazione dei corrispettivi".

In base a tale regola generale, i canoni di leasing sono deducibili per competenza alla data di maturazione dei corrispettivi in relazione alla durata del contratto di locazione finanziaria.

Nell'ipotesi di leasing traslativo di immobile in corso di costruzione o ristrutturazione, tale regola vale anche per i canoni di prefinanziamento, la cui corresponsione è spesso prevista contrattualmente in favore del concedente nel corso della realizzazione o dell'adeguamento dell'opera, e per gli interessi passivi, corrisposti prima della consegna, che devono essere considerati afferenti al bene per il quale sono stati sostenuti e, di conseguenza, quali oneri di diretta imputazione, dedotti *pro quota*, mediante la tecnica contabile del risconto, per l'intera durata del contratto, a partire dal momento della consegna del bene.

Nell'enunciare tale principio, la Corte di cassazione ha valorizzato il rilievo che «nel caso di leasing traslativo, il bene oggetto del contratto rimane di proprietà del concedente sin quando l'utilizzatore non esercita il diritto di opzione ed il canone di locazione del bene, proprio in previsione del suo futuro acquisto, comprende una quota del prezzo del bene stesso. Pertanto, applicando il principio della competenza, i costi di acquisizione del bene, da considerarsi oneri inerenti allo stesso, dovranno necessariamente essere ripartiti sulle stesse annualità e dovranno essere dedotti dall'utilizzatore, con la tecnica contabile del risconto, *pro quota* per l'intera durata del contratto a partire dal momento della consegna dell'immobile. Eguali considerazioni valgono anche per gli interessi passivi, dovuti dalla futura società utilizzatrice alla concedente prima della consegna del bene, nella fase della costruzione dello stesso. In particolare, nella fattispecie del leasing cosiddetto traslativo l'oggetto materiale appartiene al concedente sino al momento in cui viene esercitato il diritto di riscatto dello stesso da parte del terzo, per cui tutti i costi recuperati dall'ufficio vanno considerati costi afferenti al bene specifico per il quale sono stati sostenuti, e, quindi, rappresentano "oneri di diretta imputazione" perché particolari di ciascun bene. Una diversa qualificazione della fattispecie non terrebbe conto dell'unitarietà funzionale del leasing in costruendo, che giustifica l'imposizione di oneri finanziari a carico del futuro utilizzatore già nella fase della costruzione del bene».

Con riferimento alle spese sostenute per corsi di formazione e di aggiornamento del personale, **Sez. T, n. 6265/2018, Esposito, Rv. 647464-01**, ha affermato che le stesse rientrano tra quelle per "studi e

ricerche" di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 917 del 1986 (nel testo anteriore alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 344 del 2003), atteso che l'ampiezza letterale e logica del riferimento agli "studi" ricomprende tutti gli esborsi finalizzati al potenziamento dell'impresa per il tramite di energie intellettuali, senza distinguere a seconda che l'attività di studio riguardi il miglioramento dell'organizzazione aziendale ovvero della competenza delle persone che in essa collaborano, con la conseguenza che è facoltà del contribuente scegliere se dedurre tali spese nell'esercizio di competenza, ovvero ripartirle per quote costanti (nell'esercizio stesso e) negli esercizi successivi (non oltre il quarto).

In tema di svalutazione dei crediti, ai fini della determinazione del reddito d'impresa, è noto che l'art. 106, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 917 del 1986 consente agli enti creditizi e finanziari di cui al d.lgs. n. 87 del 1992 di dedurre in ciascun esercizio il valore dei crediti impliciti nei contratti di locazione finanziaria risultanti in bilancio nella misura percentuale prevista al comma 1 del detto art. 106 (comma 3: *«Per gli enti creditizi e finanziari di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, le svalutazioni dei crediti risultanti in bilancio, per l'importo non coperto da garanzia assicurativa, che derivano dalle operazioni di erogazione del credito alla clientela, compresi i crediti finanziari concessi a Stati, banche centrali o enti di Stato esteri destinati al finanziamento delle esportazioni italiane o delle attività ad esse collegate, sono deducibili in ciascun esercizio nel limite dello 0,60 per cento del valore dei crediti risultanti in bilancio, aumentato dell'ammontare delle svalutazioni dell'esercizio»*), prevedendo specificamente il successivo comma 4 che *«Per gli enti creditizi e finanziari nell'ammontare dei crediti si comprendono anche quelli impliciti nei contratti di locazione finanziaria»*).

In tale prospettiva, **Sez. T, n. 956/2018, Luciotti, Rv. 646911 – 01**, ha escluso che possa assumere rilevanza sul *plafond* di deducibilità di tali crediti il grado di rischiosità degli stessi, anche desunto dalla tipologia dei soggetti debitori, ovvero la distinzione tra soggetti ricompresi o meno nel sistema bancario.

Con la medesima decisione (**Rv. 646911 – 02**), la Suprema Corte ha affermato inoltre il principio secondo cui «le minusvalenze risultanti dalla differenza tra il costo residuo dei beni mobili concessi in locazione finanziaria ad utilizzatori inadempienti (con conseguente risoluzione dei relativi negozi) e quello previsto nei nuovi contratti di locazione, costituiscono perdite su crediti impliciti nei predetti contratti, ex art. 106, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986, deducibili a norma dell'articolo 101 del medesimo decreto».

In motivazione, la Corte di legittimità ha ritenuto infondata la tesi dell'Agenzia ricorrente secondo cui la fattispecie avrebbe dovuto essere regolata dalle disposizioni sull'ammortamento dei beni concessi in locazione finanziaria, contenute nell'art. 102, comma 7, T.u.i.r., (che

consente all'impresa concedente di dedurre in ciascun esercizio tali quote nella misura che risulta dal piano di ammortamento finanziario), così disconoscendo l'equiparazione ai fini fiscali dei contratti di locazione finanziaria ai crediti impliciti, ai sensi dell'art. 106, comma 4, T.u.i.r., come, peraltro, ribadito in diversi documenti di prassi: in particolare, nella circolare n. 137/E del 15/05/1997 del M.E.F. e la risoluzione dell'A.d.E. n. 175/E del 12/08/2003. Nella specie, risultava che i contratti di locazione finanziaria erano stati risolti e che la società contribuente, ottenuta la disponibilità dei beni, li aveva concessi in locazione a terzi, cosicché non può esservi dubbio che, non potendo più la stessa chiedere l'adempimento, il credito implicito di quel contratto doveva ritenersi con certezza perduto.

Infine, quanto alla distinzione fra regime ordinario e regime forfetario di determinazione del reddito di impresa, va richiamata la decisione della Suprema Corte (**Sez. T, n. 1126/2018, Tedesco, Rv. 646698 – 01**) secondo la quale la regola - stabilita dall'art. 78, comma 4, del d.P.R. n. 917 del 1986 (ora art. 56, comma 5) - che consente al contribuente che esercita un'attività di allevamento di animali di optare, in sede di dichiarazione dei redditi, per il regime ordinario di determinazione del reddito di impresa, così rendendo facoltativo il regime forfetario, altrimenti operante (per la parte che eccede i limiti di cui al comma 2, lett. b), dell'art. 32 del T.u.i.r., già art. 29, comma 2, lett. b) vale esclusivamente nelle ipotesi, fisiologiche, di corrispondenza tra reddito dichiarato e reddito effettivo dell'impresa di allevamento, non anche allorché sussistono i presupposti per l'accertamento induttivo di cui all'art. 39, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973. Di qui la ritenuta legittimità della ricostruzione induttiva del reddito di impresa, nella specie operata sulla base di accertamenti bancari, in relazione ad un contribuente che, pur avendo superato il limite di cui al citato art. 32, comma 2, lett. b), aveva provveduto a dichiarare esclusivamente il reddito agrario, omettendo di evidenziare che si era in presenza di una situazione nella quale, accanto al reddito agrario, era stato conseguito anche un reddito di impresa.

4. I redditi di capitale. I redditi di capitale costituiscono una categoria alla quale il legislatore non attribuisce una definizione fiscale autonoma, provvedendo invece a fornire, all'art. 44, comma 1, T.u.i.r., una elencazione, all'interno della quale, secondo una classificazione adottata dalla dottrina, si possono individuare due principali, per quanto non onnicomprensivi, gruppi di redditi, l'uno relativo ai proventi derivanti dalla partecipazione in società ed enti, come i dividendi distribuiti dalle società di capitali; l'altro riferito agli interessi e altri proventi derivanti da mutui e

da altre forme di impiego del capitale. L'elencazione legislativa contempla, inoltre, una previsione residuale (art. 44, lett. h) t.u.i.r.), avente ad oggetto i proventi derivanti *«da altri rapporti aventi per oggetto l'impiego del capitale»*.

Occorre evidenziare che non rientrano nella categoria dei redditi da capitale gli eventuali proventi derivanti dalla differenza tra il costo di titoli ed il ricavo conseguito per effetto della loro negoziazione, ossia le plusvalenze da *capital gain*, ricadenti nei c.d. redditi diversi.

Il più recente intervento nomofilattico della Corte di legittimità in materia ha riguardato, in particolare, il tema dei crediti di imposta accordati al socio sugli utili distribuiti da società ed enti, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986.

Sul punto, **Sez. T, n. 12297/2018, Dell'Orfano, Rv. 648203 – 01**, ha affermato che tale credito di imposta, oltre a soggiacere alle condizioni stabilite dall'art. 105 del medesimo d.P.R., in assenza delle quali non può aver luogo la sua attribuzione, incontra un doppio limite, rappresentato dal calcolo del credito in percentuale sugli utili della società partecipata, e non già sull'imposta pagata, e dal suo riconoscimento fino a concorrenza dell'imposta effettivamente assolta dalla società, senza che ciò comporti alcuna duplicazione d'imposta, risultando anzi frustrata la sua funzione, qualora al socio fosse riconosciuto un credito per un'imposta che la società non ha pagato affatto.

In merito alla peculiare dinamica impositiva del reddito da partecipazione ed ai correlati dubbi in ordine alla violazione del principio del divieto di doppia imposizione, di cui all'art. 67 del d.P.R. n. 600 del 1973, **Sez. 6-T, n. 13503/2018, Luciotti, Rv. 648690–01**, ha ritenuto che l'operatività del divieto di doppia imposizione postula la reiterata applicazione della medesima imposta in dipendenza dello stesso presupposto; tale condizione non si verifica in caso di duplicità meramente economica di prelievo sullo stesso reddito, come quella che si realizza, in caso di partecipazione al capitale di una società commerciale, con la tassazione del reddito sia ai fini dell'IRPEG, quale utile della società, sia ai fini dell'IRPEF, quale provento dei soci, attesa la diversità non solo dei soggetti passivi, ma anche dei requisiti posti a fondamento delle due diverse imposizioni.

5. I redditi fondiari. I redditi fondiari, secondo quanto prevede l'art. 25 T.u.i.r., sono quelli *«inerenti ai terreni e ai fabbricati situati nel territorio dello Stato che sono o devono essere iscritti, con attribuzione di rendita, nel catasto dei terreni o nel catasto edilizio urbano»*.

Con particolare riferimento alla determinazione della rendita catastale delle unità immobiliari destinate a centrali eoliche realizzate in epoca antecedente al 1° gennaio 2016, la Suprema Corte (**Sez. 6 - T, n. 888/2018, Napolitano, Rv. 648516 - 01**) ha affermato che deve essere utilizzato il costo medio infracensuario, dovendo poi i costi di ricostruzione, come determinati, delle diverse strutture, impianti fissi e sistemazioni esterne, essere ricondotti all'epoca censuaria delle stime catastali (biennio 1988-89) mediante l'indice FOI pubblicato dall'ISTAT, attesa l'assenza di ulteriori indici dei prezzi specifici per tale tipologia di opere.

6. I redditi diversi. La categoria dei «redditi diversi» ha carattere residuale e ricomprende una serie di ipotesi reddituali eterogenee, non riconducibili alle tipologie di reddito appartenenti alle categorie tipiche. A titolo esemplificativo circa la natura composita della categoria, fra gli arresti giurisprudenziali più recenti va richiamata Sez. T, n. 31026/2017, Esposito, Rv. 646683 -01, secondo cui anche i proventi derivanti da fatti illeciti, qualora non siano classificabili nelle categorie reddituali di cui all'art. 6, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, vanno, comunque, considerati redditi diversi, in base a quanto espressamente stabilito dall'art. 36, comma 34-*bis*, del d.l. n. 223 del 2006, conv. nella l. n. 248 del 2006, norma, quest'ultima, avente efficacia retroattiva, in quanto di interpretazione autentica dell'art. 14, comma 4, della l. n. 537 del 1993.

Tra i «redditi diversi» rientrano, in particolare, alcune ipotesi riconducibili alla nozione di plusvalenza, intesa quale differenza positiva tra un valore iniziale ed un valore finale; in ambito tributario, la stessa è espressione di una ricchezza prodotta, ed è perciò oggetto di attenzione da parte del legislatore.

6.1. In particolare: le plusvalenze di cui all'art. 67, comma 1, lett. b), T.u.i.r. Ai fini delle imposte dirette, fra le varie ipotesi che determinano plusvalenze, vanno particolarmente considerate quelle individuate dall'art. 67, comma 1, lett. b), T.u.i.r., ossia le plusvalenze:

1) realizzate mediante cessione onerosa di immobili acquistati o costruiti da non più di 5 anni, esclusi quelli acquisiti per successione e quelli destinati ad abitazione principale;

2) in ogni caso, realizzate a seguito di cessione onerosa di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione.

L'espressione “in ogni caso” della seconda parte della norma potrebbe essere interpretata nel senso che in questa ipotesi è irrilevante il

titolo di proprietà del terreno (acquisto o successione) e il periodo in cui si è protratta la proprietà (5 anni o meno); quindi, la plusvalenza in questo caso è tassabile indipendentemente dal fatto che il terreno sia stato acquisito per successione e sia stato oggetto di proprietà per più di 5 anni.

L'altro elemento costitutivo della pretesa tributaria è che il terreno sia "suscettibile di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione". "Suscettibile di utilizzazione edificatoria" sembra essere qualcosa di meno del concetto di "edificabile" perché quest'ultimo sembra voler riferirsi alla possibilità in concreto, determinata per strumento urbanistico specifico, di edificare, mentre il primo alla potenzialità, sulla base di strumenti urbanistici più generali. Inoltre la norma non contiene alcuna ulteriore distinzione in merito alle caratteristiche del terreno; sembra irrilevante, quindi, il fatto che esso sia urbano o agricolo; l'essenziale è che sia suscettibile di edificazione e, in questo senso, anche un terreno agricolo potrebbe essere edificabile.

La *ratio* dell'art. 67 è tassare una ricchezza prodotta; proprio per questo, il legislatore considera in questa norma le cessioni infraquinquennali di immobili, perché si presume in tali operazioni un intento speculativo, consistendo in operazioni in cui un soggetto realizza o acquista la proprietà di un immobile e nel giro di 5 anni lo rivende, evidenziando così un fine speculativo dell'operazione. Per converso, la stessa norma esclude dalla propria operatività gli acquisti per successione o le abitazioni principali, proprio perché in questo caso il titolo in base al quale si è divenuti proprietari o la destinazione di un immobile che viene rivenduto entro 5 anni esclude, per sua natura, un intento speculativo all'origine. Essa considera, inoltre, le cessioni di terreni edificabili, poiché nelle medesime si presume un incremento di valore dell'immobile per il solo motivo che lo stesso è divenuto edificabile, ed ai fini di tale ipotesi, a differenza della precedente, è irrilevante che la cessione sia infraquinquennale o che il terreno sia pervenuto per successione. La ricchezza prodotta non deriva qui da un intento speculativo, ma da una caratteristica intrinseca del bene.

Quanto al riferimento agli "strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione", va detto che prima del 2006 la questione fu a lungo dibattuta in giurisprudenza, tanto da avere richiesto anche un intervento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Il dibattito, in realtà, si sviluppò principalmente ai fini dell'applicazione delle imposte indirette, ed in particolare l'imposta di registro e l'allora INVIM; tuttavia non vi sono particolari dubbi sul fatto che i principi espressi ai fini di tali imposte siano applicabili anche alle imposte dirette.

In sintesi, prima dell'intervento delle Sezioni Unite si configuravano sul tema, in giurisprudenza, due orientamenti: il primo, espresso tra le altre, nelle sentenze Sez. T, n. 16202/2001, Meloncelli, Rv. 551335; Sez. T, n. 2416/2003, Oddo, Rv. 560556; Sez. T, n. 4426/2003, Magno, Rv. 561420, aveva, infatti, ritenuto che l'art. 52 del Testo unico sull'imposta di registro, nella parte in cui prevede che il sistema di valutazione automatica non si applica "per i terreni per i quali gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria", facesse necessariamente riferimento a strumenti urbanistici già perfezionati, e richiedesse, pertanto, l'esistenza di un piano regolatore generale il cui iter formativo si fosse già completato mediante l'approvazione da parte della regione, non rappresentando tale atto una mera condizione di efficacia del provvedimento, ma un elemento costitutivo della fattispecie procedimentale, in quanto la regione ben può modificare o integrare il piano regolatore adottato dal comune.

Secondo un altro orientamento, affermato, ad esempio, da Sez. T, n. 17513/2002, Oddo, Rv. 559083-01, e da Sez. T, n. 13817/2003, Del Core, Rv. 566966-01, l'adozione del piano regolatore da parte del comune, con l'inserimento del terreno in una zona avente destinazione edificatoria, era invece sufficiente a far escludere l'applicabilità del sistema di valutazione automatica, in quanto, imprimendo all'immobile una qualità che è recepita dalla generalità dei consociati come qualcosa di già esistente e di difficile reversibilità, era di per sé idonea a far venire meno la presunzione di proporzionalità tra il valore del terreno ed il reddito dominicale risultante in catasto, che rappresenta il fondamento del meccanismo di calcolo previsto dall'art. 52, comma 4, cit.

Per definire il contrasto, ancora prima della decisione delle Sezioni Unite, è intervenuto il legislatore, attraverso il d.l. n. 223 del 2006, conv. con modificazioni dalla l. n. 248 del 2006, il quale, all'art. 36 comma 2, ha previsto che, per stabilire se un'area è suscettibile di edificazione, è sufficiente fare riferimento al piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di ulteriori strumenti urbanistici attuativi. Il riferimento di cui all'art. 67 T.u.i.r. deve essere inteso, quindi, in questo senso.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, nel dirimere il contrasto di giurisprudenza nel senso del secondo orientamento, anche perché ormai definito dall'intervento legislativo nel frattempo intervenuto, hanno anche affermato il principio secondo cui tale norma ha natura interpretativa ed è quindi applicabile retroattivamente. E' stato, dunque, di fatto modellato un concetto di edificabilità ai fini tributari, che è diverso da quello del diritto amministrativo – urbanistico perché non fa riferimento al concetto di edificabilità in concreto, ma in astratto, sulla sola base dello strumento

urbanistico più generale che esista e senza tener conto degli strumenti attuativi (Sez. U, n. 25505/2006, Merone, Rv. 593374-01).

In questa prospettiva, **Sez. T, n. 13657/2018, De Masi, Rv. 649086-01**, ha affermato che, ai fini dell'applicabilità dell'art. 81, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 917 del 1986, come interpretato dall'art. 36, comma 2, del d.l. n. 223 del 2006, conv. in l. n. 248 del 2006, e della tassazione delle plusvalenze realizzate a seguito di cessione a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria, occorre che sussista un effettivo strumento urbanistico di pianificazione territoriale generale, adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione degli strumenti attuativi del medesimo, e quindi che sia già intervenuta, quanto meno, l'approvazione di una variante al piano regolatore generale, non rilevando di contro una mera aspettativa, anche giuridica, della futura approvazione di un siffatto strumento urbanistico.

In tale contesto, **Sez. T, n. 1714/2018, Tricomi L., Rv. 646896 - 01**, ha affermato che la natura pertinenziale di un terreno non ne esclude, di per sé, la potenzialità edificatoria: in applicazione del principio, la Suprema Corte ha annullato la sentenza impugnata che aveva escluso la tassazione in ragione della natura pertinenziale di un terreno edificabile rispetto ad un fabbricato, rilevando che i due beni risultavano accatastati separatamente e che nell'ambito della vendita, anche se conclusa con il medesimo atto, le parti avevano stabilito un prezzo specifico per il terreno.

Sez. 6-T, n. 1674/2018, Mocci, Rv. 647103-01, ha ulteriormente precisato che non sono soggette a tassazione separata, quali "redditi diversi", le "plusvalenze realizzate a seguito di cessioni a titolo oneroso di terreni sui quali insiste un fabbricato e quindi, già edificati. Ciò vale anche qualora l'alienante abbia presentato domanda di concessione edilizia per la demolizione e ricostruzione dell'immobile e, successivamente alla compravendita, l'acquirente abbia richiesto la voltura nominativa dell'istanza, in quanto la *ratio* ispiratrice del citato art. 81 tende ad assoggettare ad imposizione la plusvalenza che trovi origine non da un'attività produttiva del proprietario o possessore ma dall'avvenuta destinazione edificatoria del terreno in sede di pianificazione urbanistica.

6.2. Inclusione delle cessioni gratuite nella base imponibile.

Costituisce questione controversa se, per la determinazione della plusvalenza relativa alla cessione di un terreno edificabile, inserito in un piano di lottizzazione, regolamentato da convenzione urbanistica, si debba tenere conto del negozio di cessione gratuita dei terreni, quale costo deducibile ai fini delle imposte dirette. Le plusvalenze di cui alle lett. a) e b) del comma 1 dell'art. 67 sono costituite dalla differenza tra i corrispettivi percepiti nel periodo di imposta ed il prezzo di acquisto o il costo di

costruzione del bene ceduto, aumentato di ogni altro costo inerente al bene medesimo. L'art. 7, comma 1, della l. n. 448 del 2001, per quanto rileva a questi fini, prevede, agli effetti della determinazione delle plusvalenze e minusvalenze di cui all'art. 81, comma 1, lett. a) e b) (ora art. 67, comma 1, lett. a) e b) TUIR), per i terreni edificabili e con destinazione agricola posseduti alla data del 1° gennaio 2002, che, in luogo del costo o valore di acquisto, possa essere assunto il valore a tale data determinato sulla base di una perizia giurata di stima, alla quale si applica l'art. 64 c.p.c., elaborata da uno dei professionisti indicati nella citata norma, conservando l'Ufficio il potere di accertare se lo stesso corrisponda o meno alla realtà (Sez. T, n. 9109/2002, Ebner, Rv. 555271-01). La legislazione urbanistica stabilisce che la lottizzazione dei terreni viene concessa dai Comuni subordinandola alla stipula di una convenzione che prevede, sovente, la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primarie e secondarie nonché l'assunzione a carico del proprietario del terreno degli oneri relativi a tali opere. La Corte di legittimità ha precisato che «la convenzione di lottizzazione, con la quale il Comune autorizza i privati a costruire secondo il progetto approvato e riceve in proprietà le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ovvero le aree destinate a questo scopo, non consta necessariamente di un negozio giuridico unico, ma, in concreto, può risultare da una serie di atti negoziali con efficacia obbligatoria e reale, che si integrano a vicenda per lo scopo e per il contenuto, e che si raccolgono ad unità nell'effetto precettivo proprio del negozio di convenzione, dal cui complesso si attuano e l'intento del Comune di autorizzare la costruzione da parte dei privati ed il volere di questi di cedere al Comune la proprietà delle opere di urbanizzazione o delle aree a ciò destinate. Perciò, inserito nel negozio complessivo, l'atto, con cui l'originario proprietario dei terreni edificabili, in adempimento dell'obbligazione assunta con gli acquirenti, cede gratuitamente al comune la proprietà delle aree destinate alla urbanizzazione, non può considerarsi come autonomo atto di liberalità, come tale revocabile fino all'accettazione della controparte, ma come adempimento dell'obbligazione già assunta nell'ambito del negozio di vendita dei terreni ed accettata preventivamente dal Comune con la stipulazione della convenzione posta in essere con gli acquirenti delle aree fabbricabili» (Sez. 2, n. 1366/1999, Corona, Rv. 523342 - 01). Secondo questo principio - che **Sez. T, n. 13633/2018, Fasano, Rv. 648678 - 01**, condivide - la cessione gratuita di un'area rappresenta un onere implicito per l'ottenimento della concessione edilizia. La natura impositiva e non negoziale della “convenzione urbanistica” la cui essenza giuridica, al di là della sua definizione formale che richiama caratteri contrattuali, è assimilabile a quella di un onere quale prestazione avente le caratteristiche di obbligatorietà tipiche della nozione

di “prestazione patrimoniale imposta”, con la conseguenza che tali cessioni devono ritenersi prestazioni patrimoniali aventi titolo in atto autoritativo. In adempimento delle obbligazioni scaturenti dalle convenzioni di lottizzazione, le parti sono obbligate a cedere gratuitamente, in favore del comune, appezzamenti di terreno da destinare alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Ne consegue che, ai fini della determinazione della plusvalenza, l'atto con il quale l'originario proprietario dei terreni edificabili, in adempimento dell'obbligazione assunta, ceda gratuitamente al Comune la proprietà delle aree destinate all'urbanizzazione non si può considerare come un autonomo atto di liberalità, ma come adempimento dell'obbligazione già assunta nella vendita del terreno ed accettata preventivamente dall'ente con la stipula della convenzione urbanistica e, quindi, costo successivo “inerente”, ossia necessario per la realizzazione della lottizzazione. I contributi per oneri di urbanizzazione non hanno natura tributaria ma, piuttosto, costituiscono il corrispettivo di diritto pubblico, connesso al rilascio della concessione edilizia dovuto (Cons. Stato Sez. V, 21 aprile 2006, n. 2258; Sez. V, 6 ottobre 5816) quale partecipazione del concessionario ai costi delle opere di urbanizzazione connesse all'edificazione, in proporzione all'insieme dei benefici che la nuova costruzione ne ritrae (Sez. T, n. 11080/2008, D'Alonzo, Rv. 603489-01). In linea con questo indirizzo, si pone, inoltre, Sez. T, n. 3963/2002, Rv. 553144-01 secondo cui: «In tema di determinazione del reddito di impresa, il terreno acquistato da un'impresa costruttrice per essere ceduto al Comune in conto di onere di urbanizzazione per costruzioni realizzate, non può essere considerato un bene merce, essendo funzionale all'attività d'impresa svolta, la quale non si esaurisce nelle operazioni materiali di edificazione, ma comporta una serie di operazioni accessorie, preparatorie e complementari, finanziarie, tecniche, amministrative etc., nel cui ambito rientrano quelle dirette ad adempiere agli oneri di urbanizzazione, che sono obbligatorie per legge. Ne consegue la deducibilità del relativo costo». Il suddetto principio è stato affermato dalla Corte in tema di accertamento delle spese incrementative per la liquidazione dell'INVIM, laddove le cessioni gratuite delle aree ai Comuni per la realizzazione delle opere di lottizzazione, in forza di convenzione urbanistica, sono state ritenute incluse tra le spese incrementative (Sez. 1, n. 185/1988, Caturani, Rv. 037782-01).

6.3. L'imposta sostitutiva. La normativa tributaria attribuisce al contribuente la facoltà di optare per una imposta sostitutiva relativamente alla tassazione del plusvalore da cessioni di immobili.

Sez. T, n. 10695/2018, Balsamo, Rv. 647973 – 01, ha chiarito che la stessa è un'imposta volontaria, in quanto è frutto di una libera scelta del contribuente, il quale opta per la rideterminazione del valore del bene con conseguente versamento dell'imposta sostitutiva, nella prospettiva, in caso di futura cessione, di un risparmio sull'imposta ordinaria altrimenti dovuta sulla plusvalenza non affrancata; l'operazione è di interesse anche per l'Amministrazione finanziaria che riceve un immediato introito fiscale.

La stessa decisione, confermando un orientamento già espresso da Sez. T, n. 3410/2015, Cigna, Rv. 634647-01, ha poi precisato che assumono efficacia determinante, ai fini del perfezionamento della procedura in questione, da un lato, la redazione di una perizia giurata di stima, e, dall'altro, l'assoggettamento del detto valore ad imposta sostitutiva attraverso il versamento della stessa nel termine, cosicché la scelta del contribuente di optare (attraverso la perizia giurata di stima ed il versamento anche solo della prima rata dell'imposta sostitutiva) per la rideterminazione del costo o valore di acquisto delle partecipazioni costituisce atto unilaterale dichiarativo di volontà, che, giunto a conoscenza del destinatario Amministrazione Finanziaria (mediante il detto pagamento dell'imposta sostitutiva) comporta di per sé quale suo effetto (per quanto detto sopra) la rideterminazione del valore della partecipazione, e, pertanto, in base ai principi generali di cui all'art. 1324 c.c. ed all'art. 1334 e ss. c.c. e non può essere revocato per scelta unilaterale del contribuente.

Sez. T, n. 13636/2018, Stalla, Rv. 648679 – 01, ha stabilito, con specifico riguardo alla fattispecie di cui all'art.7 della l. n. 448 del 2001, ma con principio di valenza generale, che, nel caso in cui il contribuente si avvalga della facoltà di rideterminazione del valore sulla base della prescritta perizia giurata di stima, «l'Ufficio conserva il potere di accertare se lo stesso corrisponda o meno alla realtà, in quanto il richiamo dell'applicabilità a detta perizia dell'art. 64 c.p.c. non attribuisce a questa la forza di atto pubblico, ma ha l'unico scopo di assoggettare il professionista incaricato dal privato alla responsabilità penale del consulente tecnico d'ufficio nominato dal giudice, né, del resto, la consulenza tecnica fa pubblica fede dei giudizi e delle valutazioni in essa contenuti».

Analogamente, Sez. 6-T, n. 19465/2016, Napolitano, Rv. 641238-01, ha stabilito che, in tema di determinazione della plusvalenza Irpef ex art. 67, del d.P.R. n. 917 del 1986, la perizia giurata di stima di cui alla l. n. 448 del 2001 «non limita il potere di accertamento dell'Amministrazione finanziaria», desumendosi da essa unicamente il valore normale minimo di riferimento - ma non per questo intangibile - ai fini della tassazione sostitutiva.

Sempre in tema di imposta sostitutiva da plusvalenza derivante dalla compravendita di terreni, **Sez. T, n. 10695/2018, Balsamo, Rv. 647973 – 01**, ha ritenuto che, ai sensi dell'art. 7 della l. n. 448 del 2001 il procedimento di rivalutazione degli stessi si perfeziona con il versamento dell'intera imposta da parte dei titolari del diritto di proprietà, che, sebbene debba effettuarsi secondo le modalità contemplate dagli artt. 17 e 19 del d.lgs. n. 241 del 1997, consente il pagamento cumulativo da parte di uno dei comproprietari, in quanto l'unica condizione posta dal detto art. 7 è l'integrale versamento di un importo corrispondente al valore di perizia.

6.4. Plusvalenze da cessione di impresa familiare. Le plusvalenze derivanti dalla cessione di un'azienda gestita in regime di impresa familiare, così come i redditi derivati dall'esercizio della stessa, stante l'equiparazione della impresa familiare alla società di persone, vanno imputati ai singoli partecipanti a prescindere dalla loro effettiva percezione.

Tuttavia, in deroga alla disciplina ordinaria, l'art. 1 del d.lgs. n. 358 del 1997 prevede una imposta sostitutiva, secondo cui «le plusvalenze realizzate mediante la cessione di azienda possedute per un periodo non inferiore a tre anni e determinate secondo i criteri previsti dall'art. 54 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, possono essere assoggettate ad un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, con l'aliquota del 19 per cento. Qualora le plusvalenze di cui ai commi 1 e 3 siano realizzate dalle società di cui all'art. 5 del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, l'imposta sostitutiva è dovuta dalle società stesse, che esercitano l'opzione nella dichiarazione dei redditi indicata nel comma 2 e provvedono alla liquidazione ed al versamento».

In tale materia, **Sez. T, n. 5726/2018, Esposito, Rv. 647252 – 01**, ha ritenuto, in un caso in cui il contribuente si era avvalso nella propria dichiarazione dei redditi dell'imposta sostitutiva prevista dalla norma derogatoria di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 358 del 1997, incassando la plusvalenza derivante dalla vendita dell'azienda relativa all'impresa familiare, che per effetto della cessione era venuta definitivamente meno, che la plusvalenza così realizzata deve essere imputata interamente al titolare dell'impresa familiare.

6.5. Cessione di azienda. **Sez. T, n. 11434/2018, Greco, Rv. 648071 - 01**. ha ritenuto configurabile una plusvalenza tassabile anche nel caso di cessione di azienda (nella specie, una farmacia) con costituzione di una rendita vitalizia a favore del cedente, ai sensi dell'art. 1872 c.c., posto

che essa può costituire il corrispettivo di un'alienazione patrimoniale che, pur assicurando una utilità aleatoria quanto all'ammontare concreto delle erogazioni che verranno eseguite, ha un valore economico agevolmente accertabile con riferimento a calcoli attuariali, secondo criteri riconosciuti dall'ordinamento giuridico; né può essere considerato di ostacolo alla tassazione il rischio di doppia imposizione, essendo la rendita vitalizia assimilabile a fini fiscali al reddito da lavoro dipendente, in quanto il divieto di doppia imposizione scatta al momento della concreta liquidazione della seconda imposta e solo nel caso in cui l'Amministrazione ritenga di avere diritto a ricevere il doppio pagamento.

6.6. Cessioni di beni. L'art. 86, comma 5, T.u.i.r. dispone che «la cessione dei beni ai creditori in sede di concordato preventivo non costituisce realizzo delle plusvalenze e minusvalenze dei beni, comprese quelle relative alle rimanenze e il valore di avviamento».

Sez. T, n. 13122/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 648472 – 01, ha affermato, richiamando diversi precedenti nella giurisprudenza della Corte di legittimità, che è pacifico, in primo luogo, che la disposizione vada intesa come riferita alle cessioni a terzi atteso che, come affermato dalla Suprema Corte in più occasioni, «malgrado le ambiguità della sua formulazione, essa riguarda (non la cessione dei beni ai creditori, ma) il trasferimento a terzi dei beni ceduti». Le cessioni che assumono rilievo, peraltro, sono solo quelle «effettuate in esecuzione della proposta di concordato», sicché nella specie la Corte di cassazione ha ritenuto correttamente esclusa, da parte dei giudici di merito, l'applicazione dell'art. 86, comma 5, T.u.i.r.

In tal senso, la decisione rileva come la *ratio* della norma vada individuata nella volontà del legislatore di favorire l'adesione alla procedura concordataria, evitando la nascita di un debito d'imposta che, sebbene successivo alla procedura stessa, avrebbe dovuto gravare sulla medesima (e dunque, pregiudicare le ragioni dei creditori), nonché, sotto altro versante, nell'esigenza di impedire che, in capo a un soggetto che ha subito lo “spossessamento” dell'intero patrimonio, possa sorgere un'obbligazione relativa alle imposte reddituali, al cui pagamento quel soggetto non potrebbe adempiere, non disponendo di alcun mezzo per effetto del predetto spossessamento. È evidente, infatti, che la realizzazione di operazioni difformi al contenuto del concordato frustra la *ratio* di incentivazione, per cui non basta che esse siano state realizzate nel corso del concordato ma è necessario che ne siano attuazione. La decisione ha, poi, ritenuto irrilevante che sia intervenuto, a recepimento del nuovo assetto, un successivo concordato attesa l'anteriorità delle operazioni rispetto alla relativa omologazione.

6.7. Capital gains. Secondo Sez. T, n. 9507/2018, Stalla, Rv. 647834 – 01. In tema di imposta sostitutiva sui *capital gains*, sebbene ai sensi dell'art. 5, comma 4, della l. n. 448 del 2001, la rivalutazione delle partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati debba essere effettuata con stima giurata riferita all'intero patrimonio sociale, il contribuente, secondo un criterio di convenienza, può utilizzare detta rivalutazione anche ai fini della tassazione solo di una parte delle azioni o quote detenute.

La Corte di legittimità ha, dunque, ritenuto, sulla base dei principi generali in materia, che, in tema di imposta sostitutiva sui *capital gains*, il contribuente, dopo aver effettuato una prima rivalutazione del bene (in particolare, partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati), con conseguente versamento dell'imposta, può chiedere, a seguito del sopraggiungere di una disciplina fiscale più favorevole, una nuova determinazione del valore qualora il bene sia ancora in suo possesso e, in tal caso, ha diritto, nella vigenza dell'art. 7 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, ad effettuare la compensazione tra la nuova e la precedente imposta, mentre, anteriormente all'entrata in vigore della norma, poteva usufruire solo del rimborso, stante il divieto di doppia imposizione.

Sempre in tema di tassazione dei *capital gains*, va poi ricordato che la l. n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018), all'articolo 1, commi 999-1006, ha modificato la disciplina relativa alla tassazione dei dividendi percepiti dalle persone fisiche non in regime di impresa, parificando di conseguenza, il trattamento relativo alle partecipazioni qualificate e non qualificate. Pertanto, non vi sarà più la distinzione tra partecipazioni qualificate e non qualificate, ma tutte saranno tassate con aliquota unica del 26 per cento a titolo di imposta.

6.8. Rateizzazione della plusvalenza. La possibilità di “spalmare” la plusvalenza conseguita su più anni di imposta è consentita previa formale opzione da esercitare in dichiarazione dei redditi. Tuttavia **Sez. T, n. 16242/2018, Condello, Rv. 649118-01**, ha ritenuto che, qualora sia mancata in dichiarazione la formale opzione per la rateizzazione, vale a favore del contribuente il comportamento concludente costituito dall'aver spalmato la plusvalenza nelle dichiarazioni dei redditi dell'anno in cui essa si è verificata e nei quattro anni successivi in quote costanti, potendosi da tale comportamento inferire la implicita opzione per il regime di rateizzazione della plusvalenza.

CAPITOLO II

L'IRES

(di Paolo Bernazzani – Andrea Venegoni)

SOMMARIO: 1. L'evoluzione normativa – 2. Gli enti commerciali – 2.1. La cd. *participation exemption* – 3. La determinazione della base imponibile - 3.1. Rimanenze – 3.2. Perdite da fusione – 3.3. Componenti negativi – 4. L'inerenza - 5. L'imposizione degli enti non commerciali.

1. L'evoluzione normativa. L'IRES, imposta sul reddito delle società, ha sostituito, a seguito della riforma realizzata dal d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, l'IRPEG, ossia l'imposta sul reddito delle persone giuridiche ed è entrata in vigore il primo gennaio 2004.

Ai sensi dell'art. 73 del TUIR, sono soggetti passivi dell'IRES:

società di capitali, società cooperative e società di mutua assicurazione residenti nel territorio dello Stato;

enti pubblici ed enti privati, diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato italiano che hanno, come oggetto esclusivo o principale, l'esercizio di attività commerciale;

enti pubblici ed enti privati, diversi dalle società, nonché i *trust*, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno come oggetto l'esercizio di attività commerciale;

società ed enti di qualsiasi tipo, compresi i trust, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato.

A differenza dell'Irpef, si tratta di un'imposta proporzionale.

2. Gli enti commerciali. In tema di enti commerciali, l'attenzione della giurisprudenza è spesso rivolta alle società ed alle particolari modalità con le quali esse adempiono i propri obblighi fiscali, quale, per esempio, quella del consolidato fiscale nazionale.

Questo determina situazioni a volte complesse che devono essere affrontate e risolte. Una di queste è il problema della titolarità del riporto delle eccedenze di imposta, in caso di interruzione del consolidato fiscale nazionale prima del triennio di scadenza.

Sez. T, n. 4155/2018, Condello, Rv. 647035, ha ritenuto che, in tal caso, trova applicazione l'art. 124, comma 4, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, che sancisce la regola della esclusiva disponibilità delle eccedenze di imposta riportate a nuovo nell'ambito della tassazione di gruppo in capo alla società controllante, la quale, pertanto, è l'unica legittimata a chiederne il rimborso.

Si è affermato, infatti, che il D.M. 9 giugno 2004, recante disposizioni applicative del regime di tassazione del consolidato nazionale, di cui agli artt. da 117 a 128 del Testo Unico delle imposte sui redditi, prevede, all'art. 7, lett. b), che *«ciascun soggetto può cedere, ai fini della compensazione con l'imposta sul reddito della società dovuta dalla consolidante, i crediti utilizzati in compensazione ai sensi dell'art. 17 d.lgs. 9 luglio 1997 n. 241, nel limite previsto dall'art. 25 di tale decreto per l'importo non utilizzato dal medesimo soggetto, nonché le eccedenze di imposta ricevute ai sensi dell'art. 43 ter del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602»*.

Tale disposizione non può apportare limitazioni alla applicazione del principio contenuto nell'art. 124, comma 4, del Testo Unico delle imposte dirette, che, disciplinando la diversa ipotesi della interruzione della tassazione di gruppo prima del compimento del triennio, prevede che *«le perdite fiscali risultanti dalla dichiarazione di cui all'art. 122, i crediti chiesti a rimborso e, salvo quanto previsto dal comma 3, le eccedenze riportate a nuovo permangono nella esclusiva disponibilità della società o ente controllante»*.

Occupandosi di un caso nel quale non era contestato che la tassazione di gruppo fosse stata interrotta anticipatamente, ossia prima della scadenza del triennio, in conseguenza della messa in liquidazione della società controllata e del suo successivo scioglimento e che le eccedenze di imposta fossero state "riportate a nuovo" nella dichiarazione dei redditi del 2005 e nella dichiarazione dell'anno successivo, si è ritenuto che si fosse verificata proprio l'ipotesi disciplinata dal richiamato art. 124, comma 4, del Testo unico delle imposte dirette, il quale espressamente stabilisce che le eccedenze ed i crediti "riportati a nuovo" rimangono nella esclusiva disponibilità della controllante.

Non è stata, quindi, condivisa la tesi della Agenzia delle Entrate, sulla base del principio per il quale l'art. 7 del D.M. 9 giugno 2004 disciplina gli effetti dell'opzione per la tassazione di gruppo durante il triennio di durata dell'opzione, stabilendo che, in vigenza del consolidato, la cessione dei crediti diversi dall'Ires da parte della società "consolidata" possa avvenire ai soli fini della compensazione con la imposta sui redditi delle società del gruppo, mentre l'art. 124 T.u.i.r., che disciplina la distinta ipotesi della interruzione anticipata del consolidato prima del triennio di scadenza, introduce il diverso principio della esclusiva disponibilità in capo alla società controllante delle eccedenze di imposta riportate a nuovo

nell'ambito della tassazione di gruppo quando questa si sia anticipatamente interrotta.

2.1. *Participation exemption.* La cd. *participation exemption* è il criterio, introdotto nel nostro ordinamento giuridico dal d.lgs. n. 344 del 2003, che viene utilizzato anche in molti altri sistemi fiscali europei, per coordinare la tassazione delle società con quella dei soci, nell'intento di evitare una doppia tassazione della medesima capacità economica.

La *ratio* dell'istituto è, quindi, quella di evitare la duplicazione di tassazione del reddito societario prodotto, prima in capo alla società e poi in capo al partecipante.

Possono avvalersi della *participation exemption* solo i soggetti (società di persone e società di capitali in regime di contabilità ordinaria), che cedono partecipazioni possedute nell'ambito dell'esercizio di un'attività di impresa. La fruizione della misura è, tuttavia, soggetta ad alcuni requisiti indicati nell'art. 87 del Tuir.

In sostanza, con questo sistema, che supera il meccanismo del credito d'imposta, solo una parte del dividendo distribuito al socio concorre alla formazione del reddito imponibile di quest'ultimo.

Il regime di tassazione dei dividendi poneva anche problemi in tema di trattamento di quelli "domestici" rispetto ai casi di partecipazioni di società di altri Stati Membri dell'Unione europea.

La questione era stata esaminata dalla Corte di Giustizia, in particolare nella sentenza del 19 novembre 2009, in causa C-540/07 (giudizio proposto dalla Commissione CE nei confronti della Repubblica Italiana per l'inadempimento degli obblighi imposti dagli artt. 56 Trattato CE e 31-40 dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo del 2 maggio 1992), avente ad oggetto la compatibilità con le suddette disposizioni comunitarie del regime nazionale di ritenuta alla fonte sui dividendi in uscita, in quanto (all'epoca) prevedeva, per i dividendi distribuiti a società stabilite negli altri Stati membri e negli Stati aderenti all'Accordo SEE, un regime di imposizione diretta più oneroso rispetto a quello applicato ai dividendi domestici.

Con la normativa che ha introdotto la *participation exemption*, il regime di tassazione dei dividendi domestici ha abbandonato il previgente criterio della tassazione provvisoria, con attribuzione di un credito d'imposta alla società percipiente, a favore del criterio di tassazione definitiva del 5% del dividendo, con esclusione dal reddito imponibile del restante 95%. Là dove i dividendi su estero erano assoggettati - sulla base del combinato disposto di cui al comma 3 dell'art. 27 del d.P.R. n. 600 del 1973 ed alle varie Convenzioni bilaterali in materia, come quella stipulata con la Francia - a tassazione integrale mediante ritenuta alla fonte del 15%.

Soltanto a far data dal 1° gennaio 2008, con l'introduzione del comma 3-ter al richiamato art. 27, il regime di tassazione dei dividendi corrisposti alle società UE e SEE si è allineato a quello interno, mediante applicazione di una ritenuta ridotta con aliquota dell'1,375% (pari al 5% dell'aliquota Ires vigente).

3. La determinazione della base imponibile. Nella determinazione della base imponibile occorre tenere conto di elementi attivi e passivi.

3.1. Rimanenze. Una componente importante del reddito di impresa è rappresentata dalle rimanenze di magazzino.

Sez. T, n. 8907/2018, D'Orazio, Rv. 647707 – 01, affrontando un problema specifico relativo alle imprese minori, che fruiscono del regime di contabilità semplificata, ai sensi dell'art. 18 del d.P.R. n. 600 del 1973, ha ritenuto che anche queste ultime devono indicare ogni anno nel registro degli acquisti, tenuto ai fini IVA, il valore delle rimanenze, senza limitarsi ad annotare quello globale, ma distinguendo i beni per categorie omogenee, del medesimo tipo e della stessa quantità, secondo la disciplina tributaria della valutazione delle rimanenze dettata dall'art. 62 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

Già in precedenza Sez. T, n. 9946/2003, Marigliano, Rv. 564465 – 01, sempre in tema di imprese minori, aveva ritenuto legittimo, anche in tal caso, il recupero a tassazione dei ricavi, induttivamente ricostruiti, per la vendita di merci indicate come rimanenze di magazzino, qualora il contribuente si sia limitato ad enunciare il valore globale di esse, non ottemperando all'onere della loro specificazione distinta per categorie omogenee di beni. Sez. T, n. 30811/2017, Picardi, Rv. 646404 – 01, ha inoltre affermato che la qualifica di un bene come strumentale, il cui valore è escluso dai ricavi ai sensi dell'art. 53 (ora 85) del d.P.R. n. 917 del 1986, esige il mancato coinvolgimento nel ciclo produttivo e la conseguente funzione di supporto solo indiretto all'attività produttiva, in contrapposizione al bene merce, ma non anche il requisito della durevolezza; sicché, le rimanenze finali del materiale di cancelleria non rilevano, ai sensi del combinato disposto degli artt. 53 (ora 85) e 59 (ora 92) del citato decreto, ai fini della quantificazione dei ricavi di un'impresa che ha ad oggetto la produzione di articoli di diversa tipologia (nella specie, componenti di auto), trattandosi di beni che, pur non essendo destinati ad essere utilizzati ripetutamente, sono strumentali, in quanto non coinvolti

direttamente nel processo produttivo ma aventi solo funzione di supporto all'attività imprenditoriale.

3.2. Perdite da fusione. Tra le componenti negative, le perdite da fusione sono certamente una componente non irrilevante e di cui la giurisprudenza ha avuto modo di occuparsi, anche per il rapporto con condotte potenzialmente elusive.

Sez. T, n. 11436/2018, Crucitti, Rv. 648073-01, ha chiarito, con riguardo alla fusione di società per incorporazione che, ai sensi dell'art. 17 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, la società risultante dalla fusione o incorporante non può portare in diminuzione del proprio reddito le perdite delle società che partecipano alla fusione per la parte del loro ammontare che eccede il rispettivo patrimonio netto risultante dalla situazione patrimoniale di cui all'art. 2502 c.c., salvo che l'incorporazione sia avvenuta con atto di fusione anteriore al 1° gennaio 1988 tra società che alla data dell'atto risultano controllate dalla società incorporante da almeno due anni o alla data della loro costituzione, ai sensi dell' art. 2359, n.1 e 3, c.c., o fra società che risultano controllate, per il periodo indicato, da una medesima società o da un medesimo ente. Nella specie, la S.C. ha pertanto escluso la sussistenza di una condotta elusiva da parte di una società che aveva riportato le perdite della società incorporata a seguito di atto di fusione avvenuto nel 1986 risultando quest'ultima controllata dalla società incorporante.

3.3. Componenti negativi. Riguardo alla distinzione fra spese di rappresentanza e spese di pubblicità, **Sez. T, n. 10636/2018, Caiazzo, Rv. 648061-01**, ha richiamato il costante orientamento della Suprema Corte, secondo cui costituiscono spese di rappresentanza quelle affrontate per iniziative volte ad accrescere il prestigio e l'immagine dell'impresa ed a potenziarne le possibilità di sviluppo, mentre vanno qualificate come spese pubblicitarie o di propaganda quelle erogate per la realizzazione di iniziative tendenti, prevalentemente anche se non esclusivamente, alla pubblicizzazione di prodotti, marchi e servizi, o comunque dell'attività svolta. In definitiva, si ritiene che debbano farsi rientrare nelle spese di rappresentanza quelle effettuate senza che vi sia una diretta aspettativa di ritorno commerciale, e che vadano, invece, considerate spese di pubblicità o propaganda quelle altre sostenute per ottenere un incremento, più o meno immediato, della vendita di quanto realizzato nei vari cicli produttivi ed in certi contesti, anche temporali. Il criterio discretivo va, dunque, individuato nella diversità, anche strategica, degli obiettivi che, per le spese di rappresentanza, può farsi coincidere con la crescita d'immagine ed il

maggior prestigio nonché con il potenziamento delle possibilità di sviluppo della società; laddove, per le spese di pubblicità o propaganda, di regola, consiste in una diretta finalità promozionale e di incremento commerciale.

Declinando tali principi nel caso oggetto di giudizio, la Corte di legittimità ha così affermato che, ai sensi dell'art. 74 (ora 108), comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986, i costi sostenuti per la cessione gratuita a v.i.p. dei capi d'abbigliamento griffati di produzione del contribuente, senza alcun obbligo giuridico d'indossarli in manifestazioni pubbliche, integrano spese di rappresentanza, solo parzialmente deducibili e non di pubblicità o propaganda, interamente deducibili, mancando un collegamento obiettivo ed immediato con la promozione di un prodotto o di una produzione e con l'aspettativa diretta di un maggior ricavo.

Per altro verso, **Sez. T, n. 10187/2018, Esposito, Rv. 647966 – 01**, ha ritenuto che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 6, comma 2, della d.P.R. n. 598 del 1973 impone di ritenere deducibili le spese di ristrutturazione dell'immobile sottoposto a vincolo ai sensi della l. 1° giugno 1939, n. 1089, solo se le stesse non siano già state portate in deduzione, quali quote di ammortamento di beni strumentali all'esercizio dell'impresa, ai sensi dell'art. 68 del d.P.R. n. 597 del 1973, non essendo conforme ai canoni costituzionali di capacità contributiva e di eguaglianza una plurima deduzione dello stesso onere, che comporterebbe una indebita locupletazione dell'ente, non correlata ad un costo effettivamente rimasto a suo carico.

4. L'inerenza. Secondo l'interpretazione adottata dalla giurisprudenza maggioritaria, il principio di inerenza dei costi, intesa quale condizione per la loro deducibilità, attiene propriamente al rapporto tra costo ed attività di impresa e viene ricondotto alla matrice normativa cristallizzata nell'art. 109 del d.P.R. n. 917 del 1986, secondo cui *«Le spese e gli altri componenti negativi [...] sono deducibili se e nella misura in cui si riferiscono ad attività o beni da cui derivano ricavi o altri proventi che concorrono a formare il reddito o che non vi concorrono in quanto esclusi.»*

La Corte di cassazione, in particolare, ha reiteratamente affermato che, con riguardo alla determinazione del reddito d'impresa, l'inerenza all'attività d'impresa delle singole spese e dei costi affrontati, indispensabile per ottenerne la deduzione ex art. 109 (già 75) del d.P.R. n. 917 del 1986, va definita come una relazione tra due concetti - la spesa (o il costo) e l'impresa - sicché il costo (o la spesa) assume rilevanza ai fini della qualificazione della base imponibile non tanto per la sua esplicita e diretta connessione ad una precisa componente di reddito, bensì in virtù della sua correlazione con un'attività potenzialmente idonea a produrre utili (cfr., *ex*

multis, Sez. T, n. 20049/2017, Perrino, Rv. 645455-01; Sez. T, n. 4041/2015, Ferro, Rv. 634740-01).

L'ampiezza dello spettro applicativo nel cui ambito riconoscere il descritto rapporto di inerenza è stata modulata dalla giurisprudenza secondo parametri sensibili all'esigenza di non comprimere tale relazione entro schemi ricostruttivi meramente formali, ampliandone invece la portata mediante la valorizzazione del rapporto fra spesa e coerenza economica con l'attività di impresa. In tale prospettiva, si è escluso, da un lato, che il predetto rapporto trovi conforto nella mera contabilizzazione del costo (v., tra le tante, Sez. T, n. 21184/2014, Marulli, Rv. 632824-01) e si è affermato, dall'altro, che è necessario, e incombente sul contribuente, l'assolvimento dell'onere di allegazione della documentazione di supporto da cui ricavare l'importo, la ragione e la coerenza economica della spesa al fine della prova dell'inerenza (Sez. T, n. 13300/2017, Tedesco, Rv. 644248-01; con specifico riferimento all'Iva cfr. Sez. T, n. 22130/2013, Conti, Rv. 629125-01).

Parimenti, è stato rimarcato come, ai fini della deducibilità dei costi per la determinazione del reddito d'impresa, non sia sufficiente che l'attività svolta rientri tra quelle previste nello statuto sociale, circostanza che ha un valore meramente indiziario circa la sua inerenza all'effettivo esercizio dell'impresa, incombendo sul contribuente l'onere di dimostrare che un'operazione, anche apparentemente isolata e non diretta al mercato, sia inserita in una specifica attività imprenditoriale e destinata, almeno in prospettiva, a generare un lucro in proprio favore (Sez. T, n. 3746/2015, Crucitti, Rv. 634672-01).

Nell'ambito delle pronunce più recenti, specifiche declinazioni dei principi enunciati si rinvencono in **Sez. T, n. 12738/2018, Federici, Rv. 648469 – 01**, secondo cui, in tema di deducibilità dei costi ai fini fiscali, devono essere esclusi dai componenti negativi del reddito d'impresa gli accantonamenti per la copertura del rischio inerente il contratto di *interest rate swap*, quando la società non operi nel settore creditizio o finanziario, in ragione dell'insussistenza del requisito dell'inerenza del costo che non può essere correlato alla mera idoneità dell'operazione a produrre reddito, dovendo essere riferibile all'oggetto dell'attività di impresa. (Nella specie, la S.C. ha affermato il principio rispetto ad una società avente ad oggetto la produzione ed il commercio di metalli, acciaio e prodotti siderurgici ed ha escluso che i contratti di interest rate swap sottoscritti tra la società e le banche fossero a copertura di rischi inerenti all'attività di impresa).

Con riferimento ai costi correlati ad una attività imprenditoriale futura, **Sez. T, n. 13902/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 648858 – 01**, ha sottolineato che il contribuente ha l'onere di dimostrarne l'inerenza, ovvero la natura preparatoria rispetto all'attività d'impresa che ha

dichiarato di voler avviare e l'effettività di detta attività, in particolare ove risulti che egli ne eserciti, in concreto, una diversa. (Fattispecie nella quale la S.C. ha annullato la sentenza impugnata che aveva ritenuto legittima la deduzione dei costi sostenuti per un immobile destinato ad agriturismo, la cui attività non era stata mai avviata, da parte di un imprenditore che svolgeva attività florovivaistica).

In tale contesto ricostruttivo, il tema di maggiore interesse è, senza dubbio, costituito dal rapporto fra la nozione di inerenza e le nozioni di utilità e congruità dei costi; un rapporto che, lungi dal rappresentare una tematica ormai definitivamente sedimentata e scevra da spunti critici ed argomentativi attuali, è stato interessato da alcune recenti decisioni, fra le quali va certamente segnalata **Sez. T, n. 450/2018, Caiazzo, Rv. 646804-01**, che ha affermato il principio così massimato: *«In tema di imposte sui redditi delle società, il principio dell'inerenza dei costi deducibili si ricava dalla nozione di reddito d'impresa (e non dall'art. 75, comma 5 del d.P.R. n. 917 del 1986, ora art. 109, comma 5, del medesimo d.P.R., riguardante il diverso principio della correlazione tra costi deducibili e ricavi tassabili) ed esprime la necessità di riferire i costi sostenuti all'esercizio dell'attività imprenditoriale, escludendo quelli che si collocano in una sfera estranea ad essa, senza che si debba compiere alcuna valutazione in termini di utilità (anche solo potenziale o indiretta), in quanto è configurabile come costo anche ciò che non reca alcun vantaggio economico e non assumendo rilevanza la congruità delle spese, perché il giudizio sull'inerenza è di carattere qualitativo e non quantitativo. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto non deducibili i costi relativi al pagamento di royalties per l'uso di un marchio FS, non perché non avevano incrementato i ricavi aziendali, come aveva ritenuto la CTR, ma perché l'uso del marchio FS, per il quale i costi erano stati sostenuti, risultava del tutto estraneo all'attività d'impresa, che per il 92,50 per cento del fatturato si svolgeva con società del gruppo, a cui la contribuente apparteneva, e per il restante 7,50 per cento con soggetti esterni al gruppo, costituiti da enti pubblici, all'esito di procedure di gara pubblica)».*

Con tale pronuncia la Suprema Corte (come già evidenziato dalla Relazione n. 20 del 28 febbraio 2018 dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo), premesso che la definizione di inerenza è insita nella nozione stessa di reddito d'impresa e non si identifica con il principio di correlazione tra costi deducibili e ricavi tassabili enunciato dal citato art. 75, comma 5 (ora art. 109, comma 5), T.u.i.r., si discosta consapevolmente dalla nozione di inerenza accolta dall'orientamento prevalente della giurisprudenza di legittimità - fondata, invece, sul richiamo all'art. 75, comma 5, T.u.i.r. -, secondo la quale devono ritenersi inerenti quei costi che forniscono direttamente o indirettamente utilità, anche solo in via potenziale, all'attività di impresa.

In tale prospettiva, l'ordinanza rileva criticamente che l'orientamento maggioritario postula l'esistenza di un necessario legame

fra costo e attività imprenditoriale, articolato secondo un parametro che valuta l'utilità del costo all'interno di una relazione deterministica, che sottende un rapporto di causalità, arrivando ad apprezzare il rapporto tra spesa e risultato imprenditoriale in termini quantitativi (con la conseguenza che un costo potrebbe essere considerato anche solo in parte inerente), mentre invece il concetto aziendalistico e quello civilistico di spesa non sono necessariamente legati all'elemento dell'utilità, essendo configurabile quale costo anche ciò che, nel singolo caso, non reca vantaggio all'attività imprenditoriale.

Secondo la diversa impostazione fatta propria dalla decisione citata, invece, l'inerenza deve essere apprezzata attraverso un giudizio di tipo eminentemente qualitativo, scevro da riferimenti ai concetti di utilità o di vantaggio, e deve anche essere distinta dalla nozione di congruità, ponendosi ancora una volta in consapevole contrasto con il diverso orientamento più volte manifestato dalla Corte di cassazione, che, invece, operando il menzionato giudizio quantitativo, ritiene che la nozione di inerenza implichi quella di congruità, arrivando ad escludere la deducibilità di costi sproporzionati o eccessivi, considerati non inerenti.

Analoga ispirazione appare permeare **Sez. T, n. 13882/2018, Sabato, Rv. 649087-01** (espressamente adesiva «all'indirizzo teso a precisare la nozione di inerenza ora accolto da questa corte» con riferimento a **Sez. T, n. 450/2018, Caiazza, Rv. 646804-01**).

Secondo tale decisione, il principio dell'inerenza dei costi deducibili costituisce espressione della necessità di riferire i costi sostenuti all'esercizio dell'impresa, sicché devono ritenersi inerenti - secondo un giudizio di natura qualitativa - anche i costi relativi ad iniziative che si collocano in un nesso di programmatica, futura o potenziale proiezione dell'attività imprenditoriale, senza che sia necessario verificarne la correlazione con i ricavi dell'impresa, né valutarne la congruità, non potendo invece ritenersi inerenti le operazioni comportanti costi che si riferiscono ad un ambito non coerente o estraneo all'oggetto dell'attività di impresa. Per converso, non sono inerenti - secondo il medesimo giudizio qualitativo e oggettivo di pertinenza del giudice del merito - le operazioni comportanti costi che, siano o meno idonee a recare vantaggio all'attività imprenditoriale, incrementandone ricavi o redditi, si riferiscano a una sfera non coerente o addirittura estranea all'esercizio dell'impresa.

Tale orientamento interpretativo, come accennato, si pone consapevolmente in termini dialettici rispetto all'orientamento del quale è compiuta espressione **Sez. T, n. 10914/2015, Marulli, Rv. 635697-01**, la quale, con riferimento al profilo della utilità e congruità dei costi deducibili in tema di pubblicità e propaganda, ha affermato che «l'art. 74, comma 2, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, nel testo vigente *ratione temporis*, consente la

deducibilità delle spese relative ad un contratto di sponsorizzazione stipulato anche a favore di un terzo, previa dimostrazione, a carico del contribuente, del requisito dell'inerenza, consistente non solo nella giustificazione della congruità dei costi, rispetto ai ricavi o all'oggetto sociale, ma soprattutto nell'allegazione delle potenziali utilità per la propria attività commerciale o dei futuri vantaggi conseguibili attraverso la pubblicità svolta dall'impresa in favore del terzo».

Analoga ispirazione rispetto alla decisione da ultimo riportata è posta a fondamento di Sez. T, n. 13300/2017, Tedesco, Rv. 644248-01, la quale ha evidenziato, sul presupposto per il quale in tema di accertamento delle imposte sui redditi, spetta al contribuente l'onere della prova dell'esistenza, dell'inerenza e, ove contestata dall'Amministrazione finanziaria, della coerenza economica dei costi deducibili, che a tal fine non è sufficiente che la spesa sia stata contabilizzata dall'imprenditore, occorrendo anche che esista una documentazione di supporto da cui ricavare, oltre che l'importo, la ragione e la coerenza economica della stessa, risultando legittima, in difetto, la negazione della deducibilità di un costo sproporzionato ai ricavi o all'oggetto dell'impresa. (Fattispecie nella quale, in applicazione del principio, la Corte ha negato la deducibilità dei premi, di importo cospicuo, corrisposti dall'amministratore della società alle proprie affiliate in assenza di un supporto documentale).

Con specifico riguardo, invece, al profilo dell'utilità dei costi sostenuti, in senso contrario alla citata ordinanza n. 450 del 2018 può essere ricordata, fra le più recenti, Sez. T, n. 20049/2017, Perrino, Rv. 645455-01, la quale ha affermato che in tema d'imposte sui redditi e con riguardo alla determinazione del reddito d'impresa, l'inerenza all'attività d'impresa delle singole spese e dei costi affrontati, indispensabile per ottenerne la deduzione ex art. 75 (ora 109) del d.P.R. n. 917 del 1986, va definita come una relazione tra due concetti - la spesa (o il costo) e l'impresa - sicché il costo (o la spesa) assume rilevanza ai fini della qualificazione della base imponibile, non tanto per la sua esplicita e diretta connessione ad una precisa componente di reddito, bensì in virtù della sua correlazione con un'attività potenzialmente idonea a produrre utili. (Nella specie, la S.C. ha confermato la sentenza di merito, che aveva ritenuto deducibili - in virtù dello stretto collegamento funzionale tra i due soggetti - le spese di manutenzione straordinaria eseguite da ATAC s.p.a. su beni strumentali all'esercizio dell'attività di trasporto svolta da TRAMBUS s.p.a.).

Tra le pronunce che compongono il panorama giurisprudenziale del 2018, i tratti dell'impostazione ispirata ai registri dell'orientamento giurisprudenziale sino ad ora più diffuso e, conseguentemente in contrasto con l'ordinanza n. 450/2018, si rinvergono in **Sez. T, n. 13596/2018, De Masi, Rv. 648673 – 01**, così massimata: «*In tema di redditi di impresa, la*

nozione di inerenza che connota i costi deducibili, fondata sul richiamo all'art. 75, comma 5, del d.P.R. n. 917 del 1986, nella formulazione applicabile ratione temporis, anteriore al d.lgs. n. 344 del 2003, esprime la riferibilità dei medesimi all'attività d'impresa e ne implica la congruità, sicché deve escludersene la deducibilità sia ove non funzionali a detta attività, sia ove sproporzionati o eccessivi».

L'apparato argomentativo della decisione muove dalla considerazione che, in tema di imposte sui redditi delle società, la nozione di inerenza che connota i costi deducibili, fondata sul richiamo all'art. 75, comma 5, del d.P.R. n. 917 del 1986, esprime la riferibilità dei costi sostenuti, anche in via indiretta, potenziale o in proiezione futura, all'attività d'impresa propriamente detta, escludendo quelli che si collocano in una sfera estranea a tale attività; in tale prospettiva, si afferma esplicitamente che la nozione di inerenza implica quella di congruità, sicché deve escludersi la deducibilità di costi sproporzionati o eccessivi, in quanto non inerenti; un costo, pertanto, non è deducibile se non è funzionale all'attività della impresa, ed è inerente nella misura in cui può dirsi congruo.

In tale dimensione esegetica, viene rimarcato che spetta al contribuente l'onere di provare l'esistenza, l'inerenza e, ove contestata dall'Amministrazione finanziaria, la coerenza economica dei costi deducibili, non essendo sufficiente a tal fine che la spesa sia stata contabilizzata dall'imprenditore, ma occorrendo anche l'esistenza di una documentazione di supporto da cui ricavare, oltre che l'importo, la ragione e la coerenza economica della stessa, risultando legittima, in difetto, la negazione della deducibilità di un costo sproporzionato ai ricavi o all'oggetto dell'impresa.

Sostanzialmente analogo l'orientamento affermato, inoltre, da **Sez. T, n. 14579/2018, Federici, Rv. 648863 – 01**, secondo la quale deve escludersi la deducibilità dei costi sproporzionati, incongrui o eccessivi, in quanto l'antieconomicità degli stessi è indice della mancanza di inerenza, risultando i medesimi contrari alle regole di corretta gestione dell'impresa. La decisione è particolarmente significativa in quanto non elude il confronto con l'ordinanza n. 450 del 2018, con la quale la Corte «è sembrata che abbandonasse il tradizionale criterio del rapporto tra costo e requisiti di congruità e vantaggiosità dello stesso, prendendo le distanze dall'art. 109 Tuir quale fondamento normativo del concetto di inerenza-».

E tuttavia, in accordo con tale pronuncia, l'impostazione da ultimo riferita in realtà «è ben meno lontana dalla tradizionale interpretazione».

Infatti, argomenta la decisione in esame, «quando si consideri che per un verso viene valorizzato il rapporto, caldeggiato da autorevole dottrina, tra spesa e sua riferibilità, immediata o mediata, alla produzione del reddito (con esclusione dunque di quelle spese afferenti la cd. disposizione del reddito), e per altro verso si instaura il

rapporto tra spesa e reddito di impresa, l'abbandono dei requisiti della vantaggiosità e congruità del costo non vuol significare che essi siano del tutto esclusi dal giudizio di valore cui resta comunque sottoposta la spesa al fine del riconoscimento della sua inerenza e dei presupposti per la sua deducibilità. Infatti, qualunque sia il concetto di impresa, anche nelle teorie più socialmente orientate a svilirne finalità di utile economico, e, per le società, lo scopo del conseguimento degli utili (ai fini del fisco elemento di manifestazione di ricchezza e dunque presupposto stesso della tassazione), non può certo negarsi l'esigenza di applicazione di buone regole di amministrazione dell'attività d'impresa, che contrasta con spese svantaggiose, incongrue e sproporzionate -ovviamente secondo un giudizio prognostico a monte, e non in rapporto all'esito, dovendosi altrimenti negare il rischio d'impresa. Ebbene, è ipotizzabile con sufficiente certezza che spese incongrue o svantaggiose conducano alla mala gestione dell'impresa e da ultimo alla sua estinzione, sicché i criteri, apparentemente estromessi, tornano ad assumere indirettamente rilevanza, come la stessa sentenza evidenzia nella parte conclusiva delle sue argomentazioni, affermando che "l'antieconomicità e l'incongruità della spesa sono indici rivelativi della mancanza di inerenza, pur non identificandosi con essa"».

Nel medesimo panorama decisorio si colloca anche **Sez. T, n. 13588/2018, Guida, Rv. 648671 – 01**, la quale, premesso che la nozione di inerenza va riferita all'oggetto sociale dell'impresa, in quanto non integra un nesso di tipo utilitaristico tra costo e ricavo, bensì una correlazione tra costo ed attività di impresa, anche solo potenzialmente capace di produrre reddito imponibile, rileva che - a differenza di quanto avviene ai fini della detrazione dell'IVA, rispetto alla quale il concetto ha valenza esclusivamente qualitativa - nelle imposte dirette l'antieconomicità di una spesa, ossia la sproporzione sul piano quantitativo, può costituire significativo sintomo della non inerenza della stessa.

5. L'imposizione degli enti non commerciali. La particolarità degli enti non commerciali ai fini fiscali di solito risiede nel tipo di attività esercitata. L'attività si considera non commerciale solo se è diversa da quelle tipicamente costituenti oggetto d'impresa previste dall'art. 2195 c.c. Dal punto di vista strettamente fiscale, inoltre, sono non commerciali le attività che, pur non rientrando tra quelle tipicamente d'impresa, sono in ogni caso prive dei requisiti dell'abitualità e della professionalità.

A questo riguardo, **Sez. 6-T, n. 796/2018, Carbone, Rv. 647098 – 01**, ha ritenuto che la gestione di un esercizio di ristoro (nella specie, pizzeria) da parte di un ente non lucrativo può essere qualificata come attività non commerciale solo ove sia strumentale ai fini istituzionali dell'ente e svolta esclusivamente in favore degli associati, spettando, in caso di contestazione, al contribuente provare la sussistenza dei relativi presupposti. Sotto un distinto profilo, sempre nel periodo rilevante per la

presente rassegna, **Sez. T, n. 4163/2018, Sabato, Rv. 647272 – 01**, ha affermato che l'art. 88, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986 dispone che l'esercizio di attività previdenziali, assistenziali e sanitarie da parte di enti pubblici istituiti esclusivamente a tal fine non costituisce esercizio di attività commerciale, sicché il reddito fondiario derivante da terreni e fabbricati strumentali direttamente utilizzati per tali attività non subisce la trasformazione in reddito d'impresa ex art. 40, comma 1, dovendosi, al contrario, escludere dalla norma agevolatrice le rendite conseguenti a negozi di diritto privato stipulati con terzi aventi ad oggetto i suddetti beni e solo successivamente destinate a realizzare gli scopi sociali dell'ente.

Concetto analogo è stato espresso da **Sez. T, n. 3807/2018, Sabato, Rv 647210-01**, secondo cui l'art. 88, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, per il quale l'esercizio di attività previdenziali, assistenziali e sanitarie da parte di enti pubblici istituiti esclusivamente per tali finalità non costituisce attività commerciale, non esclude che, ai sensi dell'art. 108 dello stesso decreto, siano soggetti ad imposta i redditi provenienti da altre attività svolte da tali enti, come quelli fondiari derivanti dalla locazione di immobili, senza che assuma rilevanza la circostanza che i proventi di dette attività siano statutariamente destinati all'esercizio dell'attività istituzionale.

La disciplina fiscale degli enti non commerciali prevede in genere delle agevolazioni; per esempio l'art. 143 T.U.I.R. prevede una franchigia. **Sez. T, n. 11048/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 648508-01**, ha stabilito che, in applicazione delle regole generali desumibili dall'art. 2697 c.c., l'onere di provare la sussistenza dei presupposti per fruire di detto beneficio spetta in capo a colui il quale lo invoca, senza che sia a tal fine sufficiente allegare lo statuto dell'ente.

Secondo **Sez. 6-T, n. 4478/2018, Luciotti, Rv. 647119–01**, poi, in ragione del principio di autonomia del diritto tributario rispetto a quello civile e della fonte legale dell'obbligazione tributaria, nell'ipotesi di avvicendamento nella carica sociale di un'associazione non riconosciuta, anche per evitare strumentalizzazioni elusive, il rappresentante legale subentrante non può andare esente, ai fini fiscali, da responsabilità solidale con l'associazione soltanto per la mancata ingerenza nella pregressa gestione dell'ente, in quanto è obbligato a redigere ed a presentare la dichiarazione dei redditi e ad operare, ove necessario, le rettifiche della stessa: ne deriva che, per l'accertamento della responsabilità personale e solidale del legale rappresentante dell'associazione non riconosciuta con quest'ultima, occorre tenere conto non solo della partecipazione di tale

soggetto all'attività dell'ente, ma anche del corretto adempimento degli obblighi tributari incombenti sul medesimo.

CAPITOLO III

L'IRAP (di Marina Cirese)

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Compatibilità con la Costituzione e con il diritto dell'Unione europea - 3. Presupposto applicativo del tributo - 4. Determinazione della base imponibile – 5. Profili procedimentali.

1. Premessa. Con l'art. 3, commi 143 e 144, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, il Parlamento delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni finalizzate a semplificare e razionalizzare gli adempimenti dei contribuenti, ridurre il costo del lavoro e il prelievo complessivo che grava sui redditi di lavoro autonomo e di impresa minore, nel rispetto dei principi costituzionali del concorso alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva, dell'autonomia politica e finanziaria degli enti territoriali, con particolare riguardo all'introduzione di un nuovo tributo regionale gravante sulle attività produttive che sostituisse i contributi per il servizio sanitario nazionale, l'Ilor, l'Iciap, la tassa di concessione governativa sulla partita Iva, l'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

Pertanto l'art. 3, comma 144, della l. n. 662 del 1996, nel solco delle conclusioni formulate dalla Commissione presieduta dal Professor Franco Gallo, prevedeva: 1) l'affermazione del carattere reale dell'imposta; 2) l'applicazione del tributo in relazione all'esercizio di attività organizzate per la produzione di beni o servizi nei confronti degli imprenditori individuali, delle società, degli enti commerciali e non commerciali, degli esercenti arti e professioni, dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche; 3) la determinazione della base imponibile in base al valore aggiunto prodotto nel territorio regionale così come risultante dal bilancio, con le eventuali variazioni previste per le imposte erariali sui redditi; 4) la possibilità di prevedere differenziazioni di aliquota e di basi imponibili per settori di attività ovvero per categorie di soggetti passivi, anche su base territoriale con riferimento alle aree cd. depresse; 5) la possibilità di prevedere agevolazioni per soggetti che intraprendono nuove attività produttive.

Dopo quasi un anno è stato emanato il d.lgs. n. 446 del 1997 che, a far data dal 1° gennaio 1998, ha introdotto l'IRAP, che è stata oggetto negli anni successivi, di diversi interventi correttivi e di riforma.

In quanto istituita con legge dello Stato, l'IRAP è stata considerata dalla giurisprudenza costituzionale un tributo statale, nonostante l'attribuzione del relativo gettito alle Regioni (cfr. Corte Cost., 26 settembre 2003, n. 296). Successivamente, in virtù dell'espresso disposto di cui all'art. 1, comma 43, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, essa ha assunto la natura di tributo regionale proprio (sia pure derivato), a decorrere dal 1° gennaio 2009, termine che è stato poi differito all'anno 2010.

La disciplina del tributo rimane, in ogni caso, statale: alle Regioni, infatti, non è consentito modificare la base imponibile né, tantomeno, i soggetti passivi ed il presupposto del tributo, ma solamente le aliquote, le detrazioni e deduzioni, oltre ad essere concesso di introdurre speciali agevolazioni ed esenzioni, nei limiti fissati dal legislatore statale.

Quanto alla concreta "manovrabilità" dell'imposta da parte delle Regioni, l'art. 5 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, emanato in attuazione della l. delega 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, impone altresì di rispettare i vincoli di coordinamento finanziario, allo scopo di evitare che gli effetti finanziari di ogni iniziativa legislativa regionale possano finire per ripercuotersi sul bilancio statale. Con riguardo, infine, ai profili procedurali, la relativa disciplina è stata affidata alle Regioni, seppur sulla base di uno schema di regolamento-tipo regionale recante la disciplina della liquidazione, dell'accertamento e della riscossione (fasi la cui "gestione" è affidata all'Agenzia delle Entrate).

L'IRAP colpisce le attività produttive svolte nel territorio delle regioni ed ha carattere reale poiché non si applica sul reddito personale del contribuente ma sul valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate.

Presupposto dell'imposta è l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione e/o allo scambio di beni o alla prestazione di servizi.

In concreto, l'IRAP si determina applicando al valore della produzione netta, che costituisce la base imponibile, derivante dall'attività esercitata nel territorio della regione e diminuita delle deduzioni eventualmente spettanti, un'aliquota che varia con riferimento alle differenti tipologie di soggetti passivi d'imposta (ad esempio, imprese, agricoltori, enti pubblici).

2. Compatibilità con la Costituzione e con il diritto dell'Unione europea. L'introduzione dell'IRAP ha suscitato,

immediatamente, un ampio dibattito in ordine alla legittimità costituzionale di tale imposta rispetto al parametro della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.

Secondo una prima tesi, infatti, la capacità contributiva deve identificarsi con la titolarità di situazioni giuridiche soggettive aventi contenuto patrimoniale, che consentano di estinguere l'obbligazione tributaria: in sostanza, si ritiene che il presupposto impositivo debba contenere in sé i mezzi necessari per fare fronte al pagamento del tributo.

In accordo con un'altra prospettiva, invece, costituiscono espressione di capacità contributiva, in senso più ampio, tutti quei fatti o quelle situazioni che siano in grado di modificare la posizione del soggetto passivo nell'ordinamento e che quindi possano assurgere ad indice di detta capacità anche presupposti socialmente rilevanti, purché espressivi di una capacità differenziata economicamente valutabile. In sostanza, il principio della capacità contributiva non costituisce, secondo tale posizione, un limite assoluto alle scelte del legislatore, essendo il riflesso in ambito tributario del più generale principio di eguaglianza tra i consociati espresso dall'art. 3 Cost.

La portata di questo complesso dibattito interpretativo, con specifico riguardo all'IRAP, si è incentrata, pertanto, sulla compatibilità costituzionale di una forma di imposizione che, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 446 del 1997, colpisce un valore aggiunto che si estrinseca nella combinazione di tutti i fattori della produzione, realizzando un'attività autonomamente organizzata, nella quale l'elemento discriminante ai fini dell'imposizione, è l'esistenza stessa di un'organizzazione.

Invero, secondo i fautori della prima tesi sopra esposta, l'IRAP si porrebbe in contrasto con il principio espresso dall'art. 53 Cost., atteso che la capacità contributiva deve essere sempre correlata a presupposti che, oltre ad essere economicamente valutabili, siano caratterizzati da elementi di patrimonialità economica.

La questione della conformità ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva delle norme del decreto legislativo relative alla stessa individuazione del presupposto d'imposta ed alla determinazione della base imponibile è stata esaminata e ritenuta infondata dalla Corte costituzionale nella sentenza 21 maggio 2001, n. 156.

In particolare, la Corte costituzionale, nel motivare la posizione assunta, ha in primo luogo richiamato la propria consolidata giurisprudenza, secondo la quale rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale (v.,

tra le altre, Corte Cost. n. 111 del 1997). In virtù di tale premessa, nella sentenza n. 156 del 2001, la Corte Costituzionale ha sottolineato che, nel caso dell'IRAP, il legislatore, nell'esercizio di tale discrezionalità, ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quelli utilizzati ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate. La scelta di siffatto indice, secondo la Corte Costituzionale, non può dirsi irragionevole, né lesiva del principio di capacità contributiva, atteso che il valore aggiunto prodotto altro non è che la nuova ricchezza creata dalla singola unità produttiva, che viene, mediante l'IRAP, assoggettata ad imposizione ancor prima che sia distribuita, al fine di remunerare i diversi fattori della produzione, trasformandosi in reddito per l'organizzatore dell'attività, i suoi finanziatori, i suoi dipendenti e collaboratori. Pertanto, rileva ancora la Corte Costituzionale nella propria ricostruzione, l'imposta colpisce un fatto economico che, pur diverso dal reddito, è comunque espressivo di capacità di contribuzione in capo a chi, in quanto organizzatore dell'attività, è autore delle scelte dalle quali deriva la ripartizione della ricchezza prodotta tra i diversi soggetti che, in varia misura, concorrono alla sua creazione.

L'intervento della Corte Costituzionale non ha tuttavia sopito il dibattito afferente la legittimità dell'imposta, specie con riguardo all'art. 33 della Direttiva n. 77/388/CE (cd. "Sesta Direttiva IVA"), che, per sua parte, non ammette l'introduzione di prelievi sulla cifra d'affari aventi le caratteristiche essenziali dell'IVA.

La Corte di Giustizia europea, investita della questione, ha premesso che, al fine di valutare se un'imposta, un diritto o una tassa abbiano la natura di imposta sulla cifra d'affari, ai sensi dell'art. 33 della Sesta direttiva, occorre verificare se essi abbiano l'effetto di danneggiare il funzionamento del sistema comune dell'IVA, gravando sulla circolazione dei beni e dei servizi e colpendo le transazioni commerciali in modo analogo all'IVA. A quest'ultimo riguardo, la Corte di Giustizia ha ricordato che le caratteristiche essenziali dell'Imposta sul valore aggiunto sono le seguenti: l'IVA si applica in modo generale alle operazioni aventi ad oggetto beni o servizi; è proporzionale al prezzo percepito dal soggetto passivo quale contropartita dei beni e servizi forniti; viene riscossa in ciascuna fase del procedimento di produzione e di distribuzione, compresa quella della vendita al minuto, a prescindere dal numero di operazioni effettuate in precedenza; gli importi pagati in occasione delle precedenti fasi del processo sono detratti dall'imposta dovuta, cosicché il tributo si applica, in ciascuna fase, solo al valore aggiunto della fase stessa, e in definitiva il peso dell'imposta va a carico del consumatore finale.

La Corte di Giustizia ha ritenuto, in virtù di tale premessa sui caratteri dell'imposta sul valore aggiunto, che l'IRAP non potesse essere equiparata alla stessa.

A riguardo, la Corte comunitaria ha innanzitutto rilevato che, mentre l'IVA è riscossa in ciascuna fase al momento della commercializzazione ed il suo importo è proporzionale al prezzo dei beni o servizi forniti, l'IRAP è invece un'imposta calcolata sul valore netto della produzione dell'impresa nel corso di un certo periodo. La base imponibile della stessa è infatti pari alla differenza che risulta, dal conto economico, tra il «valore della produzione» e i «costi della produzione», come definiti dalla legislazione italiana e comprende elementi, come le variazioni delle rimanenze, gli ammortamenti e le svalutazioni, che non hanno un rapporto diretto con le forniture di beni o servizi in quanto tali. Ne deriva che l'IRAP non deve essere considerata proporzionale al prezzo dei beni o dei servizi forniti.

La Corte di Giustizia ha evidenziato, inoltre, circa la quarta caratteristica fondamentale dell'IVA, ossia la traslazione della stessa sul consumatore finale, che l'esistenza di differenze relativamente al metodo per calcolare la detrazione dell'imposta già pagata non può sottrarre la stessa al divieto contenuto nell'art. 33 della Sesta direttiva, ove tali differenze siano più che altro di natura tecnica, e non impediscano che tale imposta funzioni sostanzialmente nello stesso modo dell'IVA.

Per contro, si può collocare all'esterno dell'ambito applicativo dell'art. 33 della Sesta direttiva un'imposta la quale colpisca le attività produttive in modo tale che non sia certo che la stessa vada, in definitiva, a carico del consumatore finale, come avviene per un'imposta sul consumo come l'IVA.

In questo caso, mentre l'IVA, attraverso il sistema della detrazione dell'imposta previsto dagli artt. 17-20 della Sesta direttiva, grava unicamente sul consumatore finale ed è perfettamente neutrale nei confronti dei soggetti passivi che intervengono nel processo di produzione e di distribuzione che precede la fase di imposizione finale, indipendentemente dal numero di operazioni avvenute (CGCE, sentenze 24 ottobre 1996, causa C-317/94, Elida Gibbs, Racc., I-5339, punti 19, 22 e 23, nonché 15 ottobre 2002, causa C-427/98, Commissione/Germania, Racc. pag. I-8315, punto 29), lo stesso non vale per quanto riguarda l'IRAP.

Da un lato, infatti, un soggetto passivo non può determinare con precisione l'importo dell'IRAP già compreso nel prezzo di acquisto dei beni e dei servizi. Dall'altro, se un soggetto passivo potesse includere tale costo nel prezzo di vendita, al fine di ripercuotere l'importo dell'imposta dovuta per le sue attività sulla fase successiva del processo di distribuzione

o di consumo, la base imponibile dell'IRAP comprenderebbe di conseguenza non solo il valore aggiunto, ma anche l'imposta stessa, cosicché l'IRAP sarebbe calcolata su un importo determinato a partire da un prezzo di vendita comprendente, in anticipo, l'imposta da pagare.

Pertanto, la Corte di Giustizia ha escluso il contrasto dell'IRAP con l'art. 33 della Sesta Direttiva IVA predetta statuendo che “..l'imposta regionale sulle attività produttive (I.R.A.P.), introdotta nell'ordinamento italiano "si distingue dall'IVA in modo tale da non poter essere considerata un'imposta sulla cifra d'affari" e pertanto ne ha dichiarato la piena compatibilità con il diritto comunitario. (Corte di Giustizia 3 ottobre 2006- causa C-475/03).

3. Presupposto applicativo del tributo. L'art. 2 del d.lgs. n. 446 del 1997 dispone che l'imposta regionale sulle attività produttive ha quale presupposto “... l'esercizio abituale di una attività diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi”, purché si tratti, come aggiunto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. 10 aprile 1998, n. 137, di attività “autonomamente organizzata”. Lo stesso art. 2, tuttavia, precisa che “l'attività esercitata dalle società e dagli enti ... costituisce in ogni caso presupposto di imposta”. L'art. 4 del citato d.lgs. n. 446 del 1997 prevede che “soggetti passivi dell'imposta sono - come ha aggiunto l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 137 del 1998 – coloro che esercitano una o più delle attività di cui all'art. 2”, e, “pertanto”, tra gli altri: a) “le società e gli enti di cui all'art. 87 (già 73), comma 1, lett. a) e b) del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917”; b) “le società in nome collettivo e in accomandita semplice e quelle ad essa equiparate a norma dell'art. 5, comma 3, del predetto testo unico, nonché le persone fisiche esercenti attività commerciali di cui all'art. 51 del medesimo testo unico”; c) “le persone fisiche, le società semplici e quelle ad esse equiparate a norma dell'art. 5, comma 3, del predetto testo unico esercenti arti e professioni di cui all'art. 49 (già 53), comma 1, del medesimo testo unico”.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 21 maggio 2001, n. 156, ha evidenziato che “l'assoggettamento all'imposta in esame del reddito ulteriore prodotto da ogni tipo di attività in virtù della sua autonoma organizzazione, sia essa di carattere imprenditoriale o professionale, è d'altro canto pienamente conforme ai principi di eguaglianza e di capacità contributiva - identica essendo, in entrambi i casi, l'idoneità alla contribuzione ricollegabile alla nuova ricchezza prodotta - né appare in alcun modo lesivo della garanzia costituzionale del lavoro”. Nella medesima decisione la Corte Costituzionale ha peraltro osservato che “... mentre l'elemento organizzativo è connaturato alla nozione stessa d'impresa, altrettanto non può dirsi per quanto riguarda l'attività di lavoro autonomo, ancorché svolta con carattere di abitudine, nel senso che è

possibile ipotizzare un'attività professionale svolta in assenza di organizzazione di capitali e lavoro altrui. Ma è evidente che nel caso di una attività professionale che sia svolta in assenza di elementi di organizzazione - il cui accertamento, in mancanza di specifiche disposizioni normative, costituisce questione di mero fatto - risulterà mancante il presupposto stesso dell'imposta sulle attività produttive, ... rappresentato, secondo l'art. 2, "dall'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi", con la conseguente inapplicabilità dell'imposta stessa...".

Pertanto, secondo la Corte costituzionale, mentre le attività produttive di reddito d'impresa sono sempre, per definizione, autonomamente organizzate, quelle produttive di redditi di lavoro autonomo professionale possono essere o meno autonomamente organizzate ed occorre, quindi, verificare in concreto se sussiste o meno il presupposto impositivo.

Nella ricostruzione del requisito dell'"autonoma organizzazione" occorre considerare Sez. U, n. 9451/2016, Greco, Rv. 639529 – 01, secondo la quale, con riguardo al presupposto dell'IRAP, tale requisito, previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 446 del 1997, il cui accertamento spetta al giudice di merito ed è insindacabile in sede di legittimità se congruamente motivato, ricorre quando il contribuente: a) sia, sotto qualsiasi forma, il responsabile dell'organizzazione e non sia, quindi, inserito in strutture organizzative riferibili ad altrui responsabilità ed interesse; b) impieghi beni strumentali eccedenti, secondo l'*id quod plerumque accidit*, il minimo indispensabile per l'esercizio della propria attività in assenza di organizzazione, oppure si avvalga in modo non occasionale di lavoro altrui che superi la soglia dell'impiego di un collaboratore che espliciti mansioni di segreteria ovvero meramente esecutive.

Le stesse Sezioni Unite della Corte di cassazione, ponendosi, ancora, nel solco della richiamata giurisprudenza costituzionale, hanno precisato che, invece, l'esercizio di professioni in forma societaria costituisce *ex lege* presupposto dell'IRAP, senza che occorra accertare in concreto la sussistenza di un'autonoma organizzazione, essendo la stessa implicita nella forma di esercizio dell'attività. (Sez. U, n. 7371/2016, Greco, Rv. 639175-01).

In una pronuncia successiva, le medesime Sezioni Unite della Corte di legittimità hanno evidenziato, peraltro, che, in materia di IRAP, la "medicina di gruppo", ai sensi dell'art. 40 del d.P.R. 28 luglio 2000, n. 270, non è un'associazione tra professionisti, ma un organismo promosso dal servizio sanitario nazionale, sicché la relativa attività integra il presupposto impositivo non per la forma associativa del suo esercizio, ma solo per

l'eventuale sussistenza di un'autonoma organizzazione (ai fini dell'integrazione della quale è peraltro insufficiente l'erogazione della quota di spesa del personale di segreteria o infermieristico comune, giacché essa costituisce il "minimo indispensabile" per l'esercizio dell'attività professionale: Sez. U, n. 7291/2016, Greco, Rv. 639173-01).

La successiva giurisprudenza della Sezione Tributaria della Corte di cassazione in tema di ricorrenza del presupposto impositivo dell'IRAP si è posta nel solco delle richiamate decisioni delle Sezioni Unite.

A riguardo, si è ritenuto che, ai fini del presupposto impositivo dell'autonoma organizzazione, due unità lavorative *part time* siano da ritenersi equivalenti ad una a tempo pieno, fatta salva la verifica in concreto (Sez. 6-T, n. 23466/2018, Solaini, Rv. 646310-01).

In particolare, **Sez. 6-T, n. 9786/2018, Luciotti, Rv. 647737-01**, ha ritenuto insussistente il presupposto impositivo nel caso di un medico convenzionato che si era avvalso nell'espletamento della propria attività professionale di una segreteria. Sempre in materia di attività medica, **Sez. 6-T, n. 12084/2018, Solaini, Rv. 648384-01**, ha affermato che non ricorre il necessario presupposto della autonoma organizzazione ove il contribuente si avvalga di un cd. assistente di sedia, ossia di un infermiere generico assunto *part time*, il quale si limita a svolgere mansioni di carattere esecutivo, senza pertanto accrescere le potenzialità professionali del medico. E' stato inoltre specificato che la disponibilità, da parte dei medici di medicina generale convenzionati con il Servizio sanitario nazionale, di uno studio, avente le caratteristiche e dotato delle attrezzature indicate nell'art. 22 dell'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, reso esecutivo con d.P.R. n. 270 del 2000, rientrando nell'ambito del "minimo indispensabile" per l'esercizio dell'attività professionale, ed essendo obbligatoria ai fini dell'instaurazione e del mantenimento del rapporto convenzionale, non integra, di per sé, in assenza di personale dipendente, il requisito dell'autonoma organizzazione ai fini del presupposto impositivo (Sez. 6-T, n. 22027/2017, Solaini, Rv. 645678-01).

Con **Sez. 6-T, n. 8728/2018, Solaini, Rv. 647731 – 01**, la Corte di cassazione ha puntualizzato, altresì, secondo l'indirizzo già tracciato da Sez. 6-T, n. 23557/2016, Manzon, Rv. 642035 – 01 e da Sez. 6-T, n. 23552/2016, Manzon, Rv. 642026 – 01, che il mero dato "quantitativo", ovvero l'elevato ammontare dei ricavi, dei compensi e delle spese del professionista, anche per beni strumentali, non integrano di per sé il presupposto impositivo dell'autonoma organizzazione, costituendo un dato "neutro" rispetto al requisito dell'autonoma organizzazione.

Peraltro, il "minimo indispensabile", anche in termini di costi, varia a seconda del settore di attività del professionista (è diversa la dotazione

strumentale di un dentista o di un radiologo rispetto a quella di un avvocato o di un ragioniere).

Occorre inoltre considerare che l'imposta colpisce, con carattere di realtà, un fatto economico, diverso dal reddito, in quanto, come rilevato, la base imponibile dell'Irap è strutturata in modo da non coincidere, necessariamente, con la somma di retribuzioni, interessi e profitti, i quali rilevano non per il loro effettivo ammontare, ma solo nella misura in cui trovano capienza nel valore aggiunto che si è creato, nei limiti, cioè, in cui tale valore si è prodotto.

Invero, come precisato dalla Suprema Corte (Sez. T, n. 10777/2013, Iofrida, Rv. 626518-01), per l'IRAP non assume rilevanza, quale indice di capacità contributiva, il reddito o il patrimonio in sé, ma lo svolgimento di un'attività autonomamente organizzata per la produzione di beni e servizi.

Ripercorrendo i principi già enunciati in Sez. 6-T, n. 15543/2017, Cirillo E., Rv. 644719-01, con riguardo all'attività artistica e sportiva, **Sez. 6-T, n. 12027/2018, Conti, Rv. 648382-01**, ha ritenuto che l'attività artistica costituisce un elemento presuntivo idoneo a sorreggere l'apprezzamento secondo cui il contribuente risulta contare esclusivamente sulle proprie capacità professionali, nonostante la produzione di un reddito cospicuo dovendosi in ogni caso escludere dal perimetro impositivo la mera agevolazione delle modalità di svolgimento dell'attività professionale. Si è parimenti precisato che il solo fatto che l'esercente si avvalga di un agente e/o di una società organizzatrice di spettacoli non è sufficiente per desumere l'esistenza di un'autonoma organizzazione, dovendosi estendere l'accertamento alla natura, ossia alla struttura e alla funzione, dei due rapporti giuridici.

E' stato per altro verso chiarito che il commercialista che sia anche amministratore, revisore e sindaco di una società non soggiace all'imposta per il reddito netto di tali attività, in quanto è soggetta ad imposizione fiscale unicamente l'eccedenza dei compensi rispetto alla produttività auto-organizzata; il che non si verifica nella specie, atteso che per la soggezione all'IRAP non è sufficiente che il commercialista normalmente operi presso uno studio professionale, atteso che tale presupposto non integra, di per sé, il requisito dell'autonoma organizzazione rispetto ad un'attività rilevante quale organo di una compagine terza (Sez. 6-T, n. 16372/2017, Cirillo E., Rv. 644928-01).

La locazione di uno studio da parte di un ragioniere non costituisce, di per sé, elemento idoneo a configurare la sussistenza dei presupposti impositivi, trattandosi di bene strumentale usualmente necessario all'esercizio della professione (Sez. T, n. 16072/2017, Greco, Rv. 644793-01).

4. Determinazione della base imponibile. La Corte di legittimità pronunciandosi, inoltre, in tema di base imponibile ai fini IRAP, ha statuito che, secondo la formulazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 446 del 1997 (nel testo modificato dall'art. 1, comma 50, lett. a), della l. 24 dicembre 2007, n. 244, applicabile *ratione temporis*), il principio di derivazione dei costi sostenuti dal conto economico non esclude il controllo sull'inerenza dei medesimi, attraverso la correttezza della loro appostazione nel conto economico alla stregua dei principi civilistici e contabili nazionali (**Sez. 6-T, n. 15115/2018, Napolitano, Rv. 649102-01**).

Su un piano generale, non si può trascurare che, in tema di IRAP, la portata precettiva dell'art. 11, comma 1, lett. a), punto 1, del d.lgs. n. 446 del 1997, con riferimento a qualsiasi categoria di soggetto passivo consente la deducibilità dei contributi per le assicurazioni obbligatorie contro gli infortuni sul lavoro prescindendo dal metodo di determinazione della base imponibile (analitico o retributivo), ove si tratti di costi effettivamente sostenuti ed inerenti all'attività svolta e soggetta a tassazione (Sez. T, n. 29867/2017, Esposito, Rv. 646291-01).

Sempre in ordine alla determinazione della base imponibile, occorre ricordare che Sez. T, n. 30149/2017, Iannello, Rv. 646298-01, ha precisato che non sono deducibili gli interessi passivi su finanziamenti, in quanto la norma richiamata consente di portare in deduzione dalle poste attive di cui all'art. 2425, comma 1, lett. a), c.c., gli importi corrispondenti alle voci indicate alla lett. b) della disposizione da ultimo menzionata e non anche quelli di cui alla successiva lett. c), che, al punto 17, comprende proprio gli interessi e gli altri oneri finanziari.

5. Profili procedurali. Sez. 6-T, n. 10483/2018, Lucioti, Rv. 647996-01, ha confermato l'orientamento già espresso in precedenza dalla Corte di legittimità (Sez. T, n. 26037/2016, Bielli, Rv. 641949-01), in ordine all'inapplicabilità all'IRAP della disciplina del raddoppio dei termini di decadenza per la notifica degli accertamenti vigente *ratione temporis*, ovvero fino al periodo di imposta 2015, in quanto in riferimento all'imposta sulle attività produttive non sono previste sanzioni penali.

Come noto, infatti, prima della modifica introdotta dalla l. 28 dicembre 2015 n. 208, il comma 3 dell'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, disciplinava le ipotesi di raddoppio dei termini dell'accertamento, prevedendo espressamente che “in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000 n. 74 i termini di cui ai commi precedenti sono raddoppiati relativamente al periodo d'imposta in cui è stata commessa la violazione.

L'inapplicabilità di tale termine "lungo" all'IRAP discende dal mancato inserimento delle violazioni relative all'imposta regionale tra le ipotesi delittuose previste dal d.lgs. n. 74 del 2000, testo che ricomprende in modo espresso solamente i reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto: la disciplina penale tributaria risulta pertanto inapplicabile all'IRAP in quanto le violazioni riferibili a tale imposta non sono idonee a porre in essere fatti penalmente rilevanti ed una diversa interpretazione si pone in contrasto con il divieto di analogia, ai sensi di quanto espressamente previsto dall'art. 25, comma 2, Cost.

Alla domanda di rimborso o restituzione del credito IRAP maturato dal contribuente si applica, secondo **Sez. 6-T, n. 1543/2018, Cirillo E., Rv. 647000 – 02**, in mancanza di una disciplina specifica posta dalla legislazione speciale in materia, la norma generale residuale che prevede un termine biennale di decadenza per la presentazione dell'istanza (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992), che non esclude, tuttavia, una volta maturato il silenzio-rifiuto, la decorrenza del termine decennale di prescrizione (art. 2946 c.c.). Pertanto, il decorso della prescrizione, che comincia solo se e quando il diritto può essere fatto valere, è sospeso durante il tempo di formazione del silenzio-rifiuto, laddove la richiesta al fisco di un rimborso s'intende respinta, a tutti gli effetti di legge, quando siano trascorsi 90 giorni dalla data della sua presentazione, senza che l'Ufficio si sia pronunciato.

PARTE TERZA

LE IMPOSTE INDIRETTE

CAPITOLO I

L'IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO

(di Rosaria Giordano)

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Operazioni imponibili. 3. Neutralità dell'imposta e diritto alla detrazione – 3.1. Le operazioni inesistenti – 4. Operazioni non imponibili – 4.1. Cessioni alle esportazioni – 5. Operazioni esenti – 5.1. Cd. Pro-rata – 6. *Reverse charge* – 7. Cessioni intracomunitarie.

1. Premessa. L'IVA è stata ideata in sede europea quale imposta comunitaria ed introdotta negli Stati membri in virtù della disciplina contenuta in alcune direttive.

L'imposta è stata quindi introdotta nel nostro sistema giuridico dal d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633.

L'IVA costituisce, peraltro, una delle “risorse proprie” dell'Unione europea poiché ciascuno Stato membro è tenuto a devolvere parte del gettito del tributo all'Unione, con conseguente impossibilità di assoggettare la stessa, ad esempio, a condono (Corte Giustizia UE, 17 luglio 2009, in C-132/2006) ed a falciatura nelle procedure concorsuali.

La giurisprudenza unionale costituisce, in ragione della natura dell'imposta, punto di riferimento prioritario per l'interpretazione della disciplina normativa.

L'IVA ha sostituito la precedente IGE (imposta generale sull'entrata), che consisteva in un prelievo sulle entrate di denaro realizzate in occasione e per effetto delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi. Il limite principale dell'IGE riguardava il fatto che il tributo non prevedeva il meccanismo delle detrazioni sugli scambi precedenti, pertanto essa si cumulava ad ogni fase del ciclo produttivo diventando molto gravosa quanto più numerosi erano i passaggi di beni e servizi a “monte” del consumo finale. Tale imposta non era quindi neutrale rispetto alla tassazione complessiva di una merce, che finiva per dipendere dalla lunghezza del ciclo distributivo.

L'IVA, invece, colpisce, attraverso il meccanismo delle detrazioni imposta da imposta, solamente il valore che viene “aggiunto” al bene o al

servizio in ogni fase della produzione e/o distribuzione, e finisce con l'incidere in concreto soltanto il consumatore finale che corrisponde l'intera imposta ed ha pertanto carattere di "neutralità" per i soggetti che la applicano.

Caratteristiche essenziali dell'imposta sono, secondo quanto più volte chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, le seguenti: a) applicazione generale alle operazioni aventi ad oggetto beni e servizi; b) proporzionalità al corrispettivo dei beni ceduti e servizi forniti; c) riscossione in ciascuna fase del procedimento di produzione e distribuzione, compresa quella di vendita al minuto; d) detraibilità dell'imposta pagata sulle precedenti fasi, con conseguente "incisione" della medesima sul solo consumatore finale (Corte Giustizia UE, 3 ottobre 2006, causa C-475/03).

Sul piano costituzionale, l'imposta trova giustificazione nella circostanza che il consumo è espressione, ex art. 53 Cost., di capacità contributiva.

2. Operazioni imponibili. L'IVA è un'imposta indiretta che grava sulla cessione di beni e sulla prestazione di servizi svolta dai soggetti passivi sul territorio nazionale.

Più in particolare, sul piano oggettivo, le operazioni configurano, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 633 del 1972, una "cessione di beni" ove si realizzi il trasferimento a titolo oneroso, da un soggetto ad un altro, della proprietà o di altro diritto reale di godimento, riguardo a beni mobili o immobili, materiali o immateriali.

Le prestazioni di servizi rilevanti ai fini dell'imponibilità sono, invece, in virtù dell'art. 3 dello stesso d.P.R. n. 633 del 1972, quelle rese a fronte di un corrispettivo dipendenti da obbligazioni di fare, di non fare o di permettere qualcosa (v., ad esempio, contratto d'appalto).

Quanto all'imponibilità delle prestazioni di servizi, la S.C. ha recentemente evidenziato che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 633 del 1972, la stessa presuppone la configurabilità di un rapporto giuridico da cui scaturiscano attribuzioni patrimoniali e la reciprocità delle stesse, in ragione della sussistenza di un nesso diretto tra il servizio fornito al destinatario ed il compenso da costui ricevuto. (**Sez. T, n. 5721/2018, Caiazzo, Rv. 647278-01**, in una fattispecie nella quale è stata conseguentemente annullata la decisione impugnata, escludendo l'imponibilità dei cd. "premi impegnativa", stante l'assenza di una correlata obbligazione sinallagmatica a carico dell'altra parte, per la corresponsione degli stessi in virtù dell'importo complessivo annuo del fatturato dell'investimento pubblicitario). In motivazione, si è ricordato che è assunto consolidato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea il principio per il quale una prestazione di servizi è

effettuata «a titolo oneroso», ai sensi dell'art. 2, § 1, lett. c), della direttiva IVA, soltanto quando tra l'autore di tale prestazione e il suo destinatario intercorra un rapporto giuridico nell'ambito del quale avviene uno scambio di prestazioni sinallagmatiche, per cui il compenso ricevuto dal primo costituisce il controvalore effettivo del servizio fornito al secondo (CGUE, 27 marzo 2014, in causa C-151/13, *Le Rayon d'Or*, §§ 29 ss., richiamata, da **Sez. T, n. 5721/2018, Caiazza**).

Peraltro, affinché un'operazione di cessione di beni o prestazioni di servizi possa ritenersi imponibile ai fini IVA, il d.P.R. n. 633 del 1972 prevede che concorrano, oltre a quello oggettivo, altri due presupposti: quello “soggettivo” e quello “territoriale”.

Sotto il primo profilo, ricorre il presupposto “soggettivo” ove l'operazione venga realizzata nell'esercizio di un'attività di impresa (v. art. 4 del d.P.R. n. 63 del 1972), ovvero d'arte o professione (ossia, ex art. 5 dello stesso decreto, per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo).

A riguardo, è consolidato il principio secondo cui, in tema di IVA, la nozione di esercizio di impresa commerciale non coincide con quella civilistica, ma deve essere ricavata dalla normativa comunitaria ed, in particolare, dalla sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, n. 77/388/CEE, secondo cui si intende inerente all'esercizio dell'impresa ogni operazione che comporti lo sfruttamento di un bene materiale per ricavarne introiti aventi un certo carattere di stabilità. Inoltre, ai sensi dell'art. 4, del d.P.R. n. 633 del 1972, assumono rilievo, ai fini IVA, soltanto le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nell'esercizio di attività commerciali o agricole svolte in forma di impresa e quindi qualificate dai caratteri dell'abitudine (ancorché non dell'esclusività), e della professionalità dell'esercizio, e non anche le cessioni di beni e le prestazioni di servizi che si esauriscono in isolati atti di produzione o commercio (v., in motivazione, **Sez. T, n. 9461/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 647825-01**).

Ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 633 del 1972, il presupposto “territoriale” è integrato se l'operazione è posta in essere in Italia.

In virtù dell'art. 6 del predetto d.P.R., l'imposta diventa esigibile nel momento nel quale le operazioni si considerano effettuate, e cioè: a) per le cessioni di beni, quando i beni mobili sono consegnati o spediti ovvero è stipulato il contratto di cessione di beni immobili; b) per le prestazioni di servizi, all'atto del pagamento del corrispettivo o, nel caso di prestazioni di servizi a carattere periodico o continuativo, nel mese successivo a quello in cui sono rese.

Di regola la base imponibile è costituita, ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. n. 633 del 1972, dall'ammontare complessivo dei corrispettivi

dovuti al cedente o al prestatore secondo le condizioni contrattuali, assumendo quindi rilievo il corrispettivo concordato e non già il valore effettivo del bene o del servizio.

Sono inoltre imponibili le importazioni, ossia l'introduzione nel territorio dell'Unione Europea di beni provenienti da Stati che non fanno parte della stessa. Nel sistema dell'Unione europea la vigenza del generale principio della tassazione nel paese di destinazione implica, per un verso, la tassazione delle importazioni e, per un altro, la detassazione delle esportazioni.

Pertanto l'importazione di un bene o di un servizio nel territorio dell'Unione europea da uno Stato terzo costituisce operazione imponibile. La base imponibile è costituita dal valore della merce, determinato secondo le disposizioni doganali. Tuttavia, come ribadito dalla Corte nello stesso periodo esaminato nella presente rassegna, l'IVA conseguente all'importazione costituisce tributo interno non assimilabile ai dazi, sebbene con essi condivide il fatto di trarre origine dall'importazione nell'Unione e dall'introduzione nel circuito economico degli Stati membri. La natura del tributo comporta che, in tema di IVA all'importazione, la competenza all'accertamento e alla riscossione spetti all'Agenzia delle Entrate, qualora, precedendo l'immissione in libera pratica quella in consumo con un certo intervallo temporale, venga assolta al momento dell'estrazione della merce dal deposito fiscale, mediante il meccanismo contabile del *reverse charge*, atteso che non si tratta, secondo la normativa dell'Unione europea, di un'obbligazione doganale, restando la legittimazione attribuita, per economia di procedimento, all'Autorità doganale solo ove l'immissione in libera pratica e quella al consumo coincidano al momento dell'importazione (**Sez. T, n. 8473/2018, Perrino, Rv. 647691-02**, fattispecie nella quale la S.C. ha cassato la sentenza impugnata che aveva affermato il difetto di competenza funzionale dell'Agenzia delle entrate, ritenendo l'Agenzia delle dogane l'unico organo competente ad accertare e riscuotere l'IVA all'importazione, in un caso in cui l'Amministrazione finanziaria aveva proceduto al recupero a tassazione dell'IVA non pagata al momento dell'importazione, in ragione dell'illegittima utilizzazione di un deposito fiscale meramente virtuale).

3. Neutralità dell'imposta e diritto alla detrazione. Le operazioni imponibili determinano il sorgere del debito d'imposta e non limitano il diritto alla detrazione. Invero, il soggetto passivo (cedente o prestatore) che effettua un'operazione imponibile e diviene così debitore nei confronti dell'Erario ha diritto di rivalersi verso il cessionario o il committente e, in tal modo, il debito tributario è neutralizzato dalla rivalsa, che costituisce un credito del soggetto passivo dell'IVA verso la controparte contrattuale che si aggiunge, per effetto di legge, al corrispettivo pattuito.

La rivalsa può essere esercitata in ogni tempo ed il relativo rapporto, vertendo tra privati, deve essere distinto da quello tributario che intercorre tra fisco e contribuente, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie in materia.

In estrema sintesi, il sistema delle detrazioni si caratterizza in quanto:

il diritto alla detrazione riguarda esclusivamente le operazioni imponibili e quelle ad esse assimilate;

ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.P.R. n. 633 del 1972, il diritto alla detrazione sorge quando l'imposta diviene esigibile ed è esercitato al più tardi nella dichiarazione relativa all'anno in cui il diritto alla detrazione è sorto.

In via generale, il diritto alla detrazione dell'IVA, in forza del combinato disposto degli artt. 13 e 19 del d.P.R. n. 633 del 1972, compete solo in relazione ai corrispettivi dovuti al cedente o al prestatore secondo le condizioni contrattuali, non assumendo rilevanza una generica volontà o disponibilità delle parti, che non si sia tradotta in un vincolo giuridico.

Il diritto alla detrazione dell'imposta da parte del cessionario o committente è correlato al momento in cui nasce, nel cedente o nel prestatore, il corrispondente obbligo di versamento. Il diritto alla detrazione, tuttavia, può essere esercitato entro il termine di presentazione della dichiarazione annuale relativa al secondo anno successivo a quello in cui è sorto.

Inoltre, come è stato riconosciuto, in conformità agli assunti della stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea, dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, la neutralità dell'imposizione armonizzata sul valore aggiunto comporta che, pur in mancanza di dichiarazione annuale per il periodo di maturazione, l'ecedenza d'imposta, sempreché risulti da dichiarazioni periodiche e regolari versamenti per un anno e sia dedotta entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione relativa al secondo anno successivo a quello in cui il diritto è sorto, va riconosciuta dal giudice tributario se il contribuente ha rispettato tutti i requisiti sostanziali per la detrazione, sicché in tal caso, nel giudizio d'impugnazione

della cartella emessa dal fisco a seguito di controllo formale automatizzato, non può essere negato il diritto alla detrazione se risulti dimostrato in concreto, o non sia controverso, che si tratta di acquisti compiuti da un soggetto passivo d'imposta, assoggettati ad IVA e finalizzati ad operazioni imponibili (Sez. U, n. 17757/2016, Cirillo E., Rv. 640943-01, alla quale si sono conformate, nel periodo in esame, **Sez. T, n. 4392/2018, Perrino, Rv. 647546-01; Sez. 6-T, n. 8131/2018, Manzon, Rv. 642776-01; Sez. T, n. 15459/2018, Catalozzi, Rv. 649185-01**).

Tuttavia, in caso di omessa presentazione della dichiarazione annuale IVA resta ferma la possibilità di iscrizione a ruolo dell'imposta detratta e la consequenziale emissione di cartella di pagamento, ai sensi degli artt. 54-bis e 60 del d.P.R. n. 633 del 1972, con procedure automatizzate e a seguito di un controllo formale scevro da profili valutativi e/o estimativi nonché da atti di indagine diversi dal mero raffronto con dati ed elementi dell'anagrafe tributaria, fatta salva, nel successivo giudizio di impugnazione della cartella, l'eventuale dimostrazione, a cura del contribuente, che la deduzione d'imposta, eseguita entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione, riguardi acquisti fatti da un soggetto passivo d'imposta, assoggettati ad IVA e finalizzati ad operazioni imponibili (Sez. U, n. 17758/2016, Cirillo E., Rv. 640942-01).

Condizione fondamentale per l'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA è l'inerenza dell'operazione all'attività del contribuente (Sez. T, n. 7492/2016, Vella, Rv. 639692-01). E' pertanto detraibile dal cessionario imprenditore l'imposta addebitata al cedente solo nel caso in cui il bene acquistato sia concretamente destinato all'esercizio dell'impresa e sia inerente a detto esercizio, non essendo sufficiente il requisito astratto della mera "strumentalità per natura" del bene.

In particolare, l'inerenza del bene deve essere intesa come strumentalità dello stesso in relazione agli scopi dell'impresa, circostanza la cui prova grava sul soggetto interessato e valutazione della quale deve essere compiuta in concreto, tenuto conto dell'effettiva natura del bene (Sez. T, n. 5860/2016, Perrino, Rv. 639429-01).

Il profilo della "inerenza" all'attività di impresa è stato analizzato anche da Sez. T, n. 5970/2014, Valitutti, Rv. 630739-01, che, con riferimento alle operazioni soggette ad imposta, ha identificato il citato requisito in base a criteri di regolarità causale e non di mera occasionalità nell'attività propria dell'impresa.

Sempre sul piano dell'inerenza, appare peraltro controversa, nella più recente giurisprudenza della Corte di legittimità, la rilevanza della congruità del corrispettivo dell'operazione ai fini dell'esercizio del diritto di detrazione.

In particolare, secondo l'orientamento tradizionale, ribadito anche di recente, in tema di deducibilità dei costi, ai sensi dell'art. 75 (ora 109), comma 5, del d.P.R. n. 917 del 1986, e di detraibilità della relativa IVA, ex art. 19 del d.P.R. n. 633 del 1972, il contribuente è tenuto a dimostrare, nell'ipotesi di contestazione da parte dall'Amministrazione finanziaria, anche la coerenza economica degli stessi rispetto ai ricavi o all'oggetto dell'impresa, potendo a tal fine integrare il contenuto generico della fattura con idonei elementi di prova (**Sez. 6-T, n. 14858/2018, Conti, Rv. 649021-01**).

Tuttavia, **Sez. T, n. 450/2018, Caiazzo, Rv. 646804-01**, ha posto in discussione tale impostazione, osservando – pur con specifico riguardo alla deduzione dei costi ai fini delle imposte dirette – che il principio dell'inerenza dei costi deducibili si ricava dalla nozione di reddito d'impresa (e non dall'art. 75, comma 5 del d.P.R. n. 917 del 1986, ora art. 109, comma 5, del medesimo d.P.R., riguardante il diverso principio della correlazione tra costi deducibili e ricavi tassabili) ed esprime la necessità di riferire i costi sostenuti all'esercizio dell'attività imprenditoriale, escludendo quelli che si collocano in una sfera estranea ad essa, senza che si debba compiere alcuna valutazione in termini di utilità (anche solo potenziale o indiretta), essendo configurabile come costo anche ciò che non reca alcun vantaggio economico e non assumendo rilevanza la congruità delle spese, perché il giudizio sull'inerenza è di carattere qualitativo e non quantitativo. Tale più recente posizione è stata condivisa, almeno con riferimento all'IVA, dalla successiva **Sez. T, n. 13588/2018, Guida, Rv. 648671-01**.

L'esercizio del diritto alla detrazione postula, poi, che l'operazione sia effettivamente assoggettabile ad IVA (Sez. T, n. 9946/2015, Vella, Rv. 635533-01, la quale ha conseguentemente ritenuto inammissibile la detrazione dell'imposta pagata a monte per l'acquisto o l'importazione di beni o servizi – ovvero per conseguire la prestazione di servizi necessari all'impresa – per il solo fatto che tali operazioni attengano all'oggetto dell'impresa e siano fatturate, poiché è, invece, indispensabile che esse siano effettivamente assoggettabili all'IVA nella misura dovuta).

Sotto altro e generale profilo, è stato chiarito dalla Corte di cassazione che il diritto alla detrazione, in caso di contestazione da parte dell'Ufficio, è subordinato alla prova, a carico del contribuente, che l'imposta è stata pagata per l'acquisizione di beni o servizi inerenti all'esercizio dell'impresa, mediante la produzione delle fatture e del registro nel quale vanno annotate (Sez. T, n. 9611/2017, Mocchi, Rv. 643957-01, la quale ha precisato che, ove il contribuente dimostri di trovarsi nell'incolpevole impossibilità di produrre tali documenti e di non essere in grado di acquisire copia delle fatture presso i fornitori dei beni o

dei servizi, vale la regola generale di cui all'art. 2724, n. 3, c.c., per la quale la perdita incolpevole del documento non costituisce di per sé motivo di esenzione dall'onere della prova, né trasferisce lo stesso a carico dell'Ufficio ma autorizza soltanto il ricorso alla prova per testimoni o per presunzioni, in deroga ai limiti per essa stabiliti).

Per altro verso, nel periodo considerato dalla rassegna in esame, le Sezioni Unite, intervenendo per risolvere un contrasto che si era formato nella giurisprudenza della Corte di legittimità, hanno sancito il principio in virtù del quale l'esercente attività d'impresa o professionale ha diritto alla detrazione IVA anche per i lavori di ristrutturazione o manutenzione di immobili di proprietà di terzi, purché sussista un nesso di strumentalità tra tali beni e l'attività svolta, anche se potenziale o di prospettiva, ed anche se, per cause estranee al contribuente, detta attività non possa poi in concreto essere esercitata (**Sez. U, n. 11533/2018, Bruschetta, Rv. 648545-01**). In parte motiva, le Sezioni Unite hanno evidenziato che nelle decisioni della Suprema Corte che hanno escluso la detrazione è in diverse forme presente la preoccupazione che il contratto di locazione potesse essere stato predisposto allo scopo di consentire alla conduttrice una detrazione alla quale la proprietaria dell'immobile in quanto «consumatrice finale» non avrebbe avuto diritto, venendo così a mancare l'effettuazione di operazioni IVA «a valle» dalle quali potesse originare il debito d'imposta eventualmente compensabile come avviene, ad esempio, nell'ipotesi di una persona fisica proprietaria di un negozio da ristrutturare e che non potendo detrarre l'imposta costituisca esclusivamente per averne diritto una società che «riceva» in locazione l'immobile, risolvendo il relativo contratto dopo l'ultimazione dei lavori. A riguardo, osservano le Sezioni Unite nella citata decisione, che la questione è stata oggetto di esame da parte della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha avuto occasione di indagare la tematica, pervenendo a consolidare una soluzione mediana coerente con il carattere tendenzialmente assoluto del principio di neutralità dell'imposta come costantemente predicato dalla medesima Corte di Giustizia (Corte giust. 28 febbraio 2018 C-672/16; Corte giust. 14 settembre 2017 C-132/16; Corte giust. 18 luglio 2013 C-124/12; Corte giust. 29 ottobre 2009 C-29/08). Le Sezioni Unite hanno ritenuto, quindi, di doversi adeguare a tale giurisprudenza unionale che ha dettato regole che consentono di salvaguardare il fondamentale principio europeo del diritto alla detrazione relativamente a beni che sono comunque strumentali all'attività d'impresa – dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia da negarsi soltanto in ipotesi del tutto eccezionali - subordinatamente alla riscontrata sussistenza della essenziale condizione del nesso di strumentalità dell'immobile che consenta di evitare a chi è nella sostanza un consumatore finale di potersi

dedurre l'imposta (v., in motivazione, **Sez. U, n. 11533/2018, Bruschetta, Rv. 648545-01**).

Nel periodo considerato dalla rassegna si segnala, sempre in tema di detrazione, **Sez. T, n. 15843/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 649368-01**, la quale ha ritenuto che le spese di rappresentanza, ai fini delle detrazioni dell'IVA ex art. 19 bis-1, comma 1, lett. h), del d.P.R. n. 633 del 1972, sono quelle sostenute per accrescere il prestigio dell'impresa, senza dar luogo ad una aspettativa di incremento delle vendite. (Fattispecie nella quale la Suprema Corte, in applicazione del principio, ha escluso la qualificazione come spese di rappresentanza di quelle per la sistemazione di un'area pertinenziale dello stabilimento, destinata a verde, in quanto, sebbene volte a migliorare l'immagine dell'impresa, riguardavano beni aziendali).

3.1. Le operazioni inesistenti. Come evidenziato, l'IVA è un'imposta che, sul piano economico, è traslata sul consumatore, poiché in linea di principio si applica su ogni operazione imponibile con obbligo di rivalsa, ossia con il dovere, a carico del fornitore, di addebitarla al cliente e di versarla all'Erario in forza di un mero calcolo matematico.

Il sistema della detrazione consente, inoltre, di versare l'IVA solo sulla differenza fra le vendite e gli acquisti e di assoggettare all'imposta esclusivamente il valore aggiunto del bene o del servizio.

Invero, come ripetutamente affermato anche all'interno della giurisprudenza comunitaria, il diritto dei soggetti passivi di detrarre dall'IVA di cui sono debitori l'IVA dovuta o versata a monte per i beni acquistati e per i servizi loro prestati costituisce un principio fondamentale del sistema comune dell'IVA e, di regola, non può essere soggetto a limitazioni. Il sistema comune dell'IVA garantisce, difatti, la perfetta neutralità dell'imposizione fiscale per tutte le attività economiche, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di dette attività, purché queste siano di per sé soggette all'IVA.

Sul punto, in una decisione resa nel periodo in esame ai fini della presente rassegna, la Corte di legittimità ha evidenziato che la falsità della fattura è potenzialmente idonea ad escludere la riconoscibilità del diritto di detrazione, nelle seguenti situazioni: a) le operazioni commerciali non sono (in tutto o in parte) mai state poste in essere, ossia sono *oggettivamente* inesistenti e la fattura è mera espressione cartolare di eventi non avvenuti; b) le operazioni sono state rese al destinatario, che le ha effettivamente ricevute, da un soggetto diverso da quello che ha effettuato la cessione o la prestazione rappresentata nella fattura (operazioni *soggettivamente* inesistenti): in detta ipotesi, l'IVA non è, in linea di principio, detraibile perché versata ad un soggetto non legittimato alla rivalsa né assoggettato

all'obbligo di pagamento dell'imposta. In altri termini, non entrano nel conteggio del dare ed avere ai fini IVA le fatture emesse da chi non è stato controparte nel rapporto relativo alle operazioni fatturate, in quanto tali fatture concernono operazioni, per quanto lo riguarda, inesistenti, senza che rilevi che le stesse fatture costituiscano "copertura" di prestazioni acquisite da altri soggetti. Come sottolineato nella motivazione della decisione, entrambe queste modalità, finalizzate ad incamerare l'IVA addebitata al cliente nella fattura anziché a riversarla all'Erario, si inseriscono, in genere, in meccanismi frodati definiti come *frodi carosello*, caratterizzati anche da una pluralità di scambi e passaggi fittizi ed imperniati sul ruolo delle cd. *cartiere*, mere "scatole vuote", il cui scopo è quello di emettere false fatture senza essere preposte ad alcuna reale attività economica (salvo non operino anche con società "filtro", sì da rendere più difficile l'individuazione degli autori dell'evasione). In un simile contesto, ai fini della ripartizione dell'onere della prova, occorre considerare che il diniego del diritto di detrazione segna un'eccezione al principio di neutralità dell'IVA, con la conseguenza che grava in primo luogo sull'Amministrazione finanziaria l'onere di provare che, a fronte dell'esibizione del titolo, difettano le condizioni, oggettive e soggettive, per la detrazione. Una volta raggiunta questa prova, spetterà al contribuente fornire quella contraria, ossia di aver svolto le trattative in buona fede, ritenendo incolpevolmente che le merci acquistate fossero effettivamente rifornite dalla società cedente (**Sez. T, n. 9851/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 647837-01**).

Occorre peraltro considerare che si registrano, nella giurisprudenza della Suprema Corte, orientamenti non esattamente univoci circa il riparto dell'onere della prova nell'ipotesi in cui l'Ufficio contesti al contribuente operazioni soggettivamente inesistenti.

Più in particolare, anche di recente è stato ribadito, a riguardo, il tradizionale principio per il quale l'Amministrazione finanziaria che contesti la cd. "frode carosello" deve provare, anche a mezzo di presunzioni semplici, purché gravi, precise e concordanti, gli elementi di fatto attinenti al cedente (la sua natura di "cartiera", l'inesistenza di una struttura autonoma operativa, il mancato pagamento dell'IVA) e la connivenza da parte del cessionario, indicando gli elementi oggettivi che, tenuto conto delle concrete circostanze, avrebbero dovuto indurre un normale operatore a sospettare dell'irregolarità delle operazioni, mentre grava sul contribuente, che ha portato in detrazione l'imposta, la prova contraria di avere concluso realmente l'operazione con il cedente o di essersi trovato nella situazione di oggettiva impossibilità, nonostante l'impiego della dovuta diligenza, di abbandonare lo stato d'ignoranza sul carattere fraudolento delle operazioni, non essendo a tal fine sufficiente la

mera regolarità della documentazione contabile e la dimostrazione che la merce è stata consegnata o il corrispettivo effettivamente pagato, trattandosi di circostanze non concludenti (**Sez. T, n. 12258/2018, Caiazza, Rv. 648370-01**, in senso conforme a Sez. T, n. 17818/2016, Olivieri, Rv. 640767-01). In sostanza, in tema di IVA, in virtù degli artt. 19 del d.P.R. n. 633 del 1972 e 17 della Direttiva CEE 17 maggio 1977, n. 388, osta al riconoscimento del diritto alla relativa detrazione da parte del cessionario non soltanto la prova del suo coinvolgimento nella frode fiscale, ma anche quella della mera conoscibilità dell'inserimento dell'operazione in un fenomeno criminoso, volto all'evasione fiscale, la quale sussiste ove il cessionario, pur essendo estraneo alle condotte evasive, ne avrebbe potuto acquisire consapevolezza mediante l'impiego della specifica diligenza professionale richiesta all'operatore economico, avuto riguardo alle concrete modalità e condizioni di tempo e di luogo in cui si sono svolti i rapporti commerciali, mentre non occorre anche il conseguimento di un effettivo vantaggio (**Sez. 6-T, n. 13545/2018, Manzon, Rv. 648691-01**; nel senso che, in ogni caso, nell'ipotesi di frodi carosello, la prova della buona fede del cessionario non può essere fondata sulla sola mancanza di un beneficio economico concreto derivante allo stesso per essere le operazioni commerciali effettuate a prezzi di mercato, trattandosi di elemento esterno alla fattispecie tipica, inidoneo a dimostrare l'estraneità alla frode, v. **Sez. 6-T, n. 16469/2018, Luciotti, Rv. 649374-01**).

Tuttavia, nell'attuale giurisprudenza della Suprema Corte si segnalano anche diverse pronunce che sembrano richiedere all'Amministrazione finanziaria un onere probatorio più significativo.

Più in particolare, è stato in primo luogo osservato che, rispetto alle fatture per operazioni soggettivamente inesistenti, sussiste l'esigenza della tutela della buona fede del contribuente, in conformità ai principi espressi sulla questione dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la conseguenza che è possibile negare ad un soggetto passivo il beneficio del diritto alla detrazione solamente qualora si dimostri, alla luce di elementi oggettivi, che detto soggetto passivo, al quale sono stati ceduti o forniti i beni o i servizi posti a fondamento del diritto alla detrazione, sapeva o avrebbe dovuto sapere che, con il proprio acquisto, partecipava ad un'operazione che si iscriveva in un'evasione dell'IVA commessa dal fornitore o da un altro operatore intervenuto a monte o a valle nella catena di tali cessioni o prestazioni. Si è quindi sottolineato che, per converso, non è compatibile con il regime unionale del diritto a detrazione il diniego di tale diritto ad un soggetto passivo che non sapeva e non avrebbe potuto sapere che l'operazione interessata si iscriveva in un'evasione commessa dal fornitore, o che un'altra operazione nell'ambito della catena delle

cessioni, precedente o successiva a quella realizzata da detto soggetto passivo, era viziata da evasione dell'IVA, atteso che l'istituzione di un sistema di responsabilità oggettiva andrebbe al di là di quanto necessario per garantire i diritti dell'Erario. Peraltro, la Corte di cassazione ha precisato che l'Amministrazione tributaria non può esigere in via generale che il soggetto passivo che intende esercitare il diritto alla detrazione dell'IVA, al fine di assicurarsi che non sussistano irregolarità o evasioni a livello degli operatori a monte, verifichi, per un verso, che l'emittente della fattura correlata ai beni e ai servizi a titolo dei quali viene richiesto l'esercizio di tale diritto abbia la qualità di soggetto passivo, che abbia disposto dei beni di cui trattasi, sia stato in grado di fornirli e abbia soddisfatto i propri obblighi di dichiarazione e di pagamento dell'IVA, o, per altro verso, verifichi che il suddetto soggetto passivo disponga di documenti a tale riguardo. In definitiva, poiché il diniego del diritto a detrazione è un'eccezione rispetto all'applicazione del principio fondamentale che tale diritto costituisce, spetta all'amministrazione tributaria dimostrare adeguatamente gli elementi oggettivi che consentono di concludere che il soggetto passivo sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'operazione invocata a fondamento del diritto a detrazione si iscriveva in un'evasione commessa dal fornitore o da un altro operatore intervenuto a monte o a valle nella catena di cessioni. Secondo tale orientamento interpretativo, in sostanza, spetta in primo luogo all'Amministrazione finanziaria che contesti il diritto del contribuente a portare in detrazione l'IVA pagata su fatture emesse da un soggetto diverso dall'effettivo cedente del bene o servizio, provare, in base ad elementi oggettivi, che il contribuente, al momento di acquisto del bene o del servizio, sapeva o avrebbe dovuto sapere, con l'uso dell'ordinaria diligenza, che il soggetto formalmente cedente aveva, con l'emissione della relativa fattura, evaso l'imposta o partecipato ad una frode, e cioè che il contribuente disponeva di indizi idonei ad avvalorare un tale sospetto ed a porre sull'avviso qualunque imprenditore onesto e mediamente esperto sulla sostanziale inesistenza del contraente. Solo ove l'Amministrazione finanziaria abbia assolto a tale onere probatorio sorgerà quello del contribuente di fornire la prova contraria, che si sostanzia nella dimostrazione, anche in via presuntiva, di elementi oggettivi dai quali emerga che il contribuente, al momento in cui acquistò il bene od il servizio, sapeva o avrebbe dovuto sapere, con l'uso dell'ordinaria diligenza, che il soggetto formalmente cedente aveva, con l'emissione della relativa fattura, evaso l'imposta o partecipato a una frode, ossia che il contribuente disponeva di indizi idonei ad avvalorare un tale sospetto ed a porre sull'avviso qualunque imprenditore onesto e mediamente esperto sulla sostanziale "inesistenza" del contraente (cfr. CGUE 6 luglio 2006, *Kittel e Recolta Recycling*, C-439/04

e C-440/04; CGUE 21 giugno 2012, *Mahagében e Dóvid*, C-80/11 e C-142/11; CGUE 6 settembre 2012, *Tóth*, C-324/11; CGUE 6 dicembre 2012, *Bonik*, C-285/11; CGUE 31 gennaio 2013, *Stroy Trans*, C-642/11, richiamate, in motivazione, da **Sez. T, n. 9721/2018, Nonno, Rv. 647833-01**).

Sulla questione, sempre nel periodo rilevante ai fini della presente rassegna, è intervenuta anche un'altra decisione della Suprema Corte che sembra aver inteso in senso ancora più pregnante l'onere probatorio posto a carico dell'Amministrazione finanziaria nell'ipotesi di operazioni soggettivamente inesistenti (**Sez. T, n. 9851/2018, Fuochi Tinarelli, Rv. 647837-01**).

Più in particolare, la citata pronuncia ha premesso che la prova che deve essere fornita dall'Amministrazione, in caso di operazioni soggettivamente inesistenti, si fonda su due circostanze di valenza costitutiva rispetto alla pretesa erariale, e in particolare: a) l'alterità soggettiva dell'imputazione delle operazioni, nel senso che il soggetto formale non è quello reale; b) il cessionario sapeva o avrebbe dovuto sapere che la cessione si inseriva in una evasione IVA, senza che sia necessaria la prova della partecipazione alla stessa, essendo sufficiente, ma necessario, che il contribuente avrebbe dovuto esserne consapevole.

Sotto quest'ultimo profilo, si è ricordato, da parte della medesima decisione, che, secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia, la circostanza che l'operazione si inserisca in una fattispecie fraudolenta di evasione dell'Iva non comporta ineludibilmente la perdita, per il cessionario, del diritto di detrazione poiché l'Amministrazione tributaria è tenuta a provare, sia pure anche solo in base a presunzioni, che il contribuente, al momento in cui acquistò il bene od il servizio, sapeva o avrebbe dovuto sapere, con l'uso dell'ordinaria diligenza, che il soggetto formalmente cedente, con l'emissione della relativa fattura, aveva evaso l'imposta o partecipato a una frode, e cioè che il contribuente disponeva di indizi idonei ad avvalorare un tale dubbio ovvero, con espressione efficace, "*a porre sull'avviso qualunque imprenditore onesto e mediamente esperto sulla sostanziale inesistenza del contraente*" (Corte di Giustizia 6 dicembre 2012, *Bonik*, C-285/11; Corte di Giustizia, *Ppub*, C-277/14, § 50). Quanto al "tipo" di prova della quale l'Amministrazione è a tal fine onerata, si è osservato che la stessa può ritenersi raggiunta se vengono forniti attendibili indizi idonei ad integrare una presunzione semplice e, dunque, non occorre la prova "certa" e incontrovertibile di ogni operazione e dettaglio. Pertanto, è sufficiente che gli elementi forniti dall'Amministrazione si riferiscano anche solo ad alcune fatture o circostanze rilevanti per la qualificazione della società interposta come cartiera (quali, ad esempio, la mancanza di sede, la mancanza di iscrizione,

l'omesso versamento delle imposte) ovvero a singole indicazioni significativamente riferibili alla sfera di conoscenza o conoscibilità dell'imprenditore.

In ordine alla prova sull'elemento soggettivo del cessionario committente, invece, la Corte di cassazione ha evidenziato che non risulta ipotizzabile un *automatismo probatorio* a suo detrimento, poiché la Corte di Giustizia (22 ottobre 2015, *Ppub*, C-277/14) ha espressamente escluso la compatibilità con il diritto unionale di una legge nazionale che consideri inesistente, in base a criteri predeterminati, il soggetto emittente la fattura e, conseguentemente, neghi al destinatario il diritto alla detrazione. Ciò deriva dalla rilevanza centrale che assume nel sistema il principio della neutralità dell'IVA, dal quale deriva che, ove siano rispettati i requisiti sostanziali la detrazione dell'imposta pagata a monte deve essere riconosciuta, senza che sia possibile fissare in via astratta e preventiva circostanze che ostino al riconoscimento del diritto di detrazione, sicché deve essere esclusa ogni inversione dell'onere della prova (v., oltre alle decisioni già citate, Corte di Giustizia 15 novembre 2017, *Rochus e Finanzamt*, C-374/16 e C-375/16). Pertanto, l'onere dell'Amministrazione finanziaria sulla consapevolezza del cessionario deve essere ancorato al fatto che questi, in base ad elementi obiettivi e specifici, che spetta all'Amministrazione individuare e contestare, conosceva o avrebbe dovuto conoscere che l'operazione si inseriva in una evasione dell'IVA e che tale conoscibilità era esigibile, secondo i criteri dell'ordinaria diligenza ed alla luce della qualificata posizione professionale ricoperta, tenuto conto delle circostanze esistenti al momento della conclusione dell'affare e concernenti la sua sfera di azione. In particolare, se al destinatario non compete, di norma, conoscere la struttura e le condizioni di operatività del proprio fornitore, sorge, tuttavia, un obbligo di verifica, nei limiti dell'esigibile, in presenza di indici personali od operativi anomali dell'operazione commerciale ovvero delle scelte dallo stesso effettuate ovvero tali da evidenziare irregolarità e ingenerare dubbi di una potenziale evasione, la cui rilevanza è tanto più significativa, atteso il carattere strutturale e professionale della presenza dell'imprenditore nel settore di mercato in cui opera e l'aspettativa, fisiologica ed ordinaria, che i rapporti commerciali con gli altri operatori siano proficui e suscettibili di reiterazione nel tempo.

La Suprema Corte ha evidenziato, in via meramente esemplificativa, poiché la valutazione va in ogni caso ancorata alla vicenda concreta, che a tal fine possono costituire elementi di rilevanza sintomatica: l'acquisto dei beni ad un prezzo inferiore di mercato; la limitatezza dell'eventuale ricarico; la presenza di una varietà e pluralità di soggetti promiscuamente indicati nella documentazione di trasporto e nella fatturazione; la scelta di

operare secondo canali paralleli di mercato (che esige una più attenta e approfondita valutazione dei propri interlocutori, proprio per verificarne l'effettività), poco importa se giustificata da esigenze di accelerazione e di margini produttivi; la tempistica dei pagamenti, se incrociati od operati su conti esteri a fronte di interlocutori nazionali, ovvero se effettuati cash; la qualità del concreto intermediario con il quale sono state intrattenute le operazioni commerciali; il numero, la qualità e la durata delle transazioni etc.

In ragione di tali ampie premesse argomentative, la Corte di legittimità ha quindi affermato che, in tema di IVA, l'Amministrazione finanziaria, se contesta che la fatturazione attenga ad operazioni soggettivamente inesistenti, inserite o meno nell'ambito di una frode carousel, ha l'onere di provare, non solo l'oggettiva fittizietà del fornitore, ma anche la consapevolezza del destinatario che l'operazione si inseriva in una evasione dell'imposta, dimostrando, anche in via presuntiva, in base ad elementi oggettivi e specifici, che il contribuente era a conoscenza, o avrebbe dovuto esserlo, usando l'ordinaria diligenza in ragione della qualità professionale ricoperta, della sostanziale inesistenza del contraente; ove l'Amministrazione assolva a detto onere istruttorio, grava sul contribuente la prova contraria di avere adoperato, per non essere coinvolto in un'operazione volta ad evadere l'imposta, la diligenza massima esigibile da un operatore accorto, secondo criteri di ragionevolezza e di proporzionalità in rapporto alle circostanze del caso concreto, non assumendo rilievo, a tal fine, né la regolarità della contabilità e dei pagamenti, né la mancanza di benefici dalla rivendita delle merci o dei servizi (**Sez. T, n. 9851/2018, Fuochi Tinarelli, cit.**).

Quanto alla determinazione dell'imposta, nel caso di accertata emissione di fatture per operazioni inesistenti, ai sensi dell'art. 21, comma 7, del d.P.R. n. 633 del 1972, l'imposta stessa è dovuta per l'intero ammontare indicato o corrispondente alle indicazioni della fattura (Sez. T, n. 23551/2014, Valitutti, Rv. 633066-01).

4. Operazioni non imponibili. Le operazioni non imponibili sono quelle cui non si applica l'imposta perché carenti del requisito della territorialità.

Tali operazioni, tuttavia, rientrano nel campo di applicazione dell'IVA e di conseguenza: sono soggette a fatturazione e registrazione sui libri IVA; concorrono alla formazione del volume d'affari, ad esclusione delle cessioni dei beni ammortizzabili; consentono di recuperare l'IVA precedentemente pagata su acquisti e spese; devono essere esposte nella dichiarazione annuale IVA.

Nell'ambito delle operazioni non imponibili, la categoria più importante è costituita dalle cessioni all'esportazione e dalle operazioni assimilate alle stesse, nonché dai servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali.

4.1. Cessioni alle esportazioni. Le cessioni all'esportazione al di fuori dell'Unione europea non sono imponibili, stante il principio dell'imposizione dei beni o dei servizi nel luogo di destinazione (**Sez. T, n. 4408/2018, Perrino, Rv. 647161-02**).

Tale sistema presuppone, pertanto, che il potere di disporre del bene come proprietario sia stato trasmesso all'acquirente e che il fornitore provi che tale bene sia stato spedito o trasportato in un altro Stato membro ed abbia, in seguito, lasciato fisicamente il territorio dello Stato membro di cessione (**Sez. T, n. 4408/2018, Perrino, Rv. 647161-02**).

Anche nel periodo esaminato ai fini della presente rassegna, è stato sottolineato dalla Suprema Corte che, in tema di esportazioni al di fuori del territorio dell'Unione europea, l'art. 8, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 633 del 1972, deve essere interpretato nel senso che, in difetto di prova documentale della presentazione delle merci alla dogana di destinazione, l'operazione deve considerarsi come non effettuata e, pertanto, deve essere equiparata ad una cessione nel territorio nazionale, assoggettata ad IVA (**Sez. T, n. 4161/2018, Esposito L., Rv. 647159-01**). La Corte di legittimità ha ricordato, in motivazione, che con riferimento alla prova dell'esportazione, in sede di interpretazione dell'art.8, comma 1 lett. a), del d.P.R. n. 633 del 1972 (secondo cui detta prova "*deve risultare da documento doganale, o da vidimazione apposta dall'ufficio doganale su un esemplare della fattura ovvero su un esemplare della bolla di accompagnamento ... o ...sul documento di cui all'art.21, comma 4, secondo periodo*") nella propria giurisprudenza è consolidato l'assunto secondo il quale, in mancanza di attestazione della dogana di partenza, deve essere offerta in ogni caso una prova certa ed

incontrovertibile, quale l'attestazione di pubbliche amministrazioni del paese di destinazione dell'avvenuta presentazione delle merci in dogana, in quanto il regime probatorio dell'esportazione deve essere ricavato dalla disciplina doganale. Ne deriva che, ove non sia stata fornita la prova della presentazione delle merci alla dogana di destinazione, l'operazione deve considerarsi come non effettuata e, non essendo stata superata la presunzione di cui all'art. 53 del d.P.R. n. 633 del 1972, equiparata ad una cessione nel territorio nazionale, soggetta ad IVA (v., tra le altre, Sez. T, n. 13221/2001, Altieri, Rv. 549851-01; Sez. T, n. 1614/2002, Di Palma, Rv. 552115-01).

E' stato per altro verso ribadito che, in tema di IVA, al fine di considerare un'operazione triangolare come cessione intracomunitaria non imponibile, l'espressione letterale "a cura" del cedente, contenuta nell'art. 8, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 633 del 1972, o quella corrispondente "per suo conto", contenuta nell'art. 15, comma 1, della direttiva 77/388/CEE (sesta direttiva), vanno interpretate in relazione allo scopo della norma, che è quello di evitare operazioni fraudolente, le quali si verificherebbero se il cessionario nazionale potesse autonomamente - e cioè al di fuori di un preventivo regolamento contrattuale con il cedente - decidere di esportare i beni in un altro "Stato membro" e, quindi, non nel senso che la spedizione o il trasporto devono avvenire in esecuzione di un contratto concluso direttamente dal cedente o in rappresentanza di quest'ultimo, ma nel senso che è essenziale che vi sia la prova (il cui onere grava sul contribuente) che l'operazione, fin dalla sua origine e nella sua rappresentazione documentale, sia stata voluta, nella comune volontà degli originari contraenti, come cessione nazionale in vista di trasporto a cessionario residente all'estero (**Sez. T, n. 4408/2018, Perrino, Rv. 647161 - 01**).

Le cessioni all'esportazione, come le operazioni intracomunitarie, non limitano la detrazione dell'IVA sugli acquisti, trattandosi di operazioni rilevanti ai fini del tributo (Sez. T, n. 12763/2015, Cirillo E., Rv. 636355-01), con la conseguenza che i soggetti che eseguano solo, o prevalentemente (ad esempio, gli esportatori abituali), operazioni di tal fatta finirebbero per trovarsi costantemente in credito con l'Erario, in quanto l'esiguità delle operazioni imponibili compiute (a debito) non varrebbe a compensare quelle sugli acquisti (a credito). Al fine, dunque, di evitare che taluni operatori siano in permanente attesa del rimborso dell'eccedenza d'imposta, il legislatore consente agli stessi di effettuare acquisti senza applicazione dell'IVA, includendo tra le operazioni non imponibili anche le cessioni di beni e le prestazioni di servizi compiute nei loro confronti (cfr., in motivazione, **Sez. T, n. 15835/2018, Perrino, Rv. 649193-01**).

Pertanto, l'art. 8, lett. c), del d.P.R. n. 633 del 1972 considera non imponibili - sebbene si tratti di merci o prestazioni di servizi destinate ad entrare o ad essere eseguite nel territorio comunitario - le cessioni di beni (tranne i fabbricati e le aree edificabili) e le prestazioni di servizi fatte a soggetti che abbiano compiuto abitualmente cessioni all'esportazione od operazioni intracomunitarie, e chiedano al loro fornitore di non applicare l'imposta sull'operazione di acquisto e/o di importazione.

In particolare, il comma 2 dello stesso art. 8 precisa, nel delineare il meccanismo del *plafond*, che «*le cessioni e le prestazioni di cui alla lettera c) sono effettuate senza pagamento dell'imposta ai soggetti indicati nella lettera a), se residenti ed ai soggetti che effettuano le cessioni di cui alla lettera b) del precedente comma su loro dichiarazione scritta e sotto la loro responsabilità, nei limiti dell'ammontare complessivo dei corrispettivi delle cessioni di cui alle stesse lettere dai medesimi fatte nel corso dell'anno solare precedente*».

In virtù di tale norma i cessionari e i commissionari possono avvalersi del *plafond* integralmente per gli acquisti di beni che siano effettuate nei mesi precedenti. In sintesi, il legislatore consente ai contribuenti che rivestono la qualifica di esportatori abituali di acquistare beni e servizi senza applicazione dell'IVA nei limiti delle esportazioni od operazioni assimilate registrate nell'anno solare precedente – cd. *plafond fisso* - o nei dodici mesi precedenti - cd. *plafond mobile*, per un ammontare superiore al 10% del volume d'affari complessivo (v., in motivazione, **Sez. T, n. 15835/2018, Perrino, Rv. 649193-01**). In definitiva, il *plafond* rappresenta un semplice limite quantitativo monetario, pari all'ammontare complessivo dei corrispettivi delle esportazioni, utilizzabile nell'anno successivo per procedere ad acquisti in sospensione d'imposta (Sez. T, n. 4556/2015, Vella, Rv. 634376-01).

In conformità a tali assunti, è stato affermato il principio in forza del quale in tema di IVA, il *plafond* non incide sulla sussistenza del credito impositivo ma soltanto sull'esecutività dello stesso, tenuto conto del maggior credito nei confronti dell'Erario strutturalmente collegato all'attività di esportatore abituale, sicché, in mancanza di detto *status*, detto limite viene meno (**Sez. T, n. 15835/2018, Perrino, Rv. 649193-01**).

5. Operazioni esenti. Le operazioni esenti sono quelle per le quali, in ragione della loro natura (prestazioni sanitarie, prestazioni assicurative, operazioni aventi ad oggetto obbligazioni, titoli etc.), l'art. 10 del d.P.R. n. 633 del 1972 prevede l'inapplicabilità dell'IVA.

Le ragioni giustificative dell'esenzione sono di vario genere, essendo in alcune ipotesi riconducibili a ragioni sociali ed in altre a ragioni di tecnica tributaria.

Il soggetto passivo IVA che compie operazioni esenti non può detrarre l'imposta sugli acquisti, sicché per lo stesso viene meno la neutralità del tributo che assume la natura economica di costo. L'esenzione dovrebbe, almeno in astratto, giovare al consumatore finale che acquista il bene ad un prezzo non maggiorato dall'imposta.

Il regime di tali operazioni può essere sintetizzato nei seguenti termini: a) non si applica l'IVA in quanto le stesse sono esenti per legge; b) concorrono alla formazione del volume di affari IVA, ad esclusione delle cessioni dei beni ammortizzabili; c) non consentono di recuperare l'IVA precedentemente pagata su acquisti e spese.

Per altro verso, è stato chiarito che l'esenzione contemplata dall'art. 10, comma 1, n. 20, del d.P.R. n. 633 del 1972, presuppone solo il formale riconoscimento dell'attività da parte della pubblica amministrazione, conseguito secondo le disposizioni dettate dalle l. n. 62 del 2000 e n. 27 del 2006. (**Sez. 6-T, n. 14124/2018, Luciotti, Rv. 648868-01**, fattispecie nella quale è stata confermata la decisione impugnata che aveva riconosciuto l'esenzione ad una società per corsi di formazione organizzati senza finanziamenti pubblici ed in assenza di vigilanza da parte dell'amministrazione, in conformità ai requisiti stabiliti dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 22/E del 18 marzo 2008).

Nel periodo esaminato dalla presente rassegna, è stato chiarito che, in tema di IVA, anche nel regime anteriore all'entrata in vigore dell'art. 12, comma 1, della l. n. 115 del 2015, che ha introdotto il comma 4 bis dell'art. 9 del d.P.R. n. 633 del 1972, le attività accessorie a prestazioni non imponibili devono considerarsi anch'esse non imponibili, a prescindere dalla circostanza che abbiano scontato l'imposta in dogana, poiché, come affermato anche dalla giurisprudenza unionale, una differente interpretazione vanificherebbe il sistema di non imponibilità (**Sez. T, n. 13117/2018, Perrino, Rv. 648856-01**, con riguardo a piccole spedizioni di carattere non commerciale o di valore trascurabile).

Per converso, si è ritenuto che l'attività oggetto della clausola di delega al coassicuratore non è esente ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 2, del d.P.R. n. 633 del 1972, poiché la coassicurazione non modifica la ripartizione *pro quota* del rischio tra i coassicuratori, né concerne aspetti essenziali dell'attività d'intermediario o di mediatore di assicurazione, con

particolare riguardo alla ricerca di potenziali clienti, e, pertanto, la stessa non ha natura assicurativa, neppure in via accessoria (**Sez. T, n. 11442/2018, Perrino, Rv. 648201-01**).

5.1. Cd. Pro-rata. Se il soggetto passivo IVA ha effettuato sia operazioni esenti (che non danno diritto alla detrazione dell'IVA sugli acquisti), che operazioni non esenti (che danno diritto alla detrazione dell'IVA sugli acquisti), lo stesso non può detrarre l'intero ammontare dell'imposta sugli acquisti, ma è tenuto a determinare il cd. pro-rata, ossia la percentuale di detraibilità dell'IVA sugli acquisti, costituita dal rapporto fra l'ammontare delle operazioni che danno diritto alla detrazione effettuate nell'anno e l'ammontare di queste più le operazioni esenti.

Nel periodo preso in esame ai fini della presente rassegna, la Corte di legittimità ha evidenziato che, per verificare se una determinata operazione attiva rientri, o meno, nell'attività propria di una società, ai fini dell'inclusione nel calcolo della percentuale detraibile in relazione al compimento di operazioni esenti (cd. *pro rata*), occorre avere riguardo, non già all'attività previamente definita dall'atto costitutivo come oggetto sociale, ma a quella effettivamente svolta dall'impresa, atteso che, ai fini dell'imposta, rileva il volume d'affari del contribuente, costituito dall'ammontare complessivo delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate, e, quindi, l'attività in concreto esercitata (**Sez. T, n. 6486/2018, Tricomi, Rv. 647487-01**, fattispecie nella quale la S.C. ha confermato la decisione impugnata che aveva ritenuto inapplicabile il *pro rata*, in ragione della natura occasionale delle operazioni di compravendita di titoli esenti, in quanto dai bilanci risultava che le stesse non erano mai state volte prima dell'esercizio oggetto dell'accertamento).

6. Reverse charge. Il *reverse charge* è un particolare metodo di applicazione dell'IVA che consente di effettuare l'inversione contabile dell'imposta sul destinatario della cessione del bene o della prestazione di servizio, anziché sul cedente.

Pertanto, effetto fondamentale è lo spostamento del carico tributario IVA dal venditore all'acquirente, con conseguente pagamento dell'imposta da parte di quest'ultimo: l'onere IVA si sposta, pertanto, dal cedente al cessionario nel caso di cessione di beni e dal prestatore al committente nel caso di prestazioni di servizi.

Il *reverse charge* permette, quindi, di far ricadere gli obblighi IVA sul destinatario della cessione o della prestazione, qualora sia soggetto passivo nel territorio dello Stato. Per applicarlo è necessario, infatti, che entrambe

le parti siano soggetti passivi IVA e che il destinatario del bene risieda nel territorio dello Stato.

Questo meccanismo di inversione contabile dell'IVA è sorto come strumento finalizzato alla lotta contro le frodi IVA.

Difatti, di norma, chi fornisce la merce prima fattura e successivamente paga al Fisco, mentre, mediante l'inversione contabile, è il venditore al dettaglio (cioè l'acquirente della merce, ove non sia il consumatore finale) a pagare direttamente l'imposta sul valore aggiunto allo Stato: si salta, quindi, un passaggio e si evitano "manipolazioni". In sostanza, trasferendo il compito dell'assoluzione del pagamento dell'IVA sul destinatario, l'Erario ha una maggiore possibilità di controllo sugli adempimenti. Invero, senza il *reverse charge* il fornitore o venditore avrebbe emesso una fattura con IVA che sarebbe stata versata dall'acquirente al fornitore; quest'ultimo l'avrebbe poi versata allo Stato, mentre l'acquirente l'avrebbe portata in detrazione. Applicando il *reverse charge* IVA, invece, entrambe queste operazioni vengono effettuate dall'acquirente. Quest'ultimo addebiterà l'IVA sulla cessione al consumatore finale, il soggetto passivo effettivo dell'imposta.

La Suprema Corte ha evidenziato che nel sistema dell'inversione contabile denominato *reverse charge*, l'obbligo di autofatturazione e le relative registrazioni assolvono una funzione sostanziale, in quanto, compensandosi a vicenda con l'assunzione del debito avente ad oggetto l'IVA a monte e la successiva detrazione della medesima imposta a valle, comportano che non permanga alcun debito nei confronti dell'Amministrazione, e consentono i controlli e gli accertamenti fiscali sulle cessioni successive (Sez. T, n. 12649/2017, Tricomi L., Rv. 644152-01, per la ne deriva che, ai fini del disconoscimento del diritto alla detrazione dell'IVA da parte dell'Amministrazione finanziaria, è ammessa anche la prova mediante presunzioni, gravi, precise e concordanti, con conseguente inversione dell'onere probatorio sul contribuente). Con riguardo al meccanismo del *reverse charge*, come chiarito anche dalla giurisprudenza europea, il diritto alla detrazione, che assicura la neutralità fiscale dall'imposta, deve essere accordato ove ne siano rispettati i requisiti sostanziali, anche ove taluni obblighi formali siano stati violati, salvo che da ciò consegua l'effetto d'impedire la prova dell'adempimento dei requisiti sostanziali (Sez. T, n. 4612/2016, Tricomi L., Rv. 639034-01).

Il *reverse charge* costituisce, in definitiva, un meccanismo contabile e fiscale la cui finalità è proprio quella di eliminare l'evasione dell'IVA, evitando che l'acquirente detragga l'IVA anche in mancanza di versamento da parte del fornitore.

In questa prospettiva, **Sez. T, n. 8473/2018, Perrino, Rv. 647691-02**, ha evidenziato che il meccanismo contabile del *reverse charge*, non configura di per sé un congegno elusivo o frodatario.

Nei rapporti intracomunitari, invece, tale sistema ha la finalità di evitare la detrazione di Iva applicata da fornitori esteri e incassata, quindi, da Stati esteri: in questo caso, infatti, la gestione delle detrazioni Iva transnazionali richiederebbe una stanza di compensazione comunitaria, che non è stata realizzata.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno chiarito che il contribuente non residente che si sia avvalso del rappresentante fiscale, nominato ex art. 17 del d.P.R. n. 633 del 1972 (nella formulazione, applicabile *ratione temporis*, antecedente alle modifiche di cui al d.lgs. n. 18 del 2010), per l'acquisto di beni costituenti il primo segmento di un'operazione economica complessa, ma oggettivamente unitaria, ed abbia quindi optato, in ordine a questa, per l'applicazione dell'IVA secondo il regime ordinario, non può poi agire direttamente, con applicazione del regime dell'inversione contabile (cd. *reverse charge*), in relazione ad altri atti o prestazioni inerenti la medesima unica operazione, attuandone in tal modo un artificioso frazionamento. (**Sez. U, n. 3872/2018, Virgilio, Rv. 647041-01**, fattispecie relativa a contratto di subappalto concluso con soggetto non residente, relativamente al quale il subappaltatore aveva inizialmente provveduto alla fatturazione passiva di acquisto del materiale necessario per l'esecuzione dell'appalto, per il tramite del rappresentante fiscale, salvo poi fornire direttamente al sub-committente i beni lavorati, senza ricorrere al rappresentante nominato).

7. Cessioni intracomunitarie. Il trasferimento di beni all'interno dell'Unione europea non è soggetto a controlli fiscali ed alla tassazione doganale.

Gli acquisti e le cessioni intracomunitarie non costituiscono importazioni o esportazioni in senso tecnico e sono assoggettate allo specifico regime della tassazione nel paese di destinazione.

Ne consegue che le vendite tra soggetti passivi IVA nel territorio dell'Unione europea sono tassate nel paese di destinazione, a carico del cessionario, salvo che lo stesso sia un consumatore finale, ipotesi nella quale l'operazione è imponibile a carico del venditore, come se l'operazione avvenisse all'interno del mercato dello Stato del cedente.

Al fine di effettuare operazioni intracomunitarie, i soggetti passivi IVA devono essere iscritti negli elenchi dell'archivio VIES.

A riguardo, riconducendosi agli assunti affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia con la decisione del 9 febbraio 2017, C-21/16, **Sez. T, n. 10006/2018, Caiazza, Rv. 648067-01**, ha

ritenuto che, assumendo rilevanza, ai fini dell'applicazione del regime di non imponibilità dell'IVA le sole condizioni sostanziali, salvo i casi di frode, anche da parte della normativa interna dettata dall' art. 41 del d.l. n. 331 del 1993, conv. dalla l. n. 427 del 1993, in tema di cessioni intracomunitarie la mancata iscrizione di un'impresa cessionaria nel registro *Vies* non costituisce indizio della inesistenza dell'operazione.

CAPITOLO II

L'IMPOSTA DI REGISTRO

(di Giacomo Stalla – Lorenzo Delli Priscoli – Marzia Minutillo Turtur)³

SOMMARIO: 1. Profili generali – 2. Imposta di registro sugli atti negoziali – 2.1. Casistica. Trasferimento di immobili – 2.2. Fideiussioni - 2.3. Trust - 3. L'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 e l'interpretazione dell'atto da registrare - 3.1. La rilevanza del dato interpretativo extratestuale e del collegamento negoziale - 3.2. Il problema della retroattività dell'art. 1, comma 87, lett. a), della l. n. 205 del 2017 modificativo dell'art. 20 del d.P.R. 131 del 1986 - 3.3. Norma di mera qualificazione o antielusiva? Il rapporto tra l'art.20 del d.P.R. n. 131 del 1986 e l'art.10 bis della l. n. 212 del 2000 - 3.4. Peculiarità ed autonomia dell'interpretazione negoziale in materia tributaria - 4. Agevolazione cd. prima casa – 4.1. Il requisito della residenza – 4.1.1. Mancato trasferimento della residenza entro il termine normativamente previsto: casistica – 4.1.2. Insussistenza del diritto di proprietà o di un diritto reale cd. minore su un altro immobile – 4.1.3. Decadenza dall'agevolazione – 5. Imposta sulla registrazione degli atti giudiziari – 5.1. Casistica.

1. Profili generali. L'imposta di registro è disciplinata dal d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (cd. Testo Unico dell'Imposta di Registro), così suddiviso: Titoli I-IX: struttura dell'imposta; Allegati: Tariffa parte I: atti soggetti a registrazione in termine fisso; Tariffa parte II: atti soggetti a registrazione in caso d'uso; Tabella: atti per i quali non vi è obbligo di richiedere la registrazione.

L'imposta di registro è una imposta indiretta (in quanto colpisce il trasferimento di ricchezza, ad es., l'acquisto di un appartamento), è dovuta per la registrazione di una scrittura, pubblica o privata, ed è commisurata ai valori espressi nella scrittura medesima. L'imposta di registro trae la sua origine dall'obbligo o dalla volontà, da parte dei cittadini, di annotare un atto scritto (contratti, scritture private, costituzione di enti o di società, sentenze, decreti, ecc.) presso un registro pubblico, allo scopo di non poterne più modificare la data e il contenuto. Questo registro, tenuto dall'apposito Ufficio dell'Agenzia delle Entrate, riporta in ordine cronologico tutti gli atti sottoposti a registrazione. L'imposta che deriva da queste operazioni colpisce pertanto, quali trasferimenti di ricchezza, i valori venali (ossia i valori di mercato dei beni) o patrimoniali contenuti negli atti, come la vendita o la

³ In particolare, il Cons. Lorenzo Delli Priscoli ha redatto i §§ 1, 2 e 5, il Cons. Giacomo Stalla il § 3 e la Dott.ssa Marzia Minutillo Turtur il § 4 e ciascuno i rispettivi sottoparagrafi.

locazione di un immobile. L'imposta di registro è alternativa all'IVA, quale altra imposta indiretta: gli atti soggetti ad IVA non scontano pertanto l'imposta di registro, salvo quanto previsto in materia di locazione e cessione di fabbricati da imprese costruttrici (**Sez. 6-T, n. 6835/2018, Mocci, Rv. 647520-01**).

La registrazione si effettua mediante la presentazione all'Ufficio del Registro di due copie dell'atto (tre copie, di cui una in carta libera, per gli atti pubblici – ossia quelli redatti davanti ad un pubblico ufficiale quale, ad es., un notaio - o le scritture private autenticate: sono tali quelle rese davanti ad un pubblico ufficiale che attesta l'identità della persona che sottoscrive), delle quali una viene restituita all'interessato con la data e gli estremi della avvenuta registrazione.

Per i contratti di locazione e gli altri atti relativi agli immobili è stata attivata una procedura di registrazione telematica svolta da soggetti abilitati dall'art. 10 del T.U.R. (come, ad esempio, i notai), che sostituisce, con identiche caratteristiche, la presentazione diretta all'Ufficio. A riguardo, la Corte di cassazione ha precisato che, in tema di imposta di registro, il controllo dell'Amministrazione finanziaria sulla regolarità dell'autoliquidazione e del versamento della stessa in via telematica da parte dei soggetti di cui all'art. 10, lett. b), del d.P.R. n. 131 del 1986, tra i quali sono ricompresi i notai per gli atti redatti, ha natura anche sostanziale e prescinde dalla natura principale o complementare dell'imposta (**Sez. T, n. 13626/2018, Castorina, Rv. 648676-01**).

Il termine per effettuare la registrazione varia a seconda del tipo di atto. Sono sottoposti a registrazione obbligatoria: tutti gli atti scritti compiuti in Italia; i contratti, anche verbali, aventi per oggetto locazioni, trasferimenti di azienda, trasferimento di proprietà o di diritti reali (ad esempio, il diritto di abitazione); gli atti formati all'estero che comportino trasferimenti assimilabili a quelli sopra indicati.

La legge prevede in tali casi la registrazione entro un termine fisso, generalmente determinato in 20 giorni. I contratti di locazione e gli altri atti relativi a diritti sugli immobili dispongono invece di 30 giorni, mentre gli atti formati all'estero di 60 giorni.

Sono invece sottoposti a registrazione solo in caso d'uso (cioè quando una delle parti intenda dimostrare, con l'avvenuta registrazione, l'efficacia temporale del contratto): i contratti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro autonomo; le scritture private non autenticate; i contratti di locazione "stagionali", cioè inferiori a 30 giorni nel corso dell'anno.

Pertanto, sulla base del presupposto per il quale l'obbligo di registrazione di cui all'art. 22 del d.P.R. n. 131 del 1986 trova applicazione soltanto per gli atti che devono essere registrati entro un termine fisso o in

caso d'uso, la Corte di legittimità ha evidenziato che non opera per i buoni postali fruttiferi, che non rientrano in alcuna categoria per la quale sia prevista la registrazione, essendo contemplata, peraltro, dall'art. 8 della tabella allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, l'esenzione da detto obbligo per titoli similari (**Sez. T, n. 9504/2018, Zoso, Rv. 647831-01**).

L'art. 69 del d.P.R. n. 131 del 1986, nella formulazione antecedente alle modifiche di cui all'art. 18 del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 158, sanziona espressamente il ritardo nella registrazione dell'atto. La Suprema Corte ha chiarito, tuttavia, che l'omessa richiesta di registrazione nei termini di legge costituisce una violazione punibile con la sanzione prevista dall'art. 13 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, disposizione, quest'ultima, avente portata generale (**Sez. T, n. 7608/2018, Fasano, Rv. 647680-01**).

2.Imposta di registro sugli atti negoziali. Ai sensi dell'art. 57, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986, l'obbligazione per il pagamento dell'imposta di registro grava sulle parti contraenti in solido.

In particolare, si tratta di un'ipotesi di solidarietà paritetica (ricorrente quando tutti i coobbligati sono ugualmente interessati al presupposto impositivo) e non di solidarietà dipendente (nella quale, invece, il vincolo per il pagamento riguarda, oltre ai coobbligati che hanno realizzato la fattispecie principale, anche soggetti che hanno posto in essere un'attività secondaria rispetto a quella che manifesta la capacità contributiva) con la conseguenza che ciascun debitore è tenuto per l'intero nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, la quale nella riscossione non è vincolata né dal beneficio dell'ordine, né da quello di previa escussione, mirando la norma a rendere più sicura ed agevole la realizzazione del diritto alla percezione del tributo (**Sez. T, n. 13139/2018, De Masi, Rv. 648668-01**).

E' stato chiarito, poi, che dette parti devono identificarsi, a seguito della riqualificazione ex art. 20 del detto decreto, in tutte quelle che abbiano partecipato ai distinti negozi ricondotti ad un'operazione causalmente unitaria (**Sez. 6-T, n. 12909/2018, Carbone, Rv. 648641-01**).

Sul piano processuale, la natura solidale dell'obbligazione esclude la ricorrenza tra le parti del litisconsorzio necessario (**Sez. T, n. 1698/2018, Stalla, Rv. 646921-01**).

Peraltro, l'acquirente di un immobile, che abbia ricevuto la notificazione di un avviso di liquidazione dell'imposta di registro sul presupposto che il valore dichiarato nell'atto fosse inferiore a quello reale, può - impugnando il suddetto avviso di liquidazione - opporre all'Erario il giudicato riduttivo del maggior valore ottenuto dal venditore (coobbligato in solido con l'acquirente), anche se non ha impugnato l'avviso di rettifica propedeutico a quello di liquidazione, ed anche se ha pagato la pretesa

imposta, purché non per spontanea adesione alla pretesa tributaria, solo in quest'ultimo caso essendo irripetibile quanto versato (**Sez. T, n. 2231/2018, Campanile, Rv. 646704-01**, fattispecie nella quale è stata annullata la decisione impugnata per aver ritenuto spontaneo il pagamento di una cartella effettuato, solo all'atto della sua ricezione, allo scopo di evitare l'esecuzione forzata ed accompagnato dalla contestuale impugnazione della cartella medesima).

Su un piano generale, ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. n. 131 del 1986, la nullità o l'annullabilità dell'atto non incidono sull'obbligo di chiederne la registrazione né su quello, conseguente, di pagare la relativa imposta, tanto principale quanto complementare, ma costituiscono soltanto titolo per ottenerne la restituzione, ove venga dichiarata o accertata l'invalidità dell'atto con sentenza passata in giudicato, in ragione, peraltro, di un vizio non imputabile alle parti e che renda l'atto stesso insuscettibile di ratifica, convalida o conferma (**Sez. 6-T, n. 6832/2018, Mocci, Rv. 647519-01**).

Per altro verso, sempre in termini generali, la Suprema Corte ha chiarito che, in tema di contratto per persona da nominare, il terzo designato subentra nel contratto per effetto della nomina e della sua contestuale accettazione e, quindi, acquista i diritti ed assume gli obblighi già facenti capo al contraente originario con effetto retroattivo, con la conseguenza che, nel caso in cui l'originario stipulante con riserva abbia versato al preliminare l'imposta proporzionale sugli acconti, l'*electus* che abbia diritto di versare l'imposta di registro in misura fissa ha il correlato diritto al rimborso dell'imposta proporzionale versata sull'acconto al preliminare, attesa l'unitarietà logico-giuridica della sequenza preliminare-definitivo anche agli effetti fiscali (Sez. T, n. 30192/2017, Carbone, Rv. 646302-01).

E' stato successivamente specificato che l'art. 32 del d.P.R. n. 131 del 1986 deve essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi di contratto preliminare di compravendita "per persona da nominare", la nomina tardiva determina unicamente l'applicabilità dell'imposta di registro in misura fissa sia nei confronti dell'originario promissario acquirente che del terzo nominato tardivamente, mentre l'imposta di registro proporzionale dovuta in relazione al contratto definitivo graverà esclusivamente sulle parti che hanno stipulato l'atto, restando del tutto estraneo allo stesso il promissario acquirente che ha effettuato, sebbene oltre il termine contrattuale, la nomina del terzo (**Sez. T, n. 3176/2018, Di Geronimo, Rv. 646935-01**).

2.1. Casistica. Trasferimento di immobili. A seguito della sostituzione dell'art. 39 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ad opera dell'art. 24, comma 5, della l. 7 luglio 2009, n. 88, che, con effetto retroattivo, stante la finalità di adeguamento al diritto dell'Unione europea, ha eliminato la presunzione legale relativa (introdotta dall'art. 35, comma 3, del d.l. 4 luglio

2006, n. 223, conv., con modif., dalla l. 4 agosto 2006, n. 248) di corrispondenza del corrispettivo della cessione di beni immobili al valore nominale degli stessi, è stato ripristinato il precedente quadro normativo, sicché è rimesso alla valutazione del giudice l'accertamento, anche in base a presunzioni semplici, purché gravi, precise e concordanti, in ordine all'eventuale maggior valore di detti beni (**Sez. T, n. 11439/2018, Fasano, Rv. 648075-02**).

Le Commissioni tributarie, oltre alla possibilità di confermare o annullare l'atto dell'amministrazione, hanno il potere di rivedere la stima operata dall'Ufficio, non potendo, tuttavia, sopperire alla carenza di prova del credito impositivo (**Sez. T, n. 1728/2018, Stalla, Rv. 646897-01**).

Per altro verso, la Corte di legittimità (**Sez. T, n. 1961/2018, Zoso, Rv. 646898-01**) ha altresì affermato che l'avviso di accertamento in rettifica del valore dichiarato può legittimamente fondarsi, oltre che sul parametro comparativo e su quello del reddito, anche su "altri elementi di valutazione" ai sensi dell'art. 51, comma 3, del d.P.R. n. 131 del 1986, quali la destinazione, la collocazione, la tipologia, la superficie, lo stato di conservazione e l'epoca di costruzione dell'immobile, elementi, questi ultimi, da ritenersi pari ordinati ai primi, purché non siano elencati in modo meramente generico e di stile, onde consentire al contribuente l'esercizio del diritto di difesa. Nella specie, la Corte di cassazione, in applicazione del principio, ha confermato la decisione impugnata che aveva fondato l'accertamento di maggior valore solo sulla stima effettuata dall'Agenzia del territorio, in quanto rientrante tra gli elementi di valutazione del detto art. 51, comma 3, del d.P.R. n. 131 del 1986. Quest'ultima norma, peraltro, nella parte in cui prevede che, ai fini della rettifica del valore dei beni, debba aversi riguardo ai trasferimenti a qualsiasi titolo ed alle divisioni e perizie giudiziarie, anteriori di non oltre tre anni, aventi ad oggetto i medesimi immobili o altri di analoghe caratteristiche e condizioni, non comporta l'immodificabilità del valore risultante da detti atti, ma si limita ad indicare un parametro certo di confronto in base al quale l'Ufficio deve determinare il valore del bene in comune commercio (**Sez. T, n. 963/2018, Gai, Rv. 646912-01**).

Ciò posto, nel periodo preso in considerazione dalla rassegna in esame, sono stati effettuati numerosi chiarimenti nella giurisprudenza della Corte di legittimità in ordine a fattispecie peculiari di trasferimento di immobili.

Nell'ipotesi in cui il trasferimento dell'immobile sia avvenuto ai sensi dell'art. 2932 c.c., l'opzione per la determinazione della base imponibile in applicazione della disciplina del cd. "prezzo valore", di cui agli artt. 1, comma 497, della l. n. 266 del 2005 e 52 del d.P.R. n. 131 del 1986, può essere esercitata con dichiarazione notarile integrativa - da ritenersi possibile tenendo conto dei principi enunciati da Corte Cost. n. 24 del 2014 -

successiva al passaggio in giudicato della sentenza, in quanto solo dopo tale momento si concretizzano il trasferimento della proprietà e l'obbligo di versare il prezzo dovuto e l'Amministrazione finanziaria, decorso un congruo termine per l'effettuazione della dichiarazione, può iniziare il relativo procedimento di accertamento (**Sez. T, n. 5751/2018, Balsamo, Rv. 647365-01**).

E' stato inoltre chiarito che, in tema d'imposta di registro, catastale e ipotecaria, l'art. 1, commi 25-28, della l. 24 dicembre 2007, n. 244, pur abrogando l'art. 36, comma 15, del d.l. n. 223 del 2006, conv., con modif., dalla l. n. 248 del 2006, che aveva, a sua volta, abrogato l'art. 33, comma 3, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, non ha ripristinato la disciplina dettata da tale norma, in quanto ha modificato le tariffe allegate al d.P.R. n. 131 del 1986 ed al d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 347, prevedendo una nuova regolamentazione per la quale le agevolazioni fiscali relative ai trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati non volti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale convenzionata pubblica sono ridotte, poiché le imposte devono essere corrisposte non più in misura fissa ma proporzionale. Peraltro, restando ferma la *ratio* della disciplina originaria di diminuire per l'acquirente il primo costo di edificazione connesso all'acquisto dell'area, tali agevolazioni spettano, nell'ipotesi di piano particolareggiato di iniziativa privata, anche prima della stipula della convenzione di lottizzazione, purché l'edificazione, che detta stipula presuppone, intervenga entro cinque anni (**Sez. T, n. 3536/2018, De Masi, Rv. 647090-01**).

Nel caso di vendita di terreno con sovrastante fabbricato vetusto, la successiva richiesta di concessione edilizia per la costruzione di un nuovo immobile, previa demolizione del fabbricato, comporta la riqualificazione dell'atto quale vendita di terreno edificabile e la conseguente rettifica dell'imposta, dovendo il negozio essere sottoposto a tassazione in ragione degli effetti giuridici che oggettivamente produce (**Sez. 6-T, n. 313/2018, Conti, Rv. 646998-01**).

In tema di imposta di registro, in presenza di opere abusive, il valore del compendio immobiliare compravenduto va determinato in base al comune apprezzamento di mercato delle stesse, tenuto conto, da una parte, che la commissione di abusi edilizi non può tradursi in una ragione di trattamento di favore e, dall'altra, che il principio generale, dettato dall'art. 2645-bis, comma 6, c.c., secondo cui si intende esistente l'edificio nel quale sia stato eseguito il rustico, è applicabile anche in materia fiscale. Il carattere illecito dell'eventuale abuso edilizio non può infatti tradursi in una ragione di trattamento di favore per il privato; pertanto l'amministrazione deve provvedere alla valutazione dell'immobile sulla base del comune apprezzamento commerciale (**Sez. 6-T, n. 2189/2018, Cirillo E., Rv. 647105-01**, fattispecie nella quale è stata annullata la decisione impugnata, che

aveva ritenuto priva di incidenza fiscale la presenza di una piscina abusiva e allo stato grezzo).

Per le aree ricomprese nel piano regolatore generale, l'edificabilità può essere esclusa solo da vincoli assoluti, mentre vincoli specifici possono incidere unicamente sul valore venale dell'immobile, da stimare in base alla maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie. In applicazione del principio, la Corte di cassazione ha rigettato il motivo di ricorso con cui si propugnava l'applicabilità del principio della inedificabilità di fatto del terreno oggetto di rettifica (Sez. T, n. 31048/2017, Di Geronimo, Rv. 646686-01).

2.2. Fideiussioni. In tema di imposta di registro, ex art. 6 della Tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, in caso di plurime fideiussioni enunciate nello stesso decreto ingiuntivo e comportanti responsabilità solidale cumulativa dei fideiussori per lo stesso debito, l'imposta proporzionale di registro va applicata ad una sola fideiussione, con sottoposizione delle altre ad imposta di registro in misura fissa, non essendo condizionata l'applicazione di detto speciale regime né alla contestualità della prestazione delle garanzie né ad una comune consapevolezza dei garanti di prestare garanzia per lo stesso debito, rilevando esclusivamente il fattore agevolativo rappresentato dalla solidarietà cumulativa assunta quale conseguenza legale (art. 1946 c.c.) della pluralità di co-garanzie per lo stesso debito (**Sez. T, n. 976/2018, Stalla, Rv. 646695-01**).

Occorre inoltre considerare che l'atto con il quale il disponente vincoli propri beni al perseguimento della finalità di rafforzare una generica garanzia patrimoniale già prestata, nella qualità di fideiussore, in favore di alcuni istituti bancari, pur non determinando il trasferimento di beni ad un beneficiario e l'arricchimento di quest'ultimo, nondimeno è fonte di costituzione di un vincolo di destinazione, sicché resta assoggettato all'imposta prevista dall'art. 2, comma 47, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, conv. dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, la quale - accomunata per assonanza alla gratuità delle attribuzioni liberali - a differenza delle imposte di successione e donazione, che gravano sui trasferimenti di beni e diritti "a causa" della costituzione dei vincoli di destinazione, è istituita direttamente, ed in sé, sulla costituzione del vincolo (Sez. 6-T, n. 3735/2015, Perrino, Rv. 634927-01).

2.3. Trust. Il *trust*, mediante il quale si costituisce un vincolo di destinazione idoneo a produrre un effetto traslativo in favore del *trustee*, sebbene funzionale al successivo ed eventuale trasferimento della proprietà dei beni vincolati ai soggetti beneficiari, deve essere assoggettato all'imposta

sulle successioni e donazioni, facendo emergere la potenziale capacità economica, ex art. 53 Cost., del destinatario del trasferimento (**Sez. T, n. 13626/2018, Castorina, Rv. 648676-02**, fattispecie nella quale la Suprema Corte ha ritenuto assoggettato a detta imposta, in luogo di quella di registro, un *trust* finalizzato alla liquidazione di beni nell'interesse dei creditori). Con disposizione innovativa, l'art. 2, comma 47, del d.l. n. 262 del 2006, conv. con modificazioni nella l. n. 286 del 2006, prescrive che "è istituita l'imposta sulle successioni e donazioni sui trasferimenti di beni e diritti per causa di morte, per donazione o a titolo gratuito e sulla costituzione di vincoli di destinazione, secondo le disposizioni del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, di cui al d.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346, nel testo vigente alla data del 24 ottobre 2001, fatto salvo quanto previsto dai commi da 48 a 54".

Il *trust*, secondo lo schema tipico emergente dall'art. 2 della Convenzione dell'Aja del 1° luglio 1985, resa esecutiva in Italia con l. 16 ottobre 1989, n. 364, concretizza un'entità patrimoniale costituita da un insieme di rapporti giuridici istituiti da una persona, il disponente, in rapporto a beni posti sotto il controllo di un *trustee* nell'interesse di un beneficiario o per un fine determinato. Nella vigenza della disciplina fiscale anteriore era discusso quale fosse il regime impositivo dell'atto e se l'imposizione dovesse realizzarsi fin dall'inizio ovvero solo al momento delle attribuzioni patrimoniali dal *trust fund* al beneficiario.

La Corte di cassazione ha più volte evidenziato che l'atto istitutivo di un *trust* non può essere annoverato nell'alveo degli atti a contenuto patrimoniale per il solo fatto che il consenso prestato riguarda un vincolo su beni muniti di valore economico. Tale affermazione contrasta sia con le caratteristiche tipiche del trust come istituto giuridico, sia e soprattutto con le caratteristiche del sistema impositivo di registro, in cui l'elemento essenziale cui connettere la nozione di prestazione "a contenuto patrimoniale", ex art. 9 della tariffa, è l'onerosità. L'art. 9 della tariffa, parte 1, rappresenta una clausola di chiusura finalizzata a disciplinare tutte le fattispecie fiscalmente rilevanti diverse da quelle indicate nelle restanti disposizioni, purché però si tratti di fattispecie onerose, e in questo specifico senso aventi un contenuto patrimoniale. La norma non può essere intesa in modo dissociato dal contesto dell'art. 43, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986, che fissa, anche ai fini specifici, la base imponibile dell'imposta. Rileva in particolare la disposizione contigua di cui alla lett. h) di tale ultima previsione, che, quanto appunto alle "prestazioni a contenuto patrimoniale", indica come base imponibile l'ammontare "dei corrispettivi in denaro pattuiti per l'intera durata del contratto", a dimostrazione del fatto che, ai sensi dell'art. 9 della tariffa, la prestazione "a contenuto patrimoniale" è quella onerosa (**Sez. T, n. 975/2018, Stalla, Rv. 646913-01**, secondo cui il

trasferimento del bene dal *settlor* al *trustee* avviene a titolo gratuito e non determina effetti traslativi, poiché non ne comporta l'attribuzione definitiva allo stesso, che è tenuto solo ad amministrarlo ed a custodirlo, in regime di segregazione patrimoniale, in vista del suo ritrasferimento ai beneficiari del *trust*: detto atto, pertanto, è soggetto a tassazione in misura fissa, sia per quanto attiene all'imposta di registro che alle imposte ipotecaria e catastale; Sez. T, n. 25478/2015, Terrusi, Rv. 638198-01, per la quale, in caso di costituzione di un *trust* a titolo gratuito, espressione di liberalità, secondo la disciplina *ratione temporis* vigente in epoca anteriore al 3 ottobre 2006, non si applica il regime delle imposte indirette sui trasferimenti in misura proporzionale, poiché il trasferimento dei beni al *trustee* ha natura transitoria e non esprime alcuna capacità contributiva, sicché il presupposto d'imposta si manifesta solo con il trasferimento definitivo di beni dal *trustee* al beneficiario).

Tuttavia, la stessa Sezione Tributaria ha, al contempo, precisato che, in tema di costituzione e dotazione patrimoniale di un *trust* di garanzia, "l'imposta sulla costituzione di vincolo di destinazione è un'imposta nuova, accomunata solo per assonanza alla gratuità delle attribuzioni liberali, altrimenti gratuite e successorie; essa riceve disciplina mediante un rinvio, di natura recettizio-materiale, alle disposizioni del d.lgs. n. 346 del 1990, ma conserva connotati peculiari e disomogenei rispetto a quelli dell'imposta classica sulle successioni e sulle donazioni. Ciò in quanto nell'imposta in esame, a differenza che in quella tradizionale, il presupposto impositivo è correlato alla predisposizione del programma di funzionalizzazione del diritto al perseguimento degli obiettivi voluti; là dove l'oggetto consiste nel valore dell'utilità della quale il disponente, stabilendo che sia sottratta all'ordinario esercizio delle proprie facoltà proprietarie, finisce con l'impovertirsi. Se questa imposta abbisognasse del trasferimento e, quindi, dell'arricchimento, essa sarebbe del tutto superflua, risultando sufficiente quella classica sulle successioni e sulle donazioni, nelle quali il presupposto d'imposta è, giustappunto, il trasferimento, quantunque condizionato o a termine, dell'utilità economica ad un beneficiario con riguardo all'imposta in esame, non rileva affatto la mancanza di arricchimento, in quanto il contenuto patrimoniale referente di capacità contributiva è ragguagliato all'utilità economica, della quale il costituente, destinando, dispone. Ciò posto, il legislatore, evocando soltanto l'effetto, ha inequivocabilmente attratto nell'area applicativa della norma tutti i regolamenti capaci di produrlo. Tra questi, vanno annoverati anche gli atti di destinazione contemplati dall'art. 2645-ter c.c. In relazione all'aliquota applicabile, la misura dell'8% prevista dalla lett. c) del comma 49 della medesima norma, è imposta dalla sua natura residuale, non rientrando la figura del conferente, che seguita ad essere proprietario dei beni, in alcuna delle altre categorie

previste dalla norma, che godono di aliquota inferiore" (Sez. 6-T, n. 3735/2015, Perrino, Rv. 634927-01).

Più recentemente la Corte di cassazione ha ritenuto di non condividere l'interpretazione letterale dell'art. 2, commi 47 e ss., del d.l. n. 262 del 2006, secondo cui sarebbe stata istituita un'autonoma imposta "sulla costituzione dei vincoli di destinazione" disciplinata mercé il rinvio alle regole contenute nel d.lgs. n. 346 del 1990 ed avente quale presupposto la loro mera costituzione. La Suprema Corte in proposito ha osservato che "l'unica imposta espressamente istituita è stata la reintrodotta imposta sulle successioni e sulle donazioni alla quale per ulteriore espressa disposizione debbono andare anche assoggettati i "vincoli di destinazione", con la conseguenza che il presupposto dell'imposta rimane quello stabilito dall'art. 1 del d.lgs. n. 346 del 1990 del reale trasferimento di beni o diritti e quindi del reale arricchimento dei beneficiari. Quella che emerge dall'art. 2, commi 47 e ss., del d.l. n. 262 del 2006 è la preoccupazione del legislatore (nei termini di intenzione del legislatore di cui all'art. 12 preleggi, comma 1) di evitare che un'interpretazione restrittiva della "nuova" legge sulle successioni e donazioni disciplinata mediante richiamo al già abrogato d.lgs. n. 346 del 1990 potesse dar luogo a nessuna imposizione anche in caso di reale trasferimento di beni e diritti ai beneficiari quando lo stesso fosse stato collocato all'interno di una fattispecie di "recente" introduzione come quella dei "vincoli di destinazione" e quindi non presa in diretta considerazione dal ridetto "vecchio" d.lgs. n. 346 del 1990 (Sez. T, n. 21614/2016, Bruschetta, Rv. 641558-01, secondo la quale l'istituzione di un *trust* cd. "autodichiarato", con conferimento di immobili e partecipazioni sociali per una durata predeterminata o fino alla morte del disponente, i cui beneficiari siano i discendenti di quest'ultimo, è riconducibile alla donazione indiretta ed è soggetta all'imposta in misura fissa, atteso che la "segregazione", quale effetto naturale del vincolo di destinazione, non comporta, però, alcun reale trasferimento o arricchimento, che si realizzeranno solo a favore dei beneficiari, successivamente tenuti al pagamento dell'imposta in misura proporzionale).

La Corte di cassazione (Sez. T, n. 13626/2018, Castorina, Rv. 648676-02) ponendosi nel solco della richiamata giurisprudenza, ha da ultimo evidenziato, sul presupposto per il quale la lettura del dato normativo deve considerare il sistema fiscale complessivo e le ragioni di ordine costituzionale legate alla capacità contributiva ex art. 53 Cost., è applicabile l'imposta prevista dal T.U. n. 346 del 1990 qualora (come nella specie) il trasferimento a favore dell'attuatore faccia emergere la potenziale capacità economica del destinatario (immediato) del trasferimento, in quanto i contraenti hanno voluto il reale trasferimento delle quote e dei relativi diritti al *trustee*, sia pure ai fini della liquidazione e quindi il reale arricchimento del beneficiario. La

Suprema Corte ha pertanto ritenuto corretta l'applicazione dell'imposta nella misura dell'8% prevista dal comma 49, lett. c), del d.l. n. 262 del 2006 che sottopone all'imposta di donazione la costituzione di vincoli di destinazione con beni devoluti a soggetti diversi da quelli previsti nelle lettere a), a bis) e b).

Coerentemente con la natura e l'oggetto del tributo, sono rilevanti i vincoli di destinazione in grado di determinare effetti traslativi in vicende non onerose, collegati al trasferimento di beni e diritti, che realizzano un incremento stabile, misurabile in moneta, di un dato patrimonio con correlato decremento di un altro. Il vincolo di destinazione, in tal caso è idoneo a produrre un effetto traslativo funzionale al (successivo ed eventuale) trasferimento della proprietà dei medesimi beni vincolati a favore di soggetti beneficiari diversi dal soggetto disponente", senza alcun effetto di segregazione del bene. In tal modo, il vincolo di destinazione assume un rilievo autonomo, rispetto alle altre fattispecie assoggettate al tributo, che hanno solo portata destinataria con conseguente effetto di segregazione o separazione del bene, il quale rimane però nel patrimonio del disponente (in tal senso si è espressa Sez. T, n. 21614/2016, Bruschetta, Rv. 641558-01, con riferimento all'istituzione di un *trust* cd. "autodichiarato").

3. L'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 e l'interpretazione dell'atto da registrare.

3.1. La rilevanza del dato interpretativo extratestuale e del collegamento negoziale. La legge di bilancio previsionale per l'anno 2018 (art. 1, comma 87, lett. a), della l. 27 dicembre 2017, n. 205) ha significativamente modificato l'art. 20 del T.U. dell'imposta di registro in tema di "interpretazione degli atti", la cui previgente formulazione (*"L'imposta è applicata secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente"*) trova oggi una più circoscritta definizione normativa.

Ribadito il principio basilare di prevalenza della sostanza sulla forma, il recente intervento legislativo ha ristretto l'oggetto dell'interpretazione al solo atto presentato alla registrazione, ed agli elementi soltanto da quest'ultimo desumibili. Non rilevano quindi più, come espressamente indicato dal legislatore, gli elementi evincibili da atti eventualmente ad esso collegati, così come quelli riferibili ad indici esterni o fonti extratestuali: *"L'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi"*.

La modifica legislativa è intervenuta in una fase di ulteriore consolidamento del già radicato indirizzo giurisprudenziale di legittimità

sull'art. 20 del detto d.P.R. n. 131 del 1986, in base al quale – all'esatto contrario - la qualificazione dell'atto secondo parametri di tipo sostanzialistico, e non nominalistico o formale, comporta la necessaria considerazione anche di elementi esterni all'atto ed, in particolare, di quelli desumibili da atti eventualmente collegati con quello presentato alla registrazione.

I passaggi principali di quest'ultimo orientamento (per il quale v., tra le tante, Sez. T, n.10743/2013, Bruschetta, Rv. 626531-01; Sez. T, n. 6405/2014, Napolitano, Rv. 630589-01; Sez. T, n. 25001/2015, Chindemi, Rv. 637841-01) possono riassumersi nei termini seguenti:

- la natura di 'imposta d'atto' propria dell'imposta di registro (e confermata dall'art.1 T.U.R., secondo cui l'oggetto dell'imposta è costituito appunto dall'atto soggetto a registrazione e da quello che sia volontariamente presentato per la registrazione) non osta alla valorizzazione complessiva di elementi interpretativi esterni e di collegamento negoziale, poiché l' 'atto presentato alla registrazione' non si identifica con l' 'atto-documento', bensì con l'insieme delle previsioni negoziali preordinate, anche mediante collegamento e convergenza finalistica, al perseguimento di una programmata regolazione unitaria degli effetti giuridici derivanti dai vari negozi collegati ('atto-negozio');

- solo la considerazione di elementi meta-testuali e di collegamento negoziale individua e misura l'effettiva capacità contributiva sottesa, ex art. 53 Cost., all'atto presentato alla registrazione, così da demandare all'imposizione di registro la funzione sua propria; che non è più, tanto, quella (primigenia) di tassa corrispettiva del servizio pubblico di archiviazione, conservazione ed attribuzione di data certa all'atto, quanto, ed in massima parte, quella di imposta applicata (con metodo tariffario: fisso o proporzionale) sull'indice di forza economica e di capacità contributiva di cui l'atto presentato alla registrazione è espressione;

- il recupero di elementi negoziali esterni e collegati all'atto presentato alla registrazione risponde all'esigenza di evidenziare, appunto in attuazione della regola di prevalenza della sostanza sulla forma, la causa 'concreta' o 'reale' di tale atto, assunta quale criterio ispiratore di un'attività (quella di qualificazione negoziale volta all'emersione della materia imponibile) che, per sua natura, non può essere lasciata alla discrezionalità delle parti contribuenti; tanto che, a riprova, analoga esigenza non si pone con riguardo alla registrazione di atti di natura non negoziale ma decisionale, come una sentenza o un lodo arbitrale, in ordine ai quali occorre invece fare stretto riferimento al solo contenuto ed ai soli effetti che emergano dalla pronuncia stessa, *“senza possibilità di utilizzare elementi ad*

essa estranei, né di ricercare contenuti diversi da quelli su cui si sia formato il giudicato” (Sez. T, n. 15918/2011, Polichetti, Rv. 618773-01);

- la qualificazione del contratto secondo sostanza, e con riguardo anche agli atti collegati, non comporta violazione degli artt. 23 e 41 Cost., atteso che essa deve ritenersi voluta proprio dalla legge, e non incide sull'autonomia negoziale delle parti né sulla efficacia dei contratti riqualeficati (che restano pienamente validi).

Il convincimento per cui il criterio di qualificazione sostanziale *‘per intrinseco’* dell'atto presentato alla registrazione non confligge con la considerazione dell'eventuale collegamento negoziale (il cui accertamento, anzi, sollecita) ha prodotto una casistica giurisprudenziale vastissima ed eterogenea di qualificazione (ri-qualificazione) giuridica ex art. 20 del detto d.P.R., in virtù della quale, solo per citare qualche esempio più ricorrente:

- è vendita il conferimento di aziende o immobili, anche gravati da mutui ipotecari accollati dalla società conferitaria, collegato alla successiva cessione a terzi delle quote di quest'ultima: tra le altre, **Sez. 6-T, n. 12909/2018, Carbone, Rv. 648641-01** ha rilevato che *“il conferimento societario di un'azienda e la successiva cessione dal conferente a terzi delle quote della società devono essere qualificati come cessione di azienda se il Fisco riconosca nell'operazione complessiva, in base alle circostanze obiettive del caso concreto, la causa unitaria della cessione aziendale”*;

- è vendita la fattispecie di collegamento negoziale tra mutuo ipotecario e conferimento alla società dell'immobile su cui grava l'ipoteca, anche senza una successiva cessione delle quote societarie: **Sez. T, n. 4589/2018, Delli Priscoli, Rv. 647214-01; Sez. T, n. 7637/2018, De Masi, Rv. 647555-01;**

- è cessione di azienda la vendita separata, ma collegata, di tanti beni singolarmente considerati, ma funzionalmente suscettibili di destinazione ed organizzazione produttiva unitaria: Sez. T, n. 1955/2015, Chindemi, Rv. 634166-01; Sez. T, n. 17965/2013, Rv. 628454-01; nonché Sez. T, n. 31069/2017, De Masi, Rv. 649707-01, secondo cui: *“la nozione di cessione d'azienda assunta ai fini dell'imposta di registro induce a riaffermare la centralità dell'elemento funzionale, ossia del legame fra singolo elemento aziendale ed impresa, che conferisce l'attributo aziendale a ciascuno degli elementi che la compone, e che non viene meno nelle cessioni "scomposte" di beni aziendali, con formula cosiddetta "spezzatino" o "a gradini" (steptransactions); per cui soltanto il bene che non può considerarsi funzionale all'esercizio dell'impresa condotto con quell'azienda, e che la volontà delle parti abbia voluto escludere dalla fattispecie negoziale, potrà essere considerato autonomamente, mentre, in caso contrario, l'imposizione non potrà essere frazionata, e la fattispecie negoziale sarà considerata fiscalmente come cessione d'azienda, o di ramo d'azienda, indipendentemente da cosa le parti abbiano scritto in contratto”*; ha osservato Sez. T, n. 21767/2017, Fuochi Tinarelli, Rv.

645463-01, che: *“In ambito tributario, a fini della determinazione dell'imposta applicabile, la qualificazione di un negozio come cessione d'azienda postula una valutazione complessiva dell'operazione economica realizzata, assumendo rilievo preminente la causa reale di essa, alla luce dell'obiettivo economico perseguito e dell'interesse delle parti alle prestazioni”*. Ciò in una fattispecie concreta nella quale è stata ritenuta configurabile un'unitaria cessione d'azienda pur a fronte di distinte cessioni di beni aziendali (cd. ‘spezzatino’); e nonostante che le rimanenze di merci fossero state formalmente escluse dal negozio traslativo, ma in seguito acquistate separatamente dalla medesima cessionaria: in parte direttamente, in parte mediante l'interposizione di una controllata;

- è cessione di azienda sociale la cessione totalitaria delle quote di una società operativa: Sez. 6-T, n. 24594/2015, Cosentino, Rv. 637842-01;

- è vendita di area edificabile la cessione di un terreno con retrostante fabbricato vetusto, collegata alla successiva richiesta, da parte dell'acquirente, di concessione edilizia per la demolizione e la ricostruzione: Sez. T, n. 24799/2014, Bruschetta, Rv. 633553-01;

- è vendita onerosa la rapida successione di finanziamento alla società contribuente, apporto del patrimonio immobiliare di questa ad un fondo comune di investimento immobiliare verso accollo liberatorio del finanziamento in capo alla società di gestione del fondo, attribuzione all'apportante di quote di partecipazione al fondo per ammontare di gran lunga inferiore al valore finanziato, cessione delle quote stesse ad altri partecipanti o investitori: Sez. T, n. 15319/2013, Cappabianca, Rv. 627197-01, in relazione al “caso Tamerice”;

- l'imposta agevolata sostitutiva di quelle di registro, bollo ed ipotecaria sulle operazioni di credito a medio-lungo termine (art. 15 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601) non si applica, non solo quando il contratto di finanziamento contenga una clausola che renda discrezionale il recesso unilaterale della banca prima dei 18 mesi, ma anche quando tale clausola sia contenuta in un contratto di conto corrente con apertura di credito al quale il contratto di finanziamento sia collegato (**Sez. T, n. 6505/2018, Stalla, Rv. 649763-01**).

Unica voce dissonante, nel più recente panorama giurisprudenziale di legittimità in materia, è costituita da Sez. T, n. 2054/2017, D'Isa, Rv. 642530-01, la quale, pur affermando che l'amministrazione finanziaria non è tenuta a conformarsi alla qualificazione giuridica attribuita al contratto dalle parti, ha poi stabilito che essa non può operare la riqualificazione del medesimo - ex art. 20 del TUR - travalicando *“lo schema negoziale tipico in cui l'atto risulta inquadrabile, salva la prova, da parte sua, sia del disegno elusivo sia delle modalità di manipolazione ed alterazione degli schemi negoziali classici”*. Tanto che, in

assenza di prova di intento elusivo e strumentale, la cessione dell'intera partecipazione societaria non può essere riqualficata in termini di cessione aziendale.

Posto che l'attività contrattuale delle parti si concreta nella "*libera scelta di un tipo negoziale invece di un altro*", si è osservato, nella sentenza in esame, che l'articolo 20 attribuisce rilevanza agli effetti 'giuridici' e non 'economici' dell'atto presentato alla registrazione (l'aggettivo 'giuridici' è stato introdotto, a seguito di un vivace dibattito dottrinale, nella previgente disciplina del registro di cui all'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, poi trasfuso nell'art. 20 in esame), là dove andrebbe rimarcata proprio l'autonomia e differenziazione degli effetti 'giuridici' tra cessione della partecipazione societaria e cessione dell'azienda (accostabili sì, ma unicamente quanto ad effetti 'economici'); così giungendosi a confermare la sentenza con la quale la commissione tributaria regionale aveva escluso il collegamento negoziale e la conseguente configurabilità di un'unica cessione di azienda nell'ipotesi di conferimento, da parte della contribuente, di due distinti rami d'azienda in due neo-costituite società; con successiva cessione delle relative partecipazioni ad una terza società.

La posizione così isolatamente espressa non ha però avuto seguito, tanto da escludersi che sia da essa scaturito un vero e proprio contrasto interpretativo interno alla sezione tributaria.

In particolare, Sez. T, n. 11873/2017, De Masi, Rv. 649760-01, ha preso espressamente posizione sui principi richiamati dalla citata Sez. T n. 2054/2017, osservando, in ripristinata continuità con l'orientamento pregresso, che: "*è proprio la formulazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, a consentire il superamento dell'individuato limite all'attività di interpretazione dell'atto consentita all'Amministrazione finanziaria; - l'intento elusivo non è essenziale ai fini qui esaminati; - la proposta lettura della disposizione mal si concilia con il principio costituzionale della capacità contributiva ed ignora la ricordata evoluzione della prestazione patrimoniale tributaria dal regime della tassa a quello dell'imposta*".

Soggiunge, in particolare, la richiamata Sez. T, n. 11873/2017, che: "*l'art. 20, (...) fissa un chiaro criterio il quale comporta che, nell'imposizione del negozio, deve attribuirsi rilievo preminente alla sua causa reale ad alla effettiva regolamentazione degli interessi realmente perseguita dai contraenti. (...) l'esaminata disposizione non richiede l'intento elusivo, che può esserci ma non deve necessariamente esserci, sicché il tema d'indagine non consiste nell'accertare cosa la parti hanno scritto, ma cosa le stesse hanno effettivamente realizzato con il regolamento negoziale, e tanto non discende dal contenuto delle peculiari dichiarazioni delle parti medesime. (...)*"

Con tale pronuncia si è altresì ribadita la pacifica utilizzabilità, anche in materia di imposizione ex art. 20 del T.U.R., degli istituti civilistici generali:

- della 'causa concreta' del contratto (già focalizzata, quale parametro di valutazione della 'validità' del contratto, da Sez. 3, n.

10490/2006, Travaglino, Rv. 592154-01; e successivamente innumerevoli volte ripresa, fino a costituire un criterio generalmente riconosciuto di ‘interpretazione’ del medesimo), qui definita quale sintesi degli interessi perseguiti e *“scopo pratico del negozio inteso, al di là del modello astratto utilizzato, come funzione individuale della singola e specifica negoziazione”*;

- del ‘collegamento negoziale’, definibile nella risultante di un elemento oggettivo di connessione e di un elemento soggettivo di perseguimento di un ‘fine ulteriore’ rispetto a quello raggiungibile dai singoli negozi isolatamente considerati; così da dar vita ad un *“meccanismo attraverso il quale le parti perseguono un risultato economico complesso, che viene realizzato, non attraverso un autonomo e nuovo contratto, ma attraverso una pluralità coordinata di contratti, i quali conservano una loro causa autonoma, anche se ciascuno è concepito, funzionalmente e teleologicamente, come collegato con gli altri, cosicché le vicende che investono un contratto possono ripercuotersi sull'altro. Ciò che vuol dire che, pur conservando una loro causa autonoma, i diversi contratti legati dal loro collegamento funzionale sono finalizzati ad un unico regolamento dei reciproci interessi”* (tra le molte, Sez. 1, n. 20726/2014, Mercolino, Rv. 632438-01).

Ferma la rilevanza del collegamento negoziale – la cui sussistenza in concreto, sotto il profilo tanto soggettivo quanto oggettivo, è demandata all’accertamento del giudice di merito, in quanto ‘questione di fatto’ - la Suprema Corte è stata investita del problema della decorrenza del termine di decadenza dell’amministrazione finanziaria dalla potestà di accertamento ex art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986.

Proprio sul presupposto della unitarietà causale e della circostanza che l’amministrazione finanziaria non avrebbe modo di esercitare la potestà impositiva prima della disamina dell’ultimo segmento della sequenza negoziale programmata, si è stabilito che tale termine di decadenza - individuato in quello triennale ex art.76, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986 – *“decorra dalla data di registrazione dell'ultimo atto dell'unica fattispecie complessa”* (Sez. T, n. 11474/2018, Mondini, Rv. 648021-01; in conformità a Sez. T, n. 25001/2015, Chindemi, Rv. 637841-01).

Per contro, si è affermato (Sez. T, n. 8792/2017, De Masi, Rv. 649759-01) che la qualificazione giuridica degli atti negoziali registrati ai sensi dell’art. 20 T.U.R. *“rientra tra le attribuzioni dell'ufficio territoriale che ha ricevuto l'atto presentato a registrazione”*, sicché - fermo restando il su indicato indirizzo sul diverso problema della decorrenza del termine di decadenza dall’ ‘ultimo’ atto collegato - la competenza territoriale per l’espletamento dell’attività di accertamento va invece riposta nell’ufficio investito, ex art. 9 del d.P.R. n. 131 del 1986, della richiesta di registrazione del ‘primo’ atto. Ciò perché *“il primo degli atti registrati mantiene pur sempre una propria individualità giuridica, in quanto i singoli negozi utilizzati in combinazione strumentale nella fattispecie complessa non assumono una differente rilevanza sul piano causale, cosa che non consente di*

identificare un negozio principale rispetto ad un altro, accessorio o subordinato. Non ha fondamento, quindi, dare prevalenza all'operazione di cessione delle quote societarie sol perché conclusiva della predetta fattispecie complessa (...)".

Del tutto distinta dall'ipotesi, fin qui considerata, di interpretazione-qualificazione dell'atto per effetto di collegamento negoziale sintomatico di causa unitaria, è quella in cui si verificano vari trasferimenti - contenuti in unico atto, a favore di diversi soggetti - del diritto di proprietà o di usufrutto di un unico bene; nel qual caso, si è affermata (Sez. 6-T, n. 15774/2017, Conti, Rv. 644725-01) la ricorrenza di separata ed autonoma imposizione di ciascun trasferimento, ai sensi del primo comma dell'articolo 21 del d.P.R. n. 131 del 1986 ('atti che contengono più disposizioni'); dal momento che: "*in tema d'imposta di registro, il negozio complesso, cui si applica, ai sensi dell'art. 21, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, la sola tassazione della disposizione soggetta al regime più oneroso, è contrassegnato da una causa unica, mentre ricorre il collegamento negoziale laddove distinti negozi, ciascuno soggetto ad un'imposta, confluiscono in una fattispecie complessa pluricausale, della quale ognuno realizza una parte, ma pur sempre in base ad interessi immediati ed autonomamente identificabili*". Con ciò riprendendosi quanto già affermato da Sez. 6-T, n. 22899/2014, Perrino, Rv. 632744-01, in fattispecie di plurime contestuali cessioni di quote di società personali, secondo cui ciascuna cessione "*è soggetta ad imposta ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, poiché non viene in rilievo un negozio complesso, soggetto, ai sensi del secondo comma del citato art. 21, ad un'unica tassazione, ma dei negozi collegati, ognuno dei quali adeguatamente giustificato sotto il profilo causale ed estraneo all'effetto modificativo del contratto sociale, che, ai sensi dell'art. 2252 c.c., sorge in forza del successivo consenso di tutti i soci*".

3.2. Il problema della retroattività dell'art. 1, comma 87, lett. a), della l. n. 205 del 2017 modificativo dell'art. 20 del d.P.R. 131 del 1986. La rilevanza interpretativa del collegamento negoziale mantiene una sua attualità anche dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, così come riformato dalla citata legge di bilancio previsionale per l'anno 2018.

La Corte di cassazione, richiesta dell'applicazione (in via diretta o mediante cassazione con rinvio) dello *jus superveniens*, ha infatti stabilito che, in assenza di una diversa presa di posizione da parte del legislatore la riforma non opera che per il futuro.

Più esattamente, si è affermato che "*in tema di imposta di registro, l'art. 1, comma 87, lett. a), della l. n. 205 del 2017, modificativo dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, con effetto dal 1° gennaio 2018, non ha natura interpretativa, ma innovativa, in quanto introduce limiti all'attività di riqualificazione della fattispecie precedentemente non previsti: ne deriva che tale disposizione non ha efficacia retroattiva e, pertanto, gli atti antecedenti alla data della entrata in vigore della stessa continuano ad*

essere assoggettati all'imposta secondo la disciplina contemplata dal detto art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 nella previgente formulazione” (Sez. T, n. 2007/2018, Zoso, Rv. 646924-01).

Tale conclusione - che si pone in accordo con il carattere normalmente irretroattivo delle disposizioni tributarie, ex art. 3 della l. n. 212 del 2000 (cd. Statuto del contribuente) - è stata fondata sul seguente ragionamento:

- per quanto nella Relazione illustrativa alla legge di bilancio per l'anno 2018 si dica che la nuova formulazione dell'art. 20 del T.U.R. ha funzione 'chiarificatrice' del criterio di individuazione della natura e degli effetti che devono essere presi in considerazione ai fini della registrazione, la scelta del legislatore è stata tuttavia quella di modificare profondamente, non solo la lettera, ma anche la struttura della norma; introducendovi, da un lato, il numero singolare nel richiamo all' "atto presentato" (in luogo degli "atti presentati") alla registrazione, e inserendo espressamente, dall'altro, il limite in base al quale l'interpretazione deve compiersi "sulla base degli elementi desumibili dall'atto medesimo, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi"; si è dunque in presenza non di una semplice rilettura autentica del medesimo testo normativo in precedenza vigente, bensì di un intervento innovativo volto a circoscrivere l'oggetto stesso dell'interpretazione e riqualificazione giuridica dell'atto, mediante l'introduzione di limiti e presupposti prima non contemplati;

- ancorché effettivamente avversato dalla dottrina e da parte della giurisprudenza di merito, l'orientamento volto a valorizzare, nell'attività di qualificazione giuridica, anche gli elementi extratestuali e di collegamento negoziale costituiva *jus receptum* nel formante giurisprudenziale di legittimità consolidatosi negli ultimi anni (fatta eccezione, come detto, per la citata decisione Sez. T, n. 2054/2017, peraltro più volte successivamente disattesa in consapevole ed argomentato dissenso), sicché non può dirsi che l'intervento riformatore si sia posto l'obiettivo, tipico della norma interpretativa, di porre fine ad un dissidio applicativo pregresso; vero è, piuttosto, che il legislatore ha inteso, con ciò, innovare il dato normativo dando ingresso alla posizione dottrinale secondo cui il ricorso al collegamento negoziale (unitamente al criterio della causa 'concreta' ovvero 'reale' del negozio pluri-atto, unitariamente considerato) finirebbe con l'attribuire sviata rilevanza, ex art. 20: a) più alla 'operazione' (nozione consona non al registro, ma all'Iva; imposta che, di norma, prescinde dall'interpretazione testuale, e che si pone con il primo in rapporto di alternatività) che all' 'atto'; b) soprattutto, più al risultato 'economico' che all'effetto 'giuridico' dell'atto stesso (sicché, tassando il collegamento negoziale, in luogo del singolo atto presentato alla registrazione, si verrebbe a determinare una sorta di inammissibile *aliud pro alio* impositivo);

- nemmeno, il carattere meramente interpretativo della disposizione di riforma potrebbe desumersi dalla sopravvenuta esigenza di coordinare l'art. 20 con l'art.10 bis della l. n. 212 del 2000 (introdotto dal d.lgs. n. 128 del 2015); il quale, colmando il *deficit* strutturale della prima disposizione, prende invece espressamente in considerazione la fattispecie di collegamento negoziale, ma ai fini non già della interpretazione dell'atto, bensì dell'emersione di un fenomeno di abuso del diritto e, pertanto, di elusione fiscale (obiettivo estraneo all'articolo 20); sul punto, si è infatti osservato che alla norma della legge di bilancio 2018 *“non si può riconoscere l'effetto interpretativo di quella previgente poiché essa introduce dei limiti all'attività di riqualificazione giuridica della fattispecie che prima non erano previsti, fermo restando che l'amministrazione finanziaria può dimostrare la sussistenza dell'abuso del diritto previsto dall' art. 10 bis della legge 212/2000 (...), il quale, alla lettera a), attribuisce espressamente rilevanza al collegamento negoziale, ma nel solo ambito, appunto, dell'abuso del diritto e non più in quello della mera riqualificazione giuridica”*; sennonché, *“l'orientamento giurisprudenziale prevalente ha escluso la natura antielusiva dell'art. 20 a beneficio di quella della qualificazione giuridica della fattispecie, per il che non si può affermare che la modifica introdotta all'art. 20 d.p.r. 131/86 dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205 abbia natura interpretativa alla luce dell'art. 10 bis della legge 212/2000 poiché tale ultima norma disciplina il diverso ambito dell'abuso del diritto”* (**Sez. T, n. 2007/2018, Zoso, Rv. 646924-01**).

L'indirizzo di non-retroattività della norma riformatrice – qui formatosi su un terreno particolarmente impervio, perché involgente l'interpretazione di una disposizione di legge incidente su altra disposizione di legge avente dichiaratamente ad oggetto il criterio di interpretazione di un atto negoziale - è stato più volte ribadito dalle pronunce successive (v., tra le altre, **Sez. T, n. 7637/2018, De Masi, Rv. 647555-01; Sez. 6-T, n. 8619/2018, Napolitano, Rv. 647729-01**).

Nello stesso solco si pone anche **Sez. T, n. 4407/2018, Delli Priscoli, Rv. 647209-01**, secondo cui: *“in tema d'imposta di registro, l'art. 1, comma 87, lett. a), della l. n. 205 del 2017, che ha modificato l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, non esplica, in mancanza di espressa previsione, effetto retroattivo, in quanto è privo dei connotati della legge interpretativa, poiché, da un lato, introduce limiti all'attività di riqualificazione giuridica della fattispecie in assenza non previsti e, da un altro, non sussisteva sulla portata della disposizione un contrasto giurisprudenziale, sicché la nuova disciplina trova applicazione soltanto per gli atti stipulati successivamente alla data in vigore della stessa, ovvero al 1° gennaio 2018”*. Quest'ultima decisione ha ulteriormente confortato il convincimento in esame, con ampie considerazioni di sistema sulla operatività nell'ordinamento di una regola generale di tendenziale irretroattività della norma civile e di quella tributaria (e ciò anche con richiamo a varie recenti decisioni del giudice delle leggi: Corte Cost. nn. 193/17; 257/17; 23424/17; nonché a CGUE, Grande

Sezione, 6 settembre 2011, in causa C-108/10, § 83, ed a Corte EDU: - Raffineries Greques Stran et Stratis Andreadis c. Grecia, 9 dicembre 1994, § 37-50; Papageorgiou c. Ric.n.rg. 28945 del 2013; - Agrati c. Italia, 8 novembre 2012, §11).

Osserva inoltre la predetta pronuncia che, sul piano degli interessi coinvolti: *“nel caso di specie, anche a voler prescindere, da un lato, come detto, dall'assenza di un'espressa menzione della retroattività del nuovo art. 20 nel corpo della legge e, dall'altro, da un'indagine circa la ragionevolezza della norma, non si riscontrano quegli «adeguati motivi di interesse generale» richiamati dalla Consulta o quelle «ragioni imperative di interesse generale» citate dalla Corte di Strasburgo, elementi ritenuti necessari per sostenere la retroattività della norma; trattandosi anzi di disciplina che, prima facie, non appare certo assecondare gli interessi del Fisco e quindi della collettività in generale”*. Con ciò mostrando di riguardare gli ‘adeguati motivi di interesse generale’, eventualmente giustificanti la retroattività della norma, nell’ottica più della tutela del gettito che dell’esigenza in sé di porre fine ad una pregressa condizione di incertezza interpretativa.

In conclusione, la ravvisata innovatività dell’art. 1, comma 87, lett. a), della l. n. 205 del 2017 determina di fatto – anche se soltanto in via transitoria - un ‘doppio binario’ applicativo dell’art. 20, in ragione della circostanza che l’atto negoziale intervenga prima o dopo la data del 1 gennaio 2018; soltanto in questa seconda evenienza (fatto salvo il ricorso al diverso istituto dell’abuso del diritto, come ora si dirà) è preclusa all’amministrazione finanziaria la riqualificazione dell’atto in forza di elementi extratestuali e di collegamento negoziale.

3.3. Norma di mera qualificazione o antielusiva? Il rapporto tra l’art.20 del d.P.R. n. 131 del 1986 e l’art.10 bis della l. n. 212 del 2000. Si è detto del sopravvenire – con l’art. 10 bis della l. n. 212 del 2000, introdotto dal d.lgs. n. 128 del 2015 (*‘Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente’*, in attuazione della delega di cui alla l. n. 23 del 2014) - di un’ulteriore norma potenzialmente suscettibile di interferire con l’art. 20.

L’art.10 bis, tra l’altro:

- equipara, con riguardo a tutti i tributi (assumendo la prima quale manifestazione economica del secondo), le ipotesi di ‘elusione fiscale’ e di ‘abuso del diritto’;
- ne definisce il contenuto con richiamo a quelle operazioni che, pur nell’ossequio formale delle norme tributarie, siano prive di sostanza economica diversa da quella volta unicamente alla realizzazione di vantaggi fiscali indebiti;
- estende espressamente la fattispecie anche agli atti ed ai contratti che risultino *“tra loro collegati”*;

- introduce determinate procedure e garanzie per il contribuente (contraddittorio preventivo; obbligo di motivazione dell'atto impositivo sui contestati profili di elusione; onere a carico dell'amministrazione finanziaria della prova della condotta abusiva, con accollo al contribuente dell'onere di dimostrare la sussistenza delle ragioni extrafiscali dell'atto; preclusione al rilievo d'ufficio del carattere elusivo dell'atto; possibilità di interpello) completamente estranee all'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986;

- esclude espressamente la rilevanza penale dell'elusione (non considerata vera e propria 'frode', alla legge o ai creditori), fermo restando il suo assoggettamento alle sanzioni amministrative tributarie.

Non è questa la sede per soffermarsi sul (tormentato) processo di affermazione, nell'ordinamento nazionale, di un generale principio antielusivo.

Basterà ricordare che l'esistenza di tale principio è stata fondata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, per i tributi non armonizzati, sui principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività dell'imposizione, oltre che sulla valenza non esaustiva né tassativa, ma puramente esemplificativa, dell'art. 37 bis del d.P.R. n. 600 del 1973 (oggi abrogato). La stessa giurisprudenza di legittimità ne ha disegnato il contenuto, nel senso che esso "*preclude al contribuente il conseguimento di vantaggi fiscali ottenuti mediante l'uso distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, degli strumenti giuridici idonei ad ottenere un'agevolazione o un risparmio di imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quei benefici*" (Sez. U, n. 30055/2008, D'Alessandro, Rv. 605849-01). Ma questo orientamento si poneva a specificazione ed integrazione di un altro indirizzo che, formatosi su fattispecie impositive anteriori all'entrata in vigore (1997) del citato art. 37 bis, individuava anch'esso l'esistenza nell'ordinamento interno di una clausola generale antielusiva, la cui matrice veniva però individuata (anche in materia di imposta dei redditi, come nelle operazioni di cd. *dividend washing*) in fonti non costituzionali, ma comunitarie; e la cui violazione comportava la nullità dei negozi collegati per difetto di causa, in quanto finalizzati a null'altro che alla realizzazione dell'abuso fiscale (a partire da Sez. T, n. 20398/2005, Altieri, Rv. 584630-01; dirimente, quanto ai tributi armonizzati, è la nota sentenza CGUE 21 febbraio 2006 in C - 255/02, *Halifax*).

Tornando alla questione più specificamente in esame, la Corte di cassazione ha talvolta affermato che anche l'articolo 20 T.U.R. dovrebbe trovare applicazione alla luce di questo principio generale antielusivo, fungendo anzi - nell'ambito dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale - quale vera e propria 'norma antiabuso'; è per questo che - si è osservato - "*l'autonomia contrattuale e la rilevanza degli effetti giuridici dei singoli negozi restano necessariamente circoscritti alla regolamentazione formale degli interessi delle parti, perché*

altrimenti finirebbero per sovvertire i detti criteri impositivi” (cfr., tra le molte, Sez. T, n. 11457/2005, D’Alonzo, Rv. 583293-01; Sez. T, n. 17965/2013, Iofrida, Rv. 627610-01).

Tuttavia, l’indirizzo più recente ha definitivamente abbandonato questo approccio, concludendo nell’opposto senso della indifferenza dell’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 all’abuso del diritto ed alla elusione fiscale.

Sono infatti ormai ricorrenti le affermazioni di segno fermamente contrario, secondo le quali il fatto che la norma in questione attribuisca preminente rilievo alla ‘intrinseca natura’ ed agli ‘effetti giuridici’ dell’atto, rispetto al suo ‘titolo’ ed alla sua ‘forma apparente’, non presuppone necessariamente che l’operazione oggetto di riqualificazione abbia carattere elusivo, men che meno evasivo o fraudolento (tra le altre: Sez. T, n.18454/2016, Meloni, Rv. 640974-01; Sez. 6-T, n. 24594/2015, Cosentino, Rv. 636842-01); con la conseguenza, tra il resto, che “*non grava sull’Amministrazione l’onere di provare i presupposti dell’abuso del diritto, atteso che i termini giuridici della questione sono già tutti desumibili dal criterio ermeneutico di cui all’articolo 20*” (Sez. T, n. 3481/2014, Terrusi, Rv. 630075-01).

Ben si comprende, allora, come l’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 – depurato da qualsiasi connotato di non genuinità dell’atto - neppure abbia a che fare “*con l’istituto della simulazione, atteso che la riqualificazione in parola avviene anche se le parti hanno realmente voluto quel negozio o quel dato collegamento negoziale, e ciò perché quello che conta sono gli effetti oggettivamente prodottisi*” (**Sez. T, n. 5748/2018, De Masi, Rv. 649762-01**).

Quest’ultimo orientamento è stato ribadito, sempre nel periodo preso in esame dalla presente rassegna, anche da **Sez. T, n. 13610/2018, Mondini, Rv. 649708-01**, la quale ha confermato che - proprio per difetto di carattere e funzione antielusiva - all’attività di qualificazione dell’atto, ex art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, non sono applicabili le menzionate garanzie sostanziali e procedurali invece previste, per la contestazione dell’abuso del diritto, dall’ articolo 10 bis cit.: “*i motivi di ricorso incidentale sono infondati, in quanto si basano sull’assunto per cui la commissione avrebbe dovuto rilevare la mancata applicazione, da parte della amministrazione finanziaria, delle garanzie di contraddittorio endoprocedimentale di cui all’art. 37 bis del d.P.R. n. 600 del 1973 (oggi art. 10-bis della l. n. 212 del 2000); assunto che è errato essendosi, nel caso di specie, fatto applicazione, da parte del Fisco, dell’art.20 del d.P.R. n. 131 del 1986, che detta una regola interpretativa e non antielusiva, il cui impiego non è condizionato al rispetto delle suddette garanzie*”.

Inoltre, secondo Sez. T, n. 6758/2017, Carbone, Rv. 643595-01, “*in tema di imposta di registro, l’applicazione dell’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, che detta una regola interpretativa e non antielusiva, non è soggetta al contraddittorio endoprocedimentale previsto per l’utilizzazione delle disposizioni antielusive (art. 37-bis del d.P.R. n. 600 del 1973, oggi art. 10-bis della l. n. 212 del 2000), traducendosi nella*

qualificazione oggettiva degli atti secondo la causa concreta dell'operazione negoziale complessiva, a prescindere dall'eventuale disegno o intento elusivo delle parti; sicché il conferimento societario di un'azienda e la successiva cessione dal conferente a terzi delle quote della società devono essere qualificati come cessione di azienda se il Fisco riconosca nell'operazione complessiva - in base alle circostanze obiettive del caso concreto - la causa unitaria della cessione aziendale, senza la necessità di dimostrare un disegno elusivo del contribuente”.

Analogamente, ha stabilito **Sez. 6-T, n. 8619/2018, Napolitano, Rv. 647729-01**, che: *“come affermato dalla giurisprudenza largamente prevalente di questa Corte, in tema d'imposta di registro, l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 attribuisce preminente rilievo all'intrinseca natura ed agli effetti giuridici dell'atto rispetto al suo titolo ed alla sua forma apparente (cfr., ex multis, Cass. Sez. T, 24 novembre 2017, n. 28064; Cass. Sez. T, 12 maggio 2017, n. 11873; Cass., Sez. 6-T, ord. 2 dicembre 2015, n. 24594; Cass., Sez. T, 28 giugno 2013, n. 16345), sicché l'Amministrazione finanziaria può riqualificare come cessione di azienda la cessione totalitaria delle quote di una società, senza essere tenuta a provare l'intento elusivo delle parti; dalla natura di regola interpretativa e non antielusiva dell'art. 20 del d.P.R. n. 131/1986 (cd. TUR), scaturendo quindi la conseguenza che la sua applicazione, contrariamente a quanto affermato dall'impugnata pronuncia, non è soggetta al contraddittorio endoprocedimentale previsto per l'utilizzazione delle disposizioni antielusive, quale appunto l'art. 37 bis, comma 4, del d.P.R. n. 600/1973, vigente al tempo dell'emanazione dell'atto impugnato (...)”.*

Può dunque ritenersi che l'inclusione in sede dedicata (art.10 bis della l. n. 212 del 2000) della fattispecie di collegamento negoziale ‘abusivo’ apporti argomenti decisivi a favore di quest’ultimo orientamento; nel senso, vale a dire, della natura meramente qualificatoria - e non antielusiva - dell’art. 20.

Con la conseguenza che lo stesso collegamento negoziale, espunto per legge dall’attività qualificatoria, può risultare invece ancora sensibile qualora sia dall’amministrazione finanziaria contestato *sub specie* di abuso del diritto ex art.10 bis. Nel qual caso, però, soccorrono - a favore del contribuente - tutte le indicate garanzie sostanziali e procedurali non invocabili in sede di contestazione di mera riqualificazione giuridica dell’atto (sulla insussistenza, per i tributi non armonizzati, di un obbligo generale di contraddittorio endoprocedimentale, ci si limita a rinviare a Sez. U, n. 24823/2015, Cappabianca, Rv. 637604-01).

La circostanza che il nuovo art. 10 bis della l. n. 212 del 2000 trovi fondamento e limite in una fattispecie di tipo abusivo (che si pone in antitesi al legittimo risparmio d’imposta di cui all’art.10 bis, comma 4, del cd. Statuto del contribuente secondo cui: *“Resta ferma la liberta' di scelta del contribuente tra regimi opzionali diversi offerti dalla legge e tra operazioni comportanti un diverso carico fiscale”*), in una con la funzione strettamente interpretativa del negozio invece attribuibile all’art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, dimostra come il concorso

tra le due norme sia, come detto, appunto soltanto apparente e di coordinamento sistematico.

3.4. Peculiarità ed autonomia dell'interpretazione negoziale in materia tributaria. Restituito l'art. 20 del T.U.R. all'ambito della qualificazione giuridica del 'singolo' atto presentato alla registrazione, non vi sono ragioni perché non continui a trovare applicazione – seppure in questo diminuito spazio – l'ormai pacifico indirizzo generale di legittimità in materia di interpretazione negoziale così brevemente riassumibile:

- la 'questione interpretativa' ha natura prettamente fattuale, con conseguente insindacabilità in sede di legittimità, se adeguatamente motivato, di quanto sul punto deciso dal giudice di merito; osserva, tra le altre, Sez. I, n. 29111/2017, Falabella, Rv. 646340-01, che: *“in tema di interpretazione del contratto, il procedimento di qualificazione giuridica consta di due fasi, delle quali la prima, consistente nella ricerca e nella individuazione della comune volontà dei contraenti, è un tipico accertamento di fatto riservato al giudice di merito, sindacabile in sede di legittimità solo per vizi di motivazione in relazione ai canoni di ermeneutica contrattuale di cui agli artt. 1362 e ss. c.c., mentre la seconda, concernente l'inquadramento della comune volontà nello schema legale corrispondente, risolvendosi nell'applicazione di norme giuridiche, può formare oggetto di verifica e riscontro in sede di legittimità sia per quanto attiene alla descrizione del modello tipico della fattispecie legale, sia per quanto riguarda la rilevanza qualificante degli elementi di fatto così come accertati, sia infine con riferimento alla individuazione delle implicazioni effettuali conseguenti alla sussistenza della fattispecie concreta nel paradigma normativo”*;

- è onere del ricorrente per cassazione indicare, nella veste del vizio di applicazione normativa ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., gli specifici criteri ermeneutici legali che si assumono violati; si riafferma in Sez. I, n. 27136/2017, Di Marzio P., Rv. 646063-02, che: *“in tema di ermeneutica contrattuale, l'accertamento della volontà delle parti in relazione al contenuto del negozio si traduce in una indagine di fatto, affidata al giudice di merito e censurabile in sede di legittimità solo nell'ipotesi di violazione dei canoni legali d'interpretazione contrattuale di cui agli artt. 1362 e seguenti c.c. Ne consegue che il ricorrente per cassazione deve non solo fare esplicito riferimento alle regole legali d'interpretazione mediante specifica indicazione delle norme asseritamente violate ed ai principi in esse contenuti, ma è tenuto, altresì, a precisare in quale modo e con quali considerazioni il giudice del merito si sia discostato dai richiamati canoni legali”*;

- è precluso al ricorrente per cassazione lamentare che, in presenza di più interpretazioni parimenti plausibili, il giudice di merito (il cui errore deve concretarsi, per essere rilevante, in un vizio di attività e non di risultato) abbia attribuito preferenza all'una piuttosto che all'altra; ribadisce, tra le altre, Sez. 3, n. 28319/2017, Olivieri, Rv. 646649-01, che *“la parte che, con il ricorso per cassazione, intenda denunciare un errore di diritto o un vizio di*

ragionamento nell'interpretazione di una clausola contrattuale, non può limitarsi a richiamare le regole di cui agli artt. 1362 e ss. c.c., avendo invece l'onere di specificare i canoni che in concreto assuma violati, ed in particolare il punto ed il modo in cui il giudice del merito si sia dagli stessi discostato, non potendo le censure risolversi nella mera contrapposizione tra l'interpretazione del ricorrente e quella accolta nella sentenza impugnata, poiché quest'ultima non deve essere l'unica astrattamente possibile ma solo una delle plausibili interpretazioni, sicché, quando di una clausola contrattuale sono possibili due o più interpretazioni, non è consentito, alla parte che aveva proposto l'interpretazione poi disattesa dal giudice di merito, dolersi in sede di legittimità del fatto che fosse stata privilegiata l'altra?

E tuttavia, la specificità della materia tributaria e gli ampi margini di autonomia che il diritto tributario assume rispetto al diritto civile - in ragione del carattere pubblicistico ed indisponibile dell'obbligazione d'imposta - inducono la giurisprudenza a collocare i canoni generali di ermeneutica negoziale di cui agli artt.1362 ss. c.c. (pure sicuramente utilizzabili) in una luce del tutto peculiare.

Basti considerare che:

- l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 opera nell'ambito di un tributo il quale, come quello di registro, sollecita l'esatta individuazione, più che di un determinato 'tipo' contrattuale, di una più ampia e non autodeterminata 'famiglia' di effetti giuridici, tra quelli descritti nella tariffa allegata al TUR;

- il problema dell'interpretazione negoziale si pone, ex art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, non già tra le parti contraenti (come di norma accade nell'applicazione dei canoni codicistici), bensì nei confronti di un soggetto terzo quale è il Fisco; al quale, del resto, è eccezionalmente consentito di 'disconoscere', appunto all'esito di un'attività ufficiosa di mera qualificazione, gli effetti di un negozio, senza dover a tal fine esperire con azione revocatoria o di simulazione (si veda, in proposito, anche l'art.10 bis, comma 1, del cd. Statuto del contribuente, in base al quale le operazioni elusive "*non sono opponibili all'amministrazione finanziaria, che ne disconosce i vantaggi determinando i tributi sulla base delle norme e dei principi elusi e tenuto conto di quanto versato dal contribuente per effetto di dette operazioni*");

- i criteri interpretativi di cui agli articoli 1362 ss. c.c. sono tutti preordinati ad indagare la "*comune intenzione delle parti*"; vale a dire, un elemento tanto essenziale nell'ambito dell'autonomia negoziale, quanto non dirimente in materia di imposizione fiscale, nella quale, pur non potendosi prescindere del tutto dall'interpretazione della volontà negoziale secondo i canoni comuni, va data preminenza, sul piano della realtà oggettivizzata, all'emersione di ricchezza imponibile (Sez. T, n. 23584/2012, Cirillo E., Rv. 624743-01);

- lo scostamento della interpretazione negoziale 'fiscalmente orientata' dai riferimenti privatistici fondamentali della 'volontà' e della

‘dichiarazione’ trova giustificazione nell’attuazione del principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost., così che “*ciò che importa non è dunque cosa le parti hanno scritto, e nemmeno ciò che hanno voluto, ma cosa esse hanno effettivamente ed obiettivamente realizzato con il regolamento negoziale adottato*”; e ciò “*anche indipendentemente dal contenuto delle dichiarazioni rese*” (Sez. T, n. 2009/2018 cit.).

4. Agevolazione cd. prima casa. Come è noto, per agevolazioni prima casa si intendono una serie di agevolazioni fiscali finalizzate a favorire l’acquisto di immobili da destinare ad abitazione principale del contribuente. Dal beneficio, concesso in presenza di alcuni requisiti previsti dalla legge, consegue una riduzione sia dell’imposta di registro, se si acquista da un privato, sia dell’IVA, se si acquista da un’impresa. Inoltre non sono dovuti imposta di bollo, tributi speciali catastali e tasse ipotecarie sugli atti assoggettati all’imposta di registro e quelli necessari per effettuare gli adempimenti presso il catasto e i registri immobiliari.

Secondo la disciplina attualmente vigente queste agevolazioni interessano chi acquista un’abitazione principale ed, in generale, si applicano quando: a) il fabbricato che si acquista appartiene a determinate categorie catastali: A/2 (abitazioni di tipo civile); A/3 (abitazioni di tipo economico); A/4 (abitazioni di tipo popolare); A/5 (abitazioni di tipo ultra popolare); A/6 (abitazioni di tipo rurale); A/7 (abitazioni in villini); A/11 (abitazioni e alloggi tipici dei luoghi). Le agevolazioni prima casa non sono ammesse, invece, per l’acquisto di un’abitazione appartenente alle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (abitazioni in ville) e A/9 (castelli e palazzi di eminenti pregi artistici e storici); b) il fabbricato si trova nel comune in cui l’acquirente ha (o intende stabilire) la residenza o lavora; c) l’acquirente rispetta determinati requisiti (non essere titolare di un altro immobile nello stesso comune e non essere titolare su tutto il territorio nazionale di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione o nuda proprietà, su un altro immobile acquistato, anche dal coniuge, usufruendo delle agevolazioni per l’acquisto della prima casa).

Inoltre occorre considerare che dal 1 gennaio 2016 i benefici fiscali sono riconosciuti anche all’acquirente già proprietario di un immobile acquistato con le agevolazioni, purché detto immobile sia venduto entro un anno dal nuovo acquisto.

A seconda del soggetto che realizza la vendita, l’agevolazione e la sua misura acquistano dei caratteri specifici. In particolare, se il venditore è un privato o un’impresa che vende in regime di esenzione IVA, le imposte da versare con i benefici “prima casa” sono: imposta di registro proporzionale nella misura del 2% (invece che del 9%); imposta ipotecaria fissa di 50 euro; imposta catastale fissa di 50 euro.

Se, invece, si acquista da un'impresa, con vendita soggetta a Iva, le imposte da versare con i benefici "prima casa" sono: Iva ridotta al 4% (invece che del 10%), imposta di registro fissa di 200 euro; imposta ipotecaria fissa di 200 euro; imposta catastale fissa di 200 euro.

Nella valutazione della concessione del beneficio fiscale cd. "prima casa" la Suprema Corte ha affrontato in diverse pronunce l'insieme dei presupposti e requisiti legittimanti lo stesso nelle sue differenti declinazioni. La materia si caratterizza per una vivacità di confronto giurisprudenziale, anche in considerazione della disciplina che nel tempo ha inciso tale beneficio, che ha connotato in modo progressivamente sempre più oggettivo i presupposti legittimanti.

L'analisi evidenzierà in particolare le più recenti decisioni su alcuni punti significativi relativi all'interpretazione degli elementi caratterizzanti tale beneficio, ma ovviamente, proprio in considerazione della molteplicità delle questioni che si sono poste nel tempo non potrà non tener conto anche delle elaborazioni interpretative che si sono nel tempo proposte su questo argomento.

4.1. Il requisito della residenza. Uno dei requisiti legittimanti per accedere all'agevolazione cd. prima casa è rappresentato, come sopra evidenziato, dalla circostanza che il fabbricato si trovi nel Comune in cui l'acquirente ha (o intende stabilire) la residenza o lavora la quale deve essere specificamente verificata e, al momento dell'atto di acquisto, il contribuente si deve impegnare al trasferimento della residenza in un termine preciso (18 mesi) o deve allegare esplicitamente documentazione che attesti lo svolgimento di attività lavorativa nel comune ove è posto l'immobile acquistato.

Si è di recente affrontato, da parte della Corte di cassazione, il tema dell'alternatività tra dichiarazione di trasferimento di residenza o di svolgimento di attività lavorativa, nonché circa i tempi e i modi per far valere questi due requisiti legittimanti. In particolare, **Sez. 6-T, n. 6501/208, Balsamo, Rv. 647489 – 01**, ha esaminato la questione dell'impugnazione da parte del contribuente dell'avviso di liquidazione dell'imposta ed irrogazione di sanzioni conseguente alla decadenza dei benefici "prima casa" a causa del mancato trasferimento da parte dello stesso della residenza nel Comune dove è situato l'immobile acquistato nel termine previsto di 18 mesi, come invece dichiarato in sede di acquisto.

Il contribuente aveva sostenuto di avere comunque diritto al beneficio, ai sensi dell'art. 1 della tariffa, parte prima, nota II bis, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, per avere provato il presupposto alternativo dello svolgimento di attività lavorativa nel comune dove era collocato il fabbricato acquistato.

Tale requisito legittimante non era però stato allegato *ab origine*, ma soltanto *a posteriori* ed a distanza di molto tempo dalla conclusione dell'acquisto, ossia, in concreto, a seguito dell'irrogazione delle sanzioni.

La Corte di cassazione, decidendo il ricorso, ha affermato che, ove il contribuente abbia prospettato nel contesto dell'atto di acquisto a fondamento della richiesta di applicazione del beneficio prima casa l'impegno a trasferire la propria residenza nel Comune nel quale è situato l'immobile, tale requisito "non può essere surrogato *a posteriori* mediante la dimostrazione dell'esistenza di un altro presupposto tra quelli analogamente previsti, perché con questi ultimi manifestamente confligge".

In sostanza si sottolinea come ciò che rileva per la fruizione del beneficio è che la dichiarazione relativa allo svolgimento dell'attività lavorativa nel comune in cui è situato l'immobile sia effettuata davanti al notaio al momento dell'acquisto, non potendo tale requisito non solo essere allegato, ma anche indagato (se non con consistenti difficoltà) *a posteriori*.

Proprio la natura (inizialmente) provvisoria della concessione del beneficio implica la necessità che l'Amministrazione finanziaria sia posta in condizione di verificare la sussistenza dei presupposti applicativi (residenza o sede di lavoro), se ed in quanto questi siano stati dedotti nell'atto prima della sua sottoposizione a registrazione e non già in epoca successiva, così introducendo elementi di inammissibile incertezza nel procedimento di imposizione.

Pertanto deve escludersi che la medesima agevolazione, originariamente invocata e provvisoriamente concessa in ragione della dichiarata esistenza di uno dei suoi specifici presupposti, possa poi essere recuperata o ugualmente fruita in ragione di un differente presupposto, allegato *a posteriori* e solo a fronte dell'effettivo accertamento dell'inesistenza di quello originariamente dichiarato nell'atto di acquisto.

Ne consegue che, in tema di agevolazioni prima casa, ove il contribuente si sia limitato ad indicare nell'atto di acquisto come esclusivo presupposto di legittimazione l'assunzione dell'obbligo al trasferimento della residenza nel termine previsto per legge, senza alcuna menzione del requisito alternativo del luogo di lavoro, tale circostanza non può assumere alcuna rilevanza *a posteriori* nel caso in cui il trasferimento di residenza non venga effettuato nel termine previsto, con conseguente decadenza dal beneficio predetto.

4.1.1. Mancato trasferimento della residenza entro il termine normativamente previsto: casistica. Nel periodo in esame, **Sez. 6-T, n. 16604/2018, Luciotti, Rv. 649211-01**, ha ribadito l'indirizzo consolidato sulla questione dell'acquisto di un bene in comunione con il coniuge relazione al requisito del trasferimento della residenza. Il ricorrente

impugnava un avviso di liquidazione di maggiore imposta IVA a seguito di revoca dei benefici fiscali connessi all'acquisto della prima casa per non avere ivi trasferito la propria residenza nel termine di decadenza di diciotto mesi dalla stipula dell'atto di compravendita. La Corte di legittimità ha accolto il ricorso ed ha cassato decidendo nel merito affermando il principio in virtù del quale il requisito della residenza deve essere riferito alla famiglia, nel senso che ciò che rileva è che l'immobile sia destinato a residenza familiare e non la circostanza che uno dei coniugi in comunione legale dei beni non abbia la residenza anagrafica nel comune nel quale è situato l'immobile, e ciò sia in caso di bene oggetto della comunione sia in caso di acquisto separato, che di acquisto congiunto del bene stesso.

Peraltro, come precisato da Sez. T, n. 13335/2016, Zoso, Rv. 640345-01, il requisito da accertare per verificare il diritto all'agevolazione è l'effettiva destinazione dell'immobile acquistato a luogo di coabitazione familiare.

Inoltre, ai fini del godimento delle agevolazioni cd. "prima casa" da parte di un soggetto coniugato in regime di comunione legale dei beni, la dichiarazione di cui all'art. 1, nota II bis, lett. b) e c), della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, deve essere resa da entrambi i coniugi, anche quello non intervenuto nell'atto (**Sez. 6-T, n. 14326/2018, Lucioti, Rv. 648871-01**).

Nondimeno, la cessione di un immobile di proprietà di coniugi in regime di comunione legale dei beni e utilizzato per l'esercizio dell'impresa individuale di uno di essi è soggetta ad IVA, atteso che tale soggezione è assorbente rispetto a quella ad imposta di registro, in quanto, dal punto di vista tributario, la cessione non è un atto plurimo avente ad oggetto singole quote di comune proprietà valutabili separatamente in dipendenza della natura dei soggetti proprietari, ma un atto unitario, rilevante oggettivamente come atto d'impresa (**Sez. T, n. 3557/2018, Stalla, Rv. 647208-01**).

Per altro verso, occorre considerare la rilevanza, rispetto alla decadenza dal beneficio, di cause di forza maggiore che abbiano impedito il trasferimento della residenza nel Comune dove è situato l'immobile.

Secondo **Sez. 6 -T, n.1588/2018, La Torre, Rv. 647101 - 01**, l'agevolazione può essere mantenuta, in caso di omesso trasferimento della residenza nel comune dove è ubicato l'immobile nel termine previsto per legge, nell'ipotesi in cui ricorra una causa sopravvenuta di forza maggiore, ovvero in presenza di impedimenti non imputabili alla parte obbligata al trasferimento, inevitabili ed imprevedibili, non potendosi peraltro considerare tale il ritardo correlato al mancato rilascio del certificato di agibilità dell'immobile.

In particolare la decisione afferma come la norma richieda il trasferimento del soggetto avente diritto all'agevolazione nel comune ove è

ubicato l'immobile, e non che l'immobile venga adibito a propria abitazione, sicché il requisito avrebbe potuto essere rispettato semplicemente con un trasferimento di residenza nel comune ove è ubicato il bene e non necessariamente nel bene acquistato.

La questione è stata sempre molto dibattuta e spesso decisa in termini dissonanti nella giurisprudenza della Suprema Corte.

Sotto un primo profilo, occorre ricordare, in particolare, Sez. 6-T, n. 864/2016, Cosentino, Rv. 638367-01, per la quale la forza maggiore idonea ad impedire la decadenza dell'acquirente che non abbia trasferito la propria residenza nel comune nel quale è situato l'immobile nel termine di diciotto mesi dall'acquisto può anche riferirsi al mancato compimento di lavori o all'omesso rilascio di titoli abilitativi, purché ricorra la non imputabilità al contribuente del comportamento ostantivo e la necessità ed imprevedibilità dello stesso. Questa decisione si pone, pertanto, in sostanziale contrasto con l'ordinanza citata in precedenza, considerato che anche il mancato rilascio del certificato di agibilità sembra poter essere considerato, secondo questa decisione, un fatto del tutto non imputabile al contribuente.

Un'impostazione radicalmente diversa è fatta propria da Sez. T, n. 2616/2016, Perrino, Rv. 639233-01, che afferma come il trasferimento della residenza nel termine previsto costituisca un onere conformativo del potere dell'acquirente, il cui esercizio deve avvenire a pena di decadenza nel termine indicato, sicché ai fini del relativo decorso nessuna rilevanza può essere attribuita ad eventi sopravvenuti, anche non imputabili al contribuente (come, nella specie, il sopravvenuto fallimento della società costruttrice dell'immobile). In motivazione la Corte di legittimità evidenzia la natura cogente del termine previsto nell'art. 1, nota II bis della Tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986 e – richiamato l'orientamento della Corte di cassazione che ammette la configurabilità di esimenti dal rispetto di esso (che identifica con la forza maggiore o con il cd. *factum principis*) e la configurazione dell'impegno a trasferire la residenza come un obbligo del contribuente nei confronti del fisco, l'adempimento del quale può risentire di ostacoli, destinati ad acquisire effetto esimente se contrassegnati dalla non imputabilità alla parte obbligata e dall'inevitabilità e dall'imprevedibilità – contesta le precedenti impostazioni relative all'incidenza della forza maggiore sull'impegno a trasferire la residenza configurato come obbligo.

La Corte di legittimità afferma che la costruzione che accredita, invece, la rilevanza della forza maggiore sul corso del termine fissato per il trasferimento di residenza non è adeguata alla fattispecie. Quindi il conseguimento dell'agevolazione fiscale, o meglio la conservazione di essa, non scaturisce dall'adempimento di un obbligo del contribuente nei confronti del fisco, in quanto il fisco non è affatto titolare di una corrispondente e correlata situazione di diritto soggettivo.

È il contribuente ad essere titolare di una situazione giuridica attiva, che è il potere di produrre, mediante l'attività in questione (cioè il trasferimento di residenza), che assume la configurazione di onere, l'impedimento di un effetto giuridico svantaggioso, ossia il venir meno del presupposto dell'agevolazione. Al cospetto di tale potere, il fisco non può che subirne l'esercizio, né dovrà cooperare, come avviene allorquando si realizzano diritti, quando la controparte si trova in una situazione di dovere. Evidenzia ancora la Suprema Corte che quando l'ordinamento, come nel caso in esame, limita nel tempo la possibilità del soggetto di produrre un effetto giuridico a sé favorevole, o d'impedirne uno a sé sfavorevole, mediante l'esercizio di un potere, la mancata produzione dell'effetto scaturente dall'omesso compimento dell'atto entro il termine fissato si presenta come estinzione del potere, ossia come decadenza. La decadenza ha dimensione oggettiva: il potere, avendo l'atto come forma di esercizio, non può che esercitarsi in un momento puntuale di tempo.

Un'impostazione del tutto diversa, quindi, da quella in precedenza adottata dalla Corte di cassazione, che configura l'impegno al trasferimento della residenza come obbligo, per affermare al contrario la ricorrenza di un onere e dunque di un potere del contribuente da esercitare a pena di decadenza nel termine previsto, con la conseguenza che, superato il momento indicato dal legislatore per l'esercizio del potere, questo non può più prevalere sui contrapposti interessi, pubblici o privati, per evitare che la possibilità di modificazione giuridica sia illimitata nel tempo al fine di garantire la certezza nel trattamento delle situazioni. La Corte di legittimità richiama, quindi, la previsione di cui all'art. 2694 c.c. ed afferma come, in relazione alla disciplina introdotta in materia, nessuna rilevanza possa essere attribuita ai fini del decorso del termine agli impedimenti sopravvenuti. La Suprema Corte giustifica tale conclusione richiamando la finalità della disciplina agevolativa e la necessità che, in attuazione di scopi antielusivi, il beneficio fiscale debba essere ancorato ad un dato specifico, certificativo della situazione di fatto enunciata nell'atto di acquisto, mentre è da escludersi la finalità sanzionatoria quanto alla condotta dell'acquirente dell'immobile in relazione al venir meno del regime agevolativo, ricorrendo invece una sopravvenuta mancanza di causa del beneficio invocato. Conclude, quindi, chiarendo che, in definitiva, non è configurabile l'esimente dal rispetto del termine perentorio di diciotto mesi fissato, a pena di decadenza, dal legislatore per il trasferimento della residenza, ai fini della conservazione dell'agevolazione fiscale fruita al momento della tassazione del contratto di compravendita della prima casa, con conseguente irrilevanza dell'impedimento di fatto rappresentato dal contribuente.

Si pone in contrasto con detta posizione, Sez. T, n. 8351/2016, Stalla, Rv. 639764-01, secondo la quale in tema di benefici fiscali per l'acquisto della

“prima casa”, la causa di forza maggiore, idonea ad impedire la decadenza dell’acquirente che non abbia trasferito la propria residenza nel comune ove è situato l’immobile entro diciotto mesi dall’acquisto, pur potendo riferirsi alla inutilizzabilità dello stesso per sopravvenuti lavori di manutenzione straordinaria deliberati dal condominio successivamente alla data di acquisto, deve tuttavia essere caratterizzata dai requisiti della non imputabilità al contribuente, della necessità e della imprevedibilità ed in tal senso spetta al giudice considerare con valutazione in concreto, a fronte della ricorrenza dell’obbligo del contribuente al trasferimento di residenza al fine dell’ottenimento del beneficio fiscale, l’eventuale rilevanza di cause esimenti della responsabilità per inadempimento quale la forza maggiore. La Corte di cassazione aderisce al principio consolidato, secondo cui, in materia di agevolazioni per la prima casa, il trasferimento della residenza nel comune di ubicazione dell’immobile costituisce un vero e proprio obbligo di *facere* del contribuente a fronte dell’ottenimento del beneficio fiscale da parte dell’ordinamento, sicché, come avviene appunto nell’ambito obbligatorio, anche nella materia in esame deve, fatta ovviamente salva la valutazione della fattispecie concreta, attribuirsi generale rilevanza alle cause esimenti della responsabilità per inadempimento; quali sono la forza maggiore, con adozione della nozione comune di forza maggiore, da individuare in un evento che si caratterizza per la sua imprevedibilità, inevitabilità e cogente in modo da sovrastare precludendone obiettivamente la realizzazione, la volontà dell’acquirente al trasferimento della residenza.

Analizzando la diversa impostazione della citata Sez. T, n. 2616/2016, la Suprema Corte rileva che analoga conclusione varrebbe comunque anche a fronte della qualificazione del comportamento del contribuente in termini di onere, e non come obbligo di prestazione. Posto che anche in tal caso la forza maggiore, pur non incidendo su un vero e proprio adempimento, si porrebbe comunque quale evento impeditivo – non imputabile – dell’attuazione della volontà dell’onerato; e, con ciò, dell’integrazione della situazione fattuale alla quale l’ordinamento ricollega l’agevolazione.

Occorre, dunque, al fine di una corretta considerazione dei presupposti di legge, dare ingresso alla valutazione in concreto della fattispecie (possibilità che, ad esempio, l’esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria dell’immobile acquistato come prima casa integrasse in effetti una causa di forza maggiore legittimante il permanere dei benefici fiscali). La Suprema Corte conclude evidenziando che la ricorrenza di un caso di forza maggiore non può poi portare alla possibilità per il contribuente di acquisire comunque la residenza in altro immobile nel comune in cui si è acquistata la prima casa in applicazione di un’interpretazione razionale e sistematica delle agevolazioni in questione, il

che induce a correlare la causa di forza maggiore all'impossibilità obiettiva di trasferire la residenza, non in qualsiasi altro immobile sito nel comune di destinazione, bensì proprio nel medesimo immobile acquistato con il beneficio; venendo quest'ultimo accordato sul presupposto che l'acquirente si impegni ad andare ad abitare, come prima casa, nell'immobile in questione e non in qualsivoglia altro purché sito nello stesso comune", allineandosi dunque a quanto già evidenziato da Sez. T, n. 864/2016, cit.

Prendendo atto del contrasto tra le diverse impostazioni citate ed affermando un principio diverso rispetto a quello richiamato in materia di trasferimento della residenza, Sez. T, n. 13148/2016, Bruschetta, Rv. 640159-01, ha ritenuto che, in tema di benefici l'agevolazione può essere mantenuta in relazione ad eventi sopravvenuti, imprevedibili e non imputabili al contribuente, precisando tuttavia come non si possa ritenere causa di forza maggiore la mancata ultimazione dei lavori di ristrutturazione, considerato che elemento costitutivo della fattispecie è il trasferimento della residenza nel comune e non nella prima casa intesa come specifico immobile destinatario della agevolazione. Nello stesso senso si pone Sez. T, n. 13346/2016, Bruschetta, Rv. 640342-01, la quale ha escluso la ricorrenza della forza maggiore nel caso in cui il conduttore non abbia rilasciato tempestivamente l'immobile, richiamando ancora una volta la possibilità di trasferimento della residenza nel comune ove è ubicato l'immobile, a prescindere dall'effettiva utilizzabilità della prima casa.

4.1.2. Insussistenza del diritto di proprietà o di un diritto reale cd. minore su un altro immobile. Il d.P.R. n. 131 del 1986 individua, inoltre, quale presupposto dell'ottenimento dell'agevolazione "prima casa", la non titolarità (ossia la cd. "impossidenza"), da parte dell'acquirente: a) «dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare» (Nota II-bis, comma 1, lett. b), all'articolo 1, TP1); b) «dei diritti di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e nuda proprietà su altra casa di abitazione acquistata dallo stesso soggetto o dal coniuge con le agevolazioni» tempo per tempo vigenti a far tempo dalla legge 22 aprile 1982, n. 168, in avanti (Nota II-bis, comma 1, lett. c), all'articolo 1, TP1).

Ciò premesso, quanto al dato normativo, nel periodo in esame ai fini della presente rassegna, **Sez. T, n. 2565/2018, Balsamo, Rv. 646929 – 01**, ha affermato che, in tema di agevolazioni prima casa, ai sensi dell'art. 1, comma 4, e nota II bis, della tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986 - nel testo (applicabile *ratione temporis*) introdotto dall'art. 16 del d.l. 22 maggio 1993, n. 155 (conv., con modificazioni, nella l. 19 luglio 1993, n. 243) - «l'idoneità» dell'abitazione pre-posseduta va valutata sia sotto il profilo oggettivo (effettiva inabitabilità), che sotto quello soggettivo (fabbricato

inadeguato per dimensioni o caratteristiche qualitative), nel senso che il beneficio trova applicazione anche nell'ipotesi di disponibilità di un alloggio che non sia concretamente idoneo, per dimensioni e caratteristiche complessive, a soddisfare le esigenze abitative dell'interessato.

In motivazione, la Corte di cassazione ha ricostruito la problematica anche avendo riguardo alla successione della normativa intervenuta sulla stessa. In particolare, la Corte ha evidenziato che, in accordo con la disciplina attualmente dettata dal T.U.R., vigente dalla data del 31 dicembre 1995, è impeditivo della concessione del beneficio cd. prima casa il previo "possesso" di altro immobile ad uso abitativo, indipendentemente dalle sue caratteristiche strutturali.

In precedenza, ed in particolare nel periodo ricompreso tra il 24 gennaio 1993 ed il 31 dicembre 1995, la normativa di riferimento (art. 1 del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, conv. in l. 24 marzo 1993, n. 75) non prevedeva tale circostanza ostativa alla concessione del beneficio nell'ipotesi di fabbricato non idoneo ad abitazione, concetto, quest'ultimo, che si tendeva a rendere oggettivo, ma che risentiva inevitabilmente di una serie di elementi a carattere soggettivo (numero dei familiari, caratteristiche dei componenti del nucleo etc.).

Il riferimento all'idoneità abitativa è poi stato eliminato dal legislatore con la previsione di cui all'art. 3, comma 131, della l. 28 dicembre 1995, n. 549, con la quale, ripristinando la disciplina precedente, al fine della concessione dell'agevolazione, si richiedeva che l'acquirente dichiarasse esclusivamente di non essere titolare di diritti di proprietà, usufrutto e abitazione o di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare, con l'eliminazione di qualsiasi riferimento all'idoneità del fabbricato pre-posseduto e quindi di qualsiasi valutazione a carattere soggettivo in ordine alla capacità del fabbricato di soddisfare l'esigenza abitativa del soggetto che aveva richiesto l'agevolazione per il nuovo bene acquistato.

La Corte di legittimità chiarisce come pur tuttavia le interpretazioni giurisprudenziali successive alla l. n. 549 del 1995 non avessero ritenuto espunto dall'ordinamento il concetto di idoneità dell'abitazione, da ritenere implicitamente presupposto dal concetto di abitazione ed intrinseco alla disciplina in questione.

Viene richiamato anche un difforme orientamento secondo il quale l'art.1, nota II bis, della tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, nella nuova formulazione, deve essere inteso nel senso che l'agevolazione può essere concessa ove non si sia titolari di proprietà o di altra casa di abitazione nel territorio del comune ove è situato l'immobile da acquistare, senza menzionare in alcun modo il requisito dell'idoneità dell'immobile, e dunque prescindendo del tutto dalla situazione soggettiva del contribuente, rilevando

esclusivamente il parametro oggettivo del classamento catastale del bene pre-posseduto a prescindere dal suo materiale utilizzo.

Quanto al necessario superamento del requisito dell'idoneità soggettiva la citata decisione ha richiamato, sempre nell'ambito di tale indirizzo, il disposto di cui alla lett. c) della tariffa I del d.P.R. n. 131 del 1986 dove il mancato possesso di altri beni o diritti è invece riferita a tutto il territorio nazionale, sicché, sebbene i presupposti impeditivi di cui alle lett. b) e c), siano diversi il richiamo da parte della lett. c) anche alla nuda proprietà (requisito non previsto dalla lett. b), escluderebbe la rilevanza dell'inidoneità soggettiva e dunque prescinderebbe dall'eventuale uso abitativo dell'immobile pre-posseduto.

Secondo la Corte di cassazione occorre tuttavia che la successione e la portata delle diverse discipline succedutesi nel tempo sia letta in modo coordinato, considerato che con l'entrata in vigore della l. 28 febbraio 1997, n. 30, è stata aggiunta la nota 2 bis all'art. 1, parte I, tariffa 1, del d.P.R. n. 131 del 1986, con la quale si è voluta garantire la possibilità che il contribuente potesse usufruire più volte del beneficio prima casa subordinandolo alla condizione di non essere titolare neppure per quote, anche in regime di comunione legale su tutto il territorio nazionale dei diritti di proprietà, usufrutto, uso abitazione e nuda proprietà su altra casa di abitazione su tutto il territorio nazionale.

Si giunge dunque ad una considerazione conclusiva della disciplina in questione nei limiti di interpretazione delle due diverse previsioni ai sensi della lettera b) e c).

Ai sensi della lett. b) la previa proprietà dell'abitazione, acquistata senza agevolazioni, ubicata nel comune in cui si vuole acquistare con le agevolazioni prima casa rileva solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui ricorra il requisito dell'inidoneità soggettiva (o oggettiva) dell'abitazione.

In virtù della lett. c) la titolarità anche della nuda proprietà di altra abitazione, acquistata invece con le agevolazioni prima casa, esclude la rilevanza dell'inidoneità della stessa a fini abitativi.

Quindi, ai sensi della lett. b), ove ricorra l'idoneità abitativa del fabbricato, sarà impossibile usufruire dell'agevolazione prima casa anche se il primo fabbricato sia stato acquisito senza agevolazioni nel territorio del medesimo comune; mentre la lett. c) chiarisce che non può usufruire dell'agevolazione chi abbia precedentemente acquistato un fabbricato con le agevolazioni sull'intero territorio nazionale.

Il requisito in questione, quale elemento ostativo alla concessione del beneficio prima casa, si articola in modo diverso per come sopra chiarito anche in applicazione dei principi enunciati dall'ordinanza della Corte Cost. n. 203 del 2011, secondo la quale la cd. "possidenza" di una casa d'abitazione idonea a soddisfare le esigenze abitative dell'interessato preclude la fruizione

delle agevolazioni fiscali per il successivo acquisto di altra casa ubicata nello stesso comune.

In conclusione secondo la Corte di cassazione le agevolazioni prima casa possono essere concesse a chi abbia acquistato precedentemente, e senza agevolazioni, un immobile nel medesimo comune, ove questo immobile risulti per qualsiasi ragione idoneo (anche soggettivamente) ad essere destinato ad abitazione.

4.1.3. Decadenza dall'agevolazione. Sez. T, n. 17148/2018, Catalozzi, Rv. 649399-01, ha affermato il principio per il quale la decadenza dall'agevolazione prima casa prevista dall'art. 1, nota II – bis), quarto comma, della Tariffa, parte prima, allegata al TU delle disposizioni concernenti l'imposta di registro approvato con il d.P.R. n. 131 del 1986, per avere il contribuente trasferito per atto a titolo oneroso o gratuito l'immobile acquistato con l'agevolazione medesima prima del decorso del termine di cinque anni dalla data di acquisto non è evitata qualora, entro un anno dall'alienazione dell'immobile acquistato con l'acquisto di tale agevolazione, proceda all'acquisto della nuda proprietà di altro immobile.

La Suprema Corte ha esaminato il ricorso di un contribuente che contestava la revoca dell'agevolazione sostenendo di avervi comunque diritto poiché, entro l'anno dall'alienazione, aveva acquistato la quota indivisa di un quarto della nuda proprietà di altro immobile. Sia in primo grado che in appello il ricorso era stato accolto, in ragione dell'effettiva destinazione dell'immobile così acquistato (nuda proprietà per un quarto del valore complessivo) ad abitazione principale.

La Corte di cassazione ha ricostruito il sistema della concessione della agevolazione prima casa e la diversa disciplina della decadenza, chiarendo che al fine di consentire al contribuente di evitare la decadenza sono state previste condizioni diverse rispetto a quelle stabilite per la concessione della agevolazione.

In particolare, per il mantenimento dell'agevolazione, deve ricorrere la più restrittiva condizione dell'acquisto di altro immobile da adibire a propria abitazione principale. La *ratio* di tale diversa disciplina, ritenuta non irragionevole dalla stessa Corte cost., deve essere individuata nella volontà del legislatore di favorire l'acquisto di case di proprietà anche per coloro che, per le più diverse ragioni, siano costretti a ripetuti cambi di residenza. Proprio la ricorrenza del requisito dell'effettiva destinazione del bene a propria abitazione principale evita e si pone come ostacolo ad eventuali intenti speculativi, che potrebbero invece essere effettivamente conseguiti nella mera attività di riscontro dei requisiti legittimanti il primo accesso all'agevolazione.

La decisione ha inoltre sottolineato come la disciplina in analisi, a differenza della fattispecie relativa all'accesso al beneficio, richiede che il contribuente entro un anno dall'alienazione dell'immobile proceda all'acquisto di altro immobile da adibire a propria abitazione principale, senza estendere in alcun modo il proprio ambito di applicazione anche agli acquisti di diritti reali di godimento sull'immobile da destinarsi ad abitazione principale. In tal senso si è sottolineato come l'utilizzo da parte del legislatore del termine "acquisto", non accompagnato dalla indicazione dei diritti interessati, deve far propendere per una interpretazione secondo la quale la decadenza potrà essere evitata esclusivamente con un titolo idoneo a consentire l'uso e il godimento di una abitazione in via piena ed esclusiva, con conseguente esercizio dei relativi poteri, quale appunto la destinazione del bene ad attività principale.

Ne consegue l'impossibilità di poter ritenere in tal senso idoneo un acquisto a titolo di mera nuda proprietà, tra l'altro a carattere minoritario e residuale. La previsione infatti di una disciplina in deroga alla decadenza da un beneficio fiscale impone a parere della Sezione una lettura restrittiva della norma, e dunque la mancanza di un potere di godimento e di uso del bene pieno e assoluto comporta la mancata integrazione dei requisiti richiesti per legge al fine di evitare la decadenza dal beneficio già ottenuto con il primo acquisto.

4.2. Le abitazioni di "lusso" escluse dal beneficio. Al fine di poter ottenere le agevolazioni è necessario l'immobile oggetto di trasferimento abbia destinazione abitativa e sia "non di lusso": i criteri per individuare un'abitazione "di lusso" attualmente variano a seconda che l'atto sia soggetto a imposta di registro o ad IVA.

Per gli atti soggetti a imposta di registro, dal 1° gennaio 2014 è necessario che l'atto abbia ad oggetto una casa di abitazione che non rientri nelle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (abitazioni in ville) e A/9 (castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici).

Per gli atti soggetti ad IVA, i requisiti dell'abitazione "non di lusso" continuano ad essere individuati, come avveniva in precedenza anche per quelli sottoposti ad imposta di registro, dal Decreto Ministero Lavori Pubblici 2 agosto 1969, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 218 del 27 agosto 1969.

Con riferimento al diritto intertemporale, la Suprema Corte ha evidenziato che l'art. 26, comma 1, del d.l. 12 settembre 2013, n. 104, conv. dalla l. 8 novembre 2013, n. 128 che, intervenendo sull'art. 1, della Tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, ha introdotto una diversa definizione dei requisiti oggettivi delle case di abitazione che, con esclusione di quelle facenti parte delle categorie catastali A1, A8 e A9, consente di

beneficiare di un'aliquota ridotta dell'imposta di registro ancorata alla sola categoria catastale, ha efficacia soltanto con riferimento agli atti a titolo oneroso stipulati a decorrere dalla data del 1° gennaio 2014 (**Sez. 6-T, n. 3052/2018, Conti, Rv. 647111-01**).

4.2.1. La disciplina sanzionatoria. I profili interpretativi in ordine alla vigenza o meno delle sanzioni correlate alla disciplina previgente a quella attuale in tema di abitazioni di lusso e requisiti oggettivi di identificazione degli stessi sono stati esaminati da **Sez. T, n. 14964/2018, De Masi, Rv. 649367-01**.

Prima di considerare la portata di questa ultima decisione deve essere richiamata la segnalazione di un contrasto interno alla sezione proprio su questo tema, già segnalato da questo Ufficio con la relazione n. 159/2017.

In particolare, Sez. T, n. 18421/2017, Bruschetta, Rv. 645281-01, ha affermato che in tema d'imposta di registro per l'acquisto della prima casa, l'art. 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, che, nel sostituire l'art. 1, comma 2, della tariffa, parte I, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, ha identificato gli immobili non di lusso, cui applicare l'imposta agevolata, in base al classamento catastale e non più alla stregua dei parametri di cui al d.m. 2 agosto 1969, non ha inciso retroattivamente sulla norma sostituita, la quale, in forza della norma di diritto intertemporale di cui all'art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 23 del 2011, continua a regolare, ai fini sanzionatori, i rapporti sorti sotto la sua vigenza, senza che assuma rilievo il principio del "*favor rei*" che, invece, presuppone l'abrogazione della norma precetto.

Secondo questa pronuncia le sanzioni irrogate a seguito della revoca dell'agevolazione prima casa, avvenuta in relazione ad un trasferimento anteriore alla data del 1° gennaio 2014, alla stregua del regime tributario sostanziale allora applicabile, restano dovute e non risultano modificate nella loro portata dalla nuova disciplina introdotta.

La decisione ancora una volta sottolinea che l'art. 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 23 del 2011, nel sostituire il comma 2 dell'art. 1, Parte I, Tariffa allegata al d.P.R. 131 del 1986, ha superato il criterio di individuazione dell'immobile di lusso – non ammesso, in quanto tale, al beneficio "prima casa" – fondato sui parametri di cui al d.m. Lavori Pubblici 2 agosto 1969 n. 1072.

Dunque, l'agevolazione non dipende più dalla concreta tipologia e dalle caratteristiche qualitative intrinseche e di superficie del bene. Il nuovo regime è, peraltro, come già detto, applicabile ai trasferimenti imponibili realizzati successivamente alla modificazione legislativa, a decorrere dalla richiamata data del primo gennaio 2014.

Pertanto, nella ricostruzione operata mediante la citata pronuncia, Suprema Corte ritiene che, non solo il regime sostanziale, ma anche quello

sanzionatorio, sia sottratto alla nuova disciplina, poiché è da escludere che l'originaria previsione, seppure diventata "inoffensiva", sia sottoposta all'applicazione dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 472 del 1997, secondo cui, in materia di sanzioni amministrative per violazioni tributarie "salvo diversa previsione di legge, nessuno può essere assoggettato a sanzioni per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce violazione punibile".

Non assume quindi rilevanza sul piano sanzionatorio che l'illecito non sia più incidente per effetto della modifica normativa, non essendo valsa, quest'ultima, ad abolire, con riferimento alla condotta/omissione del contribuente, né l'imposizione, né le conseguenze sanzionatorie correlate alla fattispecie "in essere" al momento del trasferimento e alla disciplina *ratione temporis* vigente.

La pronuncia sopra indicata, in assenza di precedenti conformi specifici, evoca in motivazione l'orientamento generale – espresso da Sez. T, n. 25754/2014, Olivieri, Rv. 633462-01 – secondo cui, in tema di illeciti tributari, connessi all'accertamento ed alla riscossione di un'imposta, può configurarsi una *abolitio criminis* solo quando la stessa venga radicalmente meno e non possa essere più pretesa neppure in riferimento alle annualità pregresse, mentre, qualora la legge istitutiva di un tributo venga abrogata a decorrere da una data, permanendo l'obbligo a carico del contribuente per il periodo anteriore, non sono abrogate le norme sanzionatorie che assistono tale obbligazione tributaria. E' da segnalare, tuttavia, un diverso orientamento interpretativo, che afferma che i trasferimenti imponibili realizzati prima della modifica normativa del 2011, pur sottoposti al pregresso regime impositivo sostanziale, sono di fatto esenti dall'originario regime sanzionatorio, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, poiché a seguito della riformulazione dei presupposti per usufruire della agevolazione, in mancanza degli stessi, l'Amministrazione finanziaria mantiene il potere di revocare l'agevolazione in questione per il solo fatto del carattere di lusso rivestito al momento del trasferimento, e sulla base della disciplina all'epoca applicabile, dall'immobile trasferito, senza tuttavia avere titolo per applicare delle sanzioni conseguenti a comportamenti non più rilevanti, in quanto riferiti a parametri normativi non più vigenti. A riguardo, si segnala Sez. T, n. 2889/2017 (Rv. 642891 - 02), secondo la quale l'art. 10, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 23 del 2011, che, nel sostituire l'art. 1, comma 2, della tariffa, parte I, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, ha identificato gli immobili non di lusso, cui applicare l'imposta agevolata, in base al classamento catastale e non più alla stregua dei parametri di cui al d.m. 2 agosto 1969, pur non potendo trovare applicazione, quanto alla debenza del tributo, agli atti negoziali anteriori alla data della sua entrata in vigore (7 aprile 2011), può tuttavia spiegare effetti ai fini sanzionatori, in applicazione del principio del *favor rei*, posto che, proprio in ragione della più favorevole disposizione sopravvenuta,

la condotta mendace, che prima integrava una violazione fiscale, non costituisce più il presupposto per l'irrogazione della sanzione (conf., tra le altre, Sez. T, n. 9492/2017, Rv. 643919 - 01, secondo Sez. T, n. 11621/2017, Sez. 6 - T, n. 13235/2016).

Sez. T, n. 14964/2018, De Masi, Rv. 649367-01, ha esaminato un'altra fattispecie concernente la qualificazione come di lusso o meno di una abitazione che aveva ottenuto l'agevolazione prima casa. Richiamata la disciplina applicabile *ratione temporis* ed identificabile nelle previsioni di cui al d.m. n. 1072 del 1969, la decisione ha innanzi tutto chiarito come secondo tali parametri ci si debba riferire alla utilizzabilità dei diversi ambienti e non alla loro formale abitabilità.

Viene quindi ancora una volta affrontata la questione della portata, in tema di sanzioni, della previsione di cui all'art. 10, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 23 del 2011 e successive modifiche.

Anche questa decisione sottolinea che il nuovo regime che individua i requisiti oggettivi per fruire dell'agevolazione nei parametri catastali è in vigore a decorrere dal 1 gennaio 2014 e precisa, in modo coerente con l'orientamento maggioritario sopra citato, che in applicazione del principio del *favor rei* di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 472 del 1997, la condotta che prima costituiva violazione fiscale (ovvero il mendacio del contribuente sulle caratteristiche del bene considerato non di lusso) non avrebbe più possibilità di realizzarsi, considerata la riformulazione *ex novo* della fattispecie legale di non spettanza dell'agevolazione, che costituisce una situazione di favore per il contribuente, proprio perché basata su un parametro del tutto differente da quello precedentemente rinvenibile.

Si richiama in modo deciso il principio del *favor rei*, già valorizzato in sede comunitaria ex art. 7 CEDU e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in presenza di sanzioni amministrative di sostanziale valenza penale e si evidenzia la mancanza di offensività della condotta di mendacio perché in esito della modifica normativa intervenuta tale condotta non avrebbe più alcuna rilevanza per l'ordinamento.

Pur essendo ancora vigente la previsione sanzionatoria occorre considerare come proprio l'oggetto della dichiarazione, che costituiva elemento normativo della fattispecie originaria, sia stato cancellato dall'ordinamento.

In conclusione rimane in vigore la debenza dell'imposta per i fatti verificatisi anteriormente, ma perde rilevanza, in applicazione del principio del *favor rei*, la previsione sanzionatoria ad essa collegata, poiché il mendacio in sé non rappresenta più una violazione punibile sulla base di una legge posteriore in applicazione del principio della non ultrattività della norma tributaria sanzionatoria.

Ricorre dunque una frattura tra norma impositiva e norma sanzionatoria a causa della sopravvenuta modifica della prima nei suoi presupposti. Ne consegue ex art. 3 del d.lgs. n. 472 del 1997 (che ha esteso il principio del *favor rei* anche al settore tributario, con efficacia retroattiva) che devono essere applicate, anche d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, le più favorevoli norme sanzionatorie sopravvenute, all'unica condizione che il precedente provvedimento sanzionatorio non sia divenuto definitivo.

5. Imposta sulla registrazione degli atti giudiziari. Il T.U.R. prevede l'obbligo di registrazione degli atti dell'autorità giudiziaria nelle controversie civili che definiscono anche parzialmente il giudizio, compresi i decreti ingiuntivi esecutivi, i provvedimenti di aggiudicazione e quelli di assegnazione, anche in sede di scioglimento delle comunioni, i provvedimenti che rendono efficaci nello Stato sentenze straniere e i provvedimenti che dichiarano esecutivi i lodi arbitrali.

In particolare, secondo l'art. 37 del T.U.R. (“Atti dell'autorità giudiziaria”) *“Gli atti dell'autorità giudiziaria in materia di controversie civili che definiscono anche parzialmente il giudizio, i decreti ingiuntivi esecutivi ed i provvedimenti che dichiarano esecutivi i lodi arbitrali e le sentenze che dichiarano efficaci nello Stato sentenze straniere, sono soggetti all'imposta anche se al momento della registrazione siano stati impugnati o siano ancora impugnabili, salvo conguaglio o rimborso in base a successiva sentenza passata in giudicato; alla sentenza passata in giudicato sono equiparati l'atto di conciliazione giudiziale e l'atto di transazione stragiudiziale in cui è parte l'amministrazione dello Stato”*.

E' orientamento consolidato nella giurisprudenza della Corte di cassazione quello secondo cui, ai sensi di tale norma, la sentenza che definisce il giudizio - anche solo parzialmente e sebbene non passata in giudicato - è soggetta a tassazione, sicché l'Ufficio del registro provvede legittimamente alla liquidazione, emettendo il relativo avviso, che è impugnabile per vizi, formali o sostanziali, inerenti all'atto in sé, al procedimento che lo ha preceduto, oppure ai presupposti dell'imposizione. Nemmeno l'eventuale riforma, totale o parziale, della decisione nei successivi gradi di giudizio, e fino alla formazione del giudicato, incide sull'avviso di liquidazione, integrando, piuttosto, un autonomo titolo per l'esercizio dei diritti al conguaglio o al rimborso dell'imposta da far valere in via autonoma e non nel procedimento relativo all'avviso di liquidazione (**Sez. T, n. 12023/2018, Conti, Rv. 648482-01**).

Nello stesso periodo rilevante ai fini della presente rassegna, è stato inoltre precisato che il provvedimento di sospensione della provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado non fa venir meno il presupposto dell'imposta di registro sugli atti giudiziari, costituito, ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 131 del 1986, non già dall'efficacia esecutiva, bensì dall'esistenza di

un titolo giudiziale soggetto a registrazione (**Sez. 6-T, n. 12480/2018, Mocci, Rv. 648866-01**).

Le aliquote per il calcolo dell'imposta di registro sui provvedimenti giudiziari sono le seguenti (art. 8, Tariffa, parte I, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986):

1) sentenze che trasferiscono o costituiscono di diritti reali su beni immobili o su unità da diporto ovvero su altri beni e diritti: si applicano le stesse imposte stabilite per i corrispondenti atti e quindi:

– se il trasferimento è soggetto ad Iva: imposta di registro in misura fissa (Euro 200,00);

– se il trasferimento non è soggetto ad Iva: 2 % prima casa, escluse le categorie catastali A/1, A/8 e A/9; 9 % in tutte le restanti fattispecie; 12 % terreni agricoli e relative pertinenze a favore di soggetti diversi dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale.

2) pronunce di condanna al pagamento di somme o valori, ad altre prestazioni o alla consegna di beni di qualsiasi natura: 3%;

3) decisioni di accertamento di diritti a contenuto patrimoniale: 1%;

4) pronunce che non dispongono il trasferimento, condanna o accertamento di diritti a contenuto patrimoniale: euro 168,00;

5) decisioni che dichiarano la nullità o pronunciano l'annullamento di un atto, ancorché portanti condanna alla restituzione di denaro o beni, o la risoluzione di un contratto: euro 168,00;

6) decisioni aventi per oggetto lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio o la separazione personale, ancorché recanti condanne al pagamento di assegni o attribuzioni di beni patrimoniali, già facenti parte di comunione fra i coniugi o modifica di tali condanne o attribuzioni: euro 168,00;

7) provvedimenti di omologazione: euro 168,00;

8) decisioni del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali che definiscono, anche parzialmente, il giudizio, compresi i decreti ingiuntivi esecutivi, che recano condanna al pagamento di somme di danaro diverse dalle spese processuali: 3 %.

L'obbligo di registrazione riguarda tutte le parti del processo in via solidale, senza alcuna distinzione tra parte soccombente e parte vittoriosa.

Peraltro, l'obbligazione solidale prevista dall'art. 57 del d.P.R. n. 131 del 1986, nell'ipotesi di processo con pluralità di parti, ove si tratti di litisconsorzio facoltativo, non grava anche sui soggetti estranei al rapporto sostanziale oggetto del giudizio, assumendo rilevanza, quale indice di capacità contributiva, detto rapporto e non la sentenza in quanto tale, atteso che una differente soluzione avrebbe l'irragionevole effetto di far corrispondere l'imposta di registro in misura diversa a due soggetti, responsabili di una

stessa condotta e condannati al pagamento di una medesima somma di denaro, per il solo fatto di essere condannati, il primo, mediante una sentenza contenente anche un altro capo avente natura condannatoria a carico di un altro soggetto, ed il secondo no (**Sez. T, n. 1710/2018, Delli Priscoli, Rv. 648742-01**).

Si è ritenuto, nel solco di detto generale indirizzo interpretativo, che il notaio convenuto con l'azione di responsabilità professionale in un giudizio con più parti, che si sia costituito e abbia resistito con eccezioni aventi rilievo nel processo, anche nel caso in cui risulti vincitore, è obbligato in solido con le altre parti al pagamento dell'imposta dovuta per la registrazione della sentenza, ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. n. 131 del 1986, non potendo ritenersi estraneo al rapporto sostanziale in essa regolato, che costituisce l'indice della capacità contributiva assoggettata ad imposta (Sez. T, n. 19815/2017, Fasano, Rv. 645124-01).

Tuttavia, in base alla disciplina contenuta nell'art. 8 della parte prima della Tariffa di cui al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, e nell'art. 2 della tabella allegata al medesimo decreto, non sussiste più l'obbligo di registrazione per tutte le sentenze civili e, anche per quelle per le quali esso è previsto, il cancelliere è tenuto a rilasciarne copia prima della registrazione, se ciò è necessario ai fini della prosecuzione del giudizio. Da siffatta esegesi della predetta normativa in senso correttivo ed evolutivo rispetto a quella in precedenza adottata dalla stessa giurisprudenza di legittimità, ma pur sempre compatibile con il relativo dato letterale consegue che, in tema di impugnazione delle sentenze emesse dal Tribunale superiore delle acque pubbliche in unico grado, una volta avvenuta la comunicazione dell'avviso di deposito della sentenza, la successiva notifica della copia integrale del dispositivo fa comunque decorrere, indipendentemente dalla registrazione della sentenza, il termine breve di quarantacinque giorni per la proposizione del ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 202 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, rilevando il compimento della registrazione, ove dovuta, esclusivamente a fini fiscali (Sez. U, n. 15144/2011, Morelli, Rv. 617906-01).

Nei rapporti tra le parti, invece, la disciplina è diversa, poiché al termine del giudizio le spese sono poste dal giudice con sentenza a carico della parte soccombente la quale deve rimborsare al vincitore le spese anticipate, ivi compreso l'eventuale pagamento dell'imposta di registro. A seconda delle vicende processuali il giudice può disporre la compensazione totale o parziale delle spese, così come può infliggere sanzioni.

La parte che ha pagato l'imposta può comunque chiedere al soccombente il rimborso (totale o parziale) dell'importo pagato, anche se le spese del processo sono state interamente compensate.

In caso di pluralità di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, ciascuno di essi è soggetto autonomamente ad imposizione, senza che possa attribuirsi

rilevanza alla circostanza che si riferiscano al medesimo oggetto ed alle stesse parti, in quanto il tributo non è volto a colpire il trasferimento di ricchezza, ma inerisce direttamente all'atto, preso in considerazione in funzione degli effetti giuridici ed economici che è destinato a produrre (**Sez. T, n. 9501/2018, Zoso, Rv. 647830-01**, fattispecie nella quale è stata confermata la decisione impugnata che aveva ritenuto insussistente una duplicazione d'imposta nell'ipotesi di due diverse registrazioni di distinti provvedimenti giudiziari, l'uno avente ad oggetto i lodi arbitrali e l'altro il decreto ingiuntivo per la restituzione di una somma versata in esecuzione di una sentenza non definitiva di annullamento dei lodi).

Si è ritenuto, sotto un distinto profilo, che, in tema di imposta di registro, l'avviso di liquidazione emesso ex art. 54, comma 5, del d.P.R. n. 131 del 1986 che indichi soltanto la data e il numero del provvedimento oggetto della registrazione, senza allegarlo, è illegittimo, per difetto di motivazione, in quanto l'obbligo di allegazione, previsto dall'art. 7 della l. n. 212 del 2000, mira a garantire al contribuente il pieno ed immediato esercizio delle sue facoltà difensive, laddove, in mancanza, egli sarebbe costretto ad una attività di ricerca, che comprimerebbe illegittimamente il termine a sua disposizione per impugnare (**Sez. 6-T, n. 29402/2017, Mocci, Rv. 646975-01**).

5.1. Casistica. Nell'attuale giurisprudenza della Corte di legittimità sussiste un contrasto sulla tassazione della sentenza, non passata in giudicato, che accerti il trasferimento di proprietà o di altro diritto reale su un bene ai sensi dell'art. 2932 c.c.

Più in particolare, secondo un primo orientamento, detta sentenza è soggetta ad imposta proporzionale e non in misura fissa, anche se ancora impugnabile, trovando applicazione l'art. 27 del d.P.R. n. 131 del 1986, alla stregua del quale non sono considerati sottoposti a condizione sospensiva gli atti i cui effetti dipendano, in virtù di condizione meramente potestativa, dalla mera volontà dell'acquirente, ovvero, nella specie, dall'iniziativa unilaterale del promittente acquirente (**Sez. 6-T, n. 14470/2018, Mocci, Rv. 649206-01**).

In accordo con una diversa impostazione, invece, la sentenza che, emessa ai sensi dell'art. 2932 c.c., subordini il trasferimento di un immobile alla condizione del previo pagamento del prezzo, è assoggettata all'imposta di registro solo al verificarsi di tale evento, atteso che in tale momento l'atto produce effetti traslativi, non potendo ritenersi applicabile l'art. 27, comma 3, del d.P.R. n. 131 del 1986, secondo il quale non sono considerati sottoposti a condizione gli atti subordinati a condizione meramente potestativa, perché questa ricorre quando l'evento futuro ed incerto consiste nel comportamento attivo od omissivo determinato da mero arbitrio della parte, dovendo invece

qualificarsi come potestativa la condizione costituita da un atto di esercizio della volontà dipendente da un complesso di motivi connessi ad apprezzabili interessi, che, pur essendo rimessi all'esclusiva valutazione di una parte, incidano sulle sue scelte, come quando la decisione attenga al pagamento di un conguaglio del prezzo convenuto nel preliminare che, nella specie, non era mai stato versato (Sez. 6-T, n. 18180/2013, Cosentino, Rv. 628291-01).

E' soggetta ad imposta di registro, ai sensi dell'art. 37, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986, la sentenza che, all'esito di un giudizio di scioglimento di comunione ereditaria, dispone la condanna al pagamento di denaro quale effetto della collazione per imputazione di un bene immobile oggetto di donazione, in quanto l'imposta di registro è dovuta quale costo per la fruizione del servizio pubblico dell'amministrazione della giustizia a nulla rilevando che il trasferimento di somme per effetto della collazione per imputazione sia esente dall'imposta sulle successioni (Sez. T, n. 20818/2017, Zoso, Rv. 645456-01).

Ai sensi della nota 2 bis dell'art. 8 della tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, i provvedimenti che accertano l'acquisto per usucapione della proprietà o di diritti reali di godimento su beni immobili sono soggetti all'imposta di registro in virtù dell'art. 1 della medesima tariffa, relativo agli atti traslativi della proprietà: ne deriva che la base imponibile deve essere determinata in virtù delle regole stabilite per detti atti, con l'ulteriore conseguenza che, ex art. 52, comma 5 bis, del d.P.R. n. 131 del 1986, il criterio della valutazione automatica può operare per i soli fabbricati ad uso abitativo (**Sez. T, n. 5749/2018, Zoso, Rv. 647310-01**).

Peraltro, ove la parte, in favore della quale sia stato giudizialmente pronunciato l'acquisto della proprietà di un bene immobile per usucapione, abbia provveduto a pagare l'imposta di registro afferente al conseguente trasferimento immobiliare, la stessa non può agire in regresso nei confronti delle altre parti processuali, condebitrici solidali nei confronti dell'amministrazione finanziaria, ex art. 57 del d.P.R. n. 131 del 1986, a ciò ostando la previsione contenuta nell'art. 1298 c.c., norma applicabile anche alle obbligazioni solidali sorte *ex lege*, versandosi in presenza di un'obbligazione tributaria assunta nell'esclusivo interesse di chi ha usucapito. Né rileva, in senso contrario, l'eventuale compensazione giudiziale delle spese di lite, che non riguarda gli esborsi ancora da erogare, come quelle di registrazione della sentenza (Sez. 2, n. 473/2017, Giusti, Rv. 642213-01).

E' consolidato l'orientamento per il quale la sentenza di omologazione del concordato preventivo va inquadrata nella previsione di cui alla lett. g) dell'art. 8, della tariffa, parte nona, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, comprendente genericamente gli atti "di omologazione", sicché ad essa si applica l'imposta non in misura proporzionale ma fissa (Sez. T, n. 19596/2015, Meloni, Rv. 636700-01).

Peraltro, una recente decisione della Suprema Corte ha precisato che, invece, il decreto di omologa del concordato fallimentare con intervento di terzo assuntore deve essere tassato in misura proporzionale ai sensi della lett. a) dell'art. 8 della tariffa, parte prima, allegata al d.P.R. n. 131 del 1986, in ragione degli effetti immediatamente traslativi del provvedimento, con il quale il terzo assuntore acquista i beni fallimentari, senza che assuma conseguentemente rilevanza il generico e nominalistico riferimento agli "atti di omologazione" contenuto nella lett. g) del detto articolo (**Sez. 6-T, n. 3286/2018, Carbone, Rv. 647115-01**).

La sentenza di accoglimento dell'azione revocatoria fallimentare di un pagamento eseguito dal fallito è soggetta all'aliquota proporzionale di cui all'art. 8, comma 1, lett. b), parte prima della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131 del 1986 (prevista per i provvedimenti giudiziari recanti condanna al pagamento di somme o valori, ad altre prestazioni o alla consegna di beni di qualsiasi natura) - e non al pagamento nella misura fissa prevista dalla successiva lett. e) del medesimo articolo (prevista per i provvedimenti giudiziari aventi ad oggetto l'annullamento o la declaratoria di nullità di un atto) - perché tale sentenza possiede contenuti ed effetti diversi dalle sentenze di nullità o annullamento di un atto o di risoluzione di un contratto, tenuto conto che non opera alcuna caducazione dell'atto impugnato, il quale resta infatti in vita, anche se privo di efficacia nei confronti del fallimento e della procedura esecutiva, e che le conseguenti restituzioni non comportano il ripristino della situazione anteriore, ma un trasferimento di ricchezza in favore del fallimento, consentendo il recupero alla procedura esecutiva di beni che ne erano in precedenza sottratti (Sez. T, n. 16814/2017, Zoso, Rv. 644890-01).

PARTE QUARTA

LE IMPOSTE LOCALI

CAPITOLO I

L'ICI

(di *Anna Maria Fasano*)

SOMMARIO: 1. Inquadramento - 2. La base imponibile - 3. I vincoli di inedificabilità - 3.1. Verde pubblico attrezzato - 4. Le rendite catastali - 5. Soggettività passiva - 6. Le aree pertinenziali - 7. Le esenzioni: casistica - 8. Le agevolazioni. -9. L'ICI e le aree demaniali. 10. Avviso di liquidazione ed accertamento - 11. ICI e giudicato.

1. Inquadramento. In base al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, presupposto dell'ICI è “il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa (articolo 1, comma 2), intendendosi per fabbricato “l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano” (articolo 2, lett. a) e per terreno agricolo “il terreno adibito all'esercizio delle attività indicate nell'articolo 2135 c.c.” (articolo 2, lett. c).

Il regime dell'ICI e delle relative esenzioni non può essere ricavato dalla disciplina normativa regolante l'imposizione diretta, e quindi dal d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (T.U.I.R.), bensì dalle disposizioni specificamente inerenti alla stessa imposta comunale sugli immobili.

L'ICI - istituita con decorrenza dall'anno 1993 dal d.lgs. n. 504 del 1992 - per le sue caratteristiche strutturali può essere definita come un'imposta territoriale (in considerazione della identica natura dell'ente pubblico impositore “ciascun comune”), diretta (perché colpisce una immediata manifestazione di capacità contributiva) e reale, in quanto considera, come “base imponibile”, il valore in sé del bene immobile, a prescindere, in linea generale, da qualsivoglia condizione personale del titolare del diritto reale sullo stesso considerato dalle afferenti norme (salvo, ex art. 7, dello stesso d.lgs. n. 504 del 1992, che ai fini dell'esenzione).

Presupposto dell'imposta, come stabilito dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. istitutivo, è il possesso (a) di “fabbricati”, (b) di “aree fabbricabili”, (c) di “terreni agricoli”, siti nel territorio dello Stato, “a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa”. Per il n. 1 del successivo art. 2, poi, per

“fabbricato” si intende l’unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano.

Pertanto, il “possesso” di una “unità immobiliare” da considerare come “fabbricato” (perché iscritta o da iscrivere nel catasto) fa sorgere in capo al “soggetto passivo” (articolo 3) l’obbligo di corrispondere l’ICI afferente.

L’obbligo, previsto dall’art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 504 del 1992, di dichiarare il possesso degli immobili (o di denunciare le variazioni di quelli già dichiarati) non cessa allo scadere del termine stabilito dal legislatore con riferimento all’inizio del possesso (o, per gli immobili posseduti al primo gennaio 1993, del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi relativa all’anno 1992) ma permane finché la dichiarazione (o la denuncia di variazione) sia presentata, configurandosi, in caso di inosservanza, un’autonoma violazione per ogni anno di imposta punibile ai sensi dell’art. 14, comma 1, del citato decreto; infatti, poiché la presentazione della dichiarazione produce effetto (in mancanza di variazioni) anche per gli anni successivi e tale effetto può ovviamente verificarsi solo in presenza e non in assenza di una dichiarazione, la violazione del relativo obbligo non ha natura istantanea e non si esaurisce con la mera violazione del primo termine fissato dal legislatore, sicché, ove la dichiarazione sia stata omessa in relazione ad una annualità di imposta, l’obbligo non viene meno in relazione all’annualità successiva. (Sez. T, n. 14399/2017, De Masi, Rv. 644430-01).

2. Base imponibile. Ai fini della determinazione della base imponibile dell’imposta, per i fabbricati iscritti in catasto il valore di riferimento è costituito “da quello che risulta applicando all’ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al primo gennaio dell’anno di imposizione, i moltiplicatori determinati con i criteri e le modalità previsti dal primo periodo del Testo Unico delle disposizioni concernenti l’imposta di registro, approvato con d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, articolo 52 u.c.” (art. 5, comma 2). Invece, “per i terreni agricoli, il valore è costituito da quello che risulta applicando all’ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al primo gennaio dell’anno di imposizione, un moltiplicatore pari a settantacinque” (art. 5, comma 7).

E’ indispensabile che la misura del valore venale in comune commercio sia ricavata in base ai parametri vincolanti previsti dall’art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 504 del 1992, che, per le aree fabbricabili, devono avere riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all’indice di edificabilità, alla destinazione d’uso consentita, agli oneri per gli eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato della vendita di aree aventi analoghe caratteristiche; pertanto,

poiché tali criteri devono considerarsi tassativi, il giudice del merito, investito della questione del valore attribuito ad un'area edificabile, non può esimersi dal verificarne la corrispondenza, tenuto conto dell'anno di imposizione, ai predetti parametri, con una valutazione incensurabile in sede di legittimità, se congruamente motivata (Sez. T, n. 13567/2017, Zoso, Rv. 644355-01). I criteri indicati dall'art. 5, comma 5, del detto decreto, devono considerarsi tassativi e rispetto ad essi non assume alcun rilievo il prezzo indicato nella compravendita dell'immobile, non indicato tra i parametri di cui all'art. 5 citato. (Sez. T, n. 12273/2017, Botta, Rv. 644138-01). Da siffatti rilievi consegue che, nel caso di area acquistata a seguito di procedura di asta, non assume alcuna importanza il prezzo di aggiudicazione, perché esso non rientra tra i parametri suddetti, né costituisce elemento significativo, potendo essere determinato da ribassi correlati alla necessità di vendere (Sez. T, n. 12273/2017, Botta, Rv. 644138-01).

La base imponibile è, quindi, individuata dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1992 mediante una stretta ed imprescindibile relazione tra iscrizione (o necessaria iscrivibilità) in catasto di una unità immobiliare e rendita vigente al primo gennaio dell'anno di imposizione, sicché i dati del singolo fabbricato, quali risultanti in catasto, costituiscono un fatto oggettivo ai fini dell'assoggettamento all'imposta e della determinazione del *quantum* dovuto, non contestabile, neppure in via incidentale, da nessuna delle parti (comune e contribuente) del rapporto obbligatorio concernente l'imposta, fatta salva la facoltà del contribuente di chiedere la modifica (eventualmente in via di autotutela), ovvero di impugnare (in sede giurisdizionale) l'atto di accatastamento e/o di attribuzione della rendita, con naturale ripercussione (ed effetto vincolante per le parti del rapporto ICI) sul provvedimento definitivo (Sez. T, n. 14114/2017, Scarcella, Rv. 644420-01). Pur sul presupposto della tassatività dei parametri indicati dall'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 504 del 1992, in mancanza di un valore riferito al bene oggetto di stima, nell'ipotesi in cui sia indicato il prezzo di acquisto del bene, il giudice del merito può avvalersi, per valutarne la congruità, ai fini della determinazione del valore venale degli immobili, ai criteri OVI, che, pur non costituendo fonti di prova, sono uno strumento di ausilio ed indirizzo per le valutazioni estimative, quali nozioni di fatto di comune esperienza (**Sez. T, n. 11445/2018, Fasano, Rv. 648202-01**).

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 11-quaterdecies, comma 16, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, conv., con modif., dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248, e dell'art. 36, comma 2, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv., con modif., dalla l. 4 agosto 2006, n. 248, che hanno fornito l'interpretazione autentica dell'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 504 del

1992, l'edificabilità di un'area, per l'applicabilità del criterio di determinazione della base imponibile fondato sul valore venale, deve essere desunta dalla qualificazione ad essa attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso dal parte delle regione e dall'adozione di strumenti urbanistici attuativi, tenuto, altresì, conto che il detto art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, prevedendo che un terreno sia considerato edificatorio anche ove esistano possibilità effettive di costruzione, delinea, ai fini fiscali, una nozione di area edificabile ampia ed ispirata alla mera potenzialità edificatoria (**Sez. T, n. 4952/2018, De Masi, Rv. 647463-01**). L'adozione della delibera, prevista dall'art. 59 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, con la quale il Comune determina periodicamente per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili se, da un lato, delimita il potere di accertamento dell'ente territoriale qualora l'imposta sia versata sulla base di un valore non inferiore a quello così predeterminato, dall'altro, non impedisce allo stesso, ove venga a conoscenza o in possesso di atti pubblici o privati dai quali risultano elementi sufficientemente specifici in grado di contraddire quelli, di segno diverso, ricavati in via presuntiva dai valori delle aree circostanti aventi analoghe caratteristiche, di rideterminare l'imposta dovuta (**Sez. T, n. 4605/2018, De Masi, Rv. 647274-01**).

Il metodo di determinazione della base imponibile collegato alle iscrizioni contabili, previsto dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 504 del 1992, anche per gli immobili già accatastati nella categoria D, opera fino al momento nel quale è formulata la richiesta di attribuzione di rendita, a seguito della quale il proprietario diviene titolare di una situazione giuridica nuova, derivante dall'adesione al sistema generale della rendita catastale, sicché può essere tenuto a pagare una somma maggiore o minore rispetto a quella provvisoriamente determinata in virtù del detto metodo, potendo, nel secondo caso, richiedere il rimborso entro i termini di legge (**Sez. T, n. 11472/2018, Balsamo, Rv. 648077-01**).

Con riferimento ad ipotesi specifiche, la S.C. ha precisato che, ove l'area sia adibita ad attività estrattiva secondo il regolamento urbanistico e suscettibile, in conformità allo stesso, di edificazione, ancorché limitata alla realizzazione di fabbricati strumentali, la base imponibile deve essere determinata avendo riguardo al valore venale (Sez. T, n. 14409/2017, Zoso, Rv. 647679-01). Nel caso in cui un fabbricato è, invece, oggetto di interventi di ristrutturazione edilizia a norma dell'art. 31, comma 1, lett. d), della l. 5 agosto 1978, n. 457 (intendendosi per tali quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni

elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti) la base imponibile dell'ICI deve essere calcolata a norma dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 504 del 1992 secondo cui "in caso di utilizzazione edificatoria dell'area, di demolizione di fabbricato, di interventi di recupero a norma dell'articolo 31, comma 1, lett. c) d) ed e), della l. n. 457 del 1978, la base imponibile è costituita dal valore dell'area, la quale è considerata fabbricabile anche in deroga a quanto stabilito nell'articolo 2, senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera, fino alla data di ultimazione dei lavori di costruzione, ricostruzione o ristrutturazione, ovvero, se antecedente, fino alla data in cui il fabbricato costruito, ricostruito o ristrutturato è comunque utilizzato" (Sez. T, n. 14111/2017, Zoso, Rv. 644419-01). Mentre nell'ipotesi di interventi di recupero, ex art. 31, comma 1, lett. d), della l. n. 457 del 1978, su fabbricati già esistenti, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 504 del 1992, occorre considerare soltanto il valore dell'area, senza computare quello del fabbricato in corso d'opera fino alla data di ultimazione dei lavori di ristrutturazione ovvero, se antecedente, fino a quella in cui il fabbricato ristrutturato sia stato comunque utilizzato (Sez. T, n. 14111/2017, Zoso, Rv. 644419-01).

3. I vincoli di edificabilità. Occorre considerare che la Corte di legittimità, con riferimento alla edificabilità di un terreno, ha chiarito che, in tema di imposta di registro, ipotecaria e catastale, ai fini della determinazione della base imponibile relativa ad un terreno edificabile, può distinguersi l'area edificabile di diritto, perché così qualificata in uno strumento urbanistico, e l'area edificabile di fatto, che, pur non essendo urbanisticamente prevista, ha una vocazione edificatoria di fatto, identificabile per la presenza di taluni indici, come la vicinanza al centro abitato, lo sviluppo edilizio raggiunto dalle zone adiacenti, l'esistenza di servizi pubblici essenziali, la presenza di opere di urbanizzazione primaria, il collegamento con i centri urbani già organizzati, e l'esistenza di qualunque altro elemento obiettivo incidente ai fini della destinazione urbanistica, sicché tale destinazione di fatto, rilevante giuridicamente perché presa in considerazione dalla legge sia ai fini dell'ICI, sia per la determinazione dell'indennità di espropriazione, rende l'area anche essa edificabile "di diritto", sebbene non ancora oggetto di pianificazione urbanistica, con conseguente incidenza sul suo valore anche ai fini delle imposte suddette (Sez. T, n. 23023/2016, Meloni, Rv. 641886-01).

La Corte di cassazione ha chiarito l'irrilevanza di vincoli urbanistici finalizzati all'esproprio, posto che l'art. 1 del d.lgs. n. 504 del 1992 in nessun modo ricollega il presupposto dell'imposta all'idoneità del bene a produrre reddito o alla sua attitudine ad incrementare il proprio valore o il

reddito prodotto, assumendo rilievo il valore dell'immobile, ai sensi del successivo art. 5, ai soli fini della determinazione della base imponibile, e quindi della concreta misura dell'imposta, con la conseguenza che deve escludersi che un'area edificabile soggetta ad un vincolo urbanistico che la destini all'espropriazione sia per ciò esente da imposta. Tale conclusione riceve conferma dalla disciplina dettata dall'art. 16, comma 2, del citato d.lgs. n. 504 del 1992, abrogato a decorrere dal 30 giugno 2003, ai sensi degli artt. 58, comma 1, n. 134, e 59 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, modificati dal d.lgs. 27 dicembre 2002, 302, e dall'art. 37, comma 8, del detto d.P.R. n. 327 del 2001, i quali mirano a ristorare il proprietario del pregiudizio a lui derivante nel caso in cui l'imposta versata nei cinque anni precedenti all'espropriazione, conteggiata sul valore venale del bene, sia superiore a quella che sarebbe risultata se fosse stata calcolata sull'indennità di espropriazione effettivamente corrisposta (Sez. T, n. 12272/2017, Botta, Rv. 644137-02).

La nozione di area edificabile di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 504 del 1992, non può essere esclusa dalla ricorrenza di vincoli o destinazioni urbanistiche che condizionino, in concreto, l'edificabilità del suolo, in quanto tali limiti, incidendo sulle facoltà dominicali, connesse alla possibilità di trasformazione urbanistica- edilizia del suolo, ne presuppongono la vocazione edificatoria, sicché la presenza di tali vincoli non sottrae le aree su cui insistono al regime fiscale proprio dei suoli edificabili, ma incide soltanto sulla concreta valutazione del relativo valore venale e, conseguentemente, sulla base imponibile (Sez. T, n. 11853/2017, De Masi, Rv. 644113-01). E' stato chiarito che l'inclusione di un'area in una zona destinata dal piano regolatore generale a servizi pubblici o di interesse pubblico incide senz'altro sulla determinazione del valore venale dell'immobile, da valutare in base alla maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie, ma non ne esclude l'oggettivo carattere edificabile ex art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1992, atteso che i vincoli d'inedificabilità assoluta, stabiliti in via generale e preventiva nel piano regolatore generale, vanno tenuti distinti dai vincoli di destinazione che non fanno venire meno l'originaria natura edificabile (Sez. T, n. 23814/2016, Schirò, Rv. n. 641988-01).

3.1. Verde pubblico attrezzato. Con riferimento al verde pubblico attrezzato vi è un indirizzo della giurisprudenza di legittimità secondo cui, in tema di ICI, un'area compresa in una zona destinata in base al piano regolatore generale a verde pubblico attrezzato, è sottoposta ad un vincolo di destinazione che preclude ai privati tutte quelle trasformazioni del suolo che sono riconducibili alla nozione di tecnica di edificazione, sicché non può essere qualificata come fabbricabile, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del

d.lgs. n. 504 del 1992, e resta sottratta al regime fiscale di suoli edificabili (Sez. T, n. 5992/2015, Chindemi, Rv. 635088-01).

Secondo un altro indirizzo, invece, l'inclusione di un'area in una zona destinata dal piano regolatore generale a servizi pubblici o di interesse pubblico incide senz'altro nella determinazione del valore venale dell'immobile, da valutare in base alla maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie, ma non ne esclude l'oggettivo carattere edificabile ex art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1992, atteso che i vincoli d'inedificabilità assoluta, stabiliti in via generale e preventiva nel piano regolatore generale, vanno tenuti distinti dai vincoli di destinazione che non fanno venire meno l'originaria natura edificabile (Sez. T, n. 23814/2016, Schirò, Rv. 641988-01). Quest'ultimo principio è in linea con quanto si è affermato in tema di imposta di registro, secondo cui per le aree ricomprese nel piano regolatore generale, l'edificabilità può essere esclusa solo da vincoli assoluti, mentre vincoli specifici possono incidere unicamente sul valore venale dell'immobile, da stimare in base alla maggiore o minore attualità delle sue potenzialità edificatorie (Sez. T, n. 31048/2017, Di Geronimo, Rv. 646686-01).

4. Le rendite catastali. In ogni caso, ai fini ICI, ai sensi dell'art. 74, comma 1, della l. 21 novembre 2000, n. 342, a decorrere dal primo gennaio 2000, gli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, sicché il provvedimento emesso in sede di autotutela modificativo della rendita ha effetto retroattivo dalla data dell'originario classamento, indipendentemente alla data di notifica della nuova rendita, se si limita a correggere errori originari o vizi dell'atto, mentre se il riesame del classamento viene eseguito sulla base di nuovi elementi, sopravvenuti o diversi rispetto a quello originario, la rettifica della rendita, effettuata dopo il primo gennaio 2000, è irretroattiva, avendo efficacia *ex nunc* (Sez. 6-T, n. 13845/2017, Conti, Rv. 644711-01). Va precisato che il richiamato art. 74 nel prevedere che, a decorrere dal 1° gennaio 2000, gli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati sono efficaci solo a decorrere dalla loro notificazione, deve essere interpretato nel senso dell'impossibilità giuridica di utilizzare una rendita prima della sua notifica al fine di individuare la base imponibile dell'ICI, ma non esclude l'utilizzabilità della rendita medesima, una volta notificata, ai fini impositivi anche per annualità d'imposta "sospese", ossia suscettibili di accertamento e/o di liquidazione e/o di rimborso (Sez. T, n. 14402/2017, De Masi, Rv. 644432-01). L'art. 74, comma 3, della l. n. 342 del 2000, nell'attribuire alla notificazione dell'atto impositivo fondato su atti, adottati entro il 31 dicembre 1999, comportanti l'attribuzione o la modificazione della

rendita, valore di notificazione della rendita stessa, non richiede che l'atto impositivo contenga, in ogni caso, la motivazione sui presupposti e sui criteri di stima seguiti dall'Agenzia del territorio, configurandosi tale obbligo solo quando deve procedersi alla stima diretta dell'immobile (come nel caso di attribuzione di rendita a fabbricati con destinazione speciale o particolare) e non quando si tratta di semplice variazione di classamento, comportante la sola applicazione all'immobile di valori determinati per legge o per regolamento in relazione al tipo ed alla consistenza del fabbricato. Ne consegue che, secondo l'indirizzo espresso dalla Suprema Corte, l'atto di liquidazione che riporti i dati di classificazione dell'immobile con la classe, la consistenza e la rendita attribuita in relazione a tali elementi, è sufficiente a consentire al contribuente che individui un errore di classificazione concernente il proprio immobile, o che ritenga non sussistere i requisiti per la variazione catastale, di effettuare l'impugnazione della rendita, aprendo un contenzioso specifico con l'Agenzia del territorio anche sulla base del semplice raffronto di tali dati con quelli su cui in precedenza era stata applicata l'imposta (Sez. T, n. 14400/2017, De Masi, Rv. 644431-01).

5. La soggettività passiva. Dalla lettura combinata degli artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 504 del 1992, il soggetto passivo tenuto al pagamento dell'ICI deve individuarsi soltanto nel proprietario o nel titolare di un diritto reale di godimento dell'immobile: pertanto, in applicazione di tale principio, non può ritenersi soggetto passivo di imposta il promissario acquirente sulla base del contratto preliminare ad effetti anticipati, in quanto egli si può qualificare come mero detentore qualificato, essendo unico tenuto al pagamento dell'imposta è il proprietario dell'immobile compromesso in vendita (Sez. T, n. 14119/2017, Scarcella, Rv. 644422-01). Per la stessa ragione, in caso di esecuzione forzata dell'obbligo di concludere un contratto ex art. 2932 c.c., il presupposto del tributo si realizza con l'effetto traslativo, prodotto dal passaggio in giudicato della relativa sentenza (Sez. T, n. 25942/2017, Nocera, Rv. 646215-01).

La Corte di cassazione ha, altresì, chiarito che, nel regime anteriore all'entrata in vigore dell'art. 51, comma 3-bis, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il proprietario degli immobili oggetto di sequestro penale, disposto ai sensi dell'art. 2 ter della l. 31 maggio 1965, n. 575 del 1965 o del successivo art. 20 del predetto d.lgs. n. 159 del 2011 è soggetto passivo di imposta, non giustificandosi alcuna esenzione dal pagamento del tributo, atteso che il presupposto impositivo è la titolarità del diritto reale e non la disponibilità del bene e che il sequestro penale, a differenza della confisca, non comporta la perdita della titolarità dei beni ad esso sottoposti. I principi sopra enunciati sono stati ritenuti validi anche nell'ipotesi di

immobile sottoposto a sequestro civile, giudiziario o conservativo (Sez. T, 19881/2017, Conti, Rv. 645669-01). Analogamente, l'impedimento temporaneo alla edificazione materiale del suolo, perché sottoposto a sequestro penale preventivo, non ne altera la formale qualificazione di terreno edificatorio, attribuita con piano regolatore generale, potendo l'oggettiva edificabilità essere esclusa solo da vincoli assoluti previsti dal detto piano, ex art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1992 (Sez. T, n. 13064/2017, Carbone, Rv. 644350-01).

In tema di ICI, la concessione all'ATER di aree espropriate ai Comuni per la realizzazione di programmi di edilizia residenziale pubblica, ai sensi dell'art. 10 della l. 18 aprile 1962, n. 167, come sostituito dall'art. 35 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, attribuisce al concessionario il diritto di superficie sulle aree, ovvero le facoltà proprie di tale diritto, con la conseguenza che quest'ultimo, una volta realizzati gli immobili, in applicazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 504 del 1992, diviene soggetto passivo di imposta, non occorrendo, a tal fine, un ulteriore atto costitutivo del diritto di superficie, in quanto l'incontro delle volontà dei due soggetti rileva su un diverso piano (Sez. T, n. 21222/2017, Fasano, Rv. 645305-01). Ai fini della prova della pretesa erariale, l'ente impositore può anche avvalersi delle annotazioni risultanti dai registri catastali i quali, però, non hanno valore di prova assoluta potendo il contribuente disconoscere l'esistenza di qualsivoglia diritto sul bene ma è suo onere fornire la prova contraria. A tal riguardo, la Corte di legittimità, dopo aver premesso che il catasto è preordinato a fini essenzialmente fiscali e che i dati in esso contenuti hanno valore di semplici indizi, ha affermato che, tuttavia, l'intestazione di un immobile ad un determinato soggetto fa sorgere comunque una presunzione de facto sulla veridicità di tali risultanze ponendo a carico del contribuente l'onere di fornire la prova contraria, potendo, quindi, il Comune legittimamente chiedere il pagamento dell'imposta, ove quest'ultimo non vinca il valore indiziario dei dati contenuti nei registri catastali, dando adeguata dimostrazione di quanto diversamente sostenuto al riguardo (Sez. T, 13061/2017, De Masi, Rv. 644245-01).

6. Le aree pertinenziali. Le aree pertinenziali non sono autonomamente tassabili, purché vi sia un accertamento rigoroso dei presupposti di cui all'art. 817 c.c., desumibili da concreti segni esteriori dimostrativi della volontà del titolare, consistenti nel fatto oggettivo che il bene sia effettivamente posto, da parte del proprietario del fabbricato principale, a servizio (o ad ornamento) di quest'ultimo e che non sia possibile una differente destinazione senza radicale trasformazione. Diversamente, secondo l'impostazione della Suprema Corte, sarebbe

agevole per il proprietario, al mero fine di godere dell'esenzione, creare una destinazione pertinenziale che facilmente possa cessare senza determinare una radicale trasformazione dell'immobile stesso (Sez. T, n. 15668/2017, Solaini, Rv. 644723-01). Ai fini dell'operatività dell'art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1992, che esclude l'autonomo assoggettamento all'imposta delle pertinenze, il contribuente è tenuto a dimostrare la sussistenza dei presupposti, oggettivo e soggettivo, di cui all'art. 817 c.c., trattandosi di una deroga alla regola generale dell'imposizione (**Sez. T, n. 13606/2018, Stalla, Rv. 648674-01**).

7. Le esenzioni: casistica. La Corte di cassazione è inoltre più volte intervenuta per delimitare l'ambito applicativo delle esenzioni in tema di ICI, stabilendo che ai fini del trattamento esonerativo rileva, tra l'altro, l'oggettiva classificazione catastale dell'immobile.

In particolare, il trattamento agevolativo previsto dall'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992 per i terreni agricoli posseduti dai coltivatori diretti o da imprenditori agricoli a titolo principale spetta solo a quanti traggono dal lavoro agricolo la loro esclusiva fonte di reddito e non va, quindi, riconosciuto, a chi sia titolare di pensione, avendo ottenuto la cancellazione dall'elenco dei coltivatori diretti (Sez. T, n. 13261/2017, Solaini, Rv. 644374-01). Ne consegue che, nel caso in cui un terreno è interamente posseduto e condotto da un soggetto che ne è comproprietario e che possiede i requisiti di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, e che vi esercita pacificamente attività agricola, l'agevolazione fiscale, essendo correlata ad un requisito, lo svolgimento della suddetta attività agricola, incompatibile con la possibilità di sfruttamento edificatorio dell'area, si estende anche in favore degli altri comproprietari stante il suo carattere oggettivo.

La Corte ha inoltre riconosciuto l'applicazione dell'aliquota agevolata per gli immobili adibiti a negozi o botteghe direttamente utilizzati dal soggetto passivo di imposta anche nel caso in cui il regolamento comunale ICI subordina la fruizione dell'agevolazione alla presentazione di una comunicazione attestante il possesso dei relativi requisiti soggettivi e oggettivi e il contribuente non abbia presentato la sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi necessari per il suo godimento ma di essi l'ente territoriale era già a conoscenza in quanto in suo possesso (Sez. T, n. 12304/2017, Criscuolo, Rv. 644143-01).

Secondo l'originario sistema delineato dal d.lgs. n. 504 del 1992 e tenuto conto della disciplina normativa del catasto edilizio urbano (r.d.l. 13 aprile 1939, n. 652; d.P.R. 1 dicembre 1949, n. 1142) vigente *ratione temporis* al primo gennaio 1993, data di entrata in vigore dell'imposta comunale sugli immobili (d.lgs. n. 504 del 1992), i fabbricati rurali non

erano soggetti all'ICI, nel senso che il possesso di tali fabbricati non costituiva presupposto del tributo, in quanto gli stessi alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 504 del 1992, non erano iscritti nel catasto edilizio urbano a norma dell'art. 4 del r.d.l. n. 652 del 1939, e degli artt. 38 e 39, del d.P.R. n. 1142 del 1949. Secondo l'art. 9, commi 3 e 3 bis, del d.l. 30 dicembre 1993, n. 557, conv. con in l. n. 133 del 26 febbraio 1994, la ruralità dei fabbricati doveva essere desunta dall'essere strumentali all'attività agricola.

Il più recente intervento legislativo incidente nella materia è costituito dall'art. 23, comma 1 bis, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, conv. con modificazioni dalla l. 27 febbraio 2009, n. 14, che recita: “Ai sensi e per gli effetti della legge 27 luglio 2000, n. 212, articolo 1, comma 2, il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, articolo 2, comma 1, lettera a), deve intendersi nel senso che non si considerano fabbricati le unità immobiliari, anche iscritte o iscrivibili nel catasto fabbricati, per le quali ricorrono i requisiti di ruralità, di cui al Decreto Legge 30 dicembre 1993, n. 557, articolo 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni”.

La norma, mediante il richiamo all'art. 1, comma 2, della l. n. 212 del 2000, è dichiarata espressamente di interpretazione autentica ed è quindi applicabile retroattivamente. Si tratta, invero, di una disposizione che ha carattere imperativo, intervenendo su una materia oggetto di differenziati orientamenti interpretativi, sia in giurisprudenza che in dottrina, per chiarire definitivamente, dopo tante incertezze, che i fabbricati rurali non sono soggetti ad ICI. Lo *ius superveniens* sottolinea la decisività della classificazione catastale quale elemento determinante per escludere (o per affermare) l'assoggettabilità ad ICI di un “fabbricato”. La norma interpretativa sostanzialmente conferma che la “ruralità” del fabbricato direttamente ed immediatamente rileva ai fini della relativa classificazione catastale, ma ricollega a questa conseguita classificazione l'esclusione del “fabbricato (catastalmente riconosciuto come) rurale” dalla (stessa) nozione di fabbricato imponibile ai fini ICI. Per ottenere l'esenzione ICI, quindi, il fabbricato deve essere iscritto in catasto con la qualifica di “fabbricato rurale”. La Suprema Corte ha precisato che, ai fini dell'applicabilità dell'esenzione per i fabbricati rurali, prevista dal combinato disposto dell'art. 23, comma 1-bis, del d.l. n. 207 del 2008 (conv., con modif., dalla l. n. 14 del 2009), e dell'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 504 del 1992, è rilevante l'oggettiva classificazione catastale senza che assuma rilevanza la strumentalità dell'immobile all'attività agricola, come confermato sia dall'art. 9 del d.l. n. 577 del 1993 (conv., con modif., dalla l. n. 133 del 1994), sia dalla disciplina inerente le modalità di variazione/annotazione attraverso le quali è possibile pervenire alla

classificazione, anche retroattiva, dei fabbricati come rurali, onde beneficiare dell'esenzione, di cui agli artt. 7, comma 2 bis, del d.l. n. 70 del 2011, conv. dalla l. n. 106 del 2011 (**Sez. T, n. 5769/2018, Stalla, Rv. 647311-01**) ed è onere di chi richiede il riconoscimento del suddetto requisito quello di impugnare il diverso classamento, non potendosi ritenere all'uopo sufficiente a determinare la variazione catastale, nei limiti del quinquennio anteriore, la mera autocertificazione secondo le modalità di cui all'art. 7, comma 2 bis, del d.l. n. 70 del 2011, conv., con modif. dalla l. n. 106 del 2011, e delle norme successive, se il relativo procedimento non si è concluso con l'annotazione in atti, poiché, come sottolineato dalla Corte costituzionale (ord. n. 115 del 2015), il quadro normativo, ivi comprese le disposizioni regolamentari di cui al d.m. 26 luglio 2012, porta ad escludere l'automaticità del riconoscimento della ruralità per effetto della mera autocertificazione (Sez. T, n. 26617/2017, Napolitano, Rv. 646421-01). Peraltro, l'accertamento dei requisiti di difformità dell'attribuita rendita catastale non può essere incidentalmente compiuto dal giudice tributario che sia stato investito della domanda di rimborso dell'ICI da parte del contribuente. Il classamento costituisce, infatti, rispetto alla pretesa tributaria concretamente opposta, l'atto presupposto e, in ragione del carattere impugnatorio del processo tributario, avente un oggetto circoscritto agli atti che scandiscono le varie fasi del rapporto d'imposta, e nel quale il potere di disapplicazione del giudice è limitato ai regolamenti ed agli atti amministrativi generali, legittimati a contraddire in merito all'impugnativa dell'atto presupposto (possono essere) unicamente gli organi che l'hanno adottato ossia prima l'UTE e poi l'Agenzia del territorio (Sez. U, n. 18565/2009, Botta, Rv. 609281-01).

Un'altra tipologia di immobile per la quale la S.C. ha riconosciuto l'esenzione al pagamento dell'ICI è quella dei fabbricati accatastati come unità collabente. A tale riguardo si è esclusa l'applicazione dell'imposta, venendo in rilievo nel caso di specie l'accatastamento come unità collabente (categoria F/2), precisandosi che essa, oltre a non essere tassabile come fabbricato, in quanto priva di rendita, non sarebbe tassabile neppure come area edificabile e ciò sino a quando l'eventuale demolizione restituisca autonomia all'area fabbricabile la quale, solo da allora, sarà sottoposta a imposizione come tale e fino al subentro della imposta sul nuovo fabbricato ricostruito (Sez. T, n. 23801/2017, Carbone, Rv.645967-01).

Un'altra ipotesi di esenzione è quella riguardante l'abitazione principale. La Corte di cassazione ha affermato che questa è riferibile, ex art. 8 del d.lgs. n. 504 del 1992, esclusivamente all'immobile che ha come requisito quello di essere la dimora abituale. A tale fine si intende, salvo prova contraria, quella della residenza anagrafica, dovendo il contribuente

provare che tale abitazione costituisce dimora abituale non solo propria, ma anche dei suoi familiari (Sez. T, n. 15444/2017, Napolitano, Rv. 645041-01). Il valore presuntivo, pertanto, può essere superato da prova contraria, desumibile da qualsiasi fonte di convincimento e suscettibile di apprezzamento riservato alla valutazione del giudice del merito (Sez. T, n. 12299/2017, De Masi, Rv. 644415-01).

Con riferimento agli immobili comunali destinati ad edilizia residenziale pubblica, concessi in locazione, la Corte di legittimità ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, interpretato nel senso che la relativa esenzione non spetta per tali immobili, in quanto non impiegati direttamente dall'ente per lo svolgimento di compiti istituzionali, poiché, da un lato, non sarebbe configurabile una disparità di trattamento con gli IACP, con riferimento ai tributi maturati fino al 31 dicembre 2007, per i quali detti istituti non possono godere dell'esenzione di cui all'art.1, comma 3, del d.l. 27 maggio 2008, n. 93 (conv., con modif., dalla l. 24 luglio 2008, n. 126), e, da un altro, non sussiste violazione del principio di ragionevolezza per la discriminazione fondata su profili soggettivi, rispetto agli immobili destinati alle medesime attività e non locati, trattandosi di situazioni non comparabili e, pertanto, disciplinate diversamente dal legislatore nell'esercizio della discrezionalità concessa allo stesso (**Sez. T, n. 5765/2018, Zoso, Rv. 647280-01**).

L'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 504 del 1992, non è applicabile ai consorzi di bonifica, tenuto conto che la norma riguarda gli immobili posseduti dallo Stato e dagli altri enti pubblici ivi elencati, tra i quali non sono compresi i consorzi di bonifica e considerato che essa è di stretta interpretazione, avendo natura derogatoria di previsioni impositive generali, ed è quindi di estensione al di là delle ipotesi tipiche disciplinate (Sez. T, n. 23833/2017, Rv. 645970-01).

La Suprema Corte ha, altresì, chiarito che l'esenzione dal pagamento dell'imposta prevista a favore della P.A. opera nel caso in cui quest'ultima abbia realizzato un'opera pubblica sul fondo occupato in virtù della cd. accessione invertita. La realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione costituisce un mero fatto che non è in grado di assurgere a titolo di acquisto ed è, come tale, inidonea, di sé sola, a determinare il trasferimento della proprietà in favore della P.A., in tal senso deponendo la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha affermato la contrarietà alla Convenzione dell'istituto della cosiddetta "espropriazione indiretta" e negato la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio (Sez. T, n. 19572/2017, Zoso, Rv. 645294-01, la quale ha rilevato che la Regione solo

con atto notarile del 24 gennaio 2008 era divenuta proprietaria del fondo a seguito del riconoscimento dell'avvenuta acquisizione della proprietà dei terreni dopo la costruzione del Centro Direzionale Pilota per il Turismo, opera pubblica di interesse regionale, e la contestuale definizione transattiva dei relativi rapporti economici- patrimoniali con la controparte, con la conseguenza che fino a tale data l'ente territoriale era mero detentore del fondo e non già titolare del diritto reale di usufrutto, uso o superficie e, dunque, non era legittimata passiva ICI, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 504 del 1992).

L'esenzione prevista dall'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 504 del 1992, con riguardo all'esercizio di attività di religione o di culto, non spetta ove la presenza *in loco* degli alloggi dei religiosi sia strumentale allo svolgimento, in via principale di attività didattica avente natura oggettivamente commerciale, ovvero esercitata dietro pagamento di una retta che non discosti nell'ammontare da quelle di mercato (Sez. 6-T, n. 10754/2017, Napolitano, Rv. 644064-01). Lo svolgimento esclusivo nell'immobile di attività di assistenza o di altre attività equiparate, senza le modalità di una attività commerciale, costituisce il requisito oggettivo necessario ai fini dell'esenzione dall'imposta, prevista dall'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 504 del 1992, e va accertato in concreto, con criteri rigorosi, seguendo le indicazioni della circolare ministeriale n. 2/DF del 2009 e, dunque, verificando determinate caratteristiche della "clientela" ospitata, della durata dell'apertura della struttura e, soprattutto, dell'importo delle rette, che deve essere significativamente ridotto rispetto ai "prezzi di mercato", onde evitare una alterazione del regime della libera concorrenza e la trasformazione del beneficio in aiuto di Stato (Sez. T, n. 13970/2016, Botta, Rv. 640244-01, con riguardo ad un bene di proprietà di un ente ecclesiastico). E' stato, altresì, precisato che le esenzioni di cui all'art. 7, comma 1, lett. a) ed i) del d.lgs. cit. non si applicano agli immobili di proprietà del Fondo edifici di culto, locati a terzi, in quanto, ai fini in esame, non ha alcuna rilevanza la natura giuridica dell'ente e la sua qualità di soggetto passivo di imposizione astrattamente possibile destinatario dell'una o dell'altra esenzione ma il fatto che, in concreto, l'utilizzo degli immobili in questione non risponda alle condizioni previste dalla legge per l'operatività delle esenzioni medesime, risultando, di conseguenza, irrilevanti anche che i proventi delle locazioni siano poi destinati alle attività istituzionali dell'ente (Sez. 6-T, n. 13542/2016, Caracciolo, Rv. 640346-01).

L'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 504 del 1992, come tutte le esenzioni, è di stretta interpretazione, e non può essere applicata in senso estensivo, ricomprendendo nella nozione di Stato anche enti, come le pubbliche Università, che, pur essendo emanazione statale,

non rivestono, dopo la riforma introdotta dalla l. 9 maggio 1989, n. 168, la qualità di organi, bensì quella di enti pubblici autonomi, dotati di personalità giuridica propria nonché di un proprio statuto e regolamento (Sez. 6-T, n. 3011/2017, Napolitano, Rv. 643143-01). Tale esenzione spetta solo se l'immobile, destinato esclusivamente ai compiti istituzionali, sia direttamente ed immediatamente impiegato per il loro svolgimento, ed anche quando lo stesso sia utilizzato per l'espletamento delle necessarie attività preparatorie, quali l'ottenimento di permessi o concessioni o l'indizione di gare di appalto (Sez. T, n. 27086/2016, Zoso, Rv. 642375-01).

8. Le agevolazioni. In tema di ICI, l'agevolazione prevista dall'art. 2, comma 5, del d.l. 23 gennaio 1993, n. 16, conv. in l. 24 marzo 1993, n. 75, per gli immobili dichiarati di interesse storico o artistico, ai sensi dell'art. 3 della l. 1° giugno 1939, n. 1089, perseguendo l'obiettivo di venire incontro alle maggiori spese di manutenzione e conservazione che i proprietari sono tenuti ad affrontare per preservare le caratteristiche degli immobili vincolati, si applica anche nel caso in cui l'interesse riguardi solo una porzione di immobile, in quanto anche in quest'ultima ipotesi gravano a carico del proprietario gli oneri di conservazione citati (Sez. T, n. 29194/2017, De Masi, Rv. 646521-01). Tale agevolazione opera in ragione della mera appartenenza alla categoria storica o artistica del bene, se di proprietà pubblica, non necessitando la sua inclusione negli appositi elenchi ministeriali, in quanto avente solo natura ricognitiva (Sez. T, n. 25947/2017, Zoso, Rv. 646216-01).

E' stato, altresì, precisato, in tema di agevolazioni, che quelle previste dall'art. 9 del d.lgs. n. 504 del 1992 si applicano unicamente agli imprenditori agricoli individuali e non anche alle società di persone aventi la qualifica di imprenditore agricolo professionale, non rientrando queste ultime nella definizione di "imprenditore agricolo a titolo principale", risultante dall'art. 12 della l. 9 maggio 1975, n. 153, tenuto conto altresì dell'art. 58, comma 2, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che ha richiesto la necessaria iscrizione delle persone fisiche negli appositi elenchi comunali, e considerato che l'art. 2 del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99, prevedendo un'eccezione al regime fiscale ordinario, ha parificato il trattamento tra persona fisica con qualifica di coltivatore diretto e società con qualifica di imprenditore agricolo professionale esclusivamente con riferimento alle agevolazioni tributarie in materia di imposizione indiretta e a quelle creditizie (Sez. T, n. 22484/2017, Fasano, Rv. 645640-01). E' stato, altresì, precisato che, affinché un fondo possa beneficiare, ai fini della determinazione della base imponibile, dei criteri di calcolo previsti

per i terreni edificabili destinati a fini agricoli, è necessario, ai sensi del secondo periodo dell'art. 2, lett. b), del d.lgs. n. 504 del 1992, oltre alla sua effettiva destinazione agricola, anche la conduzione diretta di essa da parte del contribuente, sicché tale agevolazione non compete al proprietario, pur iscritto negli elenchi dei coltivatori diretti, che non conduca direttamente i terreni per averli concessi in affitto al figlio (Sez. T, n. 12322/2017, Crucitti, Rv. 644933-01).

9. Ici ed aree demaniali. In tema di ICI, ai sensi dell'art. 74, comma 1, della l. n. 342 del 2000, l'Agenzia del territorio è tenuta a notificare l'atto di attribuzione o di modifica della rendita catastale al concessionario dell'area, ove risulti tra gli intestatari catastali del bene (**Sez. 6-T, n. 807/2018, Solaini, Rv. 647099-01**). Sono assoggettate al pagamento dell'imposta, in quanto non classificabili nella categoria E, le aree cd. scoperte che risultino indispensabili al concessionario del bene demaniale per lo svolgimento della sua attività, atteso che il presupposto dell'imposizione è che ogni area sia suscettibile di costituire un'autonoma unità immobiliare, potenzialmente produttiva di reddito. La Corte di cassazione ha precisato che ne consegue la natura privata, esercitata in forma concorrenziale, dell'attività dei concessionari dei beni demaniali portuali, per la quale essi sono assoggettabili al pagamento dei tributi, anche in tema di ICI, per l'utilizzo di aree scoperte senza le quali non potrebbero svolgere la propria attività commerciale (Sez. 6- T, n. 10031/2017, Solaini, Rv. 643809-01).

10. Avviso di liquidazione ed accertamento. La Corte di legittimità ha precisato che, nella ipotesi in cui il Comune affidi a terzi la liquidazione, l'accertamento e la riscossione ex art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, la legittimazione processuale per le relative controversie si trasferisce all'affidatario – non avendo altrimenti significato l'opzione dell'ente locale per la gestione esterna – ed il relativo vizio del contraddittorio nei suoi confronti può essere sanato solo dalla sua costituzione in giudizio e non da quella del Comune (Sez. T, n. 25306/2017, Carbone, Rv. 645986-01).

L'obbligo di motivazione dell'avviso di accertamento deve ritenersi adempiuto tutte le volte in cui il contribuente sia stato posto in grado di conoscere la pretesa tributaria nei suoi elementi essenziali e, quindi, di contestare efficacemente l'*an* ed il *quantum* dell'imposta. In particolare, il requisito motivazionale esige, oltre alla puntualizzazione degli estremi soggettivi ed oggettivi della posizione debitoria dedotta, soltanto l'indicazione dei fatti astrattamente giustificativi della stessa, che consentano di delimitare l'ambito delle ragioni adducibili dall'ente impositore nell'eventuale successiva fase contenziosa, restando, poi,

affidate al giudizio di impugnazione dell'atto le questioni riguardanti l'effettivo verificarsi dei fatti stessi e la loro idoneità a dare sostegno alla pretesa impositiva (Sez. T, n. 26431/2017, Fasano, Rv. 646218-01). Pertanto, la delibera di giunta comunale di preventiva designazione del funzionario esercente l'attività organizzativa e gestionale dell'imposta, adottata ai sensi dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 504 del 1992, non deve essere menzionata negli avvisi di liquidazione o di accertamento concernenti detto tributo, presumendosi che l'esercizio della potestà impositiva avvenga nel rispetto dei presupposti di legge ed incombendo sul contribuente, che intenda muovere contestazioni al riguardo, l'onere di dedurre e provare l'eventuale assenza o illogicità della delibera medesima (Sez. T, n. 26432/2017, Fasano, Rv. 646162-01). Ne consegue che l'avviso di accertamento che fa riferimento alla delibera della giunta comunale contenute la determinazione dei valori minimi delle aree edificabili, comprensiva di quella oggetto di imposizione, deve ritenersi sufficientemente motivato in quanto richiamante un atto di contenuto generale, avente valore presuntivo e da ritenersi riconosciuto (o conoscibile) dal contribuente, spettando a quest'ultimo l'onere di fornire elementi oggetti (eventualmente anche a mezzo di perizia di parte) sul minor valore dell'area edificabile rispetto a quello accertato dall'Ufficio (Sez. T, n. 16620/2017, Solaini, Rv. 644804-01).

Con specifico riferimento alle esenzioni, tenuto conto che l'art. 11, comma 2 bis, del d.lgs. n. 504 del 1992, dispone che gli avvisi di liquidazione ed accertamento devono essere motivati in relazione ai presupposti di fatto ed alle ragioni giuridiche che li hanno determinati, non comporta l'obbligo di indicare anche l'esposizione delle ragioni giuridiche relative al mancato riconoscimento di ogni possibile esenzione prevista dalla legge astrattamente applicabile, poiché è onere del contribuente dedurre e provare l'eventuale ricorrenza di una causa di esclusione dell'imposte (**Sez. T, n. 1694/2018, Zoso, Rv. 646809-01**).

11. L'ICI ed il giudicato. In tema di base imponibile dell'ICI, ai fini della determinazione del valore dei fabbricati classificabili nel gruppo catastale D non iscritti in catasto, si deve fare applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 504 del 1992, senza che, nel giudizio riguardante l'ICI, sia possibile fare valere il giudicato esterno formatosi con riguardo al valore dei predetti fabbricati ai fini dell'INVIM, atteso che il giudicato esterno può essere efficacemente eccepito quando si sia formato in un giudizio tra le stesse parti e relativo a tributi fondati sui medesimi presupposti di fatto, circostanze entrambe insussistenti in caso di giudizi concernenti la

determinazione della base imponibile, rispettivamente, dell'ICI e dell'INVIM (Sez. T, n. 12272/2017, Botta, Rv. 644137-01).

E' stato, altresì, precisato che, in materia di ICI, la sentenza che abbia deciso con efficacia di giudicato relativamente ad alcune annualità fa stato con riferimento anche ad annualità diverse, in relazione a quei fatti che appaiano elementi costitutivi della fattispecie a carattere tendenzialmente permanente ma non con riferimento ad elementi variabili, come ad esempio il valore immobiliare ex art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 504 del 1992, che, per sua natura, con riferimento ai diversi periodi di imposta, è destinato a modificarsi nel tempo (**Sez. T, n. 1300/2018, Fasano, Rv. 646807-01**).

CAPITOLO II

LA TARSU LA TIA E LA TARI

(di Anna Maria Fasano)

SOMMARIO: 1. Inquadramento 2. La TARSU: presupposti. - 3. Casistica - 3.1. Esercizi alberghieri. - 3.2. Porti turistici - 3.3. Deposito temporaneo. - 3.4. Garage.- 4. Esenzioni. - 5. Rifiuti speciali non assimilati. - 6. Rifiuti speciali assimilati a quelli urbani. - 7. Imballaggi terziari e secondari. - 8. La TIA. - 9. Questioni di giurisdizione. 10. La TIA 2. - 11. La TARI.

1. Inquadramento. Il regime fiscale dei tributi, a partire dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) prevista dal d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, ha subito nel tempo numerose *modifiche*, in quanto la TARSU è stata sostituita dalla TIA (tariffa di igiene ambientale), denominata anche TIA 1, introdotta dall'art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. decreto Ronchi), la TIA 1 è stata sostituita dalla TIA 2 (Tariffa integrata ambientale), la TIA 2 è stata sostituita dalla TARES (tributo comunale sui servizi), introdotto dall'art. 14 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, e la TARES è stata sostituita dalla TARI (Tassa rifiuti), istituita dall'art. 1, commi 639 e ss., della l. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1 gennaio 2014.

Una volta venuta meno, per effetto dell'art. 17, comma 3, della l. 24 aprile 1998, n. 128, entrata in vigore il 22 maggio 1998, l'assimilazione automatica ai rifiuti urbani di quelli provenienti dalle attività artigianali, commerciali e di servizi, aventi una composizione merceologica analoga a quella urbana, è divenuto pienamente operante l'art. 21, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 22 del 1997, che ha attribuito ai Comuni la facoltà di assimilare o meno ai rifiuti urbani quelli derivanti dalle attività economiche, per cui, a partire dall'annualità di imposta 1997, hanno assunto rilievo decisivo le indicazioni contenute nei regolamenti comunali circa la predetta assimilazione (Sez. T, n. 22223/2016, Chindemi, Rv. 641882-01). Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997, è stato restituito ai Comuni (Sez. T, n. 18303/2004, Del Core, Rv. 577003-01) il potere di assimilare ai rifiuti urbani ordinari alcune categorie di rifiuti speciali, fra cui quelli prodotti da ditte commerciali, anche "per qualità e quantità" (art. 21, comma 2, lett. g). Secondo la regolamentazione dettata dal capo terzo del

d.lgs. n. 507 del 1993 e dal d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. decreto Ronchi), lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni viene svolto in regime di privativa dai Comuni (art. 58), i quali prevedono l'attivazione del servizio di raccolta e di smaltimento, e se tale servizio, sebbene istituito ed attivato, non è svolto nella zona di esercizio di attività dell'utente, o è effettuato in grave violazione delle prescrizioni del relativo regolamento, il tributo è dovuto in misura ridotta (art. 59). Anche il successivo art. 7 del d.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, ha previsto non già l'esenzione dall'imposta, ma soltanto una riduzione della stessa nel caso in cui i rifiuti speciali assimilati a quelli urbani vengano avviati al recupero direttamente dal produttore, purché il servizio sia istituito e sussista la possibilità dell'utilizzazione. La possibilità di sottrarsi, entro certi limiti, alla privativa comunale, è riconosciuta, a norma del d.lgs. n. 22 del 1997, ai produttori di rifiuti assimilati che dimostrino di aver avviato al recupero i rifiuti stessi.

Il tributo è dovuto per l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui il servizio è istituito ed attivato o comunque reso in maniera continuativa.

Nella determinazione della superficie tassabile non si tiene conto di quella parte di essa in relazione alla quale, per specifiche caratteristiche strutturali e per destinazione si formano, di regola, rifiuti speciali, tossici o nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori stessi in base alle norme vigenti. Ai fini della determinazione della predetta superficie non tassabile il comune può individuare nel regolamento categorie di attività produttive di rifiuti speciali tossici o nocivi alle quali applicare una percentuale di riduzione rispetto alla intera superficie su cui l'attività viene svolta (art. 62, commi 1 e 3).

2. La TARSU: presupposti. Ai sensi dell'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, la tariffa deve essere applicata nei confronti di chiunque occupi oppure conduca locali o aree scoperte ad uso privato non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, mentre le deroghe indicate dal comma 2 della norma e le riduzioni delle tariffe stabilite dal successivo art. 66 non operano in via automatica, in base alla mera sussistenza delle previste situazioni di fatto, dovendo il contribuente dedurre e dimostrare i relativi presupposti (Sez. T, n. 18054/2016, Meloni, Rv. 640961-01).

Spetta al contribuente l'onere di fornire all'amministrazione comunale i dati relativi all'esistenza ed alla delimitazione delle aree in cui vengono prodotti rifiuti speciali non assimilabili a quelli urbani (da lui

smaltiti direttamente, essendo esclusi dal normale circuito di raccolta), che pertanto non concorrono alla quantificazione della superficie imponibile, in applicazione dell'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, posto che, pur operando anche nella materia in esame il principio secondo il quale spetta all'amministrazione provare i fatti che costituiscono fonte dell'obbligazione tributaria, per quanto attiene alla quantificazione del tributo, grava sull'interessato, oltre all'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 507 del 1993, un onere di informazione, al fine di ottenere l'esclusione delle aree sopra descritte dalla superficie tassabile, ponendosi tale esclusione come eccezione alla regola generale, secondo cui al pagamento del tributo sono astrattamente tenuti tutti coloro che occupano o detengono immobili nel territorio comunale (Sez. T, n. 21250/2017, De Masi, Rv. 645459-01).

Va precisato che l'esonero dalla privativa comunale, previsto appunto in caso di detto comprovato avviamento al recupero dall'art. 21, comma 7, del decreto cd. Ronchi, determina non già la riduzione della superficie tassabile, prevista dall'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, per il solo caso di produzione di rifiuti speciali (non assimilabili o non assimilati), bensì il diritto ad una riduzione tariffaria determinata in concreto, a consuntivo, in base a criteri di proporzionalità rispetto alla quantità effettivamente avviata al recupero (in virtù di quanto stabilito, in generale, già dall'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 507 del 1993, e poi, più specificamente, dall'art. 49, comma 14, del decreto cd. Ronchi e dall'art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 158 del 1999, il quale, nell'approvare il "metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento per la gestione dei rifiuti urbani", può, nella fase transitoria, essere applicato dai Comuni anche ai fini della TARSU).

Ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. f), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, spetta al Consiglio comunale l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, oltre alla disciplina generale delle tariffe per la fruizione di beni e di servizi, mentre è di competenza della Giunta la determinazione delle relative aliquote, in continuità con quanto già stabilito dal previgente art. 32, comma 2, lett. g) della l. 8 giugno 1990, n. 142 (Sez. T, n. 22532/2017, Di Geronimo, Rv. 645643-01). Ove il Comune abbia istituito ed attivato il servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti nella zona nella quale si trova l'immobile del contribuente e quest'ultimo, tuttavia, abbia provveduto a gestire direttamente gli stessi, indipendentemente dalle ragioni per le quali ciò sia avvenuto, la tassa è egualmente dovuta, indipendentemente dal fatto che l'utente utilizzi il servizio (salva l'autorizzazione dell'ente impositore allo smaltimento dei rifiuti secondo altre modalità) – essendo finalizzata a consentire all'amministrazione locale di soddisfare le esigenze generali della collettività e non di fornire,

secondo una logica commutativa, prestazioni riferibili a singoli utenti – ma in misura ridotta ai sensi dell'art. 59, comma 4, del d.lgs. n. 507 del 1993 (**Sez. T, n. 11451/2018, De Masi, Rv. 648509-01; Sez. T, n. 1963/2018, Stalla, Rv. 646899-01**).

3.TARSU: casistica.

3.1. Esercizi alberghieri. Secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, ribadita anche nel periodo esaminato dalla presente rassegna, è legittima la delibera comunale che preveda una tariffa per la categoria degli esercizi alberghieri notevolmente superiore a quella applicata alle civili abitazioni, in ragione della maggiore capacità produttiva di rifiuti propria di tali esercizi (**Sez. T, n. 8308/2018, Castorina, Rv. 647687-01**).

E' stato inoltre precisato dalla S.C. che per gli esercizi alberghieri con licenza annuale, ai fini dell'esenzione dalla tassa, non è sufficiente la sola denuncia di chiusura invernale ma occorre allegare e provare la concreta inutilizzabilità della struttura (Sez. T, n. 22756/2016, Chindemi, Rv. 641545-01).

Peraltro, l'art. 66 del d.lgs. n. 507 del 1993 prevede alcuni temperamenti all'imposizione per le situazioni che possono obiettivamente comportare una minore utilizzazione del servizio, come nel caso dell'uso stagionale, previsto dalla lett. b) del comma 3 di tale disposizione, con conseguente riduzione percentuale della tariffa applicabile; l'esclusione della tassabilità, invece, è prevista dall'art. 62 del d.lgs. n. 507 del 1993 solo nel caso di aree scoperte accessorie o pertinenziali ad abitazioni e per i locali e le aree che, per loro natura, o il particolare uso cui sono state stabilmente destinate, o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità, non possono produrre rifiuti, e le relative circostanze devono essere dedotte dal contribuente o nella denuncia originaria o in quella di variazione e suscettibili di essere rilevate direttamente o a mezzo di idonea documentazione. Ne consegue che la mancata utilizzazione di una struttura alberghiera per alcuni mesi dell'anno, in quanto determinata alla volontà o alle esigenze del tutto soggettive dell'utente, o al mancato utilizzo di fatto, non è di per sé riconducibile alle fattispecie di esenzione dal tributo previste dall'art. 62 citato (Sez. T, n. 9633/2012, Valitutti, Rv. 622868-01).

3.2. Porti turistici. Nell'ipotesi di concessione demaniale, come quella relativa alla gestione di un porto turistico, si presume che il soggetto tenuto al pagamento del tributo sia il concessionario, in quanto detentore,

in virtù del titolo concessorio, di un'area scoperta sulla quale, ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 507 del 1993, si producono rifiuti solidi urbani, e detto obbligo non si trasferisce su coloro i quali, anche tramite contratti conclusi con il concessionario, abbiano concretamente prodotto detti rifiuti, avendo in tutto o in parte l'effettiva disponibilità dell'area, salvo che il contribuente indichi nella denuncia originaria o in quella di variazione le obiettive condizioni di inutilizzabilità della stessa, in ragione della detenzione da parte di terzi, ed assolva in giudizio al relativo onere probatorio a proprio carico (**Sez. T, n. 3798/2018, Fasano, Rv. 647091-01**).

Tale decisione si pone nel solco del precedente di legittimità per il quale la convenzione stipulata tra il Comune ed un consorzio, avente per oggetto le aree scoperte demaniali concesse dall'ente per la gestione della sosta di autoveicoli, deve essere interpretata, in mancanza di una esplicita previsione relativa al pagamento dell'imposta, avendo riguardo all'equo contemperamento degli interessi delle parti ai sensi dell'art. 1371 c.c., da ravvisarsi nell'obbligo del pagamento dell'imposta da parte di chi di fatto occupa le aree scoperte ex art. 62, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 507 del 1993, nonché del canone di cui all'art. 1369 c.c. ,per essere più conforme alla natura ed all'oggetto di un contratto di concessione di area demaniale (**Sez. T, n. 7916/2016, Bruschetta, Rv. 639763-01**).

3.3. Depositi temporanei. Rientrano nella nozione di “rifiuto”, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 22 del 1997, come risultante dalla interpretazione autentica effettuata dall'art. 14 della l. 10 agosto 2002, n. 187, tutti i materiali ed i beni dei quali il soggetto produttore “si disfi”, con ciò intendendosi qualsiasi comportamento attraverso il quale, in modo diretto o indiretto, una sostanza, un materiale o un bene siano avviati e sottoposti ad attività di smaltimento o anche di “recupero”, e che sia da altri recuperato e messo in riserva, con esclusione del solo deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui i materiali o beni sono prodotti, non rilevando ad escludere la natura di rifiuto del bene l'intenzione di chi effettua il recupero, o anche la reale possibilità di reimpiego dei materiali nel ciclo produttivo (**Sez. 2, n. 19643/2006, Colarusso, Rv. 592695-01**).

E' stato precisato che per deposito temporaneo si intende ogni raggruppamento effettuato, prima della raccolta, nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, nel rispetto delle condizioni dettate dall'art. 183 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con la conseguenza che, in caso di deposito in un luogo diverso, l'attività di gestione deve ritenersi non autorizzata e, pertanto, rientrante nell'ambito applicativo dell'art. 3, comma 32, della l. 28

dicembre 1995, n. 549, che assoggetta alla c.d. ecotassa sia l'attività di discarica abusiva che il mero deposito incontrollato di rifiuti (**Sez. T, n. 8268/2018, De Masi, Rv. 647682-01**).

Un'area che sia destinata a lavorazioni artigianali e, dunque, alla produzione di rifiuti speciali, ma venga usata come magazzino dei rifiuti prodotti in altri locali nell'unico complesso aziendale, va compresa nel calcolo della superficie tassabile, ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 507 del 1993, atteso che i residui dei prodotti in un deposito o magazzino possono essere considerati residui di un ciclo di lavorazione (Sez. T, n. 26725/2016, Solaini, Rv. 642369-01). Vanno assoggettati ad imposta, ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 507 del 1993, i magazzini destinati al ricovero di beni strumentali o delle scorte da impiegare nella produzione o nello scambio, che concorrano all'esercizio dell'impresa, e vanno conseguentemente considerati come aree operative idonee a produrre rifiuti, al pari degli stabilimenti e dei locali destinati alla vendita (Sez. T, n. 19720/2010, Pivetti, Rv. 615218-01, in una fattispecie relativa ad un locale destinato a deposito di attrezzature per l'edilizia).

3.4. Garage. Come evidenziato, presupposto della TARSU, ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 507 del 1993, è l'occupazione o la detenzione di locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, a fronte della quale rientra nell'onere del contribuente la dimostrazione di eventuali condizioni di esclusione o di esenzione dalla tassazione: ne deriva che, salvo il ricorrere delle stesse, il tributo trova applicazione per i garage siti all'interno di locali, siano essi autonomamente accatastati come unità immobiliari o posti auto assegnati in via esclusiva ed un occupante dell'immobile, in quanto producono rifiuti apprezzabili, e non costituiscono, a differenza delle autorimesse scoperte esterne, pertinenze dell'abitazione, automaticamente escluse dalla tassa (**Sez. T, n. 4961/2018, Balsamo, Rv. 647215-01**).

4. Esenzioni. Poiché l'art. 62, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993, pone a carico dei possessori di immobili una presunzione legale relativa di produzione di rifiuti, ai fini dell'esenzione della tassazione prevista dal comma 2 del medesimo articolo, per le aree inidonee alla produzione di rifiuti per loro natura o per il particolare uso, è onere del contribuente indicare nella denuncia originaria o in quella di variazione le condizioni obiettive di inutilizzabilità e provarle in giudizio (Sez. 6-T, n. 19469/2014, Iacobellis, Rv. 632445-01, cui, *adde*, nel periodo in esame, **Sez. 6-T, n. 9790/2018, Napolitano, Rv. 647738-01**), costituendo l'esenzione, anche parziale, un'eccezione alla regola generale del pagamento del tributo da

parte di tutti coloro che occupano o detengono immobili nella zona del territorio comunale (Sez. T, n. 22130/2017, Fasano, Rv. 645621-01).

La Corte di legittimità, inoltre, ha negato l'esistenza di una causa di esenzione dal pagamento del tributo, richiesta da una società appaltatrice di un Comune per il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani relativamente al suolo pubblico da essa occupato per svolgere il suindicato servizio, e, dunque, in presenza di un interesse dello stesso Comune per ragioni di igiene e sanità pubblica a tutela della collettività. Si è precisato che l'esenzione di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 507 del 1993 è una norma eccezionale rispetto alla regola generale della sottoposizione a tassazione e deve essere interpretata in maniera rigorosa. La norma prevede in maniera tassativa una serie di esenzioni tra le quali non è possibile fare entrare l'attività che il privato svolge, in ragione di un contratto di appalto stipulato con la pubblica amministrazione, utilizzando dei cassonetti, per la raccolta di rifiuti solidi urbani, anche se questa attività viene svolta nell'interesse del Comune. In particolare, non può trovare applicazione l'esenzione prevista dalla lett. e) sia perché nella specie non ci sarebbe concessione, ma un contratto di appalto, e sia perché, nella specie, non risulterebbe la devoluzione gratuita in favore del Comune degli impianti alla fine del rapporto. Né potrebbe operare l'esenzione di cui alla lett. a), poiché essa è configurabile quando ad effettuare l'occupazione è direttamente uno degli enti ivi indicati, e ricorra, tra le altre, una finalità sanitaria. (Sez. T, n. 22489/2017, Fasano, 645898-01).

Con riferimento ad immobili utilizzati da confessioni religiose, la Corte di legittimità ha precisato, poi, che non è esentato dall'imposizione l'immobile adibito a sede di seminario, atteso che l'art. 16 della l. 1° aprile 1985, n. 222 (cd. Trattato Lateranense), nell'equiparare l'attività di formazione del clero a quella del culto e della religione, indicando gli immobili esentati da tributi ordinari e straordinari, pone una norma programmatica, che postula una disposizione di attuazione specifica mancante con riferimento alla tassa anzidetta, e dovendosi escludere il richiamo analogico all'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, in quanto norma agevolativa di stretta interpretazione dettata in materia di ICI (Sez. T, n. 15407/2017, Napolitano, Rv. 644715-01).

5. Rifiuti speciali non assimilati. Il d.lgs. n. 22 del 1997, emanato in attuazione delle Direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/ CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, ha previsto, nel Titolo I ("Gestione rifiuti"), che:

a) La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ed è disciplinata al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e

controlli efficaci; i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente (art. 2, commi 1 e 2);

b) Le autorità competenti favoriscono il recupero dei rifiuti, nelle varie forme previste (reimpiego, riciclaggio ecc.) allo scopo di ridurre lo smaltimento dei rifiuti, che costituisce la fase residuale della "gestione" degli stessi, la quale comprende le operazioni di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento (artt. 4 e art. 6, comma 1, lett. d);

c) Sono rifiuti "urbani", tra l'altro, quelli non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quello di civile abitazione, assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'art. 21, comma 2, lett. g), mentre sono rifiuti "speciali", tra l'altro, quelli da "attività commerciali" (art. 7, comma 2, lett. b e comma 3, lett. e);

d) La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa (oltre che nel caso di conferimento degli stessi al servizio pubblico di raccolta) "in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di identificazione di cui all'art. 15 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario" (art. 10, comma 3);

e) I Comuni "effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa"; con appositi regolamenti stabiliscono, fra l'altro, "le disposizioni necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti urbani da imballaggio", nonché "l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e smaltimento" (tale potere di assimilazione è divenuto pienamente operante a seguito dell'abrogazione dell'art. 39 della l. 22 febbraio 1994, n. 146, ad opera dell'art. 17 della l. 2 giugno 1998 n. 218); la privativa suddetta "non si applica (...) alle attività di recupero dei rifiuti assimilati (dal 1 gennaio 2003), "alle attività di recupero dei rifiuti urbani o assimilati", ai sensi dell'art. 23 della l. n. 179 del 2002) (art. 21, comma 1, comma 2, lett. e) e comma 7, lett. g), del d.lgs. n. 22 del 1997).

Il mancato esercizio del potere di assimilazione dei rifiuti speciali ai rifiuti solidi urbani da parte del Comune, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 22 del 1997, non comporta che detti rifiuti siano, di per sé, esenti dalla tassa, in quanto essi sono soggetti alla disciplina stabilita per i rifiuti speciali dall'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993 (applicabile *ratione temporis*), che rapporta la stessa alle superfici dei locali occupati o detenuti, con la sola esclusione della parte della superficie in cui, per

struttura e destinazione, si formano esclusivamente i rifiuti speciali non assimilati (**Sez. T, n. 1975/2018, Zoso, Rv. 646900-01**).

In tema di TARSU, l'esonero dalla privativa comunale, previsto dall'art. 21, comma 7, del d.lgs. n. 22 del 1997 (cd. decreto Ronchi), in caso di avviamento al recupero di rifiuti speciali assimilabili a quelli urbani direttamente da parte del produttore, determina non già la riduzione della superficie tassabile, prevista dall'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, per il solo caso di rifiuti speciali (non assimilabili e non assimilati), bensì il diritto ad una riduzione tariffaria determinata in concreto, a consuntivo, in base a criteri di proporzionalità rispetto alla quantità effettivamente avviata al recupero, ponendosi a carico dei produttori di rifiuti assimilati l'onere della prova dell'avviamento al recupero dei rifiuti stessi (Sez. T, n. 9731/2015, Chindemi, Rv. 635472-01). In tema di rifiuti speciali non assimilati, la TARSU va applicata, quindi, nei confronti di chiunque occupi aree a qualsiasi uso adibite, salva l'applicazione sulla stessa di un "coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi" e chiaramente presuppone l'assoggettamento ad imposta dei soli rifiuti urbani e salvo il diritto ad una riduzione della stessa in caso di produzione di rifiuti assimilati "smaltiti in proprio". Ne consegue che le deroghe indicate dal comma 2 della norma e le riduzioni delle tariffe stabilite dal successivo art. 66 non operano in via automatica in base alla mera sussistenza delle previste situazioni di fatto, dovendo il contribuente dedurre e provare i relativi presupposti. La facoltà riconosciuta ai Comuni dall'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, di individuare, ai fini della determinazione della superficie non tassabile, categorie di attività produttive di rifiuti speciali, tossici o nocivi alle quali applicare una percentuale di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta, non è correttamente esercitata ove il regolamento comunale si limiti a prevedere un limite quantitativo di riduzione applicabile indistintamente a tutte le attività produttive, occorrendo, invece, la specificazione delle categorie di attività produttive dei predetti rifiuti (le cui superfici sono altrimenti esenti da tassazione) assimilabili a quelle produttive di rifiuti ordinari (Sez. T, n. 10548/2017, Carbone, Rv. 643934-01).

6. Rifiuti speciali assimilati a quelli urbani. Altra questione concerne la possibilità, nell'ipotesi di produzione di rifiuti speciali assimilabili a quelli urbani, di sottrarsi alla privativa comunale, ai sensi del d.lgs. n. 22 del 1997, per i produttori di rifiuti assimilati che dimostrino di avere avviato al recupero i rifiuti stessi e di usufruire di eventuali riduzioni

o esenzioni nel caso in cui il servizio di raccolta, sebbene istituito ed attivato, non venga svolto in zona ove è ubicato l'immobile aziendale, ovvero sia stato effettuato in modo irregolare.

L'art. 59, comma 4, del d.lgs. n. 507 del 1993 stabilisce che: "Se il servizio di raccolta, sebbene istituito e attivato, non si è svolto nella zona di residenza o di dimora nell'immobile a disposizione ovvero di esercizio dell'attività dell'utente o è effettuato in grave violazione delle prescrizioni del regolamento di cui al primo comma, relative alle distanze e capacità dei contenitori ed alla frequenza della raccolta, da stabilire in modo che l'utente possa usufruire agevolmente del servizio di raccolta, il tributo è dovuto nella misura ridotta di cui al secondo periodo del comma 2"(cioè in misura non superiore al 40% della tariffa).

L'omesso svolgimento, da parte del Comune, del servizio di raccolta, sebbene istituito ed attivato, nella zona dove è ubicato l'immobile a disposizione dell'utente comporta non già l'esenzione dalla tassa, bensì la conseguenza che il tributo è dovuto in misura ridotta, il che consente di escludere che, per ogni esercizio di imposizione annuale, la tassa è dovuta solo se il servizio sia stato esercitato in modo regolare così da consentire al singolo utente di usufruirne pienamente, posto che la tassa è un tributo che il singolo soggetto è tenuto a versare in relazione all'espletamento da parte dell'ente pubblico di un servizio nei confronti della collettività, che da tale servizio riceve un beneficio, e non già in relazione a prestazioni fornite ai singoli utenti, per cui sarebbe contrario al sistema di determinazione del tributo pretendere di condizionarne il pagamento al rilievo concreto delle condizioni di fruibilità che del resto, per loro natura, oltre ad essere di difficile identificazione mal si prestano ad una valutazione economica idonea a garantirne una esatta ripartizione fra gli utenti del costo di gestione (Sez. 6-T, n. 18022/2013, Caracciolo, Rv. 628088-01; **Sez. T, n. 1963/2018, Stalla, Rv. 646899-01**).

Ai sensi degli artt. 7, 10 e 21 del d.lgs. n. 22 del 1997, sono soggetti a tassazione i rifiuti speciali non pericolosi, se assimilati ai rifiuti solidi urbani da una delibera comunale e ciò anche nell'ipotesi in cui la stessa non ne individui le caratteristiche quantitative e qualitative, spettando al contribuente solo una riduzione tariffaria in base a criteri di proporzionalità, nel caso in cui dimostri una riduzione della superficie tassabile ovvero che i rifiuti speciali siano avviati a recupero direttamente dal produttore, purché il servizio di raccolta e smaltimento sia istituito e sussista la possibilità per l'istante di avvalersene (**Sez. T, n. 9214/2018, Castorina, Rv. 647823-01**).

L'indirizzo si discosta da quello precedentemente affermato dalla stessa S.C., secondo cui la dichiarazione di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi a quelli urbani, prevista dall'art. 21, comma 2, del d.lgs. n.

22 del 1997, presuppone necessariamente la concreta individuazione delle caratteristiche, non solo qualitative, ma anche quantitative dei rifiuti speciali poiché l'impatto igienico ed ambientale di un materiale di scarto non può essere valutato a prescindere dalla sua quantità (Sez. T, n. 30719/2011, Bernardi, Rv. 621055-01; Sez. 6-T, n. 18018/2013, Caracciolo, Rv. 627693-01). Più recentemente la Suprema Corte, a tale riguardo, ha precisato che: "In tema di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), la facoltà, riconosciuta ai comuni dall'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, di individuare, ai fini della determinazione della superficie non tassabile, categorie di attività produttive di rifiuti speciali, tossici o nocivi, alle quali applicare una percentuale di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta, non è correttamente esercitata ove il regolamento comunale si limiti a prevedere un limite quantitativo di riduzione applicabile indistintamente a tutte le attività produttive, occorrendo, invece, la specificazione delle categorie di attività produttive dei predetti rifiuti (le cui superfici sono altrimenti esenti da tassazione) assimilabili a quelle produttive di rifiuti ordinari" (Sez. T, n. 10548/2017, Carbone, Rv. 643934-01).

7. Imballaggi terziari e secondari. Il titolo secondo del d.lgs. n. 22 del 1997 (specificamente dedicato alla "gestione" degli imballaggi) premesso che la gestione di imballaggi e dei rifiuti di imballaggio è disciplinata "sia per prevenire e ridurre l'impatto sull'ambiente ed assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente, sia per garantire il funzionamento del mercato e prevenire l'insorgere di ostacoli agli scambi, nonché distorsioni e restrizioni alla concorrenza", ai sensi della citata direttiva 94/62/CE (art. 34, comma 1) ha disposto che:

a) Gli imballaggi si distinguono in primari (quelli costituiti da "un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore"), secondari o multipli (quelli costituiti dal "raggruppamento di un certo numero di unità di vendita") e terziari (quelli concepiti "in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli (art. 35, comma 1);

b) "I produttori e gli utilizzatori sono responsabili della corretta gestione ambientale degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio generati dal consumo dei prodotti"; oltre ai vari obblighi in tema di raccolta, riutilizzo, riciclaggio e recupero dei rifiuti di imballaggio, sono a carico dei produttori e degli utilizzatori i costi per – fra l'altro- la raccolta dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari, la raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico, il riciclaggio e il recupero dei

rifiuti di imballaggio, lo smaltimento dei rifiuti di imballaggio secondari e terziari (art. 38);

c) Dal primo gennaio 1998 è vietato immettere nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani imballaggi terziari di qualsiasi natura. Dalla stessa data eventuali imballaggi secondari non restituiti all'utilizzatore dal commerciante al dettaglio possono essere conferiti al servizio pubblico solo in raccolta differenziata, ove la stessa sia stata attivata (art. 43, comma 2).

I rifiuti da imballaggio costituiscono oggetto di un regime speciale rispetto a quello dei rifiuti in genere, regime caratterizzato essenzialmente dalla attribuzione ai produttori ed agli utilizzatori della loro "gestione" (termine che comprende tutte le fasi, dalla raccolta allo smaltimento), (art. 38 del cd. decreto Ronchi); ciò vale in assoluto per gli imballaggi terziari, per i quali è stabilito il divieto di immissione nel normale circuito di raccolta dei rifiuti urbani, cioè, in sostanza, il divieto di assoggettamento al regime di privativa comunale, mentre per gli imballaggi secondari è ammessa solo la raccolta differenziata da parte di commercianti al dettaglio che non li abbiano restituiti agli utilizzatori (art. 43).

Ne deriva che i rifiuti da imballaggi terziari, nonché quelli degli imballaggi secondari ove non sia stata attivata la raccolta differenziata, non possono essere assimilati dai comuni ai rifiuti urbani, nell'esercizio del potere ad essi restituito dall'art. 21 del decreto Ronchi e dalla successiva abrogazione della l. n. 146 del 1994, art. 39, ed i regolamenti che una tale assimilazione abbiano previsto vanno perciò disapplicati *in parte qua* dal giudice tributario (**Sez. T, n. 4960/2018, Balsamo, Rv. 649761-01**).

I rifiuti da imballaggi terziari nonché quelli da imballaggi secondari, ove non sia stata attivata la raccolta differenziata, non possono essere assimilati dai comuni ai rifiuti urbani, ma ciò non comporta che tali categorie di rifiuti siano, di per sé, esenti dalla TARSU, ma che ad esse si applica la disciplina stabilita per i rifiuti speciali, che è quella dettata dall'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, il quale rapporta la tassa alle superfici dei locali occupati o detenuti, stabilendo, nell'ovvio presupposto che in un locale od area in cui producano rifiuti speciali si formano, anche, di norma, rifiuti ordinari, l'esclusione dalla tassa della sola parte di superficie per cui, per struttura e destinazione, si formano solo rifiuti speciali (Sez. T, n. 4793/2016, Zoso, Rv. 639127-01).

Nel caso di imballaggi secondari è previsto dall'art. 21, comma 7, del decreto cd. Ronchi l'esonero dalla privativa comunale qualora sia provato l'avviamento al recupero. In tal caso l'operatore economico ha l'onere di dimostrare l'effettivo e corretto avviamento al recupero attraverso valida documentazione comprovante il conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati a detta attività in base alle norme del d.lgs. n. 22 del

1997 e si determina, allora, non già la riduzione della superficie tassabile, contemplata dall'art. 62, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, per il solo caso di produzione di rifiuti speciali (non assimilabili o non assimilati), bensì il diritto ad una riduzione tariffaria determinata in concreto, a consuntivo, in base a criteri di proporzionalità rispetto alla quantità effettivamente avviata al recupero (in virtù di quanto previsto, in generale, dall'art. 67, comma 2, del d.lgs. n. 507 del 1993, e poi, più specificamente, dall'art. 49, comma 14, del decreto Ronchi e dall'art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 158 del 1999, il quale, nell'approvare il “metodo normalizzato per la determinazione della tariffa di riferimento per la gestione dei rifiuti urbani”, può nella fase transitoria, essere applicato dai comuni anche ai fini della TARSU (Sez. T, n. 9731/2015, Chindemi, Rv. 635472-01).

Nell'ipotesi in cui una impresa contribuente produca imballaggi secondari, non assimilati agli urbani dall'ente comunale, ed imballaggi terziari, non assimilabili, che provvede a smaltire autonomamente: “incombe alla impresa contribuente l'onere di fornire all'amministrazione comunale i dati relativi all'esistenza ed alla delimitazione delle aree che, per il detto motivo, non concorrano alla quantificazione della complessiva superficie imponibile; infatti, pur operando anche nella materia in esame, per quanto riguarda il presupposto della occupazione di aree nel territorio comunale, il principio secondo il quale l'onere della prova dei fatti costituenti fonte dell'obbligazione tributaria spetta all'amministrazione, per quanto attiene alla quantificazione della tassa è posto a carico dell'interessato (oltre all'obbligo di denuncia, d.lgs. n. 507 del 1993, art. 70), un onere di informazione, al fine di ottenere l'esclusione di alcune aree dalla superficie tassabile, ponendosi tale esclusione come eccezione alla regola generale secondo cui al pagamento del tributo sono astrattamente tenuti tutti coloro che occupano o detengono immobili nel territorio comunale (Sez. T, n. 5377/2012, Greco, Rv. 622215-01; Sez. T, n. 4793/2016, Zoso, Rv. 639127-01).

8. LA TIA. L'art. 49, compreso nel Titolo III, del d.lgs. n. 22 del 1997, ha istituito la “tariffa per la gestione dei rifiuti urbani “(usualmente denominata TIA, “Tariffa di igiene ambientale”), in sostituzione della soppressa TARSU, prevedendo, in particolare, nella modulazione della tariffa, agevolazioni per la raccolta differenziata, “ad eccezione della raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio, che resta a carico dei produttori e degli utilizzatori” (comma 10), e disponendo, altresì, che “sulla tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di avere avviato al

recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua” detta attività (comma 14).

I termini del regime transitorio per la soppressione della TARSU e l’operatività della TIA (il cui regime è stato introdotto dal d.P.R. n. 158 del 1999, modificato dall’art. 33 della l. n. 488 del 1999, salva la possibilità per i comuni di introdurre in via sperimentale la TIA), hanno subito varie deroghe ed, infine l’art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, (recante “Norme in materia ambientale”) ha soppresso tale tariffa, sostituendola con una nuova – “Tariffa integrata ambientale”, come definita dal d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, conv. nella l. 27 febbraio 2009, n. 13, la cd. TIA 2 – e l’art. 264 ha abrogato l’intero d.lgs. 22 del 1997 (sia pure prevedendo anche in questo caso una disciplina transitoria).

La tariffa di igiene ambientale (T.I.A.), introdotta dal richiamato art. 49 del cd. decreto Ronchi, ha avuto – prima dell’emanazione dell’art. 14, comma 33, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che ha modificato l’art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, con una norma priva, peraltro, di portata retroattiva – natura tributaria, in quanto assimilata alla TARSU (**Sez. T, n. 453/2018, Zoso, Rv. 646907-01**), sicché è applicabile ai soli rifiuti solidi urbani e grava sul contribuente l’onere di provare la sussistenza delle condizioni per beneficiare della riduzione, desumibile dal regime delineato dall’art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997, in caso di produzione di rifiuti assimilati e smaltiti in proprio (**Sez. T, n. 10787/2016, Bruschetta, Rv. 639990-01**).

L’attività impositiva delegata dalla legge statale spetta in via esclusiva al Comune, che determina l’*an* ed il *quantum* della tariffa, mentre al soggetto terzo affidatario del servizio, in forza di specifica convenzione, compete l’attività di gestione e di recupero del tributo in cui rientra l’emissione degli avvisi di accertamento (**Sez. T, n. 17491/2017, Stalla, Rv. 644908-01**). In quanto assimilata alla TARSU, opera, in relazione alla stessa, con riferimento ai periodi di imposta sino alla data del 30 giugno 2010, il generale principio dell’emendabilità della dichiarazione da parte del contribuente ove affetta da errori a proprio danno (**Sez. T, n. 453/2018, Zoso, Rv. 646907-01**). E’ stato chiarito che, in tema di TIA, le comunicazioni aventi ad oggetto variazioni che comportano il pagamento di una tariffa inferiore, sia se correlate a sopravvenienze sia se derivanti da errori contenuti nella precedente dichiarazione, hanno effetto dall’anno successivo a quello della presentazione delle stesse da parte dell’interessato, al fine di consentire all’ente impositore di verificarne il fondamento ai sensi dell’art. 66, comma 5, del d.lgs. n. 507 del 1993, applicabile in ragione del rapporto di sostanziale continuità tra TARSU e TIA (**Sez. T, n. 4602/2018, Stalla, Rv. 647246-01**).

9. Questioni di giurisdizione. La Tariffa di Igiene Ambientale (TIA) riveste natura tributaria, quale entrata pubblica costituente “tassa di scopo”, che mira a fronteggiare una spesa di carattere generale, ripartendone l’onere sulle categorie sociali che da questa traggono vantaggio, mentre manca un rapporto sinallagmatico tra la prestazione da cui scaturisce l’onere ed il beneficio che il singolo riceve. Si è quindi precisato che essa non è assoggettabile ad IVA, in quanto ha natura tributaria, mentre l’imposta sul valore aggiunto mira a colpire una qualche capacità contributiva che si manifesta quando si acquisiscono beni o servizi versando un corrispettivo, in linea con la previsione di cui all’art. 3 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, non quando si paga un’imposta, sia pure destinata a finanziare un servizio da cui trae beneficio il medesimo contribuente; inoltre l’art. 14, comma 33, del d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n. 122 del 2010, pur avendo attribuito natura non tributaria alla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani introdotta dall’art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, non può intendersi riferito, in assenza di esplicita disposizione, anche a quella di cui all’art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997, avendo la prestazione prevista nel 2006 carattere innovativo e natura ontologicamente diversa rispetto a quella, tipicamente tributaria, regolata nel 1997 (Sez. T, n. 3293/2012, Cicala, Rv. 621524-01).

Quindi la TIA (o TIA 1) non è assoggettabile ad IVA, per il periodo antecedente all’entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, attesa la sua natura tributaria, affermata anche dalla sentenza n. 239 del 2009 e dall’ordinanza n. 64 del 2010 della Corte costituzionale; né assume alcun rilievo, per tale periodo, la disposizione interpretativa di cui all’art. 14, comma terzo, del d.l. n. 78 del 2010, conv. in l. n. 122 del 2010, in quanto la stessa, riconoscendo la natura non tributaria della tariffa soltanto con riferimento alla disciplina di cui all’art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, costituisce un chiaro indice della volontà di non incidere sul diritto vivente fino alla data di entrata in vigore del medesimo testo normativo (Sez. T, n. 5831/2012, Merone, Rv. 621911-01; Sez. T, n. 4723/2015, Conti, Rv. 635064-01).

La Corte di legittimità (**Sez. U, n. 8822/2018, Cirillo, Rv. 647914-01**) ha recentemente ribadito il principio per il quale “Le controversie riguardanti la debenza della tariffa di igiene ambientale (cd. prima TIA o TIA1), regolata dall’art. 49 del d.lgs. n. 22 del 1997, che, pur essendo stata soppressa, in virtù dell’art. 238, commi 1 e 11, del d.lgs. n. 152 del 2006, è rimasta vigente fino all’emanazione del regolamento, destinato a disciplinare i criteri generali sulla base dei quali sono stabilite le componenti dei costi ed è definita la tariffa, nonché fino al compimento degli adempimenti per l’applicazione della tariffa stessa – sono devolute

alla giurisdizione ordinaria, tenuto conto che, come evidenziato dalla Corte cost. (da ultimo: ordinanza del 22 febbraio 2010, n. 64), tale tariffa non costituisce un'entrata patrimoniale di diritto privato, ma una mera variante della TARSU, prevista dall'art. 58 del d.P.R. n. 507 del 1993, di cui conserva la qualifica di tributo”.

10. La TIA 2. I termini del regime transitorio per la soppressione della TARSU e l'operatività della TIA, secondo il regime introdotto dal d.P.R. n. 158 del 1999, modificato dall'art. 33 della l. n. 488 del 1999, fa salva la possibilità per i Comuni di introdurre in via sperimentale la TIA, hanno subito varie proroghe finché l'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, (recante “Norme in materia ambientale”) ha soppresso tale tariffa, sostituendola con una nuova – “tariffa integrata ambientale”, come definita dal d.l. n. 208 del 2008, conv. nella l. n. 13 del 2009, c.d. TIA 2 – e l'art. 264 ha abrogato l'intero d.lgs. n. 22 del 1997, prevedendo la disciplina transitoria.

L'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente), che ha istituito la nuova “tariffa” sui rifiuti TIA 2, destinata a sostituire quella di cui al d.lgs. n. 22 del 1997, ha previsto, al comma 1, che: “la tariffa di cui all'art. 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, è soppressa a decorrere dall'entrata in vigore del presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 11”, il quale recita che sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti. Il regolamento ministeriale non è stato adottato (entro il programmato termine del 30 giugno 2010), per cui sono rimaste in vigore, ed applicate dai Comuni nei rispettivi territori, sia la TARSU che la TIA 1, disciplinata dal d.lgs. n. 22 cit., alla quale, per effetto della l. n. 296 del 2006, commi 183 e 184 (Finanziaria 2007), sono stati estesi i criteri di determinazione della TARSU.

E' stata prevista per gli Enti Locali, inutilmente decorso il termine del 30 giugno 2010, la facoltà di adottare delibere di passaggio dalla TARSU alla TIA 2, con effetto dal 10 gennaio 2011.

La Suprema Corte ha evidenziato inoltre che, a conferma della inapplicabilità del codice ambientale, una recente sentenza del TAR Lazio (la n. 4611 del 13 aprile 2017) obbliga il Ministero dell'Ambiente ad indicare, attraverso un decreto, i criteri qualitativi e quantitativi per la gestione dei rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani. La Corte di legittimità ha precisato che l'addizionale provinciale sulla Tariffa Integrata Ambientale (TIA2), prevista dall'art. 19 del d.lgs. n. 504 del 1992, ha natura tributaria, come si evince dalla stessa formulazione letterale della

disposizione istitutiva, la quale prevede un sistema di reperimento, attraverso un tributo, della provvista necessaria all'esercizio di utilità generale di funzioni di interesse pubblico, mancando un rapporto di corrispondenza economica tra la prestazione della P.A. ed il vantaggio ricevuto dal privato (che condurrebbe ad escluderne la natura di tassa); né è idonea a snaturare la natura di tributo il collegamento quantitativo e percentuale con la TIA 2, di natura privatistica, fungendo quest'ultima solo da parametro per la quantificazione di tale prestazione in favore delle province. Ne consegue che la controversia sulla debenza di tale addizionale appartiene alla giurisdizione del giudice tributario (Sez. U, n. 17113/2017, Chindemi, Rv. 644921-01).

La TIA 2 è stata sostituita dal TARES (tributo comunale sui servizi), introdotto dall'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla l. n. 214 del 2011, ed il TARES è stato, a propria volta, sostituito dalla TARI (tassa sui rifiuti), istituita, a decorrere dal 1° gennaio 2014, dall'art. 1, commi 639 e ss., della l. n. 147 del 2013. La tariffa integrata, in particolare, restava “commisurata alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotto da unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali” (comma 2), e costituiva “il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e ricomprende anche i costi indicati dall'art. 15 del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36” (art. 238, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006).

11. TARI. La Tassa Rifiuti (TARI) ha sostituito, a decorrere dal 1 gennaio 2014, i preesistenti tributi dovuti ai comuni dai cittadini, enti ed imprese quale pagamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (noti in precedenza con gli acronimi di TARSU e successivamente di TIA e TARES), conservandone, peraltro, la medesima natura tributaria, quale entrata pubblica costituente “tassa di scopo”, che mira a fronteggiare una spesa di carattere generale, con ripartizione dell'onere sulle categorie sociali che da questa traggono vantaggio, senza alcun rapporto sinallagmatico tra la prestazione da cui scaturisce l'onere e il beneficio che il singolo riceve (Sez. 1, n. 12275/2016, Ferro, Rv. 640011-01). L'imposta è dovuta, ai sensi della l. n. 147 del 2013, per la disponibilità dell'area produttrice di rifiuti e, dunque, unicamente per il fatto di occupare o detenere locali ed aree scoperte a qualsiasi uso adibiti, mentre le deroghe indicate e le riduzioni delle tariffe non operano in via automatica in base alla mera sussistenza delle previste situazioni di fatto, dovendo il contribuente dedurre e provare i relativi presupposti.

Ai sensi dell'art.1, comma 649, della l. n. 147 del 2013, nella determinazione della superficie assoggettabile alla TARI non si tiene conto di quella parte di essa nella quale si formano in via continuativa e prevalente rifiuti speciali, al cui smaltimento sono tenuti a provvedere a proprie spese i relativi produttori, purché ne dimostrino l'avvenuto trattamento, in conformità alla normativa vigente. Per i produttori di rifiuti speciali assimilati agli urbani, nella determinazione della TARI, il Comune con proprio regolamento può prevedere riduzioni della parte variabile proporzionali alle quantità che i produttori stessi dimostrino di avere avviato al recupero.

Stante il sostanziale rapporto di continuità tra le tasse sopra indicate, la S.C. ha ribadito, anche con riferimento alla TARI, il principio più volte affermato con riferimento alla TARSU circa l'onere probatorio posto a carico del contribuente nel caso in cui egli voglia godere di esenzioni o di riduzioni della superficie tassabile (Sez. T, n. 22130/2017, Fasano, Rv. 645621-01).

CAPITOLO III

L'IMPOSTA SULLA PUBBLICITÀ E I DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI (di Rosaria Castorina)

SOMMARIO: 1. Imposta comunale sulla pubblicità: brevi premesse - 2. Base imponibile – 2.1. Superficie tassabile — 2.1.1. Marchio commerciale – 3. Tariffa – 4. Diritti sulle pubbliche affissioni.

1. Imposta comunale sulla pubblicità: brevi premesse.

L'imposta comunale sulla pubblicità, istituita mediante il d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, ha quale presupposto applicativo la diffusione di messaggi pubblicitari attraverso mezzi di comunicazione visivi ed acustici, effettuata in luoghi pubblici o aperti al pubblico o che sia da tali luoghi percepita.

Oggetto del tributo, pertanto, non è il messaggio pubblicitario ma il mezzo utilizzato per diffondere lo stesso. Ai fini dell'imposizione sono rilevanti i messaggi diffusi nell'esercizio di un'attività economica allo scopo di promozione di beni e servizi oggetto dell'attività ovvero volti al miglioramento dell'immagine del soggetto economico pubblicizzato, con conseguente esclusione di tutte le forme di comunicazione che non hanno alcun contenuto pubblicitario e quindi prive di qualsiasi interesse economico.

In particolare, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 507 del 1993, il presupposto dell'imponibilità deve essere ricercato nell'astratta possibilità del messaggio pubblicitario, in rapporto all'ubicazione del mezzo, di avere un numero indeterminato di destinatari, divenuti tali per il solo fatto di trovarsi in quel luogo determinato (Sez. T, n. 27497/2014, Napolitano, Rv. 634247-01, secondo la quale, ai fini dell'applicazione dell'imposta, costituisce luogo aperto al pubblico lo spazio interno delle stazioni ferroviarie, dove è consentito l'accesso a tutti i soggetti muniti di biglietto di viaggio).

Rispetto all'ambito applicativo dell'imposta sulla pubblicità, la Suprema Corte ha, inoltre, affermato che gli annunci, contenenti descrizioni e fotografie degli immobili ed esposti nelle vetrine delle agenzie immobiliari, integrano il presupposto dell'imposta comunale sulla pubblicità, perché assolvono ad una funzione promozionale di vendita o

locazione e quindi, contestualmente, di accesso ai servizi di mediazione offerti dall'agenzia, per cui, in ragione della natura di "mezzi pubblicitari", fruiscono dell'esenzione, operante a condizione che essi non superino, nel loro insieme, la superficie complessiva di mezzo metro quadrato per ciascuna vetrina, prevista dall'art. 17, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 507 del 1993, e non del beneficio, previsto dalla successiva lett. b) della stessa disposizione, per gli avvisi al pubblico, che sono esclusivamente messaggi informativi in ordine all'attività esercitata nei locali (Sez. 6-T, n. 21966/2014, Cosentino, Rv. 633015-01).

Soggetto attivo dell'imposta è il Comune, tenuto a tal fine ad emanare un apposito regolamento per l'applicazione della stessa che disciplini e limiti le modalità di effettuazione della pubblicità.

Sotto un distinto profilo, la Corte di legittimità ha più volte precisato che, in caso di pubblicità effettuata attraverso impianti installati su beni appartenenti al comune o da questo dati in godimento, l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità non esclude quella della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, nonché il pagamento di canoni di locazione o di concessione, atteso il chiaro tenore letterale dell'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 507 del 1993, ed essendo esclusa l'alternatività tra i due tributi per violazione del divieto di doppia imposizione, in quanto l'imposta comunale sulla pubblicità ha presupposti diversi dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, come emerge dal confronto fra gli artt. 5 e 38 del d.lgs. citato, che individuano il presupposto impositivo, rispettivamente, nel mezzo pubblicitario disponibile e nella sottrazione dell'area o dello spazio pubblico al sistema della viabilità e, quindi, all'uso generalizzato (Sez. T, n. 11673/2017, Botta, Rv. 644125-91).

Sono invece soggetti passivi dell'imposta: a) in via principale, il proprietario del mezzo attraverso il quale il messaggio pubblicitario viene diffuso; b) in via sussidiaria, il soggetto giuridico produttore, commerciante, fornitore di servizi oggetto della pubblicità.

A riguardo, la Corte di cassazione ha precisato che l'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993, nell'individuare il soggetto passivo tenuto in via principale al pagamento dell'imposta in colui che dispone "*a qualsiasi titolo del mezzo attraverso il quale il messaggio pubblicitario viene diffuso*", non fa differenze in ordine al titolo da cui dipende tale disponibilità che, quindi, può derivare sia dall'esercizio del diritto di proprietà od altro diritto reale, sia dall'esecuzione di un contratto obbligatorio stipulato con chi disponga giuridicamente dell'impianto pubblicitario, ferma restando la responsabilità solidale, prevista dal comma 2 dell'art. 6 cit., di "*colui che produce o vende la merce o fornisce i servizi oggetto della pubblicità*" (Sez. T, n. 5039/2015, Meloni, Rv. 634738-01).

2. Base imponibile. L'entità dell'imposta è calcolata avendo riguardo alla superficie del mezzo pubblicitario ed alla tariffa stabilita dal Comune o dalla legge.

2.1. Superficie tassabile. La determinazione delle superfici avviene in funzione della figura geometrica nella quale è circoscritto il mezzo pubblicitario e non rileva il numero dei messaggi contenuti nella stessa superficie.

Sono escluse dall'applicazione dell'imposta le superfici inferiori a 300 cm².

Secondo l'orientamento consolidato della Corte di cassazione, la base di calcolo del tributo, a norma dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 507 del 1993, è costituita dall'intera superficie dell'impianto che, nel solco di un'interpretazione conforme al principio della capacità contributiva ex art. 53 Cost., deve essere individuata in quella potenzialmente utilizzabile per i messaggi, con esclusione, dunque, della parte di impianto inidonea a tale uso (Sez. T, n. 10835/2012, Olivieri, Rv. 623223-01).

Pertanto, con riferimento alla pubblicità effettuata mediante strutture piane, è stato affermato che l'imposta va determinata in base alla superficie della minima figura geometrica in cui è circoscritto il mezzo pubblicitario. L'imposta, pertanto, così astrattamente definita, deve essere ragguagliata alla totalità della superficie del mezzo pubblicitario, con arrotondamento per eccesso al metro quadrato o frazione di esso, senza considerare lo spazio da essa distinto ed oggettivamente inidoneo ad essere utilizzato per la diffusione dei messaggi (Sez. T, n. 26727/2016, Solaini, Rv. 642370-02).

Nel periodo specificamente in esame ai fini della presente rassegna, la Suprema Corte si è pronunciata (**Sez. T, n. 9492/2018, De Masi, Rv. 647828-01**) sull'interpretazione dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993 a norma del quale "*L'imposta sulla pubblicità si determina in base alla superficie della minima figura piana geometrica in cui è circoscritto il mezzo pubblicitario indipendentemente dal numero dei messaggi in esso contenuti.*" In particolare, è stato affermato che la norma considera come un unico mezzo pubblicitario, agli effetti del calcolo della superficie imponibile, anche una pluralità di messaggi ove presentino un collegamento strumentale inscindibile fra loro ed abbiano identico contenuto, anche se non siano tutti collocati in un unico spazio o in un'unica sequenza. Si è ritenuto, pertanto, che "un gruppo di quattro sedie ed un ombrellone" può essere considerato "un'entità autonoma", in quanto i mezzi pubblicitari riportavano tutti il medesimo logo ed erano esposti in connessione tra loro, cioè in ragione di ciascun gruppo di quattro sedie ed un ombrellone,

quali elementi d'arredo di un posto di ristoro accomunati dal medesimo uso. In tal caso, agli effetti del calcolo della superficie pubblicitaria non può farsi riferimento a quella complessiva, ottenuta per sommatoria delle superfici dei singoli mezzi pubblicitari identici, ai fini impositivi, "in quanto tutti gli ombrelloni del posto di ristoro recavano la stessa indicazione pubblicitaria" determinando in mq. 1 l'imposta applicabile per ciascun ombrellone a fronte di una superficie imponibile diversa.

La Corte di cassazione ha altresì affermato (**Sez. T, n. 12783/ 2018, Balsamo**), in una controversia nella quale si contestava il mancato utilizzo a fini pubblicitari del mezzo, affidato in concessione e destinato al potenziale uso pubblicitario, che oggetto del tributo è "il mezzo disponibile" e non solo "il mezzo disponibile effettivamente utilizzato per la diffusione di messaggi pubblicitari" né l'attività di diffusione di tali messaggi. In altri termini, presupposto dell'imposta non è la concreta utilizzazione del mezzo attraverso il quale il messaggio pubblicitario viene diffuso, bensì il potenziale utilizzo del mezzo medesimo da parte dell'impresa.

Occorre inoltre segnalare Sez. T, n. 26727/2016, Solaini, Rv. 642370-02, per la quale, in tema d'imposta comunale sulla pubblicità effettuata mediante strutture piane, a norma dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993 l'imposta va determinata in base alla superficie della minima figura geometrica in cui è circoscritto il mezzo pubblicitario, sicché deve farsi riferimento alla superficie utilizzabile per i messaggi, con la conseguenza che, se la facciata dell'impianto si compone di uno spazio destinato alla pubblicità e di una cornice da esso distinta ed oggettivamente inidonea ad essere utilizzata per la diffusione dei messaggi, l'imposta dovrà essere commisurata soltanto in relazione al predetto spazio.

2.1.1. Marchio commerciale. E' consolidato nella giurisprudenza della Corte di legittimità il principio per il quale la misura dell'imposta relativa alla pubblicità contenente la riproduzione del marchio commerciale va calcolata, ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993, sulla base delle dimensioni dell'intera superficie dell'installazione pubblicitaria, comprensiva anche della parte non coperta dal marchio, solo se quest'ultima abbia, per dimensioni, forma, colore, ovvero per mancanza di separazione grafica rispetto all'altra, le caratteristiche proprie o della componente pubblicitaria aggiuntiva vera e propria ovvero quelle di una superficie estensiva del messaggio pubblicitario. In tale prospettiva, le fasce o cassonetti di copertura e completamento degli impianti di distribuzione di carburante possono costituire la base per il computo dell'imposta "se le superfici ulteriori, rispetto alla parte coperta dal marchio... abbiano, per dimensioni, forme,

colori o altre caratteristiche, una rilevante consistenza pubblicitaria oppure se, per mancanza di separazione grafica, abbiano la valenza di componente aggiuntiva di un messaggio pubblicitario unitario” (Sez. T, n. 8427/2017, De Masi, Rv. 643611-01; Sez. T, n. 15201/2004, Ruggiero, Rv. 575264-01, la quale, in conformità al principio, ha affermato che il messaggio pubblicitario riportato sul "fascione" della pensilina dell'impianto di distribuzione dei carburanti, rappresentato "essenzialmente" dal marchio identificativo della società distributrice del carburante fosse distinto da questo e consistente semplicemente nella decorazione della pensilina, sulla quale era stato apposto il marchio e, come tale, non tassabile nella parte non coperta dal marchio stesso).

Più di recente, sulla questione, la Corte di legittimità ha ribadito che la misura dell'imposta deve essere calcolata, sulla base delle dimensioni dell'intera superficie dell'installazione pubblicitaria, comprensiva anche della parte non coperta dal marchio, solo se quest'ultima abbia, per dimensioni, forma, colore, ovvero per mancanza di separazione grafica rispetto all'altra, le caratteristiche proprie o della componente pubblicitaria aggiuntiva vera e propria ovvero quelle di una superficie estensiva del messaggio pubblicitario. (Sez. T, n. 8427/2017, Rv. 643611-01).

Nel periodo preso in esame dalla presente rassegna, in una controversia avente ad oggetto il marchio di ditte produttrici di pale eoliche, stampigliate su sessanta aerogeneratori, la Corte di cassazione ha affermato (**Sez. T, n. 11530/2018, Balsamo, Rv. 649849-01**) che l'uso del segno distintivo dell'impresa o del prodotto (ditta, ragione sociale, marchio) non è escluso dall'ambito delle forme pubblicitarie imponibili quando, per il luogo (pubblico, aperto o esposto al pubblico) ove è situato, per le sue caratteristiche strutturali o per le modalità con cui viene utilizzato, il segno adoperato risulti obiettivamente idoneo a far conoscere ad un numero indeterminato di possibili acquirenti o utenti il nome, l'attività o il prodotto dell'impresa e non abbia soltanto una mera finalità distintiva, restando irrilevante che detto mezzo di comunicazione assolva pure ad una funzione reclamistica o propagandistica. In tal senso, anche i cartelli stradali indicatori di industrie, laboratori artigianali e negozi di vendita, rivolgendosi ad una massa indeterminata di possibili acquirenti od utenti, pongono in essere una pubblicità tassabile, a prescindere dal fatto che l'iscrizione presenti o meno i connotati dell'insegna.

Tale conclusione tiene conto delle acquisizioni della giurisprudenza e della dottrina industrialista, che tra le funzioni secondarie del marchio di impresa pongono quella pubblicitaria, strettamente connessa alla capacità distintiva del segno stesso.

3. Tariffe. Ai sensi dell'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 507 del 1993, le tariffe per la determinazione dell'imposta sono deliberate dal Comune entro il 31 marzo di ogni anno ed entrano in vigore il 1° gennaio dello stesso anno.

Qualora l'ente territoriale ometta di adottare la deliberazione, le precedenti tariffe si intendono prorogate di anno in anno.

La Suprema Corte ha evidenziato, sulla base di questa disposizione, di rango primario, che la rideterminazione delle tariffe dell'imposta sulla pubblicità ordinaria, in attuazione dell'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993, da parte del D.P.C.M. del 16 febbraio 2001, pur avendo efficacia dal 1° marzo 2001, deve essere coordinata con l'art. 3, comma 5, del detto decreto - disposizione avente rango primario nella gerarchia delle fonti - che subordina la concreta applicabilità, a partire dal 1° gennaio dell'anno in corso, delle modifiche alle tariffe, all'adozione, entro il 31 marzo dello stesso anno, di una delibera comunale, in difetto della quale sono prorogate le tariffe già vigenti, in conformità alla regola generale di irretroattività delle norme impositive (**Sez. T, n. 8274/2018, Stalla, Rv. 647684-01**).

In tema di tassa comunale sulla pubblicità, l'applicazione della tariffa ridotta per esposizioni relative a periodi inferiori ad un anno presuppone la presentazione della dichiarazione di pubblicità - che può intendersi effettuata anche mediante la richiesta di autorizzazione all'esposizione dei teli, quando questa abbia i requisiti previsti dalla legge per la prima -, in quanto l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 507 del 1993, prevede che, qualora venga omessa la presentazione dell'indicata dichiarazione, la pubblicità di cui agli artt. 12, 13 e 14, commi 1, 2, 3, in ogni caso si presume *ex lege* effettuata con decorrenza dal primo gennaio dell'anno in cui è stata accertata (Sez. T, n. 13467/2012, Meloni, Rv. 623501-01).

4. Diritti sulle pubbliche affissioni. Nei Comuni aventi una popolazione superiore a 3.000 abitanti, è obbligatoriamente istituito il servizio per le pubbliche affissioni, che garantisce in appositi impianti l'affissione di manifesti contenenti comunicazioni aventi finalità istituzionali, sociali, che, salva differente previsione del regolamento comunale, non possono riguardare anche messaggi diffusi nell'esercizio di attività economiche e commerciali.

Sono soggetti passivi dei diritti sulle pubbliche affissioni, solidalmente obbligati al pagamento degli stessi colui che richiede il servizio e colui nell'interesse del quale il servizio viene richiesto.

Sono esenti dal pagamento dei diritti le affissioni che riguardano:

1. manifesti del Comune relativi ad attività istituzionali esposti nel proprio territorio;
2. manifesti relativi alle iscrizioni nelle liste di leva, alla chiamata ed al richiamo alle armi;
3. manifesti dello Stato, delle regioni, delle province in materia di imposte e tasse, tributi e contributi;
4. manifesti della polizia in materia di pubblica sicurezza;
5. manifesti aventi ad oggetto adempimenti di legge in materia di elezioni politiche, referendum;
6. manifesti la cui affissione è obbligatoria;
7. manifesti che pubblicizzano corsi scolastici e professionali gratuiti regolarmente autorizzati.

A riguardo, si segnala **Sez. T, n. 12312/2018, Zoso, Rv. 648661-01**, che è tornata di recente ad occuparsi di diritti sulle pubbliche affissioni in relazione a manifesti di contenuto politico-ideologico posti al di fuori degli spazi consentiti affermando che, sebbene i messaggi pubblicitari di natura politica o ideologica non siano soggetti al pagamento dell'imposta sulla pubblicità, ove i relativi manifesti vengano apposti al di fuori degli spazi consentiti dall'art. 18 del d.lgs. n. 507 del 1993, sono dovuti i diritti di affissione, la cui disciplina è stata ritenuta più volte costituzionalmente legittima dalla Corte Costituzionale, attenendo alle modalità di esercizio del diritto.

PARTE QUINTA

IL PROCESSO

CAPITOLO I

LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA

(di *Marzia Minutillo Turtur*)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La natura tributaria della pretesa – 3. Atti della fase della riscossione – 4. Esecuzione forzata – 5. Atti di classamento – 6. Casistica – 7. Profili processuali.

1. Premessa. Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, la giurisdizione tributaria è devoluta, nei gradi di merito, alla cognizione delle Commissioni tributarie.

L'art. 2 del medesimo decreto attribuisce, innanzitutto, alla giurisdizione tributaria “*tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie*”, tra cui “*quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale*”.

Sono escluse dalla giurisdizione tributaria le controversie riguardanti gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

Al fine di delimitare la giurisdizione demandata al giudice tributario, occorre altresì considerare che l'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 individua una serie di atti contro i quali è ammessa la proposizione del ricorso dinanzi alle Commissioni tributarie.

Tuttavia, le modalità con le quali l'Amministrazione finanziaria manifesta la propria volontà impositiva, e ogni forma conseguente di accertamento e sanzione per violazioni, è variabile ed ampia, ben oltre l'indicazione, seppur tassativa, contenuta nel richiamato art. 19. In considerazione di ciò, si è progressivamente affermata, nell'ottica di una piena esplicazione del diritto di difesa del contribuente, una considerazione analitica ed approfondita degli atti che, pur non rientranti nell'elenco dell'art. 19, rappresentano una manifestazione di volontà da parte dell'Amministrazione, con chiara cristallizzazione della pretesa azionata e conseguente possibilità di impugnazione da parte del destinatario della stessa.

E' infatti ormai consolidato l'orientamento della Corte di cassazione secondo il quale, in tema di processo tributario, l'elencazione degli atti impugnabili contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 ha natura tassativa, ma non preclude la facoltà di impugnare anche altri atti, nell'ipotesi in cui mediante gli stessi l'Amministrazione finanziaria porti a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, esplicitandone le ragioni fattuali e giuridiche, siccome è possibile un'interpretazione estensiva delle disposizioni in materia in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente (artt. 24 e 53 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) ed in considerazione dell'allargamento della giurisdizione tributaria operato con la l. 28 dicembre 2001, n. 448 (Sez. 6 - T, n. 23469/2017, Solaini, Rv. 646606 - 01, che deve essere letta alla luce dei più generali principi affermati da Sez. U n. 19704/2015, Di Iasi, Rv. 636309 -01, la quale ha sancito la possibilità per il contribuente di impugnare la cartella di pagamento della quale, a causa dell'invalidità della relativa notifica, sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione, ritenendo così legittima, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata, tale impugnazione a prescindere ed anche prima dell'impugnazione dell'atto notificato unitamente all'atto successivo notificato, poiché l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale non può essere compresso, ritardato o reso più difficile o gravoso, ove non ricorra la necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo, rispetto ai quali si ponga un problema concreto di reciproca limitazione).

Tale approdo interpretativo trova un proprio antecedente nella sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 1985 che, sebbene in ambito diverso, ha chiaramente affermato che: "...tutti gli atti che hanno la comune finalità dell'accertamento della sussistenza e dell'entità del debito tributario siano equivalenti, qualunque sia la denominazione data ad essi dal legislatore. Essi, siccome suscettibili di produrre una lesione diretta ed immediata della situazione soggettiva del contribuente, sono immediatamente impugnabili dinanzi ai giudici tributari".

In ogni caso deve venire in rilievo una pretesa definita, compiuta e non condizionata: sono quindi esclusi dal novero degli atti autonomamente impugnabili i meri solleciti di pagamento.

2. La natura tributaria della pretesa. Fondamentale, per delimitare l'ambito della giurisdizione del giudice tributario, è la qualificazione della prestazione pubblica oggetto della controversia come tributo.

A riguardo, la Corte Costituzionale ha più volte evidenziato che, al fine di qualificare come tributarie le entrate erariali, occorre che, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che disciplina tali entrate, siano presenti le caratteristiche della doverosità della prestazione ed il collegamento di questa alla pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante. La stessa Corte costituzionale ha precisato, inoltre, che la giurisdizione del giudice tributario, in base all'art. 102, comma 2, Cost., deve ritenersi imprescindibilmente collegata alla natura tributaria del rapporto, con la conseguenza che l'attribuzione alla stessa di controversie non aventi natura tributaria - sia che derivi direttamente da un'espressa disposizione legislativa ovvero, indirettamente, dall'erronea qualificazione di "tributaria" data dal legislatore (o dall'interprete) ad una particolare materia - comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali (cfr., tra le altre, Corte Cost., 14 marzo 2008, n. 64).

Tenendo conto di tali principi, la S.C. ha affrontato, anche di recente, diverse questioni problematiche in tema di riparto di giurisdizione, nelle quali veniva in rilievo la possibilità di qualificare un'entrata erariale come tributo.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno chiarito che le controversie riguardanti la debenza della tariffa di igiene ambientale (cd. "prima TIA" o "TIA-1"), regolata dall'art. 49 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 - che, pur essendo stata soppressa, in virtù dell'art. 238, commi 1 e 11, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è rimasta vigente fino all'emanazione del regolamento, destinato a disciplinare i criteri generali sulla base dei quali sono stabilite le componenti dei costi ed è definita la tariffa, nonché fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa stessa - sono devolute alla giurisdizione tributaria, tenuto conto che, come evidenziato dalla Corte Cost. (v., tra le altre, ordinanza del 22 febbraio 2010 n. 64), detta tariffa non costituisce un'entrata patrimoniale di diritto privato, ma una mera variante della TARSU, prevista dall'art. 58 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, di cui conserva la qualifica di tributo (**Sez. U, n. 8822/2018, Cirillo E., Rv. 647914-01**, la quale, nell'affermare il principio, ha rilevato che, nella specie, il regolamento era stato adottato, ma con effetto dal 2011, sicché le annualità 2009 e 2010, oggetto di giudizio, dovevano senza dubbio essere assoggettate alla disciplina propria della "prima TIA" o "TIA-1").

Sez. U, n. 17113/2017, Chindemi, Rv. 644921-01, ha affermato che l'addizionale provinciale sulla Tariffa integrata

ambientale (cd. TIA2), prevista dall'art. 19 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, ha natura tributaria, come si evince dalla stessa formulazione letterale della disposizione istitutiva, la quale prevede un sistema di reperimento, attraverso un tributo, della provvista necessaria all'esercizio di utilità generale di funzioni di interesse pubblico, mancando un rapporto di corrispondenza economica tra la prestazione della P.A. ed il vantaggio ricevuto dal privato (che condurrebbe ad escluderne la natura di tassa), senza che sia idonea a snaturare la natura di tributo il collegamento quantitativo e percentuale con la TIA2, di natura privatistica, fungendo quest'ultima solo da parametro per la quantificazione di tale prestazione in favore delle province. Conseguenza alla predetta impostazione, quindi, che la controversia sulla debenza di tale addizionale appartiene alla giurisdizione del giudice tributario.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno chiarito che la controversia, intrapresa dal gestore di servizio idrico integrato che impugni atti dell'amministrazione regionale, mediante i quali lo stesso solleciti in modo generico l'adempimento dell'obbligo di pagamento di un "canone" rapportato al consumo di acqua potabile è devoluta alla giurisdizione del giudice tributario, dovendo tale canone qualificarsi come tributo, per la sua previsione in fonti normative, la sua doverosità e la sua funzionalizzazione alla fiscalità generale (Sez. U, n. 18994/2017, De Stefano, Rv. 645135-01).

Nel senso di escludere la sussistenza della giurisdizione del giudice tributario, invece, Sez. U, n. 4309/2017, De Stefano, Rv. 642855-01, ha chiarito che la controversia relativa alle somme dovute ad un consorzio di bonifica dal gestore del servizio idrico integrato che, pur non potendo qualificarsi appartenente necessario al consorzio stesso, non essendo proprietario di terreni compresi nell'ambito territoriale di quest'ultimo, ne utilizzi canali e strutture come recapito di scarichi provenienti da insediamenti abitativi od industriali esterni, è devoluta alla giurisdizione ordinaria quando la normativa regionale di dettaglio preveda che la contribuzione venga assolta mediante il versamento di canoni determinati all'esito di una procedura negoziale, atteso che tale ipotesi è estranea a quella prevista dall'art. 21 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, costituente, invece, un'obbligazione tributaria imposta ai proprietari dei fondi compresi nel perimetro consortile quale contributo, determinato direttamente dal consorzio percettore, per le opere di bonifica e miglioramento fondiario.

Sono parimenti devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie concernenti l'opposizione ad una sanzione

amministrativa per detenzione di apparecchi da intrattenimento in difformità dalle regole previste dall'art. 110 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), non avendo tale sanzione natura tributaria, in quanto consegue alla violazione di norme volte a garantire un corretto svolgimento negli esercizi pubblici della gestione di apparecchi da intrattenimento, ed è preposta a reprimere, nel pubblico interesse, attività abusive e, dunque, illecite che possano pregiudicare, per effetto dell'installazione e dell'utilizzo di apparecchi non conformi alle prescrizioni ed alle caratteristiche di legge, la regolarità delle giocate, secondo quanto affermato da Sez. U, n. 2220/2017, Chindemi, Rv. 642010-01.

Su un piano più generale, Sez. U, n. 16833/2017, Bruschetta, Rv. 644802-01, ha ribadito che le controversie tra il sostituto d'imposta ed il sostituito, non coinvolgendo il rapporto d'imposta, danno ingresso ad una lite tra privati la cui cognizione appartiene al giudice ordinario.

Inoltre, Sez. U, n. 13721/2017, Cirillo E., Rv. 644368-02, ha chiarito che appartiene alla giurisdizione ordinaria, e non a quella del giudice tributario, la causa insorta tra il professionista, erogatore della prestazione, ed il beneficiario, in ordine alla pretesa rivalsa dell'IVA esposta in fattura, atteso che la statuizione non investe il rapporto tra contribuente ed Amministrazione finanziaria, risolvendosi, invece, in un accertamento incidentale nell'ambito del rapporto privatistico fra soggetto attivo e soggetto passivo della rivalsa, estraneo alla giurisdizione sul rapporto d'imposta devoluto al giudice tributario.

Sez. U, n. 13722/2017, Cirillo E., Rv. 644369-01, ha affermato, poi, che anche le controversie concernenti il trattamento economico per l'esercizio delle funzioni di componente delle commissioni tributarie centrali di cui al d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, sono devolute al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 3, comma 121, della l. 24 dicembre 2003, n. 350, venendo in rilievo il bene della vita cui gli attori aspirano, ovvero il diritto patrimoniale e non l'interesse legittimo al corretto esercizio della potestà amministrativa di scelta dei criteri di determinazione del compenso.

Per altro verso, Sez. U, n. 7666/2017, Petitti, Rv. 643344-01, ha precisato che la natura tributaria del contributo annuale previsto a carico degli avvocati in favore dei Consigli dell'Ordine di appartenenza non comporta la devoluzione alla giurisdizione del giudice tributario della controversia concernente l'incidenza del suo mancato pagamento sul diritto del professionista al mantenimento

della efficacia della iscrizione all'albo, atteso che oggetto di un tale giudizio è l'accertamento della sussistenza delle condizioni per l'iscrizione e per poter esercitare la professione - questione che rientra nella competenza dei Consigli dell'Ordine ed, in sede di impugnazione, del Consiglio Nazionale Forense - non anche della legittimità della pretesa del pagamento annuale gravante sul professionista per effetto dell'iscrizione predetta.

Anche la cognizione della controversia relativa all'impugnazione di cartella esattoriale recante la richiesta di pagamento delle somme che la concessionaria dell'ACI ha riscosso per conto della Regione a titolo di tasse automobilistiche, e che, incorrendo in un inadempimento dell'appalto del servizio di riscossione, non ha integralmente riversato appartiene, come statuito da Sez. U, n. 960/2017, Bielli, Rv. 641820-01, alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di un diritto esercitato nell'ambito di un rapporto di tipo privatistico, estraneo all'esercizio del potere impositivo, proprio del rapporto tributario.

3. Atti della fase della riscossione. In altre decisioni, la Corte di legittimità ha delineato i “confini” della giurisdizione tributaria rispetto ad atti della fase della riscossione, impugnabili dinanzi alle Commissioni tributarie, che possono, tuttavia, avere in concreto ad oggetto pretese di diversa natura.

Sotto un primo profilo, la recente **Sez. 3, n. 6135/2018, Sestini, Rv. 648919-01**, ha confermato il consolidato orientamento affermato, tra le altre, da Sez. U, n. 15425/2014, Giusti, Rv. 631590-01, per il quale la giurisdizione sulle controversie relative al fermo di beni mobili registrati, di cui all'art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973 appartiene al giudice tributario, ai sensi del combinato disposto dell'art. 2, comma 1, e dell'art. 19, comma 1, lett. e-ter), del d.lgs. n. 546 del 1992, solo quando il provvedimento impugnato concerne la riscossione di tributi. Ne deriva che, qualora il fermo concerna una pluralità di pretese, alcune delle quali di natura non tributaria ed altre invece di natura tributaria, e l'impugnazione sia stata proposta, anziché separatamente innanzi ai giudici diversamente competenti in relazione alla natura dei crediti posti a base del provvedimento di fermo contestato, unicamente dinanzi al giudice ordinario, questi deve trattenere la causa presso di sé in relazione ai crediti non tributari posti a fondamento del provvedimento in questione, e rimettere la causa dinanzi al giudice tributario per la parte in cui il provvedimento si riferisce a crediti di natura tributaria.

Si pone in linea con la generale impostazione delineata nella giurisprudenza della Corte di cassazione, Sez. U, n. 959/2017, Bielli, Rv. 641819-01, la quale ha osservato che la giurisdizione sulla controversia nascente dall'impugnazione di un provvedimento di fermo amministrativo di beni mobili registrati, ex art. 86 del d.P.R. n. 602 del 1973, alla quale sia sottesa una pretesa creditoria per "spese processuali", appartiene al giudice ordinario, evidenziando la natura non tributaria di tale credito ed il carattere di misura puramente affittiva del fermo suddetto, alternativa all'esecuzione forzata e volta ad indurre il debitore all'adempimento, sicché la sua impugnativa si sostanzia in un'azione di accertamento negativo della menzionata pretesa soggetta alle regole generali in tema di riparto della giurisdizione.

L'art. 19, comma 1, lett. e) bis, del d.lgs. n. 504 del 1992, a seguito della modifica dovuta all'entrata in vigore dell'art. 35, comma 26-quinquies, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, introdotto dalla l. di conv. 4 agosto 2006, n. 248, ha previsto l'inclusione, tra gli atti impugnabili dinanzi alle Commissioni Tributarie, anche dell'iscrizione ipotecaria, senza effettuate alcuna specificazione in ordine alla natura del credito del quale costituisce garanzia.

A riguardo, Sez. U, n. 17111/2017, Chindemi, Rv. 644920-01, ha osservato che tale modifica, alla luce dei principi, anche costituzionali, che regolano il riparto di giurisdizione tra giudice tributario e giudice ordinario non può essere intesa come modifica della giurisdizione *tout court* in favore del giudice tributario nel caso di ricorso avverso l'iscrizione di ipoteca. In particolare, le Sezioni Unite nella citata pronuncia hanno osservato che la giurisdizione tributaria deve essere considerata un organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione ed, anche se la disciplina degli organi speciali può essere modificata dal legislatore ordinario, incontra precisi limiti costituzionali consistenti nel «non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisprudenza speciale) le materie attribuite» a dette giurisdizioni speciali e nell'«assicurare la conformità a Costituzione» delle medesime giurisdizioni. In virtù di tali considerazioni, anche dopo la richiamata modifica normativa che determina la competenza del giudice tributario avverso l'opposizione alla iscrizione di ipoteca, la S.C. ha ritenuto di dare continuità alla propria giurisprudenza sopra esposta che "scinde" la giurisdizione in base alla natura dell'atto posto a fondamento della iscrizione ipotecaria, affermando il principio per il quale, ove l'iscrizione ipotecaria concerna una pluralità di pretese, alcune delle quali di natura tributaria ed altre invece di natura non tributaria, e l'impugnazione sia stata proposta, anziché separatamente innanzi ai giudici diversamente competenti in relazione alla natura dei crediti posti a base del provvedimento cautelare, unicamente dinanzi al giudice ordinario o al

giudice tributario, questi non devono trattenere la causa presso di sé in relazione a crediti aventi, rispettivamente, natura tributaria ovvero non tributaria, bensì dichiarare, *in parte qua*, il proprio difetto di giurisdizione. Resta irrilevante, invece, ai fini del riparto di giurisdizione, la tipologia di crediti che concorrono a costituire la soglia minima per l'iscrizione di ipoteca.

4. Esecuzione forzata. Occorre premettere che l'art. 2, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, precisa che sono escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notificazione della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto.

Va considerato, inoltre, l'art. 49, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, per il quale il procedimento di espropriazione forzata nell'esecuzione tributaria è regolato «*dalle norme ordinarie applicabili in rapporto al bene oggetto di esecuzione*», in quanto non derogate dal capo II del medesimo d.P.R. e con esso compatibili e dall'art. 57 del citato d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui stabilisce che non sono ammesse né le opposizioni regolate dall'art. 615 c.p.c. (salvo quelle concernenti la pignorabilità dei beni) né quelle disciplinate dall'art. 617 c.p.c., ove siano relative alla regolarità formale ed alla notificazione del titolo esecutivo.

Circa la proponibilità dell'opposizione all'esecuzione, tuttavia, non può trascurarsi che la recente Corte Cost. n. 114 del 2018 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 57, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui non prevede che, nelle controversie che riguardano gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento o all'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 c.p.c. qualora il motivo di censura inerente la riscossione esattoriale non radichi una controversia devoluta alla giurisdizione del giudice tributario e quindi non sussista la giurisdizione del giudice ordinario. La Corte Costituzionale, invero, ha sottolineato che l'impossibilità di far valere innanzi al giudice dell'esecuzione l'illegittimità della riscossione mediante opposizione all'esecuzione, essendo ammessa soltanto l'opposizione con cui il contribuente contesti la mera regolarità formale del titolo esecutivo o degli atti della procedura e non anche quella con cui egli faccia valere il diritto di procedere alla riscossione, contrasta con il diritto alla tutela giurisdizionale riconosciuto in generale dall'art. 24 Cost. e nei confronti della pubblica amministrazione dall'art. 113 Cost., dovendo essere

assicurata in ogni caso una risposta di giustizia a chi si oppone alla riscossione coattiva (Corte Cost., 31 maggio 2018, n. 114).

Con più specifico riguardo, alla questione della giurisdizione del giudice tributario sulle controversie che si innestano su procedure esecutive aventi ad oggetto crediti di natura tributaria è recentemente intervenuta, in sede di risoluzione di un contrasto formatosi nella giurisprudenza della Corte di legittimità, Sez. U, n. 13913/2017, Bielli, Rv. 644556-01 (alla quale si sono successivamente conformate **Sez. U, n. 17126/2018, Perrino, Rv. 649625-01**, nonché **Sez. T, n. 11481/2018, Castorina, Rv. 648078-01**). Nella citata decisione, la S.C. ha in primo luogo ricordato che dal complesso delle norme disciplinanti la materia del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario si può evincere che: 1) le cause concernenti il titolo esecutivo, in relazione al diritto di procedere ad esecuzione forzata tributaria, si propongono davanti al giudice tributario (art. 2, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992; art. 9, comma 2, c.p.c.); 2) le opposizioni all'esecuzione di cui all'art. 615 c.p.c. concernenti la pignorabilità dei beni si propongono davanti al giudice ordinario; 3) le opposizioni agli atti esecutivi di cui all'art. 617 c.p.c., ove siano diverse da quelle concernenti la regolarità formale e la notificazione del titolo esecutivo, si propongono al giudice ordinario.

Le Sezioni Unite, nella richiamata pronuncia, hanno sottolineato che resta aperto il problema dell'individuazione del giudice davanti al quale proporre l'opposizione agli atti esecutivi ove questa concerna la regolarità formale o la notificazione del titolo esecutivo ed, in particolare, nell'ipotesi in cui il contribuente, di fronte al primo atto dell'esecuzione forzata tributaria (cioè all'atto di pignoramento), deduca di non avere mai ricevuto in precedenza la notificazione del titolo esecutivo. La S.C. ricorda, in proposito, che sussistono due orientamenti opposti nella propria giurisprudenza, i quali, pur partendo dal comune presupposto interpretativo secondo cui l'inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione ed agli atti esecutivi stabilita dall'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 non deve essere intesa, pena la violazione del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., come assoluta esclusione della tutela giudiziale delle situazioni soggettive prese in considerazione da dette opposizioni, divergono circa l'individuazione del giudice da adire.

In virtù di una prima posizione (v., tra le altre, Sez. U, n. 14667/2011, Botta, Rv. 618199-01), l'opposizione agli atti esecutivi riguardante un atto di pignoramento, che il contribuente assume essere viziato da nullità derivata dall'omessa notificazione degli atti presupposti, si risolve nell'impugnazione del primo atto in cui viene manifestato al contribuente l'intento di procedere alla riscossione di una ben individuata pretesa tributaria: l'opposizione, pertanto, è ammissibile e va proposta

davanti al giudice tributario (ai sensi degli artt. 2, comma 1, secondo periodo, e 19, estensivamente interpretato, del d.lgs. n. 546 del 1992).

Sulla scorta di un secondo e più recente orientamento (v., tra le altre, Sez. 3, n. 24235/2015, Barreca, Rv. 637838-01), l'opposizione agli atti esecutivi riguardante un atto di pignoramento, che il contribuente assume essere viziato per nullità derivata dall'omessa notificazione degli atti presupposti, è ammissibile e va proposta dinanzi al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 e degli artt. 9 e 617 c.p.c., atteso che la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sussiste quando sia impugnato un atto dell'esecuzione forzata tributaria successivo alla notificazione della cartella di pagamento (come, appunto, un atto di pignoramento), restando irrilevante il vizio dedotto e, quindi, anche quando detto vizio venga indicato nella mancata notificazione della cartella di pagamento: in tale ipotesi, il giudice ordinario dovrà verificare solo se ricorra il denunciato difetto di notifica all'esclusivo fine di pronunciarsi sulla nullità del consequenziale pignoramento basato su crediti tributari.

Sez. U, n. 13913/2017, Bielli, Rv. 644556-01, ha ritenuto che tale contrasto giurisprudenziale debba essere risolto dando prevalenza e continuità al primo orientamento, e tanto per ragioni sia letterali che sistematiche.

Sotto un primo profilo, nella citata decisione, le Sezioni Unite hanno osservato che l'art. 2, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992, individua il discrimine tra giurisdizione tributaria e giurisdizione ordinaria nella "notificazione della cartella di pagamento" (ovvero, a seconda dei casi, dell'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, dell'avviso cosiddetto "impoesattivo" o dell'intimazione di pagamento): prima di tale notifica la controversia è devoluta al giudice tributario, e, dopo, al giudice ordinario. La disposizione richiede, dunque, per radicare la giurisdizione del giudice ordinario, la notificazione del titolo esecutivo (o degli altri atti costituenti presupposti dell'esecuzione forzata tributaria). Ne deriva che l'impugnazione di un atto dell'esecuzione forzata tributaria (come il pignoramento effettuato in base a crediti tributari) che il contribuente assume essere invalido perché non preceduto dalla suddetta notificazione integra una opposizione ai sensi dell'art. 617 c.p.c. nella quale si fa valere una nullità "derivata" dell'atto espropriativo e che è devoluta alla cognizione del giudice tributario, in quanto si situa prima della notificazione in discorso. In questa prospettiva, ai fini del riparto di giurisdizione, non ha importanza se, in punto di fatto, la cartella (o un altro degli atti equipollenti richiesti dalla legge) sia stata o no effettivamente notificata, poiché tale circostanza attiene al merito e la giurisdizione non può farsi dipendere dal raggiungimento della prova della notificazione e, quindi, *secundum eventum*. Assume, invece, rilevanza il dedotto vizio dell'atto

di pignoramento (mancata notificazione della cartella) e non la natura, propria di questo, di primo atto dell'espropriazione forzata.

Nell'operata ricostruzione, inoltre, Sez. U, n. 13913/2017, Bielli, cit., ha evidenziato che non è convincente ripartire la giurisdizione in base al *petitum* formale contenuto nell'impugnazione proposta dal contribuente, nel senso di devolverla alla giurisdizione tributaria, ove sia richiesto l'annullamento dell'atto presupposto dal pignoramento (cartella ed equipollenti) ovvero alla giurisdizione ordinaria, qualora sia richiesta la dichiarazione di nullità del pignoramento. In particolare, osservano le Sezioni Unite che non solo il *petitum* sostanziale è unico (il contribuente ha interesse a rendere non azionabile la pretesa tributaria, facendo valere una soluzione di continuità nell'iter procedimentale richiesto dall'ordinamento) e non solo una simile ricostruzione sarebbe inutilmente artificiosa, obbligando ad una duplice azione davanti a giudici diversi, ma sarebbe problematico individuare in concreto l'atto presupposto dal pignoramento ove l'atto di pignoramento sia l'unico atto portato a conoscenza del contribuente.

Sotto l'aspetto sistematico, la richiamata pronuncia delle Sezioni Unite osserva, inoltre, che l'atto di pignoramento non preceduto dalla notifica della cartella di pagamento integra il primo atto in cui si manifesta al contribuente la volontà di procedere alla riscossione di un ben individuato credito tributario e pertanto, in quanto idoneo a far sorgere l'interesse ad agire ai sensi dell'art. 100 c.p.c., rientra nell'ambito degli atti impugnabili davanti al giudice tributario in forza dell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992. Il sopra indicato e più recente orientamento interpretativo, nell'attribuire alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia concernente un atto compreso tra quelli di cui al citato art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, risulterebbe disarmonico rispetto al disegno del legislatore di riservare al giudice tributario la cognizione delle controversie relative a tali atti. Infine, con l'adozione del primo orientamento giurisprudenziale, troverebbe una più agevole sistemazione il disposto dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui stabilisce che non sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 617 c.p.c. riguardanti la regolarità formale e la notificazione del titolo esecutivo. Tale inammissibilità, infatti, può essere interpretata nel senso di comportare il divieto di proporre dette opposizioni davanti al giudice ordinario, senza però che ciò impedisca di proporre la questione al giudice tributario, facendo valere l'invalidità del pignoramento per la mancata notificazione della cartella di pagamento. In tal modo, tutto sembra ricomporsi in armonia con l'originario disegno del legislatore che, nel prevedere nell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 l'inammissibilità davanti al giudice ordinario di alcune opposizioni in sede di esecuzione forzata, ha evidentemente presupposto che le situazioni

soggettive poste a base di esse possano essere preventivamente tutelate davanti al giudice tributario.

All'esito di tale ampia ricostruzione, pertanto, Sez. U, n. 13913/2017, Bielli, cit., ha risolto il contrasto che si era formato all'interno della giurisprudenza di legittimità sancendo il principio per il quale, in materia di esecuzione forzata tributaria, l'opposizione agli atti esecutivi avverso l'atto di pignoramento che si assume viziato per omessa o invalida notificazione della cartella di pagamento o di altro atto prodromico al pignoramento, è ammissibile e va proposta - ai sensi degli artt. 2, comma 1, e 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 e dell'art. 617 c.p.c. - davanti al giudice tributario, risolvendosi nell'impugnazione del primo atto in cui si manifesta al contribuente la volontà di procedere alla riscossione di un ben individuato credito tributario.

5. Atti di classamento. L'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, inoltre, devolve al giudice tributario le controversie in materia catastale, con riferimento agli atti di classamento ed agli atti attributivi o modificativi delle rendite catastali per terreni e fabbricati.

Occorre considerare, poi, che l'art. 74 della l. 21 novembre 2000, n. 342, nel regolare l'attribuzione e la modificazione delle rendite catastali, stabilisce che *«Dall'avvenuta notificazione decorre il termine per proporre il ricorso di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 e successive modificazioni»*. All'epoca dell'entrata in vigore della suddetta disposizione l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 prevedeva che *«Appartengono altresì alla giurisdizione tributaria le controversie promosse dai singoli possessori concernenti l'intestazione, la delimitazione, la figura, l'estensione, il classamento dei terreni e la ripartizione dell'estimo fra i compossessori a titolo di promiscuità di una particella nonché le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari urbane e l'attribuzione della rendita catastale»*. La formulazione del richiamato art. 74, tuttavia, non è stata modificata sebbene l'art. 3, comma 37, della l. 28 dicembre 2001, n. 448, abbia portato al comma 2 dell'art. 2 l'originaria previsione del comma 3 e riscritto quest'ultimo nel senso che *«Il giudice tributario risolve in via incidentale ogni questione da cui dipende la decisione delle controversie rientranti nella propria giurisdizione, fatta eccezione per le questioni in materia di querela di falso e sullo stato o la capacità delle persone, diversa dalla capacità di stare in giudizio»*.

Nell'intervenire sulla questione, Sez. U, n. 7665/2016, Cirillo E., Rv. 639286-01, ha osservato che il senso del perdurante rinvio *«all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 e successive modificazioni»* non è quello di richiamare nell'art. 74 della l. n. 342 del

2000, qualsivoglia testo del ridetto comma 3, anche il più eterogeneo, ma quello di rinviare a tutte le modificazioni del processo tributario riguardanti «le controversie promosse dai singoli possessori concernenti l'intestazione, la delimitazione, la figura, l'estensione, il classamento dei terreni e la ripartizione dell'estimo fra i compossessori a titolo di promiscuità di una stessa particella nonché le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari urbane e l'attribuzione della rendita catastale». In particolare, nella citata decisione, le Sezioni Unite della Corte di cassazione rilevano, che all'esito dell'intervento della l. n. 448 del 2001 sull'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, l'art. 74 della l. n. 342 del 2000 deve essere letto, nella parte in cui stabilisce che «*dall'avvenuta notificazione decorre il termine per proporre il ricorso di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 e successive modificazioni*», nel senso di fare invece riferimento all'attuale comma 2 di detta disposizione normativa, essendo il comma 3 del tutto "eccentrico" rispetto alla materia catastale. Per altro verso, l'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 546 del 1992 stabilisce che il giudice tributario, se ritiene illegittimo un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, non lo applica, in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, salva l'eventuale impugnazione nella diversa sede competente. In sostanza, il sistema è congegnato, sottolinea Sez. U, n. 7665/2016, Cirillo E., cit., nel senso di collegare l'attribuzione e la modificazione delle rendite catastali (articolo 74 cit.) alla specifica norma processuale tributaria di riferimento (articolo 2, nuovo comma 2, cit.) e la disapplicazione di un regolamento o un atto generale (articolo 7, comma 5, cit.) con la generale cognizione incidentale del giudice tributario (articolo 2, nuovo comma 3, cit.), in piena coerenza logica e giuridica. Ne deriva una chiara distinzione tra le cd. operazioni catastali individuali, devolute al giudice tributario, e gli atti generali di qualificazione, classificazione, la cui impugnazione deve essere proposta dinanzi al giudice amministrativo, potendo il giudice tributario operare in via di mera disapplicazione, non rinvenendosi nel d.lgs. n. 546 del 1992 alcuna disposizione che attribuisca alle commissioni tributarie un potere direttamente incisivo degli atti generali in deroga alla tipica giurisdizione di legittimità costituzionalmente riservata agli organi della giustizia amministrativa. La controversia sugli atti amministrativi generali esula pertanto dalla giurisdizione tributaria, senza che, osserva la S.C., possa addivenirsi, sul piano interpretativo, ad una diversa soluzione rispetto agli atti generali di formazione, aggiornamento e adeguamento del catasto ex art. 74 della l. n. 342 del 2000, anche ove attengano alle microzone comunali.

Le Sezioni Unite hanno quindi enunciato il principio per il quale la notifica al contribuente dell'avviso di accertamento per revisione

del classamento e della rendita - impugnabile davanti alla commissione tributaria, quale operazione catastale individuale - non incide sulla giurisdizione amministrativa concernente gli atti amministrativi generali relativi alle microzone comunali, i quali possono essere autonomamente impugnati davanti al giudice amministrativo, anche da soggetti esponenziali di interessi diffusi (Sez. U, n. 7665/2016, Cirillo E., cit.).

6. Casistica. Sez. U, n. 14648/2017, Di Virgilio, Rv. 644572 - 01, ha chiarito che nell'ipotesi in cui, in sede di ammissione al passivo fallimentare, sia eccepita dal curatore la prescrizione del credito tributario successivamente alla notifica della cartella di pagamento, viene in considerazione un fatto estintivo dell'obbligazione e, poiché trattasi di questione riguardante l'*an* ed il *quantum* del tributo, la giurisdizione sulla relativa controversia spetta al giudice tributario e, pertanto, anche in assenza di una richiesta di parte in tal senso, il giudice delegato deve ammettere il credito in oggetto con riserva.

Con riferimento ai limiti della giurisdizione tributaria nazionale nel caso in cui si svolga in Italia il procedimento di riscossione di un credito fiscale vantato da uno Stato membro dell'Unione Europea, nell'ambito dell'attività di reciproca assistenza, che trova riferimento, principalmente, nel d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, di recepimento della direttiva 2001/44/CE del Consiglio d'Europa, e prima di esso nel r.d.l. 17 novembre 1938, n. 1676, la Suprema Corte ha ribadito che, in materia di crediti per tributi sorti negli stati membri della Comunità europea, le condizioni previste dall'art. 346 bis, comma 2, lett. b), del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (*ratione temporis* applicabile) non vanno accertate dall'amministrazione finanziaria dello Stato prima di procedere ad esecuzione forzata, ma devono essere solo attestate nella richiesta di assistenza reciproca avanzata dall'amministrazione finanziaria dello Stato che ha emesso il titolo esecutivo, sicché, ove la richiesta contenga l'indicazione della data di esigibilità del credito, la dichiarazione di non contestazione del credito e del titolo esecutivo nello Stato emittente, nonché quella del mancato integrale recupero del credito in quello Stato malgrado l'azione esecutiva in esso intrapresa, l'amministrazione italiana può dare corso all'azione di recupero, fermo restando che le contestazioni concernenti il merito dei suddetti elementi vanno indirizzate all'organo competente dello Stato creditore, poiché riguardano il titolo esecutivo estero e non la procedura di riscossione del credito in Italia (**Sez. T, n. 8931/2018, Crucitti, Rv. 647711-01**).

La Suprema Corte ha precisato che, in base all'art. 12 della l. n. 448 del 2001, appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compreso il contributo per il servizio sanitario nazionale. Sono pertanto devolute alle commissioni tributarie le controversie concernenti l'abrogato contributo al servizio sanitario nazionale, stante il carattere tributario dello stesso, desumibile dall'imposizione di un sacrificio economico attraverso un atto autoritativo ablatorio e dalla destinazione del relativo gettito alla copertura di spese pubbliche, nonché dalla sua riconducibilità, quale sovrainposta IRPEF, alle imposte sui redditi, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992 (**Sez. T, n. 14997/2018, Delli Priscoli, Rv. 648746-01**).

7. Profili processuali. Con riferimento alla natura del regolamento di giurisdizione “di ufficio”, di cui all'art. 59, comma 3, della l. 18 giugno 2009, n. 69, e del modo di proporlo, in un caso di *translatio iudicii* dal giudice ordinario al giudice tributario, la Suprema Corte ha chiarito che il senso dell'istituto del regolamento d'ufficio non è quello di un riesame della decisione sulla giurisdizione resa dal primo giudice e ormai definitiva *inter partes*, né quella di evocare “l'aiuto” di un giudice superiore. Il regolamento d'ufficio è funzionalmente diretto a sottrarre la regolazione della giurisdizione alla discrezionalità delle parti nell'impugnare o meno la decisione declinatoria di giurisdizione e di consentire al giudice, successivamente adito a seguito di riassunzione, di far valere le regole sul riparto, laddove esse tracciano i confini tra organi e comparti giudiziari diversi. Il che comporta che il secondo giudice possa sì contestare la propria giurisdizione, ma solo ponendosi in esplicita posizione di contrasto col primo giudice e chiedendo, quindi, l'intervento regolatore delle sezioni unite, non potendo egli certo rimettere alla Corte le più varie ipotesi avanzate in giudizio, demandando ad essa la scelta di quella più appropriata al caso di specie (**Sez. U, n. 9336/2018, Cirillo, Rv. 647918-01**).

Quanto agli effetti di una pronuncia sulla giurisdizione, Sez. T, n. 10323/2015, Di Blasi, Rv. 635456-01, ha affermato che, in caso di pronuncia declinatoria della giurisdizione emessa dal giudice tributario, opera il principio della *translatio iudicii* per la necessità di assicurare l'interesse superiore e costituzionalmente rilevante della continuazione del procedimento, anche se la decisione, in quanto emessa da giudice di merito, non produce effetti vincolanti nei confronti del giudice di cui è stata affermata la giurisdizione. In caso di conflitto negativo di

giurisdizione, sarà comunque possibile per le parti adire la Corte di Cassazione ed ottenere così una pronuncia vincolante sul punto.

CAPITOLO II

IL PROCESSO DI PRIMO GRADO

(di Marzia Minutillo-Turtur - Angelo Napolitano⁴)

SOMMARIO: 1. Gli atti impugnabili - 2. Il ricorso - 3. Competenza – 4. Istruttoria – 5. Decisione – 6. Vicende cd. anomale.

1. Gli atti impugnabili. L'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 contiene l'elencazione degli atti contro i quali deve essere diretto il ricorso tributario.

Ciò non significa che la cognizione del giudice tributario sia limitata al profilo strettamente formale degli atti impugnati, essendo la stessa estesa al merito del rapporto, anche se la “*chiave di accesso*” a tale rapporto è l'impugnazione di uno degli atti di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992.

In virtù di tale norma sono impugnabili dinanzi al giudice tributario: a) l'avviso di accertamento del tributo; b) l'avviso di liquidazione del tributo; c) il provvedimento che irroga le sanzioni; d) il ruolo e la cartella di pagamento; e) l'avviso di mora; e-bis) l'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'art. 77 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (e successive modificazioni); e-ter) il fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del detto d.P.R. n. 602 del 1973; f) gli atti relativi alle operazioni catastali indicate dall'art. 2, comma 3 del d.lgs. n. 546 del 1992; g) il rifiuto espresso o tacito della restituzione di tributi, sanzioni pecuniarie ed interessi o altri accessori non dovuti; h) il diniego o la revoca di agevolazioni o il rigetto di domande di definizione agevolata di rapporti tributari; i) ogni altro atto per il quale la legge ne preveda l'autonoma impugnabilità davanti alle commissioni tributarie.

Peraltro, occorre considerare che la modalità con la quale l'Amministrazione finanziaria manifesta la sua volontà impositiva, e ogni forma conseguente di accertamento e sanzione per violazioni, è variabile e ampia, ben oltre l'indicazione, seppur tassativa, contenuta nel citato art. 19.

⁴ Il § primo è stato redatto da Marzia Minutillo-Turtur e da Angelo Napolitano, il quale ha curato i successivi §§ del Capitolo.

Pertanto, si è progressivamente affermata, nell'ottica di una piena esplicazione del diritto di difesa del contribuente, una considerazione analitica e approfondita degli atti che, pur non rientranti nell'elenco dell'art.19, rappresentano comunque una manifestazione di volontà da parte dell'Amministrazione, con chiara cristallizzazione della pretesa azionata e conseguente possibilità di impugnazione da parte del destinatario della stessa.

Ne deriva l'impugnabilità dinanzi al giudice tributario di qualsiasi atto adottato dall'Amministrazione finanziaria che, portando a conoscenza del contribuente la giustificazione di fatto e di diritto che ne è fondamento, evidenzia senza alcuna incertezza una individuata e precisa pretesa.

E' pertanto consolidato l'assunto per il quale, sebbene l'elencazione degli atti impugnabili, contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, rivesta natura tassativa, non è tuttavia preclusa al contribuente la facoltà di impugnare anche altri atti, ove con gli stessi l'Amministrazione finanziaria porti a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, esplicitandone le ragioni fattuali e giuridiche, sicché è possibile una interpretazione estensiva delle disposizioni in materia, in omaggio alle norme costituzionali di tutela del contribuente (artt. 24 e 53 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nonché in considerazione dell'ampliamento della giurisdizione tributaria operato dalla l. n. 448 del 2001.

Deriva, ad esempio, da queste premesse, che il contribuente ha la facoltà di impugnare il diniego del Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate di disapplicazione di norme antielusive ex art. 37 bis, comma 8, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, in quanto lo stesso, pur non essendo un atto rientrante in una delle tipologie elencate dall'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, è pur sempre un provvedimento con cui l'amministrazione porta a conoscenza del contribuente, pur senza efficacia vincolante per questi, il proprio convincimento in ordine ad un determinato rapporto tributario. (**Sez. 6-T, n. 3775/2018, Mocci, Rv. 647116-01**, fattispecie nella quale un contribuente aveva proposto un interpello all'amministrazione per chiedere la disapplicazione in proprio favore della disciplina antielusiva e aveva successivamente impugnato il diniego del Direttore Regionale dell'Agenzia delle Entrate).

Nello stesso periodo esaminato dalla presente rassegna, inoltre, la Corte di cassazione ha chiarito che non rientra nel novero degli atti impugnabili una semplice nota dell'Agenzia delle Entrate che, a riscontro di una precedente comunicazione del contribuente, afferma che tra le parti non è intervenuto alcun atto di accertamento con adesione, dovendosi considerare che la prova dell'avvenuta definizione concordata della pretesa

tributaria è costituita dall'atto scritto di accertamento con adesione, in possesso del fisco e del contribuente, il cui contenuto è tipizzato dall'art. 7 della l. n. 218 del 1997, atto che, se esistente, avrebbe dovuto essere prodotto dal ricorrente in sede di impugnazione dell'avviso di accertamento al fine di contestare la pretesa impositiva. D'altro canto, deve escludersi l'ammissibilità di una mera azione di accertamento al fine di verificare se vi sia stata o meno, una definizione con adesione, a ciò ostando la natura impugnatoria del processo tributario. (**Sez. T, n. 14574/2018, Giudicepietro, Rv. 648777-01**, in motivazione).

Altra questione di rilievo è stata affrontata da **Sez. T, n. 11471/2018, Stalla, Rv. 648076 – 01**, con la quale si è affermato che l'impugnazione da parte del contribuente della diffida di pagamento, atto non espressamente indicato dall'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, è una facoltà volta ad estendere gli strumenti di tutela del contribuente, ma non un onere, sicché in mancanza di essa la pretesa tributaria non si cristallizza e, pertanto, non è preclusa la successiva impugnazione di uno degli atti tipici previsti dall'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992.

L'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992 stabilisce che *“la mancata notificazione di atti autonomamente impugnabili, adottati precedentemente all'atto notificato, ne consente l'impugnazione unitamente a quest'ultimo”*.

Questa disposizione consente al contribuente di recuperare *“a valle”* la tutela giurisdizionale contro l'atto presupposto non notificato, lasciandolo libero di limitare le proprie doglianze alla formale illegittimità dell'*iter* procedimentale, facendo valere cioè, tramite l'impugnazione dell'atto *“a valle”*, l'omessa notifica di un atto presupposto, quale vizio inficiante l'intera sequenza procedimentale e comportante la nullità dell'atto conclusivo del procedimento.

Infatti, in tema di riscossione delle imposte, atteso che la correttezza del procedimento di formazione della pretesa tributaria è assicurata mediante il rispetto di una sequenza procedimentale di determinati atti, con le relative notificazioni, allo scopo di rendere possibile un efficace esercizio del diritto di difesa del destinatario, l'omissione della notifica di un atto presupposto costituisce un vizio procedimentale che comporta la nullità dell'atto consequenziale notificato. Poiché tale nullità può essere fatta valere dal contribuente mediante la scelta, consentita dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, di impugnare solo l'atto consequenziale notificatogli (avviso di mora, cartella di pagamento, avviso di liquidazione), facendo valere il vizio derivante dall'omessa notifica dell'atto presupposto, o di impugnare cumulativamente anche quello presupposto (nell'ordine, cartella di pagamento, avviso di accertamento o avviso di liquidazione) non notificato, denunciando i vizi che inficiano

quest'ultimo, per contestare radicalmente la pretesa tributaria, spetta al giudice di merito, interpretando la domanda, verificare la scelta compiuta dal contribuente, con la conseguenza che nel primo caso deve verificare solo la sussistenza o meno del difetto di notifica al fine di pronunciarsi sulla nullità dell'atto consequenziale (con eventuale estinzione della pretesa tributaria a seconda se i termini di decadenza siano o meno decorsi) (Sez. U, n. 5791/2008, Botta, Rv. 602254-01).

Ai fini dell'impugnazione dell'atto "a valle" facendo valere la mancata notifica dell'atto "a monte" o, su scelta del contribuente ricorrente, deducendo i vizi di merito dell'atto "a monte", è dunque necessario che l'amministrazione ometta di dare la prova della notifica dell'atto "a monte" (presupposto).

A riguardo, non si può trascurare di ricordare che Sez. U n. 19704/2015, Di Iasi, Rv. 636309-01, ha sancito la possibilità per il contribuente di impugnare la cartella di pagamento della quale, a causa dell'invalidità della relativa notifica, sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario della riscossione: in sostanza, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, mediante una lettura costituzionalmente orientata, hanno ritenuto legittima tale impugnazione a prescindere dalla previa impugnazione dell'atto presupposto, poiché l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale non può essere compresso, ritardato o reso più difficile o gravoso, ove non ricorra la necessità di garantire diritti o interessi di pari rilievo, rispetto ai quali si ponga un problema concreto di reciproca limitazione.

La struttura tipicamente impugnatoria del processo tributario è confermata anche nel caso in cui il contribuente faccia valere le proprie doglianze avverso il silenzio dell'amministrazione finanziaria. La fattispecie di silenzio-rifiuto più rilevante nella prassi è quella che si forma a seguito della domanda di rimborso di tributi, sanzioni pecuniarie e accessori non dovuti, che costituisce, appunto, una "*fattispecie provvedimento*" impugnabile ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 546 del 1992. Il ricorso dinanzi alla Commissione tributaria avverso il silenzio-rifiuto formatosi in relazione alla domanda di rimborso è soggetto al termine ordinario di prescrizione (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992).

Proprio con riferimento alla prescrizione, si è precisato che i termini ad anno si computano secondo il calendario comune (art. 155 c.p.c.), sicché la scadenza si ha all'ultimo istante del giorno, mese ed anno corrispondente a quello del *dies a quo*.

Quanto al termine di decadenza, l'istanza di rimborso deve essere depositata nel termine previsto dalla legge d'imposta cui si riferisce la

domanda e, in mancanza, nel termine di due anni dal pagamento dell'indebitato o dal verificarsi di un altro evento, successivo al pagamento, che abbia determinato il carattere indebitato di quest'ultimo (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992).

Presentata l'istanza di rimborso, il silenzio-rifiuto si perfeziona, pertanto, decorsi novanta giorni dalla presentazione dell'istanza, e solo dopo il decorso di quest'ultimo termine decorre il termine ordinario di prescrizione per la domanda giudiziale di rimborso dinanzi al giudice tributario (**Sez. 6-T, n. 1543/2018, Cirillo E., Rv. 647000-02**).

Sempre in tema di impugnabilità degli atti, si è posto il problema della formazione del silenzio-rifiuto su una domanda di rimborso di imposte indebitamente pagate, presentata ad un ufficio finanziario incompetente.

Pur nella consapevolezza dell'esistenza di un diverso orientamento giurisprudenziale sorto in seguito a Sez. U, n. 11217/1997, Finocchiaro, Rv. 509830-01, nella vigenza di un diverso quadro ordinamentale (ossia avendo riguardo, quanto alla disciplina del processo tributario, al d.P.R. n. 636 del 1972 e prima dell'entrata in vigore dello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla l. n. 212 del 2000, e della modifica dell'art. 111 Cost. in tema di giusto processo), la Suprema Corte ha recentemente aderito al principio secondo cui, in tema di rimborso delle imposte sui redditi, disciplinato dall'art. 38, comma 2, del d.P.R. n. 602 del 1973, la presentazione dell'istanza ad un organo diverso da quello territorialmente competente a provvedere costituisce atto idoneo non solo ad impedire la decadenza del contribuente dal diritto di rimborso, ma anche a determinare la formazione del silenzio-rifiuto impugnabile dinanzi al giudice tributario, sia perché l'ufficio non competente (quando non estraneo all'amministrazione finanziaria) è tenuto a trasmettere l'istanza all'ufficio competente, in conformità alle regole di collaborazione tra organi della stessa amministrazione, sia alla luce dell'esigenza di una sollecita definizione dei diritti delle parti, ai sensi dell'art. 111 Cost. (**Sez. 6-T, n. 5203/2018, Luciotti, Rv. 647494-01**).

Con riferimento al credito d'imposta ed al rapporto tra termine di decadenza e termine di prescrizione per il suo rimborso, la Suprema Corte ha inteso dare continuità al principio in base al quale in tema di imposte sui redditi, posto che l'indicazione nella dichiarazione di un credito d'imposta costituisce già istanza di rimborso, il corrispondente diritto alla restituzione può essere esercitato a partire dall'inutile decorso del termine di novanta giorni dalla presentazione dell'istanza contenuta nella dichiarazione, su cui si forma il silenzio-rifiuto, impugnabile ex art. 19, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 546 del 1992, senza che sia necessario attendere la scadenza dei termini entro cui l'amministrazione deve

esercitare i propri poteri di liquidazione, controllo formale o accertamento vero e proprio, che non riguardano l'esercizio dei diritti del contribuente (**Sez. T, n. 10690/2018, Guida, Rv. 647839-01**).

Ipotesi per certi versi "speculare" al silenzio-rifiuto è quella del mancato esercizio del potere di autotutela decisoria da parte dell'amministrazione finanziaria. A tal proposito, si è affermato che il sindacato giurisdizionale sul diniego, espresso o tacito, di procedere ad un annullamento in autotutela può riguardare soltanto eventuali profili di illegittimità del rifiuto dell'amministrazione, in relazione alle ragioni di rilevante interesse generale che giustificerebbero l'esercizio di tale potere, e non la fondatezza della pretesa tributaria, atteso che, altrimenti, si avrebbe un'indebita sostituzione del giudice nell'attività amministrativa o un'inammissibile controversia sulla legittimità di un atto impositivo ormai definitivo. Tuttavia, l'interesse generale idoneo a fondare l'obbligo di autotutela decisoria in capo all'amministrazione finanziaria non può consistere nella mera deduzione dell'erronea imposizione nei confronti del contribuente, quest'ultimo profilo inerendo in via esclusiva all'interesse privato ad evitare una tassazione superiore rispetto a quella che si ritiene dovuta (**Sez. T, n. 1965/2018, Di Geronimo, Rv. 646810-01**).

Sempre in tema di autotutela, la Suprema Corte ha ribadito il proprio orientamento per il quale il ricorso avverso il diniego di autotutela opposto dal Fisco è certamente ammissibile, ma il sindacato può esercitarsi nelle forme ammesse sugli atti discrezionali, in quanto non è dato al giudice tributario invadere la sfera di competenza della Pubblica Amministrazione nell'esercizio del potere di annullamento dell'atto amministrativo in autotutela, pena il superamento dei limiti esterni della giurisdizione medesima.

Non è idoneo a configurare un "diritto" all'autotutela nemmeno un giudicato sopravvenuto rispetto alla scadenza del termine di impugnazione degli atti di cui il contribuente abbia chiesto il "ritiro", al suddetto favorevole, con riferimento ad un accertamento incompatibile con il contenuto degli atti non impugnati: non si tratterebbe, infatti, di estendere l'efficacia di un giudicato tributario oltre i limiti del caso deciso, a fattispecie diverse ma accomunate dagli stessi presupposti di fatto, ma di obbligare l'amministrazione a ritirare un atto inoppugnabile solo perché sia sopravvenuto un giudicato che, indipendentemente dall'atto divenuto definitivo, abbia accertato il rapporto tributario in maniera diversa da quella risultante dall'atto non impugnato. Nemmeno in un caso simile il contribuente può sfuggire alla immodificabilità dell'atto non impugnato, la cui revoca o il cui annullamento sono rimessi alla discrezionalità dell'amministrazione (**Sez. T, n. 7616/2018, Tedesco, Rv. 647518-01**).

La Corte di cassazione, inoltre, ha avuto modo di pronunciarsi sul rapporto tra la tutela dell'affidamento del contribuente, che aveva ottenuto l'annullamento in autotutela di avvisi di accertamento per ICI relativi ad alcune annualità, e l'onere di successiva impugnazione di ulteriori avvisi emessi dopo l'annullamento in autotutela, con riferimento alle medesime annualità a fronte della stessa imposta. A riguardo, è stato evidenziato, in particolare, che, a fronte dell'emissione di un nuovo avviso di accertamento, successivo all'annullamento in autotutela di un precedente avviso, è onere del contribuente provvedere alla tempestiva impugnazione del nuovo avviso nei termini di legge che, una volta decorsi, determinano la definitività dell'accertamento e l'impossibilità, in virtù dell'art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, di far valere nel giudizio instaurato contro le cartelle di pagamento vizi propri dell'atto presupposto. E' stato in particolare osservato che è vero che il principio della tutela dell'affidamento legittimo del cittadino, esplicitato dall'art. 10, comma 1, della l. n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente), trova origine nei principi affermati dagli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost.; tuttavia, l'attuazione del principio dell'affidamento non può che soggiacere alle ordinarie regole processuali, sicché il contribuente che intenda contestare una pretesa tributaria illegittima anche per violazione dell'art. 10, comma 1, della l. n. 212 del 2000, ha l'onere di proporre tempestivamente ricorso, non potendosi ricollegare alla pretesa condotta contraddittoria tenuta dall'ente impositore una vera e propria rimessione in termini rispetto all'impugnazione dell'avviso (**Sez. T, n. 4614/2018, Di Geronimo, Rv. 646275-01**).

2. Il ricorso. Il processo tributario è introdotto mediante ricorso che, dopo la notificazione, deve essere depositato dinanzi alla commissione tributaria provinciale da individuarsi in quella nel cui ambito ha sede l'ufficio che ha emesso l'atto oggetto di impugnazione.

Il ricorso deve essere corredato, a pena di inammissibilità, delle indicazioni afferenti le parti e la commissione di fronte alla quale è proposto, dell'atto impugnato e dei motivi di doglianza formulati contro lo stesso (ossia avverso l'atto impositivo presupposto del quale si assume la mancata conoscenza).

Nel ricorso deve essere contenuta, ove la parte ne abbia interesse, la richiesta di fissazione di pubblica udienza.

2.1. Difesa tecnica. L'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 prevede che, per le controversie di valore fino a tremila euro, le parti possono stare in giudizio senza assistenza tecnica, precisando, per un

verso, che per valore della lite si intende l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato e, per un altro, che, in caso di controversie relative esclusivamente alle irrogazioni di sanzioni, il valore è costituito dalla somma di queste.

Nelle ipotesi nelle quali è invece necessaria la difesa tecnica, la Corte di legittimità ha chiarito che, ai sensi dell'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, il ricorso deve essere sottoscritto dal difensore del ricorrente e contenere l'indicazione dell'incarico a norma dell'art. 12, comma 3, dello stesso decreto, incarico che deve essere conferito con atto pubblico o con scrittura privata autenticata o, anche, in calce o a margine di un atto del processo, nel qual caso la sottoscrizione autografa è certificata dallo stesso difensore. Nella recente giurisprudenza della Suprema Corte è stato precisato che, rispetto al giudizio di primo grado, l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, consente, poi, che il conferimento dell'incarico abbia luogo, oltre che con atto pubblico o scrittura privata autenticata, ovvero in calce o a margine di un atto del processo, anche oralmente con dichiarazione verbalizzata in udienza, con la conseguenza che la mancanza di autenticazione, da parte del difensore, della firma apposta dal contribuente per procura in calce od a margine del ricorso introduttivo non ne determina l'inammissibilità, salvo che la controparte non contesti espressamente l'autografia della sottoscrizione non autenticata. E' stato a riguardo osservato che, in effetti, l'art. 12 del d.lgs. n. 546 del 1992 non prevede il rilascio di una procura di rappresentanza, ma soltanto la necessità del conferimento, in favore dei soggetti abilitati, di un incarico professionale a prestare assistenza, che può avvenire nelle forme proprie di un mandato *ad litem*, la cui validità segue le regole generali dettate per il processo civile dall'art. 83 c.p.c., sicché la procura si considera apposta in calce anche se rilasciata su foglio separato che però sia congiunto materialmente all'atto cui si riferisce, anche se non vi sia alcun riferimento alla sentenza da impugnare e manchino la data e altresì l'indicazione del giudice adito (**Sez. T, n. 5426/2018, Crucitti, Rv. 647309-01**).

Peraltro, stante il principio ormai consolidato nella giurisprudenza della S.C. per il quale in ambito processuale devono essere evitate irragionevoli sanzioni di inammissibilità, il giudice tributario, anche nell'ipotesi di mancanza o invalidità della procura, non può dichiarare *de plano* l'inammissibilità del ricorso ma, a norma degli artt. 12, comma 5 e 18, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 546 del 1992 (nell'interpretazione data dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189 del 2000), deve dapprima invitare la parte a regolarizzare la situazione e, solo in caso di inottemperanza, pronunciare la relativa inammissibilità (**Sez. T, n. 5426/2018, Crucitti, Rv. 647309-01**). In proposito, è stato precisato che l'omissione da parte del giudice adito dell'ordine, alla parte privata che ne

sia priva, di munirsi di difensore ai sensi dell'art. 12, comma 5, del citato decreto, dà luogo ad una nullità, che si riflette sulla sentenza, di natura non assoluta (non attenendo alla costituzione del contraddittorio) bensì relativa, la quale, pertanto, non essendo rilevabile d'ufficio, può essere eccepita dalla parte nel giudizio di gravame solo ove la stessa deduca e dimostri la lesione del proprio diritto ad un'adeguata assistenza tecnica, idonea ad incidere sull'effettività del diritto di difesa (**Sez. T, n. 11435/2018, Greco, Rv. 648072-01**).

Le Agenzie delle Entrate, delle Dogane e dei Monopoli possono stare in giudizio personalmente, a mezzo di propri funzionari, ovvero delegare l'Avvocatura generale dello Stato.

Analoga soluzione potrebbe essere affermata con riferimento all'Agenzia delle Entrate-Riscossione dopo la cd. soppressione di Equitalia, ferma restando la questione dell'incidenza di una delega conferita ad un avvocato del libero foro sulla validità della stessa ovvero soltanto sul piano dell'eventuale danno erariale conseguente.

2.2. Notificazione. Il ricorso deve essere prima notificato alla parte o alle parti resistenti e solo successivamente depositato dinanzi alla Commissione provinciale tributaria competente.

La notificazione del ricorso deve intervenire, ex art. 21 del d.lgs. n. 546 del 1992, entro sessanta giorni dalla notifica dell'atto contro il quale si ricorre. Peraltro, il predetto termine è sospeso per novanta giorni ove il contribuente che riceve un avviso di accertamento presenti all'Ufficio istanza di accertamento con adesione.

In relazione al termine di proposizione del ricorso dinanzi alla Commissione tributaria, la Corte di cassazione ha ribadito che la presentazione di deduzioni difensive riguardanti un atto proprio del procedimento di accertamento e liquidazione tributaria non è idonea a sospendere il termine di decadenza previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 546 del 1992 ai fini dell'impugnazione davanti al giudice tributario, ma può svolgere esclusivamente la funzione di sollecitare l'esercizio del potere dell'amministrazione, di natura discrezionale, di annullamento d'ufficio o di revoca dell'atto contestato (**Sez. T, n. 1965/2018, Di Geronimo, Rv. 646810-01**).

In tema di notifica del ricorso introduttivo a mezzo del servizio postale, l'art. 4, comma 1, lett. a) del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, emanato in attuazione della direttiva 97/67/CE, che pure aveva già liberalizzato i servizi postali, stabiliva, nella formulazione originaria, che, per esigenze di ordine pubblico, sono affidati in via esclusiva al fornitore del servizio universale (cioè, a Poste Italiane S.p.A.) i servizi inerenti alle notificazioni

a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla l. 20 novembre 1982, n. 890 del 1982.

Tuttavia, l'art. 1, comma 57, lett. b), della l. 4 agosto 2017, n. 124 del 2017, ha disposto l'abrogazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 261 del 1999, con decorrenza dal 10 settembre 2017.

Con riferimento ai ricorsi proposti prima di tale data, la Suprema Corte ha nondimeno ribadito il proprio consolidato orientamento per il quale la notifica a mezzo posta privata del ricorso di primo grado sia da ritenere inesistente, come tale non suscettibile di sanatoria in conseguenza della costituzione in giudizio delle controparti, atteso che Poste Italiane S.p.a. ha l'esclusiva, quale fornitore del servizio postale universale, dei servizi inerenti alle notificazioni a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla l. n. 890 del 1982 e successive modificazioni.

Il citato comma 57 dell'art. 1 della l. n. 124 del 2017, peraltro, prevede che all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 261 del 1999 è aggiunto il seguente periodo: *“il rilascio della licenza individuale per i servizi riguardanti le notificazioni di atti a mezzo della posta connesse con la notificazioni di atti giudiziari di cui alla legge n. 890 del 1982, deve essere subordinato a specifici obblighi del servizio universale con riguardo alla sicurezza, alla qualità, alla continuità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi medesimi”*, stabilendo ancora il successivo comma 58 che *“entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge”* (cioè dal 29 agosto 2017) *“l'autorità nazionale di regolamentazione di cui all'art. 1, comma 2, lettera u-quater del d.lgs. n. 261 del 1999 determina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del predetto decreto legislativo n. 261 del 1999 e successive modificazioni, sentito il Ministero della giustizia, gli specifici requisiti e obblighi per il rilascio delle licenze individuali relative ai servizi di cui all'art. 5, comma 2, secondo periodo, del medesimo decreto legislativo n. 261 del 1999, introdotto dal comma 57 del presente articolo; con la stessa modalità l'Autorità determina i requisiti relativi all'affidabilità, alla professionalità e all'onorabilità di coloro che richiedono la licenza individuale per la fornitura dei medesimi servizi”*. Ne deriva che, fino a quando non saranno rilasciate le licenze individuali relative allo svolgimento dei servizi già oggetto di riserva sulla base delle regole da predisporre da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ai sensi della succitata norma, debba trovare ancora conferma l'orientamento espresso sinora dalla giurisprudenza della Suprema Corte in tema di notificazioni eseguite a mezzo posta privata (Sez. 6-T, n. 23887/2017, Napolitano, Rv. 646409-01).

Tale impostazione è stata confermata anche da una recente decisione della Corte di legittimità (**Sez. 6-T, n. 13855 del 31/5/2018, Solaini, Rv. 648697-01**), secondo la quale, in tema di contenzioso tributario, la notifica a mezzo posta del ricorso introduttivo del giudizio

effettuata mediante un servizio gestito da un licenziatario privato deve ritenersi inesistente, e come tale insuscettibile di sanatoria, atteso che l'art. 4, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 261 del 1999, che ha liberalizzato i servizi postali, stabilisce che, per esigenze di ordine pubblico, sono comunque affidati in via esclusiva a Poste Italiane s.p.a. le notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari di cui alla l. n. 890 del 1982, tra cui vanno annoverate quelle degli atti tributari sostanziali e processuali.

Con riguardo, invece, alla notifica telematica del ricorso, consentita anche nel processo tributario di primo grado a partire dalla data del 1° gennaio 2016, in conformità alle disposizioni dettate dal Regolamento sul processo tributario telematico (D.M. del 23 dicembre 2013, n. 163: l'indicazione dell'indirizzo di PEC ha valore di elezione di domicilio a tutti gli effetti, ai sensi dell'art. 16 bis, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992), la Corte di legittimità ha chiarito che il messaggio pec, inviato per la notifica del ricorso, che non rispetta nell'oggetto la specifiche tecniche, comporta una mera irregolarità della notificazione, suscettibile di essere sanata con la costituzione in giudizio della controparte. Si è osservato, infatti, che la violazione delle specifiche tecniche dettate in ragione della configurazione del sistema informatico non può mai comportare la invalidità degli atti processuali compiuti, qualora non venga in rilievo la violazione del diritto di difesa o altro pregiudizio per la decisione finale, ma, al più, una mera irregolarità sanabile in virtù del principio di raggiungimento dello scopo (**Sez. 6-T, n. 14042/2018, Solaini, Rv. 648750-01**).

Per altro verso, Sez. T, n. 2905/2017, De Masi, Rv. 643230-01, ha precisato che, nel processo tributario, in forza del rinvio operato dall'art. 20 del d.lgs. n. 546 del 1992, al precedente art. 16, comma 3, è senz'altro valida la notificazione del ricorso introduttivo effettuata dal contribuente al concessionario, senza ricorrere all'ufficiale giudiziario o al servizio postale, ma con la consegna diretta presso la sede di quest'ultimo ad impiegato addetto "che ne rilascia ricevuta sulla copia".

2.3. Deposito. Il ricorrente, entro trenta giorni dalla notifica del ricorso, deve costituirsi in giudizio, anche telematicamente, o a mezzo del servizio postale, presso la Commissione tributaria provinciale competente.

Nel fascicolo deve essere inserito il ricorso, con i documenti che vengono prodotti, tra i quali rientrano quelli attestanti la prova dell'avvenuta notifica nonché l'atto oggetto di impugnazione.

A riguardo, in una fattispecie nella quale il contribuente non aveva prodotto, con il ricorso, l'atto impugnato e non aveva indicato nell'atto introduttivo nemmeno la data di notifica di tale atto, la Corte di cassazione, nell'annullare la sentenza impugnata che, nonostante le dette carenze,

aveva ritenuto ammissibile il ricorso di primo grado e pronunciato nel merito accogliendo le doglianze del ricorrente, ha chiarito che, per gli atti amministrativi di imposizione tributaria, la legge processuale stabilisce che “il ricorso deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro sessanta giorni dalla data di notificazione dell’atto impugnato” (art. 21, comma 1, n. 1 del d.lgs. n. 546 del 1992), ed ai sensi dell’art. 22, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992, unitamente al ricorso e ai documenti previsti dal comma 1, il ricorrente è tenuto a depositare il proprio fascicolo, con l’originale o la fotocopia dell’atto impugnato, se notificato, ed i documenti che produce, in originale o in fotocopia. Tale previsione non è sanzionata in ipotesi di inosservanza, tanto che il successivo art. 32 del d.lgs. citato stabilisce che la nuova documentazione probatoria possa essere depositata sino a venti giorni prima della data fissata per la trattazione. Orbene, seppure è vero che, anche in base ai principi più volte espressi dalla Corte costituzionale, le previsioni di inammissibilità nel processo tributario, per il loro rigore sanzionatorio, devono essere interpretate in senso restrittivo, è anche vero che una delle fattispecie di inammissibilità è la mancata prova, da parte del contribuente, della tempestività del ricorso. Tale prova deve essere offerta mediante l’allegazione dell’atto impugnato, con specifica indicazione della data di avvenuta notifica, considerato che in assenza di tale produzione e, soprattutto, dell’indicazione della data di ricezione dell’atto, non può essere consentito al giudicante di verificare la tempestività dell’impugnazione, atteso che è onere dell’impugnante fornire la prova della sua ritualità. Solo nell’ipotesi di notifica nulla, il termine decorre dalla data nella quale risulti che il contribuente abbia avuto effettiva conoscenza del contenuto dell’atto impugnato, prova che deve essere fornita dall’amministrazione che eccepisca la tardività del ricorso (**Sez. T, n. 10209/2018, Fasano, Rv. 647969-01**).

Per altro verso, con specifico riguardo al procedimento in appello, ma sulla base di un principio ritenuto applicabile anche al ricorso giurisdizionale tributario di primo grado, la Corte di legittimità, dopo aver ribadito che, nel processo tributario, il termine per la costituzione in giudizio del ricorrente (o dell’appellante), che si avvalga per la notificazione del servizio postale universale, decorre non dalla data della spedizione diretta del ricorso a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, ma dal giorno della ricezione del plico da parte del destinatario, ha chiarito che il deposito della ricevuta della spedizione postale dell’impugnazione all’atto della costituzione del ricorrente (spedizione che consente al ricorrente di impedire il maturarsi della decadenza dall’impugnazione) è essenziale ai fini del controllo officioso della tempestività del ricorso, e può essere supplito o dal deposito del semplice avviso di ricevimento, quando questo attesti che l’intimato ha

ricevuto l'atto di impugnazione entro il termine di decadenza per impugnare, o dal deposito del solo avviso di ricevimento che contenga anche l'asseverazione della data di spedizione dell'atto con stampigliatura meccanografica o con timbro datario apposto dall'ufficio postale (**Sez. 6-T, n. 15182/2018, Manzon, Rv. 649220-01**).

Con riferimento alla proposizione del ricorso di primo grado, la Suprema Corte si è inoltre nuovamente pronunciata sulla natura del termine previsto dall'art. 10 del d.P.R. n. 787 del 1980 sui centri di servizio.

Richiamando un consolidato orientamento, si è ribadito che, in tema di contenzioso tributario, il ricorso avverso il ruolo emesso dal centro di servizio è proposto spedendo l'originale al centro di servizio stesso a mezzo posta nel modo indicato, oggi, dall'art. 20, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, e depositando successivamente altro esemplare in carta libera presso la segreteria della commissione tributaria adita, da eseguirsi decorsi almeno sei mesi e non oltre due anni dalla data di invio dell'originale mediante spedizione o consegna nei modi indicati dal citato art. 20. Il deposito di detto esemplare presso la segreteria della commissione tributaria, senza attendere il decorso del termine di sei mesi dalla data di invio dell'originale al centro di servizio, non determina la inammissibilità del ricorso, imponendo soltanto al giudice di non decidere la controversia in epoca anteriore alla scadenza di tale termine, la cui funzione è quella di concedere all'amministrazione finanziaria la possibilità di deliberare sul ricorso del contribuente, con l'effetto di ridurre, nel caso di accoglimento, l'attività delle commissioni tributarie (**Sez. T, n. 468/2018, Crucitti, Rv. 646690-01**).

Il termine per il deposito del ricorso e per la conseguente costituzione del rapporto processuale, previsto dall'art. 10 del d.P.R. n. 787 del 1980, dunque, è un termine che prevede uno *spatium temporis* nel quale i centri di servizio potrebbero anche accogliere le doglianze del contribuente, così determinando la cessazione della materia del contendere devoluta alla cognizione della commissione tributaria. Quel termine dilatorio, pertanto, più che al contribuente è posto al giudice tributario, imponendogli di non definire, e comunque di non calendarizzare la trattazione di ricorsi avverso ruoli emessi dai centri di servizio prima che siano decorsi i sei mesi dalla spedizione del ricorso da parte del contribuente.

3. Competenza. Il ricorso deve essere proposto, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 546 del 1992, dinanzi alla Commissione tributaria provinciale del luogo nel quale ha sede l'ufficio o l'ente che ha emesso l'atto impugnato.

Il ricorso contro le società concessionarie del servizio di accertamento e riscossione dei tributi locali rientra, invece, nella competenza della commissione tributaria provinciale nella quale ha sede il concessionario.

Rispetto a tali criteri, Sez. T, n. 21247/2017, De Masi, Rv. 645458-01, ha ribadito che la Commissione tributaria provinciale competente per territorio si individua con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio finanziario o il concessionario del servizio di riscossione che ha emesso il provvedimento impugnato, attesa la lettera dell'art. 4 del d.lgs. n. 546 del 1992 che radica la competenza territoriale, non sulla base di criteri contenutistici inerenti alla specifica materia di volta in volta controversa, ma in relazione all'allocazione spaziale dei soggetti in causa, salvo eccezioni tassativamente previste.

4. Istruttoria. Il giudizio tributario non ha natura esclusivamente impugnatoria, bensì di “impugnazione-merito”, sicché gli atti oggetto di ricorso del contribuente rappresentano la “chiave” mediante la quale il giudice tributario estende la sua cognizione al rapporto d'imposta.

Occorre, tuttavia, considerare che l'attività di valutazione nel merito del giudice tributario trova fondamento e limite, da un lato, nell'atto impositivo impugnato e, dall'altro, nella regola generale dell'onere della prova e nei caratteri di indipendenza e terzietà che devono connotare la giurisdizione tributaria: il giudice tributario non ha poteri inquisitori volti alla ricerca delle prove e non può sostituirsi all'amministrazione nell'individuazione degli elementi costitutivi del rapporto d'imposta.

Pertanto, i poteri istruttori d'ufficio del giudice tributario non possono essere esercitati al fine di sopperire alla carenza di attività istruttoria da parte dell'amministrazione. A riguardo, la Corte di legittimità ha affermato che l'art. 7 del d.lgs. n. 546 del 1992, che attribuisce al giudice il potere di disporre l'acquisizione d'ufficio di mezzi di prova, deve essere interpretato alla luce del principio di terzietà sancito dall'art. 111 Cost., il quale non consente al giudice di sopperire alle carenze istruttorie delle parti sovvertendo i rispettivi oneri probatori: tale potere, pertanto, può essere esercitato soltanto ove sussista un'obiettiva situazione di incertezza, al fine di integrare gli elementi di prova già forniti dalle parti, e non anche nel caso in cui il materiale probatorio acquisito agli atti imponga una determinata soluzione della controversia (**Sez. T, n. 1728/2018, Stalla, Rv. 646897-01**). Applicando il principio sopra esposto, la Suprema Corte ha annullato una decisione che, disposta una consulenza tecnica d'ufficio, si era fondata su documenti che il consulente tecnico aveva acquisito dal contribuente senza che quest'ultimo li avesse precedentemente prodotti in

giudizio, in violazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 546 del 1992. Peraltro, proprio l'abrogazione del comma 3 del citato art. 7, che attribuiva alle commissioni tributarie "la facoltà di ordinare alle parti il deposito di documenti ritenuti necessari per la decisione della controversia", ed il principio di terzietà del giudice sancito dall'art. 111 Cost., non consentono al giudice di sopperire alle carenze istruttorie delle parti sovvertendo i rispettivi oneri probatori, ma gli attribuiscono solo un potere istruttorio in funzione integrativa, e non sostitutiva, degli elementi di giudizio; potere che non può essere esercitato arbitrariamente, ma è discrezionale, sicché il suo esercizio, come il relativo mancato esercizio, deve essere adeguatamente motivato (**Sez. 6-T, n. 16171/2018, Luciotti, Rv. 649371-01**).

Nel processo tributario, assume spesso fondamentale rilevanza la prova per presunzioni, definite dall'art. 2727 c.c. come "*le conseguenze che la legge o il giudice traggono da un fatto noto per risalire ad un fatto ignoto, che costituisce il fatto primario controverso da provare in giudizio*". La prova critica o indiziaria è una prova in senso pieno e non un argomento di prova, poiché il fatto secondario deve essere dimostrato attraverso gli ordinari mezzi di prova e, soltanto in seguito, il giudice effettuerà un ragionamento mediante il quale potrà dichiarare l'esistenza o l'inesistenza del fatto primario e rilevante ai fini della decisione. Ne deriva che anche un solo indizio può giustificare la pretesa fiscale, se grave e preciso, ovvero dotato dell'alta valenza probabilistica connessa alla provenienza interna dei dati bancari (**Sez. 6-T, n. 3276/2018, Carbone, Rv. 647114-01**, con riferimento alla presunzione legale di sottrazione a tassazione delle attività finanziarie detenute in paesi a fiscalità privilegiata e non dichiarate, di cui all'art. 12 del d.l. n. 78 del 2009, conv. in l. n. 102 del 2009).

Il processo tributario è di natura essenzialmente documentale, tanto che l'art. 7 del d.lgs. n. 546 del 1992 sancisce il divieto di prova testimoniale. Tuttavia, come più volte ribadito dalla Corte di cassazione, tale divieto si riferisce alla testimonianza da assumere con le garanzie del contraddittorio e non implica, pertanto, l'impossibilità di utilizzare, ai fini della decisione, le dichiarazioni che gli organi dell'amministrazione finanziaria sono autorizzati a richiedere anche ai privati nella fase amministrativa di accertamento e che, proprio perché assunte in sede extraprocessuale, rilevano quali elementi indiziari che possono concorrere a formare, unitamente ad altri elementi, il convincimento del giudice. Il valore indiziaro delle dichiarazioni extraprocessuali di terzi opera, peraltro, anche a favore del contribuente, essendo funzionale al pieno dispiegamento dei principi del giusto processo ex art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955 (**Sez. 6-T, n. 6616/2018, Napolitano, Rv. 647324-01**).

Quanto alle prove documentali, la Corte di legittimità ha chiarito che la produzione, da parte del ricorrente, di documenti in copia fotostatica costituisce modalità idonea per introdurre la prova nel processo, atteso che, ai sensi dell'art. 2712 c.c., è onere dell'amministrazione finanziaria contestarne la conformità all'originale, ed in presenza della contestazione il giudice è tenuto a disporre la produzione del documento in originale ex art. 22, comma 5, del d.lgs. n. 546 del 1992 (**Sez. T, n. 11435/2018, Greco, Rv. 648072-02**). A fronte di tale produzione, l'onere di disconoscere la conformità tra una scrittura privata e la copia fotostatica della stessa prodotta in giudizio, pur non implicando necessariamente l'uso di formule sacramentali, va assolto mediante una dichiarazione di chiaro e specifico contenuto che consenta di desumere da essa in modo inequivoco gli estremi della negazione della genuinità della copia, senza che possano considerarsi sufficienti, ai fini del ridimensionamento dell'efficacia probatoria, contestazioni generiche o onnicomprensive, e la suddetta contestazione deve essere compiuta, a pena di inefficacia, in modo chiaro e circostanziato, mediante l'indicazione specifica sia del documento che si intende contestare, sia degli aspetti per i quali si assume differisca dall'originale. In particolare, il disconoscimento della conformità di una copia fotografica o fotostatica all'originale di una scrittura, ai sensi dell'art. 2719 c.c., non ha gli stessi effetti del disconoscimento di una scrittura privata previsto dall'art. 215, comma 1, n. 2, c.p.c., giacché, mentre quest'ultimo, in mancanza di verifica, preclude l'utilizzabilità della scrittura, la contestazione di cui all'art. 2719 c.c. non impedisce al giudice di accertare la conformità all'originale anche mediante altri mezzi di prova, comprese le presunzioni. Ne consegue che l'avvenuta produzione in giudizio della copia fotostatica di un documento (nella specie, copia della notificazione delle cartelle di pagamento), se impegna la parte contro la quale il documento è prodotto a prendere posizione sulla conformità della copia all'originale, tuttavia non vincola il giudice all'avvenuto disconoscimento della produzione, potendo egli liberamente apprezzarne l'efficacia rappresentativa (**Sez. T, n. 14950/2018, Fasano, Rv. 649366-01**).

Sempre in tema di prova documentale, occorre considerare che l'omessa esibizione da parte del contribuente dei documenti in sede amministrativa determina l'inutilizzabilità della successiva produzione in sede contenziosa, prevista dall'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973, solo in presenza del peculiare presupposto, la cui prova incombe sull'amministrazione, costituito dall'invito specifico e puntuale all'esibizione, accompagnato dall'avvertimento circa le conseguenze della sua mancata ottemperanza (**Sez. T, n. 7011/2018, Caiazza, Rv. 647551-01**).

5. Decisione. La sentenza è pronunciata, nel processo tributario, all'esito dell'udienza pubblica, ove la parte interessata ne abbia fatto richiesta, ovvero in camera di consiglio, e deve essere resa pubblica, entro il termine (ordinatorio) di trenta giorni dalla deliberazione, mediante deposito nella segreteria.

E' stato recentemente chiarito che il difetto di motivazione dell'ordinanza con la quale viene trasmessa ad un altro collegio una causa già trattenuta in decisione non comporta, ai sensi dell'art. 158 c.p.c., la nullità della sentenza per vizio di costituzione del giudice, ove sia stato rispettato l'art. 276 c.p.c., per essersi nuovamente svolta la discussione della causa dinanzi a detto collegio. (**Sez. T, n. 15494/2018, Mondini, Rv. 649189-01**).

Il giudice tributario non gode di poteri di "equità sostitutiva", dovendo applicare, ai fini della decisione, le norme di legge.

Ne consegue, ad esempio, l'obbligo di motivare i giudizi estimativi in relazione al materiale istruttorio in atti e non secondo equità (**Sez. 6-T, n. 7354/2018, Carbone, Rv. 647521-01**).

La motivazione della decisione può essere resa anche mediante rinvio *per relationem* a quella di un'altra sentenza purché lo stesso non si limiti alla mera indicazione della fonte di riferimento, occorrendo che siano riprodotti i contenuti mutuati e che questi diventino oggetto di un'autonoma valutazione critica nel contesto della diversa (anche se connessa) causa, in maniera da consentire poi anche la verifica della compatibilità logico-giuridica dell'innesto. (**Sez. 6-T, n. 5209/2018, Conti, Rv. 647325-01**, la quale ha tuttavia precisato che il rinvio ad una sentenza non ancora passata in giudicato, formalmente appare come una sentenza parziale, nel senso che decide soltanto una parte della controversia, ma sostanzialmente è una non decisione, perché il *decisum* non ha un'autonoma base motivazionale).

6. Vicende anomale. L'art. 39, comma 1-bis, del d.lgs. n. 546 del 1992 prevede, in modo analogo all'art. 295 c.p.c., che la commissione tributaria dispone la sospensione del processo in ogni caso nel quale essa stessa o altra commissione debba risolvere una controversia dalla definizione della quale dipenda la decisione della causa.

Tale situazione ricorre quando tra le due cause sussista, sul piano sostanziale, un rapporto di cd. pregiudizialità-dipendenza di carattere tecnico giuridico, in virtù del quale l'effetto giuridico proprio del diritto oggetto della causa pregiudiziale costituisca uno dei presupposti di quello oggetto della causa dipendente.

La sospensione è disposta con ordinanza, che soggiace al rimedio del regolamento di competenza. Invero, la Corte di cassazione ha ribadito che l'art. 295 c.p.c. si applica anche nell'ambito dei processi tributari, in quanto l'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992, secondo cui non operano le disposizioni del codice di procedura civile sui regolamenti di competenza, non esclude la proponibilità del regolamento di competenza avverso i provvedimenti di sospensione del processo ex art. 295 c.p.c., impugnazione senz'altro ammissibile alla stregua del combinato disposto degli artt. 1, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 e 42 c.p.c. In effetti, la sospensione necessaria di cui all'art. 295 c.p.c., che si applica in ordine ai rapporti tra processi tributari, è funzionale a coordinare le decisioni di cause che si trovano tra esse in un rapporto di pregiudizialità-dipendenza, di modo che la definizione dell'una è l'indispensabile presupposto logico giuridico della decisione dell'altra. Sicché, in caso di pendenza di un processo relativo alla contestazione dell'accertamento del maggior reddito in capo ad una società di capitali e di un distinto processo relativo alla contestazione del maggior reddito imputato al socio, quest'ultimo giudizio deve essere sospeso in attesa del passaggio in giudicato della sentenza emessa nei confronti della società, costituendo l'accertamento tributario nei confronti della società un indispensabile antecedente logico-giuridico di quello nei confronti dei soci, in virtù dell'unico atto amministrativo da cui entrambe le rettifiche promanano, e non ricorrendo, come per le società di persone, un'ipotesi di litisconsorzio necessario (**Sez. T, n. 16210/2018, Balsamo, Rv. 649263-01**).

L'interruzione, in vista della realizzazione del principio di effettività del diritto di difesa, anche nel processo tributario consegue a peculiari eventi, quali la morte o la perdita di capacità, che riguardino la parte ovvero il difensore della medesima. A seguito dell'interruzione il processo entra in una fase di "stasi" all'esito della quale si estingue se non è tempestivamente proseguito o riassunto.

Come nel processo civile, l'estinzione del processo tributario può derivare dalla rinuncia al ricorso ovvero dall'inattività delle parti, secondo la disciplina dettata dagli artt. 306 e 307 c.p.c.

Ciò premesso in termini generali, la Corte di cassazione si è pronunciata sulla rilevanza nel giudizio tributario della morte del ricorrente e sul *dies a quo* della decorrenza del termine per la riassunzione del giudizio. In particolare, è stato affrontato il problema della tutela degli eredi della parte ricorrente deceduta nel corso del processo, in un caso nel quale la chiamata all'eredità era stata conosciuta dopo la scoperta di un testamento olografo, poi pubblicato, mentre il giudizio, dichiarato interrotto, era stato riassunto dall'erede legittima della *de cuius* prima della scoperta del testamento, per poi essere dichiarato estinto per mancata tempestiva

riassunzione da parte degli eredi testamentari entro il termine di sei mesi dalla dichiarazione di interruzione.

La Corte di legittimità ha affermato che il termine in questione non può che decorrere dalla data di conoscenza dell'evento che attribuisce alla parte la legittimazione ad agire in giudizio e il potere di chiedere la rimessione in termini per riassumere il giudizio, in seguito al decesso dell'originaria ricorrente. In base all'istituto della interruzione processuale, gli eredi testamentari avrebbero potuto essere rimessi in termini per riassumere il giudizio nel termine semestrale dalla data di conoscenza della acquisizione della qualità di erede. Ha ricordato, in particolare, la Suprema Corte che la stessa giurisprudenza di legittimità ha più volte affermato che, in caso di riassunzione del processo dopo la morte della parte, la legittimazione passiva deve essere individuata allo stato degli atti, cioè nei confronti dei soggetti che oggettivamente presentino un valido titolo per succedere, qualora non sia conosciuta (o conoscibile con l'ordinaria diligenza) alcuna circostanza idonea a dimostrare che il titolo a succedere sia venuto a mancare per rinuncia, indegnità o premorienza. Peraltro, la *legitimatio ad causam*, in quanto condizione dell'azione, ben può sopravvenire nel corso del giudizio, essendo necessario e sufficiente che ricorra al momento della decisione. In definitiva, secondo tale impostazione interpretativa, i chiamati all'eredità in base ad un testamento olografo successivamente scoperto e poi pubblicato avrebbero potuto chiedere la rimessione nei termini, di cui all'attuale art. 153 c.p.c. (in precedenza, art. 184 bis c.p.c.), per la riassunzione del processo dopo l'interruzione per la morte della ricorrente (**Sez. T, n. 4612/2018, Balsamo, Rv. 647247-01**).

Per altro verso, con riferimento alla legittimazione a ricevere la notifica dell'impugnazione della sentenza su istanza dell'amministrazione finanziaria da parte del procuratore del curatore di un fallimento costituito in primo grado, benché già prima della notificazione il fallimento fosse stato revocato ed il fallito fosse tornato *in bonis*, la Suprema Corte, enunciando principi validi anche per il giudizio di primo grado, ha ribadito che, in caso di morte o perdita di capacità della parte costituita a mezzo di procuratore, l'omessa dichiarazione o notificazione del relativo evento ad opera di quest'ultimo comporta, giusta la regola dell'ultrattività del mandato alla lite, che il difensore continui a rappresentare la parte come se l'evento stesso non si fosse verificato, risultando così stabilizzata la posizione giuridica della parte rappresentata (rispetto alle altre parti e al giudice) nella fase attiva del rapporto processuale, nonché in quelle successive di sua quiescenza od eventuale riattivazione dovuta alla

proposizione dell'impugnazione (**Sez. T, n. 11072/2018, Crucitti, Rv. 648363-01**).

CAPITOLO III

LE IMPUGNAZIONI

(di Gian Andrea Chiesi)

SOMMARIO: 1. Profili generali – 1.1. Luogo di notifica degli atti di impugnazione – 1.2. Limiti di ammissibilità delle impugnazioni incidentali tardive - 2. Appello – 2.1. La specificità dei motivi – 2.2. Riproposizione delle difese assorbite - 2.3. Termine per la proposizione – 2.4. Difesa tecnica – 2.5. *Nova* in appello – 3. Il giudizio di cassazione – 4. Il giudizio di rinvio - 5. La revocazione.

1. Profili generali. Per le impugnazioni nel processo tributario, l'art. 49 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, richiama, salvo quanto specificamente previsto dalle disposizioni successive dello stesso, le norme dettate per il processo civile dagli artt. 323 – 338 c.p.c.

La previsione richiamata è applicabile in detta formulazione, risultante dalle modifiche apportate dall'art. 9, comma 1, lett. u), del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156, a decorrere dalla data del 1° gennaio 2016.

In precedenza, era invece espressamente esclusa l'operatività nel giudizio tributario dell'art. 337 c.p.c. in tema di sospensione facoltativa dei processi nell'ipotesi di impugnazione.

Sulla questione, **Sez. 6-T, n. 23480/2017, Manzon, Rv. 646407-01**, ha osservato che, ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992, nella versione successiva alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 156 del 2015, ove l'ipotetica causa pregiudicante penda in grado di appello trova applicazione l'art. 337, comma 2, c.p.c., in forza del quale il giudice ha facoltà di sospendere il processo nell'ipotesi in cui una delle parti invochi l'autorità di una sentenza a sé favorevole e non ancora definitiva (nella specie, la S.C. ha pertanto accolto il regolamento di competenza proposto dall'Agenzia delle entrate contro l'ordinanza con cui la Commissione tributaria regionale aveva sospeso, ex artt. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 e 295 c.p.c., il processo pendente davanti a sé, relativo all'avviso di recupero di un credito Iva, sul presupposto che tra le stesse parti fosse pendente un altro processo, non ancora definito in appello con sentenza passato in giudicato, inerente alla contestata sussistenza di un credito IVA, recuperato negli anni successivi).

Con riferimento all'assetto previgente, invece, era consolidato il principio in forza del quale nel processo tributario non opera la sospensione ex art. 337 c.p.c., sicché il giudizio pregiudicato, in caso di decisione non ancora passata in giudicato della causa pregiudiziale, è suscettibile di sospensione ex art. 295 c.p.c. (**Sez. 6-T, n. 11441/2016, Iofrida, Rv. 640071-01**).

Sotto altro profilo, si è posto il problema dell'ammissibilità del regolamento di competenza nel processo tributario con limitato riguardo ai provvedimenti di sospensione cd. necessaria del giudizio ai sensi dell'art. 295 c.p.c., stante il disposto dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 546 del 1992, che esclude l'operatività delle norme del codice di procedura civile sui regolamenti di competenza.

La questione è stata risolta dalla Suprema Corte in senso affermativo, evidenziando che tale previsione è inserita in un complesso normativo, integrante microsistema, contenuto negli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 546 del 1992, che riguarda la disciplina della competenza, essenzialmente per territorio, delle commissioni tributarie, e si riferisce soltanto alle decisioni che queste possono essere chiamate a risolvere in ordine a tale competenza, con la conseguenza che, in conformità all'esigenza di tutelare i diritti fondamentali garantiti dagli artt. 24, comma 1, 111, comma 2, Cost. e 6, § 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, deve ritenersi che detta norma non escluda la proposizione del regolamento di competenza avverso i provvedimenti di sospensione del processo ex art. 295 c.p.c., impugnazione che, per converso, deve ritenersi senz'altro ammissibile alla stregua del combinato disposto degli artt. 1, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 e 42 c.p.c. (**Sez. 6-T, n. 18100/2013, Caracciolo, Rv. 627501-01; Sez. T, n. 11140/2005, Paolini, Rv. 581258-01**).

1.1. Luogo di notifica degli atti di impugnazione. Controverse appaiono, nell'attuale giurisprudenza della Suprema Corte, le modalità di proposizione delle impugnazioni, rispetto al luogo di notifica delle stesse, con peculiare riguardo al rapporto tra la disciplina generale dettata per il processo civile dall'art. 330 c.p.c. (secondo cui *“se nell'atto di notificazione della sentenza la parte ha dichiarato la sua residenza o eletto domicilio nella circoscrizione del giudice che l'ha pronunciata, l'impugnazione deve essere notificata nel luogo indicato; altrimenti si notifica ai sensi dell'art. 170 presso il procuratore costituito o nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto per il giudizio”*) ed i primi due commi dell'art. 17 del d.lgs. n. 546 del 1992 (in virtù dei quali *“le comunicazioni e le notificazioni sono fatte, salva la consegna in mani proprie,*

nel domicilio eletto o, in mancanza, nella residenza o nella sede dichiarata dalla parte all'atto della sua costituzione in giudizio” e “l’indicazione della residenza o della sede e l’elezione del domicilio hanno effetto anche per i successivi gradi del processo”).

Sulla questione sono intervenute, con affermazioni non univoche, anche diverse pronunce nel periodo specificamente considerato dalla presente rassegna.

Con riferimento all’appello, secondo una prima tesi, propugnata di recente, in tema di notificazione degli atti di impugnazione nel processo tributario, per il ricorso per cassazione trova applicazione la regola generale enunciata dall’art. 330 c.p.c., mentre per l’appello opera la disciplina speciale dettata dall’art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 (**Sez. T, n. 14549/2018, Triscari, Rv. 649010-01**).

In senso difforme, si pone un altro orientamento, secondo cui, in tema di processo tributario, la notifica dell’appello effettuata alla parte presso il suo domicilio reale, invece che presso lo studio del procuratore costituito e domiciliatario per il primo grado di giudizio, è nulla per violazione dell’art. 330 c.p.c., applicabile - nella parte in cui impone di eseguire la notifica dell’impugnazione non direttamente alla controparte, ma nel domicilio eletto ex art. 170 c.p.c. - in virtù del richiamo di cui agli artt. 1, comma 2, e 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 (**Sez. T, n. 8426/2017, Stalla, Rv. 643478-01**).

Peraltro, è oggetto di contrasto (segnalato dall’Ufficio del Massimario con relazione n. 52 del 2018) anche la tematica concernente il luogo della notifica del ricorso per cassazione.

Più in particolare, **Sez. T, n. 11485/2018, Fasano, Rv. 648022-02**, ha affermato il principio per cui, in materia tributaria, la notifica del ricorso per cassazione alla parte rimasta contumace in appello, effettuata nel domicilio eletto presso il procuratore domiciliatario della stessa in primo grado, è nulla e non inesistente, in quanto eseguita in un luogo diverso da quello previsto dall’art. 330, comma 3, c.p.c., ma non privo di collegamento con il destinatario: sicché, in difetto di costituzione della parte destinataria della notifica, occorre disporre la rinnovazione di detta notifica ai sensi dell’art. 291 c.p.c., la quale, peraltro, deve avvenire entro la metà del termine cd. breve per impugnare, salvo circostanze eccezionali delle quali deve essere data prova rigorosa. Il principio fonda sull’argomentazione per la quale l’elezione di domicilio contenuta nella procura alle liti, quando non sia espressamente conferita per tutti i gradi del giudizio tributario, spiega i suoi effetti solo per il grado relativamente al quale essa è stata conferita, ed era stato, in passato, già propugnato da **Sez. T, n. 23484/2004, D’Alonzo, Rv. 578914-01**, la quale, tuttavia, *ceteris paribus*, faceva discendere da esso l’inesistenza (e non la mera nullità sanabile) della notifica medesima. Tale decisione, in particolare,

soffermandosi sul rapporto tra procedimento di legittimità e regime di notificazioni degli atti del procedimento tributario, motivava nel senso della prevalenza delle norme processuali civili - applicabili al ricorso per cassazione avverso le sentenze delle Commissioni tributarie regionali "in quanto compatibili", ex art. 62 del d.lgs. n. 546 del 1992 - rispetto alle norme processuali tributarie, con conseguente ritenuta inapplicabilità della speciale previsione di cui all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 (*"l'indicazione della residenza o della sede e l'elezione di domicilio hanno effetto anche per i successivi gradi del processo"*), sul rilievo che l'efficacia ultrattiva dell'elezione di domicilio avvenuta nel giudizio tributario di primo grado sia da intendersi limitata ai soli "successivi gradi" del processo strettamente "tributario", ovvero ai soli gradi del processo, successivi al primo, svolgentisi innanzi agli organi della giurisdizione tributaria.

Sotto altro profilo, poi, la medesima **Sez. T, n. 11485/2018, Fasano, Rv. 648022-02**, si pone altresì in contrasto con quanto recentemente affermato da **Sez. T, n. 25117/2018, Solaini, Rv. 641939-01**, per la quale il processo tributario ha un proprio regime di notificazione degli atti, disciplinato dagli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 546 del 1992, in virtù dei quali le notificazioni sono eseguite, salva la consegna a mani proprie, nel domicilio eletto o, in mancanza, nella residenza o nella sede dichiarata dalla parte all'atto della sua costituzione in giudizio, e l'indicazione della residenza e del domicilio hanno effetto anche per i successivi gradi di giudizio. In tale frangente, dunque, valorizzando il regime di notificazione degli atti del procedimento tributario disciplinato dagli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 546 del 1992, è stata ritenuta valida la notifica del ricorso per cassazione effettuata presso l'avvocato che aveva rappresentato in primo grado il contribuente, poi rimasto contumace nel secondo.

Sicché, per riassumere sinteticamente quanto precede, risulta attualmente controverso, in seno alla giurisprudenza della stessa sezione tributaria se, nel processo tributario, la notifica del ricorso per cassazione eseguita presso il procuratore domiciliatario della controparte costituitasi in primo grado ma rimasta contumace in appello sia valida (in forza del regime proprio degli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 546 del 1992) o meno (dandosi in tal caso prevalenza alle generali norme processuali civili) e, in caso di ritenuta invalidità, se detta notifica sia da ritenersi nulla, in quanto eseguita in un luogo diverso da quello previsto dall'art. 330, comma 3, c.p.c. ma non privo di un qualche collegamento col destinatario (e come tale suscettibile di sanatoria mediante rinnovazione) ovvero del tutto inesistente.

Le questioni sono - ovviamente - strutturalmente connesse a quella affrontata, in termini più ampi, da **Sez. U, n. 14916/2016, Virgilio, Rv. 640602-01** (che, in tema di ricorso per cassazione avverso le sentenze delle

commissioni tributarie regionali, ha affermato che trova applicazione, con riguardo al luogo della sua notificazione, la disciplina dettata dall'art. 330 c.p.c., chiarendo altresì, che, in ragione del principio di ultrattività dell'indicazione della residenza o della sede e dell'elezione di domicilio effettuate in primo grado, sancito dall'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, deve ritenersi valida la notificazione eseguita presso uno di tali luoghi, ai sensi del citato art. 330, comma 1, seconda ipotesi, c.p.c., ove la parte non si sia costituita nel giudizio di appello oppure, costituitasi, non abbia espresso al riguardo alcuna indicazione), su cui si tornerà *amplius* nel successivo § 2.3.

1.2. Limiti di ammissibilità delle impugnazioni incidentali tardive. Sempre in termini generali si è posta la duplice questione concernente il contenuto ed i limiti di ammissibilità delle impugnazioni incidentali tardive ex art. 334 c.p.c., proposte dal destinatario del gravame principale (ovvero dal litisconsorte necessario cui viene esteso il contraddittorio ex art. 331 c.p.c.) parzialmente soccombente, cioè, dopo il decorso dei termini per l'impugnazione o dopo aver prestato acquiescenza alla pronuncia del grado precedente (in ciò contrapponendosi tale mezzo di gravame, dunque, all'impugnazione incidentale tempestiva, regolata dall'art. 333 c.p.c., la quale è proposta nel rispetto del termine per l'impugnazione).

Secondo **Sez. T, n. 13651/2018, Castorina, Rv. 649085-01**, l'impugnazione incidentale tardiva è ammissibile anche se riguarda un capo della decisione diverso da quello oggetto del gravame o se investe lo stesso capo per motivi diversi da quelli già fatti valere, poiché la *ratio* della relativa disciplina è quella di consentire alla parte, che avrebbe di per sé accettato la decisione, di contrastare l'iniziativa della controparte, ove la stessa rimetta in discussione l'assetto degli interessi derivante dalla pronuncia impugnata, con la conseguenza che sussiste l'interesse ad impugnare tutte le volte che l'eventuale accoglimento del gravame principale darebbe luogo ad una soccombenza totale o più grave, secondo un'interpretazione conforme al principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost., atteso che una diversa, e più restrittiva, interpretazione, imporrebbe a ciascuna parte di cautelarsi, effettuando un'autonoma impugnazione tempestiva della statuizione rispetto alla quale è rimasta soccombente. Nell'analizzare compiutamente, ponendosi nel medesimo solco interpretativo, la questione, **Sez. T, n. 18415/2018, De Masi, Rv. 649766-01**, muovendo dalla considerazione per cui i termini di costituzione di cui agli artt. 343 e 371 c.p.c. (relativi, rispettivamente, al processo di appello ed a quello per cassazione) non possono mai essere

superati (pena l'inammissibilità dell'impugnazione incidentale), mentre, al contrario, quelli per impugnare possono esserlo, ex art. 334, comma 1, c.p.c., nell'ipotesi di soccombenza parziale reciproca ed in quella di impugnazione in cause inscindibili ex art. 331 c.p.c. (laddove la prima eccezione è giustificata da ragioni di equità, a garanzia della parità delle parti e della effettività dell'esercizio del diritto di difesa, mentre la seconda è dovuta alla indissolubilità del rapporto plurilaterale dedotto in giudizio, per cui l'impugnazione proposta nei termini nei confronti di uno dei litisconsorti, salva il termine nei confronti di tutti e, quindi, consente sempre l'impugnazione, anche fuori termine, degli altri) e ribadita la proponibilità dell'appello incidentale tardivo anche nel processo tributario (ai sensi degli artt. 49 e 54, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992), osserva - in linea con gli ormai consolidati precedenti delle Sezioni Unite (Sez. U, n. 4640/1989, Sgroi, Rv. 464074-01; Sez. U, n. 652/1998, Vittoria, Rv. 511882 - 01; Sez. U, n. 6034/2002, Proto, Rv. 553990-01) - che l'art. 334 c.p.c. integra una disposizione rivolta a rendere possibile l'accettazione della sentenza, in situazione di reciproca soccombenza, solo quando anche l'avversario tenga analogo comportamento, con la conseguenza che, in difetto di limitazioni oggettive, esso trova applicazione con riguardo a qualsiasi capo della sentenza medesima, ancorché autonomo rispetto a quello investito dall'impugnazione principale. Ciò non esclude, però, che tra l'impugnazione principale e quella incidentale tardiva esista una correlazione: la medesima decisione chiarisce, infatti, che mentre l'appello incidentale proposto tempestivamente gode di autonomia rispetto all'appello principale, non essendo condizionato dall'ammissibilità di quest'ultimo, il gravame incidentale tardivo è, al contrario, strettamente dipendente da quello principale, ripercuotendosi l'inammissibilità di quest'ultimo sulla ammissibilità del primo, ex art. 334, comma 2, c.p.c.. In ultima analisi, pertanto, ove intenda ottenere, incondizionatamente, una decisione sulla propria impugnazione, la parte deve proporre impugnazione tempestiva e, se non ha esercitato tale potere, deve ritenersi che abbia implicitamente inteso accettare il rischio del passaggio in giudicato della sentenza già emessa, non potendosi dolere della mancata decisione della impugnazione tardivamente proposta. Ove, poi, si verifichi una tale evenienza, **Sez. 3, n. 15220/2018, D'Arrigo, Rv. 649306-01** precisa (affrontando la questione con riferimento al giudizio di legittimità, ma con principio estensibile anche all'appello) che le spese di lite vanno regolate nel senso che la soccombenza va riferita alla sola parte ricorrente in via principale, restando irrilevante se sul ricorso incidentale vi sarebbe stata soccombenza del controricorrente, atteso che la decisione della Corte di cassazione non procede all'esame dell'impugnazione incidentale e dunque l'applicazione del principio di causalità con riferimento al *decisum*

evidenza che l'instaurazione del giudizio è da addebitare soltanto alla parte ricorrente principale.

Diverge da tale impostazione, con precipuo riferimento al contenuto di tale specifica tipologia di gravame, **Sez. L, n. 6156/2018, Blasutto, Rv. 647499-01** (in linea con Sez. 3, n. 12387/2016, Amendola, Rv. 640322-01), per la quale l'impugnazione incidentale tardiva, da qualunque parte provenga, deve essere dichiarata inammissibile laddove l'interesse alla sua proposizione non possa ritenersi insorto per effetto dell'impugnazione principale, giacché il soccombente ha l'onere di impugnare la sentenza entro i termini di legge, mentre l'art. 334 c.p.c. solo eccezionalmente concede alla parte, che non abbia ritenuto di impugnare la sentenza nei termini o vi abbia fatto acquiescenza, la facoltà di proporre impugnazione tardiva in via incidentale, in quanto l'interesse ad impugnare sia emerso dall'impugnazione principale (nella specie, la S.C. ha dichiarato inammissibile un ricorso incidentale tardivo riguardante l'omessa pronuncia sulle spese dell'ordinanza d'appello ai sensi dell'art. 348-ter c.p.c., affermando che il vizio denunciato determinava per l'impugnante incidentale effetti pregiudizievoli autonomi rispetto all'impugnazione principale).

2. Appello. Il giudizio di appello tributario trova la propria disciplina negli artt. 52-61 del d.lgs. n. 546 del 1992 e, diversamente da quanto previsto per il giudizio di legittimità (cfr., *infra*, § 3), è governato da regole “ibride”, siccome in parte specificamente dettate dal legislatore per tale grado di giudizio, in parte mutate dal procedimento di primo grado tributario (cui espressamente rinvia l'art. 61, del d.lgs. n. 546 del 1992, ai sensi del quale “*nel procedimento d'appello si osservano in quanto applicabili le norme dettate per il procedimento di primo grado, se non sono incompatibili con le disposizioni della presente sezione*”; cfr., ad esempio, **Sez. 6-T, n. 4754/2018, Luciotti, Rv. 647254-02**, relativamente all'operatività, anche in grado di appello, dell'art. 12, comma 5 - attualmente, comma 7 - del d.lgs. n. 546 del 1992, relativo all'ipotesi di omessa certificazione dell'autografia della sottoscrizione del contribuente in calce al mandato conferito al difensore), in parte, ancora, tratte dal codice di procedura civile (giusta il rinvio ad esso contenuto all'art. 49, d.lgs. n. 546 cit.: “*alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie si applicano le disposizioni del titolo III, capo I, del libro II del codice di procedura civile, e fatto salvo quanto disposto nel presente decreto*”).

In linea generale, l'atto introduttivo del grado di appello ha la forma del ricorso (art. 53, comma 1): esso, corredato - tra l'altro - da specifici motivi (cfr. *infra*) nonché dalla sottoscrizione del difensore, va notificato (nel termine di sessanta giorni dall'avvenuta notifica della copia autentica

della sentenza di primo grado ovvero, qualora la parte non vi abbia provveduto, entro sei mesi dal deposito della sentenza), secondo le modalità prescritte dall'art. 16, commi 2 e 3, del predetto d.lgs. n. 546 del 1992 (dunque, ai sensi degli artt. 137 e ss. c.p.c. ovvero anche direttamente a mezzo del servizio postale, mediante spedizione dell'atto in plico senza busta raccomandato con avviso di ricevimento), nei confronti di tutte le parti del giudizio di primo grado (art. 53, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992). A tale riguardo, **Sez. T, n. 4597/2018, Delli Priscoli, Rv. 647273-01**, ha chiarito che l'art. 331 c.p.c. trova applicazione non solo nelle ipotesi di cause inscindibili, determinate da litisconsorzio necessario sostanziale, ma anche in quelle di cd. cause dipendenti che, riguardando due o più rapporti scindibili ma logicamente interdipendenti tra loro o dipendenti da un presupposto di fatto comune, meritano, per esigenze di non contraddizione, l'adozione di soluzioni uniformi nei confronti delle diverse parti che abbiano partecipato al giudizio di primo grado.

A seguito della proposizione del ricorso, l'appellante può chiedere alla Commissione Tributaria Regionale di sospendere, in tutto o in parte, l'esecutività della sentenza impugnata, se sussistono gravi e fondati motivi, mentre è comunque riconosciuta al contribuente la facoltà di richiedere la sospensione dell'esecuzione dell'atto, ove da questa possa derivargli un danno grave e irreparabile (art. 52, comma 2).

Sotto il profilo strettamente procedurale, poi, gli artt. 56, 57 e 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 ricalcano (pur non sovrapponendosi perfettamente ad essi), rispettivamente, gli artt. 346 (il primo) e 345 (i secondi due) c.p.c., mentre i successivi artt. 59 e 60 disciplinano, da un lato, le ipotesi di rimessione degli atti alla Commissione tributaria provinciale (in maniera non dissimile, peraltro, da quanto previsto dagli artt. 353 e 354 c.p.c.) e, dall'altro, la sanzione (ravvisata nella non riproponibilità, quale effetto della consumazione del potere di impugnazione) conseguente alla declaratoria di inammissibilità dell'appello. È allora evidente, rispetto a tale ultima regola, il richiamo all'analogia previsione contenuta nell'art. 358 c.p.c.: identità di disciplina espressamente confermata, peraltro, da **Sez. 6-T, n. 4754/2018, Luciotti, Rv. 647254-01**, la quale, con riguardo al principio di consumazione dell'impugnazione (che preclude la riproposizione di un secondo atto di appello, anche nell'ipotesi in cui non sia ancora scaduto il termine per impugnare), ha chiarito che esso opera, tanto nel processo civile ordinario quanto in quello tributario, soltanto ove sia già intervenuta una declaratoria d'inammissibilità o improcedibilità del primo atto di gravame, con la conseguenza che, nel caso in cui questo sia viziato, ma non sia stata ancora adottata una pronunzia di inammissibilità dello stesso, può essere notificato un secondo atto di appello, immune dai vizi del precedente e destinato a sostituirlo, purché tale atto

risultitempestivo rispetto al termine breve di impugnazione, decorrente, nell'ipotesi di mancata notificazione della sentenza, dalla data di proposizione del primo atto di appello, che equivale alla conoscenza legale della decisione da parte dell'impugnante.

Permea di sé, infine, l'intero procedimento di secondo grado, il divieto di *reformatio in peius* della pronuncia di prime cure, principio ricavabile dagli artt. 329 e 342 c.p.c. (Sez. 2, n. 25244/2013, Manna F., Rv. 628907-01), applicabili - per quanto esposto - all'appello tributario in virtù del richiamo contenuto nell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992: ne consegue che, una volta stabilito il *quantum devolutum*, la decisione di secondo grado che, in assenza di impugnazione della parte parzialmente vittoriosa (*sub specie* di appello principale ovvero incidentale), risulti più favorevole per quest'ultima di quanto non sia stata la sentenza impugnata, è affetta da extrapetizione, vizio che, ove ritualmente censurato in sede di legittimità, implica la cassazione senza rinvio della decisione medesima, ai sensi dell'art. 382 c.p.c. (**Sez. T, n. 12275/2018, Dell'Orfano, Rv. 648371-01**).

2.1. La specificità dei motivi. Come esposto in precedenza, l'art. 53, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 546 del 1992 dispone che “*il ricorso in appello contiene [...] gli estremi della sentenza impugnata, l'esposizione sommaria dei fatti, l'oggetto della domanda ed i motivi specifici dell'impugnazione*”: si tratta, dunque, di una formula pressoché reiterativa di quanto previsto dall'art. 342 c.p.c., peraltro nella versione anteriore alla novella di cui all'art. 54, del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv., con modif., dalla l. 7 agosto 2012, n. 134 (“*l'appello si propone con citazione contenente l'esposizione sommaria dei fatti e i motivi specifici dell'impugnazione*”). Alla base dell'interpretazione della disposizione v'è, dunque, il principio - da ritenersi oramai pacifico, tanto più alla luce di quanto affermato da Sez. U, n. 27199/2017, Cirillo E., Rv. 645991-01, in relazione ai novellati (in senso, peraltro, maggiormente restrittivo) testi degli artt. 342 e 434 c.p.c. - secondo cui la mancanza o l'assoluta incertezza dei motivi specifici dell'impugnazione, che, ai sensi dell'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, determinano l'inammissibilità del ricorso in appello - non sono ravvisabili qualora il gravame, benché formulato in modo sintetico, contenga una motivazione interpretabile in modo inequivoco, potendo gli elementi di specificità dei motivi essere ricavati, anche per implicito, dall'intero atto di impugnazione considerato nel suo complesso, comprese le premesse in fatto, la parte espositiva e le conclusioni (v., anche, Sez. 6-T, n. 20379/2017, Iofrida, Rv. 645045-01). Di analogo tenore Sez. T, n. 9083/2017, Esposito, Rv. 643625-01, per la quale il requisito della specificità dei motivi di appello è soddisfatto, nel processo tributario, ove le argomentazioni svolte, correlate con la motivazione della sentenza impugnata, ne contestino il fondamento

logico-giuridico, non richiedendosi necessariamente una rigorosa enunciazione delle ragioni invocate le quali possono, al contrario, essere ricavate anche implicitamente, sia pure in maniera univoca, dall'atto di impugnazione considerato nel suo complesso.

La casistica affrontata nel periodo in esame dà conto di due pronunzie, le quali hanno affrontato fattispecie peculiari: a) anzitutto, **Sez. 6-T, n. 12651/2018, Carbone, Rv. 648522-01**, per la quale la parte resistente, che in primo grado si sia limitata ad una contestazione generica del ricorso, può rendere specifica la stessa in sede di gravame, poiché il divieto di proporre nuove eccezioni in appello, posto dall'art. 57, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992, riguarda solo le eccezioni in senso stretto e non anche le mere difese, che non introducono nuovi temi di indagine; b) quindi, il caso sottoposto al vaglio di **Sez. T, n. 1322/2018, Tedesco, Rv. 646918-01**, relativamente all'ipotesi di mera declaratoria di inammissibilità, in primo grado, del ricorso. Nella specie, la Suprema Corte ha ritenuto che non occorra neppure che la parte riproponga, in appello, tutte le domande non esaminate (perché assorbite dalla statuizione in rito), potendosi ritenere sufficiente, all'uopo, il rinvio al ricorso introduttivo contenuto nell'atto di gravame, giacché l'impugnazione costituisce comunque una manifestazione di volontà nel senso di proseguire nel giudizio, con implicita riproposizione della domanda principale, non avendo alcuna valida e concreta ragione la sola impugnativa della questione pregiudiziale di rito.

2.2. Riproposizione delle difese assorbite. L'ultima pronunzia richiamata consente di affrontare, poi, il tema della "riproposizione": ed infatti, analogamente a quanto previsto dall'art. 346 c.p.c., l'art. 56 del d.lgs. n. 546 del 1992 chiarisce che le questioni ed eccezioni non accolte nella sentenza di primo grado, ove non specificamente riproposte in appello, s'intendono rinunciate.

Sul tema occorre richiamare, in via del tutto preliminare, al fine di delimitare il rispettivo ambito applicativo dell'appello incidentale e della mera riproposizione, il *dictum* di Sez. U, n. 11799/2017, Frasca, Rv. 644305-01, per il quale, ove un'eccezione di merito sia stata respinta in primo grado, in modo espresso o attraverso un'enunciazione indiretta che ne sottenda, chiaramente ed inequivocabilmente, la valutazione di infondatezza, la devoluzione al giudice d'appello della sua cognizione, da parte del convenuto rimasto vittorioso quanto all'esito finale della lite, esige la proposizione del gravame incidentale, non essendone, altrimenti, possibile il rilievo officioso ex art. 345, comma 2, c.p.c. - per il giudicato interno formatosi ai sensi dell'art. 329, comma 2, c.p.c. - né sufficiente la mera riproposizione, utilizzabile, invece, e da effettuarsi in modo espresso,

ove quella eccezione non sia stata oggetto di alcun esame, diretto o indiretto, ad opera del giudice di prime cure, chiarendosi, altresì, che, in tal caso, la mancanza di detta riproposizione rende irrilevante in appello l'eccezione, se il potere di sua rilevazione è riservato solo alla parte, mentre, se compete anche al giudice, non ne impedisce a quest'ultimo l'esercizio ex art. 345, comma 2, c.p.c.

Detto principio è stato ribadito a proposito dell'eccezione di prescrizione rimasta assorbita in prime cure che, ove non specificamente riproposta in sede di gravame, preclude l'esame del relativo motivo di ricorso per cassazione (**Sez. 6-T, n. 12191/2018, Carbone, Rv. 648484-01**).

Chiarisce, tuttavia, cosa si debba intendere per "riproposizione" nel processo tributario **Sez. 6-T, n. 30444/2017, Luciotti, Rv. 646990-01**, la quale esclude che sia sufficiente, a tal fine, il generico richiamo al complessivo contenuto degli atti della precedente fase processuale, giacché l'art. 56 del d.lgs. n. 546 del 1992 impone, sotto pena di definitiva rinuncia, la specifica riproposizione in appello, in modo chiaro ed univoco e sia pure *per relationem*, delle questioni (domande o eccezioni che siano) non accolte dalla sentenza di primo grado (in applicazione di tale principio, la S.C. ha ritenuto rinunciati i motivi posti a fondamento del ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, essendosi la parte limitata, nelle controdeduzioni depositate nel giudizio di appello, a richiamare i fatti e agli argomenti esposti nel suddetto ricorso).

Ha precisato, per altro verso, **Sez. T, n. 14534/2018, Greco, Rv. 649002-01**, che nel processo tributario, l'art. 56 del d.lgs. n. 546 del 1992, nel prevedere che le questioni e le eccezioni non accolte in primo grado, e non specificamente riproposte in appello, si intendono rinunciate, fa riferimento, come il corrispondente art. 346 c.p.c., all'appellato e non all'appellante, principale o incidentale che sia, in quanto l'onere dell'espressa riproposizione riguarda, nonostante l'impiego della generica espressione "non accolta", non le domande o le eccezioni respinte in primo grado, bensì solo quelle su cui il giudice non abbia espressamente pronunciato (ad esempio, perché ritenute assorbite), non essendo ipotizzabile, in relazione alle domande o alle eccezioni espressamente respinte, la terza via - riproposizione/rinuncia - rappresentata dagli artt. 56 del citato d.lgs. e 346 c.p.c., rispetto all'unica alternativa possibile dell'impugnazione - principale o incidentale - o dell'acquiescenza, totale o parziale, con relativa formazione di giudicato interno.

2.3. Termine per la proposizione. Anche il processo tributario conosce un doppio termine (breve e lungo) di impugnazione: quanto al

primo, l'art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, prevede che, ove la legge non disponga diversamente, il termine per impugnare la sentenza della commissione tributaria è di sessanta giorni, decorrente dalla sua notificazione (effettuabile anche a mani della parte soccombente, ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 546 del 1992, nella formulazione successiva alle modifiche apportate dall'art. 3 del d.l. 25 marzo 2010, n. 40, conv., con modif., dalla l. 22 maggio 2010, n. 73: **Sez. T, n. 4616/2018, Di Geronimo, Rv. 647548-01**) ad istanza di parte; avuto riguardo al secondo, invece, l'art. 38, comma 3, del detto decreto chiarisce che, se nessuna delle parti provveda alla notificazione della sentenza, si applica l'art. 327, comma 1, c.p.c., salvo che la parte non costituita dimostri di non avere avuto conoscenza del processo per nullità della notificazione del ricorso e della comunicazione dell'avviso di fissazione d'udienza.

A tale ultimo riguardo, peraltro, applicando principi consolidati - sia pure con riferimento al processo civile ordinario - se, da un lato, **Sez. 6-T, n. 13546/2018, Manzon, Rv. 648692-01** (dando continuità a Sez. 3, n. 17313/2015, De Stefano, Rv. 636514-01), chiarisce che il computo del termine di decadenza ex art. 327 c.p.c. va operato, ai sensi degli artt. 155, comma 2, c.c. e 2963, comma 4, c.c., non *ex numeratione*, bensì *ex nominatione dierum* (sicché, indipendentemente dall'effettivo numero dei giorni compresi nel periodo, il termine cd. lungo scade allo spirare della mezzanotte del giorno del mese corrispondente a quello in cui il termine stesso ha cominciato a decorrere), dall'altro, **Sez. 6-T, n. 3787/2018, Cirillo E., Rv. 647117-01**, ha ribadito (conformemente a quanto a suo tempo affermato da Sez. 3, n. 24816/2005, Scarano, Rv. 585728-01 e sia pure con riferimento alle originarie discipline, codicistica come speciale) la "neutralità" del periodo di sospensione feriale rispetto al decorso del termine lungo con conseguente possibilità di suo computo doppio, ove esso (della durata di un anno, nella disciplina applicabile *ratione temporis* alla fattispecie sottoposta al vaglio della Corte) non sia decorso interamente al sopraggiungere del nuovo periodo feriale.

Con riferimento, infine, alla notifica dell'atto di appello, essa va eseguita, come anticipato nel precedente § 2, secondo quanto prescritto dall'art. 16, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 546 del 1992 e valgono, rispetto al regime della sua validità, le regole dettate da Sez. U, n. 14916/2016, Virgilio, Rv. 640604-01 (pur se in tale frangente esposte con riferimento alla notifica del ricorso per cassazione): a mente di tale pronuncia, infatti, l'inesistenza della notificazione è configurabile, in base ai principi di strumentalità delle forme degli atti processuali e del giusto processo, oltre che in caso di totale mancanza materiale dell'atto, nelle sole ipotesi in cui venga posta in essere un'attività priva degli elementi costitutivi essenziali idonei a rendere riconoscibile un atto qualificabile come notificazione,

ricadendo ogni altra ipotesi di difformità dal modello legale nella categoria della nullità, elementi che vanno individuati: a) nell'attività di trasmissione, svolta da un soggetto qualificato, dotato, in base alla legge, della possibilità giuridica di compiere detta attività, in modo da poter ritenere esistente e individuabile il potere esercitato; b) nella fase di consegna, intesa in senso lato come raggiungimento di uno qualsiasi degli esiti positivi della notificazione previsti dall'ordinamento (in virtù dei quali, cioè, la stessa debba comunque considerarsi, *ex lege*, eseguita), restando, pertanto, esclusi soltanto i casi in cui l'atto venga restituito puramente e semplicemente al mittente, così da dover reputare la notificazione meramente tentata ma non compiuta, cioè, in definitiva, omessa. Sicché, ad esempio, è stata ritenuta nulla - e non inesistente - e, dunque, rinnovabile ex art. 291 c.p.c., la notifica dell'atto di appello effettuata nei confronti dell'originario difensore revocato, anziché in favore di quello nominato in sua sostituzione, quand'anche il notificante avesse avuto conoscenza legale di detta sostituzione (**Sez. 6-T, n. 1798/2018, Manzon, Rv. 647104-01**).

Peraltro, poiché al giudizio di appello devono partecipare tutte le parti del processo di primo grado, nell'ipotesi di litisconsorti pretermessi si è ritenuto sussistente l'obbligo, per la Commissione Tributaria Regionale, di provvedere ai sensi dell'art. 331 c.p.c., ordinando l'integrazione del contraddittorio nei loro confronti, a pena di nullità della sentenza di secondo grado. Applica tali principi **Sez. 6-T, n. 6069/2018, Napolitano, Rv. 647495-01**, per la quale, ove la società in accomandita semplice parte del giudizio di prime cure si sia estinta nelle more dello svolgimento dello stesso, per effetto della cancellazione dal registro delle imprese, e l'evento estintivo non sia stato dichiarato, l'atto di gravame, proposto dall'ex socio accomandatario, va notificato, a pena di nullità - rilevabile anche d'ufficio - della sentenza di appello, per violazione del principio del contraddittorio, anche agli altri ex soci, quali successori della società ai sensi dell'art. 110 c.p.c.

Analogamente, si è ritenuta configurabile un'ipotesi di litisconsorzio necessario in primo grado (e, dunque, in secondo grado, un caso di impugnazione in causa inscindibile) tra società di persone e soci, compresi gli accomandanti, stante l'unitarietà dell'accertamento dei relativi redditi ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 917 del 1986, senza che assumano rilevanza, in senso contrario, la trasformazione, in corso di causa, dell'ente in società di capitali (**Sez. T, n. 7026/2018, D'Orazio, Rv. 647553-01**), ovvero l'estinzione della società a seguito di cancellazione dal registro delle imprese, atteso che, a seguito di tale evento, i soci succedono nella posizione processuale dell'ente estinto, venendosi a determinare, tra di essi, una situazione di litisconsorzio necessario per ragioni processuali, a

prescindere dalla scindibilità o meno del rapporto sostanziale (**Sez. T, n. 6285/2018, Bernazzani, Rv. 647465-01**).

2.4. Difesa tecnica. Anche nel processo tributario è prevista, per le controversie il cui valore superi gli € 3.000,00 (limite così determinato dall'art. 9, comma 1, lett. e), del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156), l'assistenza di un difensore abilitato, come disposto dall'art. 12, commi 1 e 2, d.lgs. n. 546 del 1992: l'omissione, da parte del giudice adito, dell'ordine, alla parte privata che ne sia priva, di munirsi di un difensore, dà però luogo ad una nullità relativa, che può essere eccepita in appello solo dalla parte di cui sia stato leso il diritto ad un'adeguata difesa tecnica, poiché l'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 546 del 1992 deve essere interpretato, in una prospettiva costituzionalmente orientata, in linea con l'esigenza di assicurare l'effettività del diritto di difesa in vista di un'adeguata tutela contro gli atti della P.A., evitando, allo stesso tempo, irragionevoli sanzioni di inammissibilità che si risolvano in danno del soggetto che si intende tutelare, tenendo altresì conto che nel processo tributario il difetto di assistenza tecnica non incide sulla rappresentanza processuale, atteso che l'incarico al difensore può essere conferito anche in udienza pubblica, successivamente alla proposizione del ricorso e non dà luogo, pertanto, ad una nullità attinente alla costituzione del contraddittorio (**Sez. T, n. 11435/2018, Greco, Rv. 648072-01**).

Sul tema della difesa tecnica nel processo tributario in sede di appello sono recentemente intervenute le Sezioni Unite della Suprema Corte chiarendo, per un verso, che l'ordine impartito dal giudice al contribuente, nel giudizio di primo grado, di munirsi di assistenza tecnica - nel caso in cui lo stesso contribuente non si sia avvalso dell'assistenza di un difensore abilitato per proporre l'impugnazione dell'atto impositivo - ancorché astrattamente ammissibile anche in secondo grado, non deve essere reiterato, con conseguente inammissibilità dell'appello per mancanza di *ius postulandi* e, per altro verso, che l'impugnazione è parimenti inammissibile, senza che la Commissione tributaria regionale debba prima formulare l'invito a munirsi di difensore, se la medesima parte, sfornita in grado di appello della necessaria difesa tecnica, nel giudizio davanti alla Commissione tributaria provinciale sia stata comunque resa edotta dall'eccezione di controparte della necessità dell'assistenza tecnica (**Sez. U, n. 29919/2017, Chindemi, Rv. 646624-01**).

L'incarico al difensore può essere conferito con atto pubblico o con scrittura privata autenticata ovvero anche in calce o a margine di un atto del processo, nel qual caso la sottoscrizione autografa è certificata dallo stesso incaricato; ove, al contrario, l'incarico sia conferito all'udienza

pubblica ciò può avvenire anche verbalmente e se ne dà atto a verbale. Tale previsione, contenuta nell'originario comma 5 dell'art. 12 ed attualmente riprodotta nel comma 7 (come novellato dal d.lgs. n. 156 del 2015) è destinata ad operare anche in grado di appello, stante il richiamo alle prescrizioni del primo grado da parte dell'art. 61 del d.lgs. n. 546 del 1992 (**Sez. 6-T, n. 4754/2018, Luciotti, Rv. 647254-02**).

2.5. Nova in appello. Gli artt. 57 e 58 del d.lgs. n. 546 del 1992 ricalcano (pur non sovrapponendosi perfettamente ad esso) l'art. 345 c.p.c., prevedendo un doppio regime: mentre, infatti, è confermato il divieto di *nova* in appello, con riferimento a domande ed eccezioni (cfr. l'art. 57, commi 1 e 2), diversamente è a dirsi per le prove, giacché l'art. 58, oltre a consentire al giudice d'appello, nei limiti di cui al comma 1, l'assunzione di nuove prove, fa sempre salva la facoltà di produzione di nuovi documenti, anche preesistenti al giudizio di primo grado e anche se la parte non dimostri di essere stata nell'impossibilità di produrli prima, ferma, però, la possibilità di considerare tale condotta ai fini della regolamentazione delle spese di lite, nella quale sono ricomprese, ex art. 15 del medesimo d.lgs., quelle determinate dalla violazione del dovere processuale di lealtà e probità (**Sez. T, n. 8927/2018, De Masi, Rv. 647710-01**, la quale si pone nel solco, tra le altre, di Sez. T, n. 27774/2017, Greco, Rv. 646223 - 01).

Tale principio è stato ritenuto operante anche nell'ipotesi di deposito, in sede di gravame, dell'atto impositivo notificato, trattandosi di mera difesa, volta a contrastare le ragioni poste a fondamento del ricorso originario e non di eccezione in senso stretto, per la quale opera la preclusione di cui all'art. 57 del detto decreto (**Sez. T, n. 8313/2018, Stalla, Rv. 647688-01**).

La libera producibilità di documenti in appello incontra, però, un limite nel termine di decadenza per provvedervi, dovendo il relativo deposito avvenire, ai sensi dell'art. 32 del detto d.lgs. n. 546 del 1992, entro venti giorni liberi antecedenti l'udienza; l'inosservanza di detto termine, tuttavia, deve ritenersi sanata ove il documento sia stato già depositato, benché irritualmente, nel giudizio di primo grado, giacché nel processo tributario i fascicoli di parte restano inseriti in modo definitivo nel fascicolo d'ufficio sino al passaggio in giudicato della sentenza, senza che le parti abbiano la possibilità di ritirarli, con la conseguenza che la documentazione ivi prodotta è acquisita automaticamente e "ritualmente" nel giudizio di impugnazione (**Sez. T, n. 5429/2018, D'Orazio, Rv. 647276-01**).

3. Il giudizio di cassazione. Mentre il procedimento di appello è retto da una composita disciplina, riveniente le proprie fonti nel d.lgs. n. 546 del 1992 e nel codice civile (in virtù del generale richiamo ad esso contenuto nell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992), il giudizio di legittimità è integralmente regolato dalle disposizioni dettate dal c.p.c., atteso il generale richiamo delle stesse da parte dell'art. 62, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992 e la mancanza, in detto decreto, di specifiche previsioni sul relativo procedimento, anche in ordine alle modalità di proposizione del ricorso (**Sez. T, n. 13126/2018, Fasano, Rv. 648515-01**).

E' stato peraltro chiarito, con riferimento ad una questione propria del contenzioso tributario, che, in tema di procura speciale, necessaria per la proposizione del ricorso per cassazione, le Agenzie fiscali, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, possono avvalersi, ex art. 43 del r.d. 30 ottobre 1993, n. 611, del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato che, in forza di tali disposizioni, si pone con esse in un rapporto di immedesimazione organica, ben diverso da quello determinato dalla procura *ad litem*, che trova fondamento nell'*intuitus fiduciae* e nella personalità della prestazione; ne consegue che, poiché gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede, senza bisogno di mandato, neppure quando, come nel caso del ricorso per cassazione, è richiesto il mandato speciale ed avendo la difesa erariale carattere impersonale, donde la piena fungibilità tra gli avvocati dello Stato nel compimento di atti processuali relativi ad un medesimo giudizio, l'atto introduttivo di questo è valido anche se la sottoscrizione è apposta da avvocato diverso da quello che materialmente ha redatto l'atto, unica condizione richiesta essendo la spendita della qualità professionale abilitante alla difesa (**Sez. T, n. 13627/2018, Fasano, Rv. 648677-01**).

Per altro verso si è evidenziato che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso per cassazione, qualora l'originale dell'atto rechi la firma del difensore munito di procura speciale e l'autenticazione, ad opera del medesimo, della sottoscrizione della parte che la procura ha conferito, la mancanza di tale firma e dell'autenticazione nella copia notificata non determinano l'invalidità del ricorso, purché la copia stessa contenga elementi, quali l'attestazione dell'ufficiale giudiziario che la notifica è stata eseguita ad istanza del difensore del ricorrente, idonei ad evidenziare la provenienza dell'atto dal difensore munito di mandato speciale (**Sez. T, n. 1981/2018, Stalla, Rv. 646701-01**).

L'applicazione dei principi generali del giudizio di legittimità implica che il ricorrente è tenuto al rispetto del principio di specificità dei motivi di ricorso, esplicitato negli ulteriori principi di sinteticità degli atti e, soprattutto, di chiarezza espositiva: si è pertanto ritenuto che viola tali

prescrizioni - ed è conseguentemente, inammissibile - il ricorso per cassazione cd. "assemblato", redatto, cioè, mediante integrale riproduzione di una serie di documenti, salvo che, espunti i documenti e gli atti integralmente riprodotti (in quanto facilmente individuabili ed isolabili), l'atto processuale, ricondotto al canone di sinteticità, rispetti il principio di autosufficienza (**Sez. T, n. 8245/2018, Esposito, Rv. 647702-01**). Espressione del medesimo principio è **Sez. 6-T, n. 1479/2018, Iacobellis, Rv. 646999-01**, per cui i motivi per i quali si chiede la cassazione della sentenza non possono essere affidati a deduzioni generali e ad affermazioni apodittiche, con le quali la parte non prenda concreta posizione, articolando specifiche censure esaminabili dal giudice di legittimità sulle singole conclusioni tratte dal giudice del merito in relazione alla fattispecie decisa: invero, il ricorrente – incidentale o principale che sia - ha l'onere di indicare con precisione gli asseriti errori contenuti nella sentenza impugnata, in quanto, per la natura di giudizio a critica vincolata propria del processo di cassazione, il singolo motivo assolve alla funzione condizionante il *devolutum* della sentenza impugnata, con la conseguenza che il requisito in esame non può ritenersi soddisfatto qualora il ricorso per cassazione (principale o incidentale) sia basato sul mero richiamo ai motivi di appello, perché una tale modalità di formulazione del motivo rende impossibile individuare la critica mossa ad una parte ben identificabile del giudizio espresso nella sentenza impugnata, risultando assolutamente carente nella specificazione delle deficienze e degli errori asseritamente individuabili nella decisione.

Anche nel processo tributario, peraltro, la previsione d'inammissibilità del ricorso per cassazione, di cui all'art. 348-ter, comma 5, c.p.c., che esclude che possa essere impugnata ex art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. la sentenza di appello "*che conferma la decisione di primo grado*", non si applica, agli effetti dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 83 del 2012, conv. in l. n. 134 del 2012, nei giudizi di appello introdotti con ricorso depositato o con citazione di cui sia stata richiesta la notificazione anteriormente all'11 settembre 2012 (**Sez. T, n. 11439/2018, Fasano, Rv. 648075-01**).

4. Il giudizio di rinvio. Regole "speciali" e, dunque, prevalenti rispetto alla disciplina dettata dall'art. 392 c.p.c. operano nel processo tributario in caso di riassunzione a seguito di cassazione con rinvio, trovando applicazione l'art. 63 del d.lgs. n. 546 del 1992 che detta, al riguardo, una compiuta ed esaustiva disciplina. Ai fini della validità dell'atto di riassunzione in sede di rinvio, **Sez. T, n. 8936/2018, Condello, Rv. 647822-01**, non richiede una specifica indicazione del *petitum*,

ritenendo sufficiente il richiamo al ricorso introduttivo del giudizio ed al contenuto del provvedimento in base al quale avviene la riassunzione.

5. La revocazione. L'istituto della revocazione è disciplinato agli articoli dal 64 al 67 del d.lgs. n. 546 del 1992 ed è stato oggetto di un intervento novellatore ad opera del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156.

Anche nel processo tributario, la revocazione è regolata dalle previsioni afferenti il grado di giudizio nel quale fu emesso il provvedimento oggetto di revocazione, in quanto non derogate dalle norme specifiche in esame (cfr. art. 66), mentre i provvedimenti interessati da tale forma di impugnazione hanno subito una sostanziale modifica, essendosi passati dalla previsione originaria, contenuta al comma 1, dell'art. 64, del d.lgs. n. 546 del 1992, per cui *“contro le sentenze delle commissioni tributarie che involgono accertamenti di fatto e che sul punto non sono ulteriormente impugnabili o non sono state impugnate è ammessa la revocazione ai sensi dell'art. 395 del codice di procedura civile”* a quella, attuale, in virtù della quale *“le sentenze pronunciate in grado d'appello o in unico grado dalle commissioni tributarie possono essere impugnate ai sensi dell'articolo 395 del codice di procedura civile”*.

Delle modifiche intervenute, *in parte qua*, con la richiamata riforma del 2015 da altresì conto **Sez. 6-T, n. 327/2018, Luciotti, Rv. 647097-01**, la quale ha chiarito che, ai sensi dell'art. 64, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, lett. cc), del d.lgs. n. 156 del 2015, applicabile ai ricorsi depositati a decorrere dall'1 gennaio 2016, la revocazione cd. ordinaria è ammissibile anche se la stessa sentenza sia stata oggetto di ricorso per cassazione, in conformità, peraltro, all'art. 398, comma 4, c.p.c. (secondo cui *“la proposizione della revocazione non sospende il termine per proporre il ricorso per cassazione o il procedimento relativo”*), norma operante nel processo tributario, stante il generale rinvio al codice di procedura civile di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

CAPITOLO IV

LITISCONSORZIO NECESSARIO

(di Eleonora Reggiani)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La portata dirimente di SU n. 1052 del 2007. – 3. Sintesi delle questioni affrontate. – 4. Le obbligazioni tributarie solidali. – 5. Gli atti di imposizione relativi al reddito delle società di persone e dei soci tassabile per trasparenza. – 5.1. Segue. Il litisconsorzio processuale in caso di società di persone estinta in corso di causa. – 6. Gli atti impositivi nei confronti di società di capitali – 7. Accertamenti riguardanti l’IVA - 8. Litisconsorzio necessario in appello.

1. Premessa. L’istituto del litisconsorzio necessario è tra quelli che, nell’ambito della disciplina processuale tributaria, ha creato e continua a creare molteplici problemi in ordine alla sua applicazione ed alle conseguenze pratiche in capo ai soggetti che partecipano - o non partecipano - al processo.

La disposizione normativa di riferimento è l’art. 14 del d.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546, il quale stabilisce che: *«1. Se l’oggetto del ricorso riguarda inscindibilmente più soggetti, questi devono essere tutti parte nello stesso processo e la controversia non può essere decisa limitatamente ad alcuni di essi. 2. Se il ricorso non è stato proposto da o nei confronti di tutti i soggetti indicati nel comma 1 è ordinata l’integrazione del contraddittorio mediante la loro chiamata in causa entro un termine stabilito a pena di decadenza. 3. Possono intervenire volontariamente o essere chiamati in giudizio i soggetti che, insieme al ricorrente, sono destinatari dell’atto impugnato o parti del rapporto tributario controverso. 4. Le parti chiamate si costituiscono in giudizio nelle forme prescritte per la parte resistente, in quanto applicabili. 5. I soggetti indicati nei commi 1 e 3 intervengono nel processo notificando apposito atto a tutte le parti e costituendosi nelle forme di cui al comma precedente. 6. Le parti chiamate in causa o intervenute volontariamente non possono impugnare autonomamente l’atto se per esse al momento della costituzione è già decorso il termine di decadenza».*

Tale norma è la prima ad aver introdotto una specifica disciplina del litisconsorzio nel processo tributario, perché il previgente d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 non conteneva alcuna disposizione in merito, anche se al suo interno aveva richiami al processo con pluralità di parti (v. ad es. l’art. 34 del d.P.R. cit.) e comunque consentiva, in via generale, di applicare al processo tributario le norme del libro I del codice di procedura civile, con il limite della compatibilità (art. 39 del d.P.R. cit.).

Occorre considerare che il d.lgs. n. 546 del 1992 è stato adottato, in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della l. 30 dicembre 1991 n. 413, dove al comma 1, lett. g), n. 2 della l. n. 413 del 1991, era stabilito, tra i principi e i criteri direttivi, che il decreto delegato doveva realizzare un «*adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del processo civile*» e si faceva espresso riferimento alla necessità di una «*previsione e disciplina dell'intervento e della chiamata in giudizio di soggetti che hanno interesse allo stesso in quanto, insieme al ricorrente, destinatari dell'atto impugnato o parti del rapporto tributario controverso*».

La Relazione illustrativa, nel descrivere l'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992, ha evidenziato che, con esso, si è voluta introdurre una «*embrionale disciplina dei processi con pluralità di parti*», aggiungendo che, in mancanza di approfondite analisi dottrinali e giurisprudenziali e seguendo la direttiva contenuta nella legge delega, «*si è aperta la via ad eventuali ipotesi di litisconsorzio o di intervento di terzi, da individuare necessariamente, sulla base della disciplina dei rapporti plurisoggettivi*».

Come evidenziato, nonostante gli sforzi compiuti dagli interpreti, è tuttora in corso un dibattito tra gli stessi in ordine alla portata della disposizione normativa in esame.

Possono essere a riguardo enucleate, essenzialmente, due tesi.

La prima ritiene che, nell'elaborazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992, il legislatore si sia pedissequamente ricondotto alla disciplina del codice di procedura civile e, assimilandolo all'art. 102 c.p.c., costituente una “norma in bianco”, abbia lasciato all'interprete l'attribuzione del significato e la definizione dei limiti di operatività.

La seconda sottolinea l'intento del legislatore di rendere, nel processo tributario, la materia del litisconsorzio autonoma rispetto a quella contenuta nel codice di procedura civile, esaltando gli aspetti peculiari della disciplina.

La giurisprudenza della Suprema Corte, pronunciandosi sul rapporto tra l'art. 102 c.p.c. e l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, ha sostanzialmente ribadito quest'ultima soluzione.

2. La portata dirimente di SU n. 1052/2007. La Corte di legittimità per lungo tempo ha ritenuto di non dover applicare, salvo poche eccezioni, l'istituto del litisconsorzio necessario nella quasi totalità dei processi con pluralità di parti coinvolte in un profilo unitario dal punto di vista sostanziale, in ragione del fatto che, nonostante l'unitarietà dell'oggetto dell'imposizione, alle parti era consentito gestire autonomamente il rapporto con l'Amministrazione finanziaria (e, quindi, ciascuno poteva definire il dovuto in materia diversa dagli altri).

In altre parole, si è ritenuto che, essendo autonomo il rapporto sostanziale, *a fortiori* doveva reputarsi autonomo il corrispondente rapporto processuale.

In questo modo si è garantita un'agevole gestione amministrativa dei rapporti e delle relative controversie, ma si è andati incontro al concreto rischio della difformità degli esiti giudiziari.

Le multiformi fattispecie sulle quali la giurisprudenza si è dovuta pronunciare hanno provocato alcuni ripensamenti rispetto agli originari convincimenti.

Un ruolo fondamentale, nell'evoluzione della giurisprudenza sull'argomento, è stato assunto da Sez. U, n. 1052/2007, Botta, Rv. 595502-01.

In tale sentenza si afferma che, nel processo tributario la nozione di litisconsorzio necessario si configura come fattispecie autonoma rispetto a quella del codice di procedura civile, perché l'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992 non costituisce, come l'art. 102 c.p.c., una "norma in bianco", ma individua espressamente nella inscindibilità della causa determinata dall'oggetto del ricorso, il presupposto per l'operatività dell'istituto.

Si ritiene, pertanto, che il litisconsorzio tributario, disciplinato dal citato art. 14, sussista ogni volta che, per effetto della norma tributaria o per l'azione esercitata dall'Amministrazione finanziaria, l'atto impositivo debba essere, o sia, unitario, coinvolgendo nella fattispecie costitutiva dell'obbligazione una pluralità di soggetti, ed il ricorso, sebbene proposto da uno solo o da alcuni degli obbligati, abbia ad oggetto, non la singola posizione debitoria del o dei ricorrenti, ma quella, inscindibilmente comune a tutti i debitori rispetto all'obbligazione dedotta nell'atto autoritativo impugnato, e cioè gli elementi comuni della fattispecie costitutiva dell'obbligazione.

La *ratio* della peculiarità dell'istituto del litisconsorzio tributario viene, infine, giustificata, sul piano costituzionale, quale espressione dei principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., perché essa si mostra funzionale alla parità di trattamento dei coobbligati ed al rispetto della loro capacità contributiva.

Occorre richiamare alcune parti della motivazione della richiamata decisione delle Sezioni Unite, al fine di meglio comprendere la ricostruzione logico-giuridica operata.

Le Sezioni Unite hanno, in particolare, evidenziato che l'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992 colloca il litisconsorzio in una dimensione esclusivamente processuale, in quanto strutturalmente (e strettamente) collegato alla domanda proposta in giudizio, la quale, se raffrontata alle regole del processo civile, denota una "contaminazione" tra le disposizioni di cui all'art. 102 c.p.c. e 331 c.p.c.

Considerato che il giudizio tributario è strutturato secondo le regole proprie del processo impugnatorio di provvedimenti autoritativi e che l'oggetto dello stesso è circoscritto al concreto atteggiarsi del rapporto tra atto autoritativo e relativa impugnazione, viene, quindi, precisato che l'oggetto del ricorso, cui fa riferimento l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, si risolve nello specifico nesso tra atto autoritativo di imposizione e contestazione del contribuente, che consente di identificare concretamente *causa petendi* e *petitum* della domanda.

In tale quadro, anche l'inscindibilità dell'azione, richiesta dal medesimo articolo, viene valutata in relazione alla domanda, dovendo essere ritenuta sussistente tutte le volte in cui la fattispecie costitutiva dell'obbligazione a) presenti elementi comuni ad una pluralità di soggetti e b) siano proprio tali elementi ad esser posti a fondamento della impugnazione proposta da uno dei soggetti obbligati.

Qualora, invece, colui che ha proposto l'impugnazione abbia dedotto un profilo proprio della sua sola posizione debitoria, è da escludere che si determini quella situazione di inscindibilità, cui, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, consegue il litisconsorzio necessario tra i soggetti obbligati, e potrà realizzarsi solo una ipotesi di intervento volontario, disciplinato dal successivo comma 3 dello stesso articolo.

A tale sentenza ne sono seguite molte altre, che hanno statuito in conformità (Sez. 6-T, n. 15189/2013, Di Blasi, Rv. 627166-01) o che, comunque, hanno fatto propri i principi espressi, per decidere questioni simili o connesse (v., tra le tante, Sez. 6-T, n. 7840/2017, Iofrida, Rv. 643638-01; Sez. T, n. 24063/2011, Botta, Rv. 620274-01; Sez. T, n. 14378/2010, Bisogni, Rv. 613579-01).

Peculiare rilevanza, tra queste, ha l'enunciazione del principio in virtù del quale, nel processo tributario, in base ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 546 del 1992, è ammissibile l'intervento adesivo dipendente dei terzi che, pur non essendo destinatari dell'atto impositivo impugnato, potrebbero essere chiamati ad adempiere l'obbligazione tributaria, in quanto la legge li riconosce solidalmente responsabili perché, pur non avendo realizzato un fatto indice di capacità contributiva, la loro posizione è collegata con il fatto imponibile o con il contribuente, sulla base di un rapporto a cui il fisco resta estraneo (Sez. T, n. 225/2012, Di Iasi, Rv. 621169-01, fattispecie nella quale la S.C. ha ritenuto ammissibile l'intervento, spiegato direttamente nel giudizio di appello, dell'acquirente del ramo d'azienda destinataria dell'avviso opposto, responsabile solidale, fatto salvo il beneficio di escussione del cedente, ex art. 14 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, per il pagamento dell'imposta e delle sanzioni riferibili alle

violazioni commesse nell'anno in cui è avvenuta la cessione e nei due precedenti).

3. Sintesi delle questioni affrontate. Vengono di seguito riportate, raggruppate per argomento, le decisioni della S.C. che, in tema di litisconsorzio necessario nel processo tributario, sono state adottate nel periodo in considerazione, precedute, ove opportuno, da una ricostruzione dell'orientamento giurisprudenziale esistente, al fine di evidenziarne più esattamente la collocazione nel quadro interpretativo complessivo.

In primo luogo è esaminato il tema delle obbligazioni tributarie solidali, in relazione al quale, pur essendovi poche pronunce da richiamare, vengono esposte le ragioni della soluzione da tempo adottata dalla giurisprudenza, ancora oggetto di aspre critiche in dottrina.

Segue poi l'analisi delle più numerose decisioni relative alle controversie in tema di atti impositivi nei confronti di società di persone e dei soci delle stesse, per i quali vige il regime della tassazione per trasparenza.

Viene, inoltre, dedicato un paragrafo al tema del litisconsorzio nel processo tributario in grado di appello.

4. Le obbligazioni tributarie solidali. La Corte di cassazione, anche prima della sentenza a Sezioni Unite n. 1052 del 2007, sopra illustrata, ha costantemente affermato l'applicabilità in materia tributaria dei principi civilistici sulle obbligazioni solidali (paritetiche o dipendenti), i quali, naturalmente, devono subire i necessari adattamenti, per l'influenza, sull'assetto del rapporto obbligatorio, degli effetti dell'accertamento e della particolare struttura del processo tributario (v., tra le tante, Sez. T, n. 13800/2000, Altieri, Rv. 543295-01).

In particolare, secondo tale orientamento, così come l'Amministrazione finanziaria può esigere il pagamento dell'intera imposta da un singolo coobbligato, ciascuno di questi può autonomamente impugnare l'accertamento, il quale può diventare definitivo nei confronti di ciascun obbligato.

Tale separatezza e autonomia dei singoli rapporti tra Amministrazione finanziaria e condebitori solidali si traduce, sul piano processuale, nella possibilità di instaurare distinti giudizi e dunque nell'esclusione dell'ipotesi di litisconsorzio necessario. Ciascun ricorso contro lo stesso accertamento instaura, dunque, rapporti processuali diversi, anche nel caso in cui vi sia stata trattazione unitaria.

Sez. U, n. 1052/2007, Botta, Rv. 595502-01, ha aggiunto argomenti di carattere processuale, forniti dalla lettura offerta dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992.

Come affermato nella motivazione dalla sentenza richiamata - e poi ribadito da Sez. T, n. 24063/2011, Botta, Rv. 620274-01 - nel processo tributario, l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 indica, quale presupposto per l'operatività dell'istituto del litisconsorzio necessario, l'inscindibilità della causa determinata dall'oggetto del ricorso.

L'oggetto del ricorso si risolve nello specifico nesso tra atto autoritativo di imposizione e contestazione del contribuente, che consente di identificare concretamente *causa petendi e petitum* della domanda.

L'inscindibilità dell'azione viene valutata, anch'essa, in relazione alla domanda, sussistendo tutte le volte in cui la fattispecie costitutiva dell'obbligazione presenti elementi comuni ad una pluralità di soggetti e siano proprio tali elementi ad essere posti a fondamento della impugnazione proposta da uno dei soggetti obbligati.

Le statuizioni richiamate hanno, quindi, rilevato che tale impostazione si muove in una prospettiva del tutto diversa da quella nella quale si collocano le regole proprie dell'obbligazione solidale, la cui (eventuale) sussistenza non realizza, infatti, un presupposto per l'applicazione della norma in questione.

La questione della solidarietà dell'obbligazione è, infatti, ritenuta estranea al giudizio, con la precisazione che essa, piuttosto che determinare l'inscindibilità della causa tra più soggetti nel senso inteso dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, pone problemi relativi al rapporto tra giudicati (ed eventualmente legittima un intervento nel processo ai sensi dell'art. 14, comma 3, del medesimo decreto).

A tali conclusioni sono pervenute anche le successive decisioni sull'argomento (tra le tante, v. Sez. T, n. 24098/2014, Chindemi, Rv. 633091-01; Sez. T, n. 15958/2015, Cosentino, Rv. 636111-01; Sez. T, n. 20024/2017, Tedesco, Rv. 645298-01).

Tra le pronunce adottate nel periodo in esame, occorre segnalare **Sez. T, n. 1698/2018, Stalla, Rv. 646921-01**, la quale ha ribadito che, sul piano processuale, il rapporto di solidarietà passiva si risolve in un litisconsorzio meramente facoltativo.

5. Gli atti di imposizione relativi al reddito delle società di persone e dei soci tassabile per trasparenza. Come noto, Sez. U, n. 14815/2008, Merone, Rv. 603330-01, ha affermato che, in materia tributaria, l'unitarietà dell'accertamento, che è alla base della rettifica delle dichiarazioni dei redditi delle società di persone e delle associazioni di cui

all'art. 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 e dei soci delle stesse, e la conseguente automatica imputazione dei redditi a ciascun socio, proporzionalmente alla quota di partecipazione agli utili ed indipendentemente dalla percezione degli stessi, comporta che il ricorso tributario proposto, anche avverso un solo avviso di rettifica, da uno dei soci o dalla società, riguarda inscindibilmente sia la società che tutti i soci - salvo il caso in cui questi prospettino questioni personali - sicchè tutti questi soggetti devono essere parte dello stesso procedimento e la controversia non può essere decisa limitatamente ad alcuni soltanto di essi, perché la stessa non ha ad oggetto una singola posizione debitoria del o dei ricorrenti, bensì gli elementi comuni della fattispecie costitutiva dell'obbligazione dedotta nell'atto autoritativo impugnato, con conseguente configurabilità di un caso di litisconsorzio necessario originario.

Conseguentemente, le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno ritenuto che il ricorso proposto anche da uno soltanto dei soggetti interessati impone l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992 (salva la possibilità di riunione ai sensi del successivo art. 29) ed il giudizio celebrato senza la partecipazione di tutti i litisconsorti necessari è affetto da nullità assoluta, rilevabile in ogni stato e grado del procedimento, anche di ufficio.

A ben vedere, la decisione, relativa ad atti impositivi inerenti l'ILOR della società e l'IRPEF dei soci, ha dato attuazione al criterio generale, sancito da Sez. U, n. 1052/2007, Botta, Rv. 595502-01, sopra descritta, ponendo in evidenza l'esistenza di un accertamento unico, che riguarda inscindibilmente una pluralità di soggetti e che rientra, perciò, nella specifica figura di litisconsorzio necessario originario, così come è stata ricostruita e definita nella citata pronuncia.

Si deve, infine, tenere presente che, di recente, le Sezioni Unite hanno confermato l'estensione, già in alcuni casi operata, del principio sopra enunciato anche al contenzioso relativo ad altra imposta (l'IRAP).

Sez. U, n. 13452/2017, Cirillo E., Rv. 644364-01, ha, infatti, affermato che l'IRAP è imposta assimilabile all'ILOR, in quanto ha carattere reale, non è deducibile dalle imposte sui redditi ed è proporzionale, potendosi, altresì, trarre profili comuni alle due imposte dagli art. 17, comma 1, e 44 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446. Ne consegue che, essendo l'IRAP imputata per trasparenza ai soci, ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 917 del 1986, sussiste il litisconsorzio necessario dei soci medesimi nel giudizio di accertamento dell'IRAP dovuta dalla società.

Le decisioni della S.C. che nel periodo in esame hanno affrontato il tema del litisconsorzio necessario nei procedimenti sopra descritti si pongono in linea di continuità con le statuizioni appena illustrate.

In particolare, **Sez. 6-T, n. 1472/2018, Napolitano, Rv. 647100-01**, ha ribadito che, in materia tributaria, l'unitarietà dell'accertamento del maggior reddito delle società di persone e dei soci delle stesse, ex art. 5 del d.P.R. n. 917 del 1986, comporta un litisconsorzio necessario tra società e soci, in difetto del quale la sentenza, anche di appello, è affetta da radicale nullità ed il procedimento deve essere rinviato al giudice di primo grado.

Sez. 6-T, n. 15116/2018, Napolitano, Rv. 649266-01, ha richiamato per intero il principio di diritto enunciato da Sez. U, n. 14815/2008, Merone, Rv. 603330-01, ritenendo che, nella specie, il litisconsorzio non era sussistente, perché il socio, nell'impugnare l'avviso di accertamento, aveva sollevato eccezioni personali (riferite alla motivazione dell'avviso di accertamento, alla decadenza dell'Amministrazione finanziaria dall'esercizio impositivo e alla prescrizione dei contributi previdenziali richiesti).

Anche **Sez. 6-T, n. 16730/2018, Luciotti, Rv. 649377-01**, ha affermato che il principio di unitarietà dell'accertamento, sul quale si basa la rettifica della dichiarazione dei redditi delle società di persone e dei relativi soci, comporta che il ricorso tributario proposto da uno di essi, o dalla società, riguarda inscindibilmente sia la società che i soci, i quali tutti devono quindi essere parti del procedimento, non potendo la relativa controversia essere decisa limitatamente ad alcuni soltanto di essi, in ragione dell'esistenza di un'ipotesi di litisconsorzio necessario originario tra i soci e la società stessa.

Nella medesima pronuncia è, poi, precisato che il ricorso proposto da uno soltanto dei soggetti interessati impone l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri, ovvero, se possibile, la riunione dei processi separatamente instaurati dai litisconsorti necessari, posto che il giudizio celebrato senza la partecipazione di ciascuno di essi è da ritenersi affetto da nullità assoluta, rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento.

Si consideri, peraltro, che, con riguardo a quest'ultimo aspetto, **Sez. 6-T, n. 3789/2018, Cirillo E., Rv. 647118-01**, ha precisato che, in tema di rettifica del reddito di una società di persone, l'inosservanza del litisconsorzio necessario tra la stessa ed i soci non spiega effetti, quando le pronunce rese sui ricorsi siano sostanzialmente identiche e adottate dallo stesso collegio nel contesto di una trattazione unitaria. Ne deriva che la riunione dei giudizi può avvenire anche in sede di gravame, atteso che il rinvio al giudice di primo grado non sarebbe giustificato dalla necessità di salvaguardare il contraddittorio e si porrebbe in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.

La pronuncia non è isolata, posto che, ad esempio, già Sez. 6-T, n. 12375/2016, Caracciolo, Rv. 640036-01, aveva ritenuto possibile la riunione “sanante” in appello.

Inoltre, Sez. T, n. 29843/2017, Greco, Rv. 646522-01 (conforme a numerosi altri precedenti, tra i quali, tra i primi, Sez. T, n. 3830/2010, D’Alonzo, Rv. 611765-01) ha ribadito che, nel processo di cassazione, in presenza di cause decise separatamente nel merito e relative, rispettivamente, alla rettifica del reddito di una società di persone ed alla conseguente automatica imputazione dei redditi stessi a ciascun socio, non va dichiarata la nullità dei giudizi, per essere stati celebrati senza la partecipazione di tutti i litisconsorti necessari (società e soci) in violazione del principio del contraddittorio, ma va disposta la riunione quando la complessiva fattispecie, oltre che dalla piena consapevolezza di ciascuna parte processuale dell’esistenza e del contenuto dell’atto impositivo notificato alle altre parti e delle difese processuali svolte dalle stesse, sia caratterizzata da: 1) identità oggettiva quanto a *causa petendi* dei ricorsi; 2) simultanea proposizione degli stessi avverso il sostanzialmente unitario avviso di accertamento costituente il fondamento della rettifica delle dichiarazioni sia della società che di tutti i suoi soci e, quindi, identità di difese; 3) simultanea trattazione degli afferenti processi innanzi ad entrambi i giudici del merito; 4) identità sostanziale delle decisioni adottate da tali giudici.

In tal caso, evidenzia la Suprema Corte, la ricomposizione dell’unicità della causa attua il diritto fondamentale ad una ragionevole durata del processo (derivante dall’art. 111, comma 2, Cost. e dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali), evitando che con la (altrimenti necessaria) declaratoria di nullità ed il conseguente rinvio al giudice di merito, si determini un inutile dispendio di energie processuali nell’osservanza di formalità superflue, perchè non giustificate dalla necessità di salvaguardare il rispetto effettivo del principio del contraddittorio.

Con riguardo ad altri aspetti della questione, deve essere richiamata anche **Sez. T, n. 7026/2018, D’Orazio, Rv. 647553-01**, la quale, nell’affermare che, nel processo tributario, sussiste un litisconsorzio necessario tra società di persone e soci, compresi gli accomandanti, stante l’unitarietà dell’accertamento dei relativi redditi ai sensi dell’art. 5 del d.P.R. n. 917 del 1986, ha aggiunto che non assume alcun rilievo la trasformazione, in corso di causa, dell’ente in società di capitali, perché – si legge in motivazione – si tratta di una vicenda sopravvenuta, che non incide sull’unitarietà dell’accertamento e, dunque, sulle indicate ragioni del litisconsorzio necessario originario tra società e soci.

5.1. Il litisconsorzio processuale in caso di società di persone estinta in corso di causa. Alcune pronunce hanno esaminato gli effetti dell'estinzione della società di persone, cancellata dal registro delle imprese in pendenza del processo tributario, riguardante gli atti di imposizione sopra menzionati.

Sez. T, n. 6285/2018, Bernazzani, Rv. 647465-01, ha così precisato che, in tema di contenzioso tributario, il principio secondo cui, in virtù dell'unitarietà dell'accertamento, sussiste litisconsorzio necessario tra soci e società di persone, opera anche ove quest'ultima si estingua per effetto della cancellazione dal registro delle imprese, atteso che, a seguito di tale evento, i soci succedono nella posizione processuale dell'ente estinto, venendosi a determinare, tra di essi, una situazione di litisconsorzio necessario per ragioni processuali, a prescindere dalla scindibilità o meno del rapporto sostanziale.

Con riferimento, poi, alla proposizione dell'appello, quando l'estinzione della società non è stata dichiarata in primo grado, **Sez. 6-T, n. 6069/2018, Napolitano, Rv. 647495-01**, ha precisato che, qualora nel giudizio di primo grado la società in accomandita semplice, parte dello stesso, si sia estinta per effetto della cancellazione dal registro delle imprese, e l'evento estintivo non sia stato dichiarato, l'atto di appello, proposto dall'ex socio accomandatario, deve essere notificato anche agli altri ex soci, in quanto sono tutti successori della società ai sensi dell'art. 110 c.p.c. In mancanza, la sentenza pronunciata all'esito del procedimento di gravame è affetta da nullità, rilevabile d'ufficio nel giudizio di cassazione, per violazione del principio del contraddittorio.

Diversamente, ma con riferimento al caso in cui l'estinzione della società intervenga prima dell'instaurazione del processo, **Sez. T, n. 20024/2017, Tedesco, Rv. 645298-01**, ha ritenuto che l'unitarietà dell'accertamento, che è alla base della rettifica delle dichiarazioni dei redditi delle società di persone e delle associazioni di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 917 del 1986 e dei soci delle stesse, e che giustifica il litisconsorzio necessario tra società e soci nei giudizi di impugnazione dei relativi atti di accertamento, non viene più in considerazione nel caso di intervenuta estinzione della società, atteso che i debiti sociali si trasferiscono ai soci illimitatamente responsabili (in applicazione di tale principio, la S.C. ha ritenuto che correttamente la socia accomandataria della società estinta era stata ritenuta destinataria degli avvisi di accertamento senza necessità di integrare il contraddittorio nei confronti del socio accomandante, in quanto l'accertamento era stato originariamente compiuto nei confronti dello stesso).

6. Gli atti impositivi nei confronti di società di capitali. È opportuno precisare che, come ha affermato Sez. 6-T, n. 20507/2017, Iofrida, Rv. 645046-01, nel giudizio di impugnazione dell'avviso di accertamento emesso nei confronti del socio di società di capitali, non è configurabile litisconsorzio tra società e soci, perché, per i redditi da partecipazione società di capitali non sussiste il meccanismo di automatica imputazione dei redditi ai soci in proporzione alla partecipazione, previsto dal combinato disposto degli artt. 40, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973 e 5 del d.P.R. n. 917 del 1986, salvo che i soci non abbiano optato per il regime di trasparenza fiscale, ai sensi dell'art. 116 del d.P.R. n. 917 del 1986 (v., infatti, Sez. 6-T, n. 24472/2015, Caracciolo, Rv. 637559-01, ove, nel caso di rettifica delle dichiarazioni dei redditi di una società di capitali, in cui i soci hanno optato per il regime di trasparenza fiscale, si è affermato che il ricorso proposto da uno soltanto dei soggetti interessati impone l'integrazione del contraddittorio *ex art.* 14 del d.lgs n. 546 del 1992 nei confronti di tutti i soci e della società).

7. Accertamenti riguardanti l'IVA. La Corte di legittimità ha anche esaminato fattispecie ove il contenzioso ha riguardato anche atti di accertamento inerenti ad altre imposte, come l'IVA.

Sul punto, **Sez. T, n. 6303/2018, Triscari, Rv. 647467-01**, ha affermato che l'accertamento di maggior imponibile IVA a carico di una società di persone, se autonomamente operato, non determina, in caso d'impugnazione, la necessità d'integrare il contraddittorio nei confronti dei soci, salvo che l'Ufficio abbia contestualmente proceduto, con un unico atto, ad accertamenti anche ai fini di altre imposte (nella specie, IRAP), fondati su elementi comuni, atteso che, in detta ipotesi, il profilo dell'accertamento impugnato concernente l'imponibile IVA non si sottrae al vincolo necessario del *simultaneus processus* per l'inscindibilità delle due situazioni, in quanto insuscettibile di autonoma definizione (nello stesso senso, Sez. T, n. 26071/2015, Perrino, Rv. 638421-01).

Di orientamento contrario si è mostrata **Sez. T, n. 6531/2018, Di Geronimo, Rv. 647469-01**, ove, sempre in tema di accertamento ai fini IVA e IRAP di società di persone, ha, invece, affermato che la responsabilità solidale ed illimitata per i debiti della società, prevista dall'art. 2291 c.c., esclude la ricorrenza di un'ipotesi di litisconsorzio necessario relativamente all'impugnazione dell'avviso di accertamento emesso nei confronti della società, atteso che – come spiegato in motivazione – ogni singolo socio, unito agli altri dal vincolo di solidarietà tributaria, è singolarmente soggetto ai poteri di accertamento e riscossione dell'amministrazione finanziaria, senza che sussista un'unica fattispecie

costitutiva dell'obbligazione dedotta nell'atto autoritativo impugnato (nello stesso senso Sez. 6-T, n. 25136/2013, Caracciolo, Rv. 628498-01 ed anche Sez. T, n. 9527/2016, Luciotti, Rv. 639771-01, che però ha motivato affermando che, in questo caso, i soci non sono litisconsorti necessari, perché l'atto impugnato non comporta alcuna rettifica dei redditi della società e conseguentemente neanche di quelli dei soci, per cui si pone solo una questione di solidarietà passiva *ex art. 2313 c.c.*).

8. Litisconsorzio necessario in appello. Con riferimento al litisconsorzio in appello, **Sez. T, n. 4597/2018, Delli Priscoli, Rv. 647273-01**, ha fatto applicazione dei principi che regolano il processo civile, affermando che, anche con riguardo a quello tributario, l'art. 331 c.p.c. trova applicazione non solo nelle ipotesi di cause inscindibili, ossia di litisconsorzio necessario sostanziale, ma anche in quelle di cd. cause dipendenti che, riguardando due o più rapporti scindibili ma logicamente interdipendenti tra loro o dipendenti da un presupposto di fatto comune, meritano, per esigenze di non contraddizione, l'adozione di soluzioni uniformi nei confronti delle diverse parti che abbiano partecipato al giudizio di primo grado (nella specie, in applicazione del principio, la S.C. ha cassato con rinvio la sentenza impugnata che non aveva disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei terzi chiamati in causa nel processo di primo grado).

CAPITOLO V

IL GIUDICATO (di Rosaria Castorina)

SOMMARIO: 1. Profili generali - 1.1. Limiti oggettivi – 1.2. Limiti soggettivi.

1. Profili generali. Nel processo tributario, come in quello civile, occorre distinguere il giudicato nei suoi due aspetti, formale e sostanziale.

Il giudicato formale si realizza quando una sentenza o un provvedimento decisorio su un diritto non è più soggetto alle impugnazioni ordinarie.

Il giudicato sostanziale riguarda, invece, gli effetti che il provvedimento passato in giudicato formale produce sul diritto sostanziale oggetto del giudizio. Tali effetti sono indicati dall'art. 2909 c.c., ai sensi del quale «*L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa*».

Pertanto, ciò che fa stato è l'accertamento sul rapporto sostanziale, ossia gli effetti giuridici dei fatti sottoposti alla cognizione del giudice, ma non l'accertamento sulla singola questione di diritto o di fatto in sé considerata.

Nel processo tributario, che pure ha carattere impugnatorio, la disciplina dettata per la “cosa giudicata” segue le stesse regole previste per il giudizio civile, per effetto del rinvio – di portata generale - operato dall'art. 1, comma secondo, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, nonché dall'art. 49 del medesimo decreto che rinvia, più specificamente, alle norme del codice di procedura civile dedicate alle impugnazioni, ovvero gli artt. 323-338 c.p.c.

1.1. Limiti oggettivi. Secondo una definizione corrente, il giudicato copre “il dedotto ed il deducibile”.

Mediante tale espressione, si intende che il giudicato determina un accertamento incontrovertibile sull'oggetto del giudizio, individuato dalla domanda o dalle domande delle parti.

A propria volta, gli elementi identificativi della domanda giudiziale sono costituiti, sul piano oggettivo, dal *petitum* mediato, *i.e.* l'oggetto materiale del diritto soggettivo e dalla *causa petendi*, ovvero la ragione giuridica del chiedere, coincidente con i fatti costitutivi del diritto.

L'estensione degli effetti del giudicato anche al deducibile comporta che lo stesso impedisca di far valere, in un altro giudizio, tutte le questioni oggetto di quello precedente definito con un accertamento incontrovertibile, che non sono state sollevate nell'ambito dello stesso.

In linea generale è consolidato nella giurisprudenza della Corte di legittimità il principio per il quale, ove due giudizi tra le stesse parti riguardino il medesimo rapporto giuridico, ed uno di essi sia stato definito con sentenza passata in giudicato, l'accertamento compiuto in ordine alla situazione giuridica ovvero alla soluzione di questioni di fatto e di diritto relative ad un punto fondamentale comune ad entrambe le cause, formando la premessa logica indispensabile della statuizione contenuta nel dispositivo della decisione, preclude il riesame dello stesso punto di diritto accertato e risolto, anche se il successivo giudizio abbia finalità diverse da quelle che hanno costituito lo scopo ed il *petitum* del primo (**Sez. Lav., n. 16688/2018, Arienzo, Rv. 649315-01**).

Sulla questione, in relazione ai tributi periodici, si è posto il problema del coordinamento tra tale principio e quello di autonomia dei periodi di imposta.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione intervenendo sulla problematica sono partite dalle seguenti premesse di carattere generale: a) il processo tributario non è un giudizio sull'atto, ma si estende al merito e, dunque, anche all'accertamento del rapporto; b) deve conseguentemente escludersi che il giudicato (salvo che il giudizio non si sia risolto nell'annullamento dell'atto per vizi formali o per vizio di motivazione) esaurisca i propri effetti nel limitato perimetro del giudizio in esito al quale si è formato e se ne deve ammettere una potenziale capacità espansiva in un altro giudizio tra le stesse parti, secondo regole non dissimili - nei limiti della "specificità tributaria" - da quelle che disciplinano l'efficacia del giudicato esterno nel processo civile; c) sebbene l'autonomia dei periodi d'imposta comporti l'indifferenza della fattispecie costitutiva dell'obbligazione relativa ad un determinato periodo rispetto ai fatti che si siano verificati al di fuori del periodo considerato, tale indifferenza trova ragionevole giustificazione solo in relazione a quei fatti che non abbiano caratteristica di durata e che comunque siano variabili da periodo a periodo (ad es. la capacità contributiva, le spese deducibili), mentre vi possono essere elementi costitutivi della fattispecie a carattere (tendenzialmente) permanente, in quanto entrano a comporre la fattispecie medesima per una pluralità di periodi di imposta (così lo sono, ad esempio, le

qualificazioni giuridiche che individuano vere e proprie situazioni di fatto - "ente commerciale", "ente non commerciale", "soggetto residente", "soggetto non residente", "bene di interesse storico- artistico", ecc. - assunte dal legislatore quali elementi "preliminari" per l'applicazione di una specifica disciplina tributaria e per la determinazione in concreto dell'obbligazione per una pluralità di periodi d'imposta). In ragione di tali articolate premesse, le Sezioni Unite hanno statuito che l'efficacia del giudicato, riguardante anche i rapporti di durata, non trova ostacolo, in materia tributaria, nel principio dell'autonomia dei periodi d'imposta, in quanto l'indifferenza della fattispecie costitutiva dell'obbligazione relativa ad un determinato periodo rispetto ai fatti che si siano verificati al di fuori dello stesso, oltre a riguardare soltanto le imposte sui redditi ed a trovare significative deroghe sul piano normativo, si giustifica soltanto in relazione ai fatti non aventi caratteristica di durata e comunque variabili da periodo a periodo (ad esempio, la capacità contributiva, le spese deducibili), e non anche rispetto agli elementi costitutivi della fattispecie che, estendendosi ad una pluralità di periodi d'imposta (ad esempio, le qualificazioni giuridiche preliminari all'applicazione di una specifica disciplina tributaria), assumono carattere tendenzialmente permanente (Sez. U, n. 13916/2006, Botta, Rv. 589696-01).

Il principio è stato più di recente puntualizzato da Sez. T, n. 4832/2015, Virgilio, Rv. 635058-01, all'esito di un'articolata ricostruzione fondata su un attento esame della giurisprudenza successiva al richiamato intervento delle Sezioni Unite.

In particolare, evidenzia Sez. T, n. 4832/2015, Virgilio, cit., che, oltre alla pacifica esclusione della configurabilità del giudicato esterno in relazione a controversie relative ad imposte diverse nonché a quelle concernenti l'IVA quando ciò impedisca il contrasto dell'abuso del diritto (in applicazione della giurisprudenza della Corte di giustizia), la sentenza del giudice tributario che accerti definitivamente il contenuto e l'entità degli obblighi del contribuente per un determinato periodo d'imposta fa stato, quanto ai tributi dello stesso tipo da questi dovuti per gli anni successivi, solo per gli elementi che abbiano un valore "condizionante" inderogabile rispetto alla disciplina della fattispecie esaminata, sicché, laddove risolve una situazione fattuale riferita ad uno specifico periodo d'imposta, essa non può estendere i suoi effetti automaticamente ad un'altra annualità, ancorché siano coinvolti tratti storici comuni (v., tra le altre, Sez. T, n. 22941/2013, Chindemi, Rv. 628468-01). E' stato inoltre affermato, come rileva la stessa Sez. T, n. 4832/2015, Virgilio, cit., che l'efficacia preclusiva del giudicato esterno trova ostacolo in relazione alla "interpretazione giuridica" della norma tributaria, ove intesa come "mera argomentazione avulsa dalla decisione del caso concreto", in quanto detta

attività, compiuta dal giudice e consustanziale allo stesso esercizio della funzione giurisdizionale, non può mai costituire un limite all'esegesi esercitata da altro giudice, né è suscettibile di passare in giudicato autonomamente dalla domanda e dal capo di essa cui si riferisce, assolvendo ad una funzione meramente strumentale rispetto alla decisione (Sez. T, n. 23723/2013, Olivieri, Rv. 628972-01). Nella giurisprudenza della S.C. (Sez. T, n. 25762/2014, Olivieri, Rv. 633463-01), è stata poi riconosciuta efficacia preclusiva nel giudizio concernente l'irrogazione delle sanzioni, in tema di IVA, al giudicato formatosi sulla qualificazione giuridica del rapporto contrattuale, ad esecuzione prolungata, intercorso tra due società, in ragione della invarianza nel tempo di tale elemento comune ad entrambi i giudizi. La citata Sez. T, n. 4832/2015, Virgilio, richiama, infine, l'indirizzo giurisprudenziale in virtù del quale il giudicato formatosi con riguardo all'illegittimità dell'attività investigativa svolta dalla Guardia di finanza o dall'Ufficio (ad esempio, per illegittima acquisizione della documentazione contabile) posta a base di un avviso di accertamento relativo ad un'annualità d'imposta, e dalla quale attività siano scaturiti avvisi di accertamento relativi ad altre annualità, è efficace nei giudizi concernenti questi ultimi, se ed in quanto la detta illegittimità sia tale da renderne del tutto inutilizzabili i risultati (v., tra le altre, Sez. T, n. 22036/2006, D'Alessandro, Rv. 595459-01).

In ragione di tali articolate premesse di carattere ricostruttivo, Sez. T, n. 4832/2015, Virgilio, cit., ha puntualizzato l'effettiva portata della richiamata sentenza delle Sezioni Unite n. 13916/2006, tenendo conto della successiva giurisprudenza della Sezione Tributaria.

Nella delineata prospettiva, la S.C. ha ribadito, in primo luogo, che il giudicato si forma sul rapporto d'imposta, come configurato dalla pretesa fatta valere dall'amministrazione con l'atto (*lato sensu*) impositivo e dai motivi di impugnazione dedotti dal contribuente, nonché sull'applicazione e interpretazione di una norma in relazione ad una specifica fattispecie accertata dal giudice (e non sull'affermazione di un principio astratto avulso da un caso concreto).

Ne consegue, in primo luogo, che non può configurarsi alcun giudicato esterno allorché i processi abbiano ad oggetto tributi diversi, stante la diversità strutturale delle varie imposte, anche nell'ipotesi in cui la pretesa impositiva sia fondata sui medesimi presupposti di fatto.

In secondo luogo, in omaggio al principio del primato del diritto dell'Unione europea su quello nazionale incompatibile, la Corte di legittimità ha evidenziato che deve negarsi l'efficacia espansiva del giudicato nei casi in cui ciò impedisca al giudice di prendere in considerazione le norme comunitarie in materia di pratiche abusive legate all'IVA (Corte di Giustizia, 3 settembre 2009, causa C-2/08, Fallimento

Olimpiclub) oppure non consenta il recupero di un aiuto di Stato dichiarato incompatibile con il mercato comune da una decisione della Commissione europea divenuta definitiva (entrando in tal caso in questione i principi di ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione europea: Corte di giustizia, 18 luglio 2007, causa C-1 19/05, Lucchini).

Ciò premesso, la più volte citata Sez. T, n. 4832/2015, Virgilio, ha sottolineato che l'effetto vincolante del giudicato esterno, in relazione alle imposte periodiche (come le imposte sui redditi, IVA, vari tributi locali, ecc), è limitato ai soli casi nei quali vengano in esame fatti aventi, per legge, efficacia permanente o pluriennale, fatti, cioè, che, pur essendo unici, producono, per previsione legislativa, effetti per un arco di tempo che comprende più periodi d'imposta, e rispetto ai quali l'elemento della pluriennialità caratterizza la fattispecie normativa, che unifica più annualità d'imposta in una sorta di "maxiperiodo": gli esempi tipici sono quelli delle esenzioni o agevolazioni pluriennali, o della "spalmatura" in più anni dell'ammortamento di un bene o, in generale, della deducibilità di una spesa. E a tali casi può equipararsi quello in cui l'accertamento concerna la qualificazione di un rapporto contrattuale ad esecuzione prolungata. Al di fuori di dette ipotesi, deve essere invece esclusa l'efficacia espansiva del giudicato e ciò anche per quelle fattispecie che Sez. U, n. 13916/2006, Botta, definisce "tendenzialmente" permanenti (come le "qualificazioni giuridiche"), ma che, proprio per essere tali, possono variare di anno in anno e delle quali, quindi, per ciascun anno deve essere accertata la persistenza (come ad esempio, la natura di un ente può essere "commerciale" in un anno e non in un altro, un soggetto può essere "residente" in un anno e poi perdere tale requisito, ecc). Ciò in quanto, *“la stessa sentenza delle sezioni unite precisa che l'efficacia preclusiva del giudicato opera "fino a quando quella qualificazione (...) non sia venuta meno fattualmente o normativamente", il che equivale a dire che il giudice tributario deve comunque accertarne l'esistenza in relazione all'annualità d'imposta in considerazione, senza essere vincolato da un giudicato concernente un periodo diverso”*. (Sez. T, n. 4832/2015, Virgilio, cit., fattispecie nella quale, in applicazione di tale principio, la S.C., in controversia concernente avvisi di accertamento emessi nei confronti di una USL, per Irpeg ed Ilor, in relazione ad immobili posseduti dall'Ente, ha escluso l'efficacia espansiva del giudicato ad una controversia analoga, tra le stesse parti e in relazione ad una precedente annualità, ricorrendo l'elemento variabile della sussistenza o meno del diritto di proprietà o di altro diritto reale sugli immobili).

La Sezione Tributaria è tornata ad occuparsi, ponendosi nel solco dell'articolata decisione da ultimo richiamata, della problematica anche nel periodo in esame ai fini della presente rassegna.

In particolare, **Sez. T, n. 1300/2018, Fasano, Rv. 646807-01**, ha precisato che, in materia di ICI, la sentenza che abbia deciso con efficacia di giudicato relativamente ad alcune annualità fa stato con riferimento anche ad annualità diverse, in relazione a quei fatti che appaiano elementi costitutivi della fattispecie a carattere tendenzialmente permanente ma non con riferimento ad elementi variabili (come, ad esempio, il valore immobiliare ex art. 5, comma 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, che, per sua natura, con riferimento ai diversi periodi di imposta, è destinato a modificarsi nel tempo e non è equiparabile a quelle "qualificazioni giuridiche" o a quegli "elementi preliminari" comuni ed immutabili negli anni).

Sotto un distinto profilo, occorre segnalare **Sez. T, n. 9710/2018, Nonno, Rv. 647717-01**, la quale ha ribadito che, sebbene il vincolo oggettivo derivante dal giudicato, in relazione alle imposte periodiche, debba essere riconosciuto nei casi in cui vengano in esame fatti che, per legge, hanno efficacia permanente o pluriennale, producendo effetti per un arco di tempo che comprende più periodi di imposta o nei quali l'accertamento concerne la qualificazione del rapporto, in materia di IVA, non può ammettersi l'estensione ad altri periodi di imposta di un giudicato in contrasto con la disciplina comunitari, avente carattere imperativo, compromettendone l'effettività.

1.2. Limiti soggettivi. Ai sensi dell'art. 2909 c.c., l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato estende i suoi effetti non solo alle parti processuali, ma anche ai loro eredi ed aventi causa.

Il giudicato, quindi, ha riguardo alle parti in senso sostanziale, cioè, oltre a quelle che sono indicate come formalmente tali nella decisione, ai successori a titolo universale (eredi) e quelli a titolo particolare (aventi causa) delle stesse che subentrano nella situazione di diritto sostanziale quando l'accertamento è già stato compiuto.

Più complessa è la questione - peraltro non infrequente in materia tributaria - afferente l'efficacia del giudicato sostanziale nei confronti dei terzi.

Sulla dibattuta problematica, la S.C. ha affermato che il giudicato spiega efficacia riflessa nei confronti di soggetti estranei al rapporto processuale, quando questi siano titolari di un diritto dipendente dalla situazione definita in quel giudizio o, comunque, di un diritto subordinato a tale situazione (cfr., tra le altre, Sez. lav., n. 25161/2015, Patti, Rv. 637927-01).

Il tema dei limiti soggettivi del giudicato tributario è stato discusso nella giurisprudenza della Corte di cassazione specialmente rispetto

all'applicabilità, alla solidarietà tributaria, dell'art. 1306, comma 2, c.c., che, derogando espressamente alla regola enunciata dall'art. 2909 c.c., consente al condebitore di opporre al creditore il giudicato intervenuto nel giudizio tra il creditore ed un altro condebitore.

In particolare, l'art. 1306, comma 2, c.c. prevede che i debitori, i quali non hanno partecipato al processo, possono opporre al creditore la sentenza favorevole ottenuta da un altro condebitore (salvo che sia fondata su ragioni personali).

La giurisprudenza della Suprema Corte ritiene applicabile l'art. 1306 c.c. anche in favore del coobbligato che non ha impugnato l'accertamento, facendo prevalere l'effetto del giudicato (riguardante un condebitore) sull'avviso di accertamento divenuto definitivo, fermo restando che il giudicato non può esser fatto valere dal coobbligato nei cui confronti si sia direttamente formato un giudicato (cfr., tra le altre, Sez. 1, n. 7255/1994, Baldassarre, Rv. 487654-01, la quale ha precisato che la facoltà del singolo condebitore, che non abbia impugnato l'avviso di accertamento di maggior valore, di opporre all'Amministrazione finanziaria, in sede di ricorso contro l'avviso di liquidazione, il giudicato favorevole intervenuto a favore di altro coobbligato, sussiste anche se il giudicato sopravvenga nelle more del processo contro l'avviso di liquidazione, "vertendosi in materia di condizione del diritto fatto valere in giudizio, da riscontrarsi con riferimento all'epoca della decisione").

In sostanza, la facoltà per il coobbligato d'imposta di avvalersi del giudicato favorevole emesso in un giudizio promosso da un altro coobbligato, secondo la regola generale stabilita dall'art. 1306 c.c., opera, come riflesso dell'unicità dell'accertamento e della citata estensibilità del giudicato, purché non si sia già formato un giudicato contrario sul medesimo punto, sicché il coobbligato non può invocare a proprio vantaggio la diversa successiva pronuncia emessa nei riguardi di altro debitore in solido, nel caso in cui egli non sia rimasto inerte, ma abbia a propria volta promosso un giudizio già conclusosi, in modo a lui sfavorevole, con una decisione avente autonoma efficacia nei suoi confronti (Sez. T, n. 14814/2011, Sambito, Rv. 618590-01, fattispecie nella quale si è ritenuto che non potesse avvalersi del giudicato favorevole formatosi a favore di un istituto di credito mutuante, coobbligato in solido, il mutuatario che, avendo impugnato, in uno al predetto istituto, un avviso di liquidazione per il recupero dell'imposta ipotecaria e di bollo, non aveva appellato la sentenza a lui sfavorevole, gravata invece con successo dalla banca). Nella delineata prospettiva si è ritenuto che l'annullamento dell'avviso di accertamento nei confronti di una società di persone, con sentenza passata in giudicato, avendo carattere pregiudiziale, spiega i suoi effetti anche a favore dei soci, sebbene non abbiano partecipato al giudizio

presupposto ed è pertanto opponibile all'Amministrazione finanziaria, in quanto parte in causa nel processo con la società (**Sez. T, n. 4580/2018, Scarano, Rv. 647212-01**; per le differenti conclusioni alle quali si deve pervenire, non ricorrendo litisconsorzio necessario tra società e soci, nell'ipotesi di accertamento in tema di IVA ed IRAP, **Sez. T, n. 6531/2018, Di Geronimo, Rv. 647409-01**).

Tuttavia, il giudicato sfavorevole non può produrre effetti nei confronti dei coobbligati in solido che non abbiano partecipato al giudizio nel quale si è formato.

Si è pertanto ritenuto che, ad esempio, in tema di dichiarazione congiunta dei redditi da parte dei coniugi, la moglie codichiarante è legittimata ad impugnare autonomamente l'avviso di accertamento notificato al marito, ancorché divenuto definitivo nei confronti di quest'ultimo (anche per intervenuto giudicato), proponendo ricorso avverso la cartella di pagamento, atteso che, pur non essendo necessario, affinché ne insorga la responsabilità, che le sia notificato l'avviso di accertamento, il suo diritto di difesa non può essere pregiudicato ed, in virtù della regola generale di cui all'art. 1306 c.c., il giudicato intervenuto tra l'Amministrazione finanziaria ed uno dei debitori solidali non ha effetto contro l'altro debitore solidale (**Sez. T, n. 462/2018, Locatelli, Rv. 646909-01**).

Per altro verso è stato precisato che l'acquirente di un immobile, al quale sia stato notificato avviso di liquidazione dell'imposta di registro, sul presupposto che il valore dichiarato nell'atto fosse inferiore a quello reale, può - impugnando il suddetto avviso di liquidazione - opporre all'erario il giudicato riduttivo del maggior valore ottenuto dal venditore (coobbligato in solido con l'acquirente), anche se non abbia impugnato l'avviso di rettifica propedeutico a quello di liquidazione, ed ancorché egli abbia pagato l'imposta non per spontanea adesione alla pretesa tributaria, solo in quest'ultimo caso essendo irripetibile quanto versato, ma per evitare l'esecuzione a seguito della notifica della cartella di pagamento (**Sez. T, n. 2231/2018, Campanile, Rv. 646704-01**).

Tuttavia, nel periodo preso in considerazione dalla presente rassegna la Corte di cassazione ha precisato che nell'ipotesi in cui, in presenza di più coobbligati solidali, uno solo di essi impugni l'avviso di accertamento, mentre la sentenza che rigetti il ricorso non ha effetti nei confronti degli altri, ex art. 1306, comma 1, c.c., al contrario, la pronuncia favorevole, con la quale venga annullato, anche parzialmente, l'unico atto impositivo, esplica i propri effetti verso tutti i condebitori cui lo stesso sia stato notificato, poiché il processo tributario è di natura costitutiva e volto all'annullamento di atti autoritativi e, pertanto, di essa potrà giovare anche il condebitore rimasto processualmente inerte per opporsi alla pretesa di

pagamento (**Sez. T, n. 3204/2018, Castorina, Rv. 646938-01**, fattispecie nella quale è stata riformata la decisione impugnata che, nonostante la avvenuta rideterminazione, con sentenza passata in cosa giudicata, del valore attribuito, ai fini del pagamento delle imposte di registro, catastale ed ipotecaria, ad un compendio immobiliare oggetto di compravendita, aveva escluso che di tale giudicato potesse avvantaggiarsi il venditore, rimasto estraneo a quel processo, in sede di impugnazione della cartella esattoriale).

CAPITOLO VI

L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE TRIBUTARIE

(di Rosaria Giordano)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'esecuzione forzata dinanzi al giudice civile – 3. Il giudizio di ottemperanza.

1. Premessa. L'esecuzione delle sentenze delle Commissioni tributarie è disciplinata dagli artt. 69 e 70 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, che contemplan la soluzione “alternativa”, ove si tratti di pronunce favorevoli al contribuente, dell'esecuzione civile regolata dagli artt. 474 e ss. c.p.c. ovvero del giudizio di ottemperanza dinanzi al giudice tributario.

L'esecuzione riguarda le decisioni di condanna emanate nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

In effetti, non tutte le sentenze pronunciate dal giudice tributario necessitano di un'attività di attuazione materiale riconducibile a quella esecutiva. L'esempio canonico è costituito dalle pronunce di rigetto del ricorso proposto dal contribuente contro un atto impositivo, che hanno natura dichiarativa e consentono, in base alla disciplina dettata dall'art. 68 dello stesso d.lgs. n. 546 del 1992, all'Amministrazione di riscuotere “progressivamente” il tributo nel corso del giudizio.

2. L'esecuzione forzata dinanzi al giudice civile. L'art. 9, comma 1, lett. gg), del d.lgs. 24 settembre 2015, n. 156, intervenendo sull'art. 69 del d.lgs. n. 546 del 1992, ha previsto, modificando la disciplina precedente per la quale era a tal fine necessario il passaggio in giudicato della decisione, che le sentenze di condanna al pagamento di somme in favore del contribuente e quelle emesse su ricorso avverso gli atti relativi alle operazioni catastali indicate nell'articolo 2, comma 2, sono immediatamente esecutive.

In tale prospettiva, è stato realizzato un sostanziale “allineamento” alla regolamentazione introdotta nel codice di procedura civile, con l'odierno art. 282 c.p.c., sin dalla riforma realizzata dalla l. 26 novembre

1990, n. 353, in ordine alla provvisoria esecutività delle sentenze di primo grado.

Tuttavia si è previsto, a tutela dell'Erario, che il pagamento di somme dell'importo superiore a diecimila euro, diverse dalle spese di lite, può essere subordinato dal giudice, anche tenuto conto delle condizioni di solvibilità dell'istante, alla prestazione di un'idonea garanzia.

Viene inoltre specificato, per dare all'Amministrazione finanziaria un congruo termine al fine di assumere le relative determinazioni di spesa, che la stessa è tenuta ad adempiere entro il termine di novanta giorni decorrente dalla notifica della sentenza di condanna (ovvero dall'eventuale prestazione della disposta garanzia).

Trattasi, all'evidenza, di condizione di procedibilità dell'azione esecutiva, in assenza della quale l'Amministrazione può proporre opposizione all'esecuzione ai sensi dell'art. 615 c.p.c.

Qualora nel termine in questione, invece, l'Amministrazione non adempia spontaneamente, il contribuente potrà optare tra l'esecuzione forzata ex artt. 474 e ss. c.p.c. e l'ottemperanza dinanzi al giudice tributario a norma dell'art. 70 del d.lgs. n. 546 del 1992, ottemperanza che, in detta ipotesi, può prescindere dalla formazione del giudicato, come si desume dall'ultimo comma dell'art. 69 dello stesso decreto laddove demanda in via generale la relativa competenza alla commissione tributaria provinciale ed a quella regionale ove il giudizio penda nei gradi successivi.

3. Il giudizio di ottemperanza. Il contribuente destinatario di una decisione giurisdizionale favorevole rispetto al proprio ricorso può, inoltre, adire in sede di ottemperanza, ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 546 del 1992, lo stesso giudice tributario.

A tal fine, tuttavia, è necessario che la pronuncia sia passata in giudicato e che sia scaduto il termine entro il quale è prescritto dalla legge l'adempimento a carico dell'ente impositore, dell'agente della riscossione o del soggetto iscritto nell'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, degli obblighi derivanti dalla sentenza o, in mancanza di tale termine, dopo trenta giorni dalla messa in mora degli stessi a mezzo di ufficiale giudiziario e fino a quando l'obbligo non sia estinto.

Per altro verso, l'oggetto del giudizio di ottemperanza – che è quindi solo in parte alternativo all'esecuzione forzata dinanzi al giudice civile – non è limitato alle sentenze di condanna dell'Amministrazione finanziaria al pagamento in favore del contribuente di una somma di denaro ma attiene, su un piano più generale, “all'ottemperanza degli obblighi” derivanti da una decisione del giudice tributario passata in giudicato.

Questo principio, anche prima delle novità introdotte dal d.lgs. n. 156 del 2015, è stato espresso compiutamente nella giurisprudenza della Corte di cassazione, mediante l'affermazione del principio per il quale, in tema di contenzioso tributario, il giudizio di ottemperanza, ammissibile ogni qualvolta debba farsi valere l'inerzia dell'Amministrazione rispetto al giudicato o la difformità specifica dell'atto posto in essere dalla stessa rispetto all'obbligo processuale di attenersi all'accertamento contenuto nella sentenza da eseguire, si differenzia dal concorrente giudizio esecutivo civile, perché il suo scopo non è quello di ottenere l'esecuzione coattiva del comando contenuto nel giudicato, ma di rendere effettivo quel comando, anche e specialmente se privo dei caratteri di puntualità e precisione tipici del titolo esecutivo (Sez. T, n. 20202/2010, Marigliano, Rv. 615306-01).

Tuttavia, nel giudizio di ottemperanza dinanzi alle commissioni tributarie, ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 546 del 1992, il potere del giudice sul comando definitivo inevaso deve essere esercitato entro i confini invalicabili dell'oggetto della controversia definita con il giudicato, atteso che non possono essere attribuiti alle parti diritti nuovi ed ulteriori rispetto a quelli riconosciuti con la sentenza da eseguire, ma solo enucleati e precisati gli obblighi scaturenti dalla sentenza da eseguire, chiarendone il reale significato (Sez. T, n. 15827/2016, La Torre, Rv. 640648-01).

Rispetto all'oggetto del giudizio di ottemperanza, tra l'altro, nella giurisprudenza della Corte di legittimità, è stato precisato che:

il giudice adito per l'ottemperanza di una sentenza con la quale era stato accolto il ricorso avverso il silenzio-rifiuto formatosi su di un'istanza di rimborso non ha il potere di escludere parzialmente il rimborso medesimo, avendo accertato che la ritenuta che si chiedeva di restituire non era, in realtà, mai stata operata (Sez. T, n. 646/2012, Valitutti, Rv. 621288-01);

in tema di giudizio di ottemperanza alle decisioni delle Commissioni Tributarie, la domanda di corresponsione degli interessi ad un tasso maggiore di quello applicato dal commissario *ad acta* deve ritenersi attinente all'esecuzione del giudicato, ove questo si sia formato su una domanda avente ad oggetto, oltre che la restituzione di somme indebitamente versate, il pagamento degli interessi legali maturati e maturandi, atteso che scopo del giudizio di ottemperanza non è quello di ottenere l'esecuzione coattiva del comando contenuto nella decisione passata in giudicato, ma quello di rendere effettivo quel comando, compiendo tutti gli accertamenti indispensabili a delimitare l'effettiva portata precettiva della sentenza di cui si chiede l'esecuzione (Sez. T, n. 15246/2012, Valitutti, Rv. 623762-01);

in tema di contenzioso tributario, il giudizio di ottemperanza agli obblighi derivanti dalle sentenze delle commissioni tributarie, disciplinato dall'art. 70 del d.lgs. n. 546 del 1992, è consentito unicamente in presenza di una sentenza esecutiva che, decidendo nel merito una controversia tra contribuente ed erario, abbia impartito specifiche prescrizioni da eseguire, sicché è inammissibile il ricorso alla suddetta procedura per ottenere un rimborso d'imposta, ove il giudice tributario non abbia deciso in ordine ad un'istanza di rimborso, ma si sia limitato ad accertare l'illegittimità di un avviso di rettifica in base al quale era stata richiesta al contribuente la restituzione del rimborso stesso (Sez. T, n. 28286/2013, Conti, Rv. 629560-01);

nel giudizio di ottemperanza alle decisioni emesse dalle commissioni tributarie, il giudice non può dichiarare l'estinzione per compensazione del credito pecuniario accertato dalla sentenza in favore del contribuente, tale statuizione presupponendo un'attività di accertamento del controcredito del Fisco (con riferimento alla relativa sussistenza, liquidità, esigibilità, epoca di insorgenza) che travalica i limiti fissati dal giudicato ed eccede l'ambito della cognizione fissato dall'art.70, comma 7, del d.lgs. n. 546 del 1992, pur fatta salva la possibilità di dichiarare la predetta compensazione se sul punto non sia necessaria alcuna attività cognitiva, in quanto accettata sia dal Fisco che dal contribuente, con riguardo alle reciproche pretese creditorie, ovvero quando il credito opposto dal Fisco promani a sua volta da sentenza passata in giudicato (Sez. T, n. 11450/2011, Cosentino, Rv. 618174-01);

in sede di ottemperanza al giudicato tributario, sono inammissibili le domande di compensazione, di pagamento degli interessi anatocistici e di riconoscimento della rivalutazione monetaria sulle somme dovute a titolo di rimborso d'imposta, presupponendo le stesse un accertamento del giudice che travalica i limiti fissati dal giudicato (Sez. T, n. 25696/2009, Bognanni, Rv. 610503-01).

Sul piano processuale, il ricorso volto all'ottemperanza della decisione tributaria deve essere indirizzato al Presidente della Commissione e contenere la sommaria esposizione dei fatti che ne giustificano la proposizione con la precisa indicazione, a pena di inammissibilità, della sentenza passata in giudicato di cui si chiede l'ottemperanza, che deve essere prodotta in copia unitamente all' originale o copia autentica dell'atto di messa in mora notificato a norma del comma precedente, se necessario.

Entro venti giorni dalla comunicazione del ricorso, l'ufficio può trasmettere le proprie osservazioni alla commissione tributaria, allegando la documentazione dell'eventuale adempimento.

Il Presidente della commissione tributaria assegna il ricorso alla sezione che ha pronunciato la sentenza, nell'ambito della quale viene fissato il giorno per la trattazione del ricorso in camera di consiglio non oltre novanta giorni dal deposito del ricorso e ne viene data comunicazione alle parti almeno dieci giorni liberi prima a cura della segreteria.

Il collegio, sentite le parti in contraddittorio ed acquisita la documentazione necessaria, adotta con sentenza i provvedimenti indispensabili per l'ottemperanza in luogo dell'ufficio che li ha omessi e nelle forme amministrative per essi prescritti dalla legge, attenendosi agli obblighi risultanti espressamente dal dispositivo della sentenza e tenuto conto della relativa motivazione, oppure nomina un commissario *ad acta*, determinandone il compenso spettante secondo le disposizioni del Titolo VII del Capo IV del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

Ai sensi dell'art. 70, comma 10, del d.lgs. n. 546 del 1992 le sentenze pronunciate nell'ambito del giudizio di ottemperanza possono essere impugnate con ricorso per cassazione esclusivamente per violazione di norme sul procedimento.

A riguardo, la Suprema Corte ha precisato che, in tema di processo tributario, contro le sentenze pronunciate in sede di ottemperanza dalle commissioni tributarie provinciali (così come per quelle regionali), è ammesso quale mezzo d'impugnazione, ai sensi dell'art. 70, comma 10, del d.lgs. n. 546 del 1992, soltanto il ricorso per cassazione, anche quando tali decisioni non siano di accoglimento ma di rigetto o d'inammissibilità, atteso che, non essendo l'appello compatibile con le pronunce della commissione tributaria regionale, una diversa interpretazione creerebbe un sistema processuale disarmonico (Sez. T, n. 20639/2015, Virgilio, Rv. 636649 – 01).

Per altro verso è stato chiarito che il richiamato comma 10 dell'art. 70 del d.lgs. n. 546 del 1992, laddove prevede che il ricorso per cassazione contro la sentenza pronunciata in esito al giudizio di ottemperanza è ammesso per "violazione delle norme del procedimento", deve essere interpretato nel senso che è possibile denunciare alla Suprema Corte non soltanto la violazione delle norme disciplinanti il predetto giudizio, ma anche ogni altro *error in procedendo* nel quale sia incorso il giudice dell'ottemperanza e, in particolare, il mancato o difettoso esercizio del potere - dovere di interpretare ed eventualmente integrare il *dictum* costituito dal giudicato cui l'amministrazione non si sia adeguata o l'omesso esame di una pretesa che avrebbe dovuto trovare ingresso in quella sede (Sez. T, n. 8830/2014, Cigna, Rv. 630773-01).

Il comma 8 dello stesso art. 70 del d.lgs. n. 546 del 1992, stabilisce, poi, che il collegio, eseguiti i provvedimenti di cui al comma precedente - preso atto - di quelli emanati ed eseguiti dal componente delegato o dal commissario nominato, dichiara chiuso il procedimento con ordinanza.

Rispetto al regime di tale provvedimento, la Corte di cassazione, anche nel periodo in esame ai fini della presente rassegna, ha ribadito il consolidato assunto per il quale, avendo lo stesso un contenuto meramente ordinatorio, che si limita a dichiarare chiuso il procedimento, una volta preso atto dell'avvenuta esecuzione dei provvedimenti emessi con la sentenza che ha precedentemente pronunciato sulla richiesta di ottemperanza, ex art. 70, comma 7, del citato decreto, e di quelli eventualmente adottati nella successiva fase esecutiva, il medesimo di regola, non è impugnabile per difetto di contenuto decisorio, come si desume dall'art. 70, comma 10, del d.lgs. n. 546 del 1992, che limita l'esperibilità del ricorso per cassazione (per inosservanza delle norme sul procedimento) alla sola sentenza emessa ai sensi del comma 7 del medesimo articolo (**Sez. T, n. 3804/2018, La Torre, Rv. 649607-01**).

Peraltro, è stato al contempo precisato che, qualora la stessa ordinanza assuma un contenuto decisorio e definitivo, contro di essa è proponibile ricorso straordinario per cassazione, per violazione di legge, ex art. 111 Cost., in applicazione del principio secondo cui ogni provvedimento giudiziario, ancorché emesso in forma di ordinanza o di decreto, che abbia carattere decisorio e definitivo, può essere oggetto di ricorso alla stregua della detta disposizione costituzionale (Sez. T, n. 16086/2017, Locatelli, Rv. 644699-01).

A quest'ultimo riguardo si è ad esempio ritenuto che l'ordinanza con la quale, ai sensi dell'art. 70, comma 8, del d.lgs. n. 546 del 1992, si dichiara chiuso il procedimento di ottemperanza assume contenuto decisorio ed è suscettibile di ricorso straordinario per cassazione, per violazione di legge, ex art. 111 Cost., qualora, senza limitarsi alla mera presa d'atto dell'avvenuta esecuzione dei provvedimenti emessi con la sentenza che ha precedentemente pronunciato sulla richiesta di ottemperanza, per converso contenga un giudizio sulla correttezza dell'operato del commissario *ad acta* nell'interpretazione e nell'attuazione del *decisum* (Sez. T, n. 22877/2017, La Torre, Rv. 645646-01).