

Riforme in cantiere. In Parlamento le proposte per fare argine al contenzioso

L'abuso del diritto al nodo delle sanzioni

Fa discutere l'ipotesi di applicare le penalità**Mauro Meazza**
Giovanni Parente
ROMA

L'abuso del diritto cerca una composizione normativa. A tenere banco, però, è il nodo delle sanzioni con due posizioni: da una parte chi vorrebbe limitare gli effetti al solo recupero dell'imponibile, dall'altra chi ritiene necessario prevedere un'opzione aggiuntiva. Dal confronto «L'abuso del diritto nell'ordinamento tributario» svoltosi ieri a Roma, nella sede di palazzo San Macuto, sono emerse sfumature diverse sui connotati di un possibile intervento legislativo.

Risparmi e illeciti

Maurizio Leo (Pdl), presidente della commissione parlamentare di Vigilanza sull'anagrafe tributaria, ha presentato una modifica all'articolo 37-bis del Dpr 600/73. La proposta, che sarà depositata alla riapertura dei lavori parlamentari, fa perno su alcuni cardini: inapplicabilità di qualunque sanzione amministrativa o penale, garanzie per il contribuente e impossibilità dell'applicazione d'ufficio da parte del giudice.

«L'intervento normativo è teso innanzitutto - ha spiegato il padrone di casa - a chiarire che la soluzione da considerare corretta, dal punto di vista fiscale, non può essere sempre e comunque quella più onerosa. Un risparmio d'imposta è illegittimo solo se il contribuente fa un

uso distorto degli strumenti negoziali messi a disposizione». Sulle sanzioni Augusto Fantozzi, docente di diritto tributario alla Sapienza, ha sostenuto che sarebbe «giusto non toglierle, ma intervenire escludendo quelle penali». La sua idea è che il riferimento della Cassazione al principio della capacità contributiva in base all'articolo 53 della Costituzione non «sia la chiave per giustificare l'elusione sic et simpliciter prescindendo dall'articolo 37-bis».

Per il direttore dell'agenzia delle Entrate, Attilio Befera, «occorre ragionare su una norma che preveda la sanzionabilità dell'abuso», anche se non a carattere penale. «L'onere della prova spetta all'amministrazione - ha aggiunto - perché è insito nell'attività di accertamento. Al contribuente deve spettare la possibilità di portare delle controdeduzioni».

Befera, riconoscendo che anche da parte degli uffici vanno evitati «gli abusi nell'abuso», ha chiarito, però, che «l'amministrazione ha la maturità per far fronte alla nuova situazione e la nuova organizzazione dell'Agenzia è in grado di rispondere in modo corretto e uniforme su tutto il territorio nazionale».

Varco pericoloso

Sulla necessità di un intervento normativo, in ogni caso, c'è il consenso di tutti, giuristi, politici e professionisti. Il varco aperto dalle decisioni della Cassazione e il richiamo ai principi costituzionali rischia di avere effetti a valanga nel contenzioso. Michele Cantillo, già presidente della sezione tributaria della Cassazione, non ha risparmiato critiche all'impostazione seguita dalla Corte nelle ultime decisioni in materia. Decisioni che

L'anticipazione

L'avvicinamento al tavolo del legislatore dell'abuso del diritto è stato annunciato sul Sole 24 Ore del 30 maggio. Un intervento necessario per mettere ordine tra le pronunce della Corte di cassazione che hanno stabilito la presenza del principio «immanente nell'ordinamento» che discende dalla Costituzione

SU INTERNET**GLI APPROFONDIMENTI**
Raccolte le sentenze della Cassazione

Sono disponibili sul sito internet del Sole 24 Ore le più significative sentenze della Corte di cassazione sull'abuso del diritto: a partire dalle pronunce a sezioni unite dello scorso dicembre fino alle decisioni più recenti

www.ilssole24ore.com/norme

rischiano di allontanare i giudici dal dettato della norma.

Ai rilievi ha risposto Mario Cicala, consigliere di Cassazione. Precisando - forse un po' provocatoriamente - che sull'abuso di diritto la Cassazione ha fatto emergere un principio immanente nel sistema e che questo tipo di lettura è stato giustificato dalla mancanza di indicazioni legislative. «Rischiamo di interpretare un ruolo non nostro - ha ammesso Cicala - ma è evidente che il legislatore deve intervenire con maggiore peso. Noi abbiamo pronunciato sentenze che si rifanno ai principi. In un certo senso, il richiamo costituzionale alla capacità contributiva potrebbe giustificare persino la rinuncia a decadenze e prescrizioni. E lo stesso legislatore prevede delle «elusioni» quando consente alcune agevolazioni tributarie».

Quanto alla sanzioni, Cicala ha ricordato come in un precedente recente la Suprema corte abbia optato per la mancata applicabilità della sanzione nell'incertezza normativa: un concetto che, però, non equivale alla non sanzionabilità dell'abuso.

Questa derivazione del diritto tributario dalla giurisprudenza (per usare i termini di Cicala) non ha però convinto gli altri relatori.

La deriva verso la common law è stata quindi respinta sia da Claudio Sicilotti (presidente nazionale dei commercialisti), sia da Fantozzi e Leo. Anzi, nell'intervento normativo che dovrà dare argini all'abuso di diritto serviranno anche paletti procedurali per le verifiche e gli accertamenti. Per evitare che il ricorso continuo all'abuso di diritto faccia vacillare la certezza del diritto stesso.

Legge in vista**Le proposte per il legislatore****Verso la codificazione**

L'abuso del diritto è stato tenuto a battesimo dalla giurisprudenza, ma ora da più parti si invoca l'intervento del legislatore. A oggi, sono più di una le bozze di correzioni proposte all'articolo 37-bis del Dpr 600 del 1973, che contiene le disposizioni per contrastare l'elusione fiscale

commercialisti), è stata presentata ieri alla Camera nel corso del convegno sull'abuso del diritto. La bozza supera l'elencazione analitica delle operazioni potenzialmente elusive, estende le tutele per i contribuenti ed esclude la contestazione d'ufficio da parte del giudice dell'abuso del diritto e l'applicazione di sanzioni

La «bozza Leo»

La proposta di modifica elaborata dal presidente della commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, Maurizio Leo (d'accordo con i

Le altre proposte

Anche altri progetti di codificazione dell'abuso del diritto chiedono l'esclusione delle sanzioni. Altri osservatori, però, suggeriscono di tenerle ferme

Battesimo dalla giurisprudenza**L'ambito**

L'abuso del diritto è un concetto che ha trovato una sua definizione in ambito giurisprudenziale e supera il semplice (e tradizionale) contrasto all'elusione

L'ispirazione comunitaria

Con la sentenza Halifax del 21 febbraio 2006 la Corte di giustizia delle Comunità europee ha specificato quando si possa parlare di comportamento abusivo

Gli esordi

Nel 2005 la Cassazione ha sottolineato che, anche in assenza di strumenti antielusivi, il giudice deve ritenere nulle le operazioni fatte solo per ottenere un risparmio d'imposta: si tratta del principio di fondo dell'abuso del diritto

Le Sezioni unite

Nel dicembre del 2008 con le pronunce a Sezioni unite (30055, 30056 e 30057), la Cassazione ha collegato il divieto di abuso del diritto, tra l'altro, al principio di capacità contributiva dell'articolo 53 della Costituzione

Professioni. L'idea dei commercialisti

Alleanza di Albi per riordinare la governance

ROMA

Un organismo comune, in cui riunire professionisti, autorità ed esperti, per coordinare le richieste italiane di riforma della governance societaria. È la proposta lanciata ieri dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a margine del convegno «Quale modello di governance in Italia», svoltosi alla Luiss. L'idea è stata resa esplicita da Claudio Sicilotti, presidente nazionale dei commercialisti. «Quando è stato costituito l'Organismo italiano di contabilità - spiega Sicilotti - i principi contabili nazionali prima elaborati dalle professioni hanno acquisito forza e visibilità maggiori, potendo contare sugli apporti delle autorità e delle associazioni coinvolte. Allo stesso modo, dalle richieste italiane sulla governance una voce comune sarebbe più forte, a livello europeo e internazionale».

Regista dell'operazione è il consigliere nazionale Paolo Moretti. Nella relazione centrale del convegno - dopo i saluti di Franco Fontana (direttore Luiss Business School) e i primi interventi di Guido Alpa (presidente Cnf), Paolo Piccoli (presidente dei notai), Enrico Granata (direttore area normativa Abi) e Gerardo Longobardi (presidente dei commercialisti di Roma) - Moretti ha provocatoriamente chiesto: «Perché noi italiani recepiamo sempre passivamente soluzioni mature e dettate da ordinamenti giuridici spesso lontani, piuttosto che valorizzare le nostre riconosciute capacità e magari "esportare" le nostre idee?». Da qui l'idea di una casa comune della governance italiana, in cui riunire, oltre ai commercialisti, avvocati, notai, autorità (Consob, ad esempio), utilizza-

tori (Confindustria, Abi, Assonime) e docenti.

Il convegno ha confermato che la governance italiana ha bisogno, se non di una riforma, almeno di una manutenzione robusta. Margherita Bianchini (vice direttore Assonime), Magda Bianco (titolare divisione Economia e diritto in Banca d'Italia) e Nicolò Abriani (ordinario di Diritto commerciale a Firenze) hanno illustrato i tre modelli di governance oggi disponibili, con il tradizionale ancora largamente preponderante (quasi il 98% sul totale delle Spa), mentre i modelli monistici e dualistici hanno avuto poca popolarità (il primo guida oggi l'1,25% delle Spa, il secondo solo lo 0,87%). Tanta resistenza si spiega anche con la necessità di adeguare le previsioni normative. Non sarà una garanzia assoluta per scongiurare nuove crisi, ma si potrà far emergere prima i segnali di difficoltà.

Collegio sindacale e controllo (gestionali e contabili) giocano un ruolo decisivo e su questi temi Berardino Libonati (docente di diritto commerciale alla Sapienza) ha "provocato" i partecipanti alla tavola rotonda conclusiva: i consiglieri nazionali Luciano Berzè (commercialisti) e Nicola Bianchi (Cnf); i docenti di economia aziendale Maria Teresa Bianchi (La Sapienza), Alfonso Di Carlo (Tor Vergata), Fabrizio Di Lazzaro e Massimo Tezzon (Luiss); Rainer Masera (presidente della facoltà di Economia all'università telematica Guglielmo Marconi), Marcella Panucci (direttore affari legislativi Confindustria), Simone Scetri (vicepresidente Assirevi) e Livia Salvini (docente di diritto tributario alla Luiss).

M. Mea.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



LA RESPONSABILITA' CIVILE, PENALE E AMMINISTRATIVA NELLE ASL E NELLE STRUTTURE SANITARIE

Milano, 25 e 26 giugno 2009 - Hilton Milan Hotel

Prima giornata: giovedì 25 giugno 2009

Seconda giornata: venerdì 26 giugno 2009

La responsabilità del personale sanitario e della struttura ospedaliera

Prof. Avv. Rosario Ferrara - Università di Torino

I profili di responsabilità per danno erariale

Cons. Ugo Montella - Corte dei Conti - Sez. Lazio

La distinzione delle funzioni amministrative e sanitarie dopo la riforma del 1992: la responsabilità degli organi, dei dirigenti e dei funzionari

Prof. Avv. Giangiacomo Ruggeri - ASP Golgi - Redaelli Milano

Gli agenti contabili, il controllo sulla loro attività e il giudizio di conto

Cons. Marco Boncompagni - Corte dei Conti - Sez. Emilia Romagna

Le responsabilità relative alla gestione delle risorse finanziarie

Cons. Gaetano Berretta - Corte dei Conti - Sez. Lombardia

Le responsabilità derivanti dalla stipula di contratti pubblici

Cons. Ignazio Del Castillo - Corte dei Conti - Sez. Emilia Romagna

Le responsabilità relative alla gestione del personale

Avv. Giovanni Benussi - Presidenza del Consiglio dei Ministri

La responsabilità del personale sanitario

Cons. Acheroipita Mondera - Corte dei Conti - Sez. Toscana

La responsabilità della struttura sanitaria

Cons. Acheroipita Mondera - Corte dei Conti - Sez. Toscana

Consenso informato e responsabilità penale. La tutela del paziente e la corretta gestione dell'attività sanitaria

Dott. Piero Basilone - Procura della Repubblica, Tribunale di Milano

La copertura assicurativa di dirigenti e funzionari

Dott. Vincenzo Murolo - Marsh Spa

La copertura assicurativa del personale medico

Prof. Avv. Claudio Russo - Università "La Sapienza" di Roma

Il procedimento, il giudizio di responsabilità e il risarcimento del danno

Cons. Paolo Novelli - Corte dei Conti - Sez. Emilia Romagna

Rapporti tra il giudizio amministrativo-contabile, il giudizio penale e il giudizio civile

Avv. Mario Garavoglia - Garavoglia e Associati Studio Legale

L'applicazione alle aziende sanitarie delle responsabilità previste dal D. Lgs. 231/01

Avv. Sandro Bartolomucci - LS Lexus - Sinacta

Le indicazioni delle Entrate. Spazio alle agevolazioni

Incentivata la casa vicina all'immobile senza sconti

Angelo Busani

L'agevolazione per acquistare la "prima casa" si può ottenere se si compra un appartamento, destinato a essere accorpato a un'altra unità immobiliare già di proprietà dell'acquirente, anche se quest'ultima è stata a suo tempo acquistata senza applicare l'agevolazione "prima casa" (nella fattispecie, perché l'acquisto risale al 1979, cioè in un'epoca nella quale l'agevolazione "prima casa" non esisteva ancora). Lo ha precisato l'agenzia delle Entrate nella risoluzione 142 di ieri.

La novità della decisione dell'Amministrazione sta nel riconoscimento che la casa oggetto di allargamento mediante il nuovo acquisto può essere stata comprata sia approfittando dell'agevolazione, sia non beneficiandone. Nel caso affrontato nell'interpello, si trattava di un acquisto che non

avrebbe potuto beneficiare dell'agevolazione perché essa non esisteva ancora; ma il ragionamento si dovrebbe poter estendere anche a qualsiasi altro caso nel quale dell'agevolazione "prima casa", per qualunque motivo, non si sia beneficiato. Si

IL CHIARIMENTO

Il bonus spetta per le operazioni che uniscono due alloggi che diventano abitazione principale

pensì, per esempio, al caso in cui manchino i presupposti per il beneficio fiscale (per esempio, la residenza dell'acquirente); oppure al caso in cui, pur essendo i presupposti, l'agevolazione non sia stata comunque domandata; o, infine, al caso in cui, dopo aver ottenuto

l'agevolazione, l'acquirente sia incorso nella decadenza dal beneficio fiscale.

La risoluzione 142 è importante anche perché sancisce definitivamente che l'agevolazione spetta in tutti i seguenti casi (in passato invece ci sono volute alcune sentenze della Cassazione per sollecitare il Fisco a concedere l'agevolazione in caso di acquisto per ampliamento):

- acquisto contemporaneo di due appartamenti (da un unico proprietario o da venditori diversi), destinati a essere accorpati;
- acquisto contemporaneo di un appartamento e di una porzione di un appartamento contiguo, al fine di inglobarla nel primo;
- acquisto di un'unità immobiliare finalizzata alla fusione con un'altra unità immobiliare già di proprietà (indipendentemente dunque dal fatto che questa sia stata oggetto di un acquisto

Comuni e Province

Alienazioni flessibili per rispettare il Patto

Sulla rilevanza dei proventi da alienazioni ai fini del Patto di stabilità, Comuni e Province possono regolarsi come meglio credono.

Il decreto della Ragioneria generale sulla determinazione degli obiettivi per il Patto 2009, che sarà pubblicato sulla Gazzetta ufficiale nei prossimi giorni, mette la parola fine a un intricato normativo nato con la manovra dello scorso giugno, e lascia agli enti libertà d'azione: le amministrazioni a cui conviene potranno escludere dalle entrate rilevanti quelle prodotte da dismissioni immobiliari e vendite societarie, gli altri potranno invece conteggiarle. Se, quando hanno approvato il preventivo 2009, gli enti hanno imboccato la strada sbagliata, basterà una semplice variazione di bilancio per ritornare in carreggiata. L'indicazione del decreto rende ufficiale un orientamento che già si era affacciato nei pareri resi a qualche Comune (si veda «Il Sole 24 Ore» dell'11 maggio), e offre la soluzione più flessibile a quello che era ormai diventato un rompicapo normativo inestricabile. Tutto nasce con la conversione in legge del Dl 112/2008,

quando il Parlamento introduce all'articolo 77-bis uno sfortunato comma 8 che impone di escludere dalla base di calcolo e dal saldo obiettivo i proventi da alienazioni riutilizzati per investimenti (come chiarito dal primo correttivo in materia, all'articolo 2, comma 41 della Finanziaria 2009).

La norma aveva spaccato in due gli enti locali: gli entusiasti, quelli in cui le alienazioni 2007 erano più consistenti rispetto a quelle programmate per il 2009, perché l'esclusione dal calcolo abbassa la base di partenza facilitando gli obiettivi di saldo necessari a rispettare il Patto, e gli arrabbiati, che si trovavano nella situazione inversa. L'abolizione del travagliato comma, arrivata ad aprile con la legge 33/2009, avrebbe solo ribaltato le parti, se non avesse contenuto una clausola di salvaguardia

agevolato).

In quest'ultima ipotesi, che è quella affrontata nella risoluzione, ci sarebbe in effetti, formalmente, lo scoglio rappresentato dal fatto che la legge pone, come presupposto per concedere lo sconto "prima casa", la condizione che l'acquirente dichiari, nel nuovo rogito, di non possedere altre case nel medesimo Comune. Con la risoluzione in commento si supera dunque questo possibile ostacolo: cioè si interpreta la norma come se dicesse che l'abitazione preesistente nel medesimo Comune impedisce di ottenere l'agevolazione in sede di nuovo acquisto, a meno che appunto si tratti di un'abitazione pre-posseduta destinata a essere ampliata con il nuovo acquisto.

Infine, sia che si tratti di un ampliamento (della casa "pre-posseduta") o di un accorpamento di due unità comprate contemporaneamente, occorre procedere alla "fusione" catastale delle due porzioni: operazione che ha come ovvio presupposto il fatto che le due unità immobiliari da unire abbiano la medesima intestazione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA