

---

## Condono fiscale all'italiana? L'Europa disapprova

---

di [Commercialista Telematico](#)

**Publicato il 7 Novembre 2007**

Ancora una volta lo Stato italiano è stato chiamato dinanzi alla Corte di Giustizia. Questa volta lo ha fatto a seguito del ricorso presentato dalla Commissione Europea in virtù di una presunta incompatibilità degli artt. 8 e 9 della Legge Finanziaria del 2003 con gli obblighi imposti dalla VI Direttiva IVA e dall'art. 10 CE. A cura di Domenico Bitonti.

La controversia è sorta il 19 dicembre 2003, cioè quando la Commissione Europea indirizzava all'Italia, ai sensi dell'art. 226 CE, la lettera di diffida in virtù della presunta incompatibilità anzidetta.

A seguito della replica dell'Italia del 30 marzo 2004, con il quale negava ogni incompatibilità, la Commissione, insoddisfatta, inviava un parere motivato in data 13 ottobre 2004, ingiungendo all'Italia di conformarvisi entro due mesi. L'Italia rispondeva il 31 gennaio 2005, persistendo nel negare ogni incompatibilità.

L'8 marzo 2006, quale ovvia conseguenza, la Commissione Europea presentava ricorso davanti alla Corte di Giustizia.

All'udienza del 25 ottobre 2007, l'Avvocato generale Sharpston ha esposto le proprie conclusioni ed il quadro che ne è emerso non è incoraggiante per la posizione del nostro Stato.



### **Gli obblighi previsti dalla normativa comunitaria**

La Commissione Europea ritiene che la normativa nazionale violi, limitatamente alla materia IVA, l'art. 2 della VI Direttiva, che prevede la tassazione delle operazioni, e l'art. 22, diretto ad imporre vari obblighi in merito alla dichiarazione ed al pagamento dell'IVA, oltre alla violazione del generico art. 10 CE che impone – ricordiamo – agli Stati membri un obbligo generale di rispetto dei trattati ed atti comunitari (1).

Le norme citate devono essere interpretate in modo sistematico alla luce dei “considerando” contenuti nella VI Direttiva.

Tali “considerando” stabiliscono che l'IVA rientri nell'ambito delle risorse proprie della Comunità, ottenute “mediante l'applicazione di un'aliquota comune ad una base imponibile determinata in modo uniforme e secondo regole comunitarie” (2), che occorre garantire un sistema d'imposta sulla cifra d'affari “neutrale” al fine di realizzare un mercato comune che “implichi una sana concorrenza e presenti caratteristiche analoghe a quelle di un vero mercato interno” (3) e che bisogna provvedere ad uniformare gli obblighi impositivi al fine di una “riscossione equivalente dell'imposta in tutti gli Stati membri” (4).

Dai “considerando” sopra evidenziati, sovente trascurati dall'interprete, si comprende bene la ratio degli obblighi fissati dagli artt. 2 e 22 in materia di controllo e di riscossione dell'IVA: l'armonizzazione dei sistemi impositivi affinché non si realizzino rilevanti disparità di trattamento dei soggetti passivi né all'interno del singolo Stato, né fra i diversi Stati membri.

Tale obiettivo di armonizzazione impone il pieno rispetto della normativa comunitaria, ai quali gli Stati membri non possono unilateralmente derogare. L'unica eccezione è prevista dall'art. 27 della medesima Direttiva, il quale consente agli Stati membri di richiedere al Consiglio l'autorizzazione (nel caso di specie, non richiesta dallo Stato italiano) a derogare le disposizioni della direttiva “allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune frodi o evasioni fiscali” purché siano garantite la riscossione delle risorse proprie della Comunità e la non sussistenza di rilevanti disparità tra i soggetti passivi.

## **Le violazioni commesse dalla Legge n. 289 del 2002.**

Dal quadro normativo sopra esposto, la Commissione Europea ha evidenziato le numerose violazioni cui è incorso lo Stato italiano con gli artt. 8 e 9 della **Finanziaria 2003, con i quali ha attuato sostanzialmente una sostituzione dei normali rapporti giuridici connessi al debito IVA con nuovi rapporti che estinguono definitivamente tale debito attraverso il versamento di importi del tutto**

**scollegati da quelli che avrebbero dovuto essere accertati e versati in forza dell'ordinaria normativa IVA.**

In altre parole, secondo la Commissione, lo Stato italiano avrebbe posto in essere un'illegitima rinuncia "generale, indiscriminata e preventiva" al diritto di accertamento e verifica, laddove ai sensi della Direttiva ogni accordo di condono raggiunto con i contribuenti dovrebbe essere raggiunto caso per caso.

Conseguenza inevitabile di tali violazioni, in assoluto spregio alle finalità di armonizzazione e di parità di trattamento poste dalla normativa comunitaria, è l'evidente disparità di trattamento che si è venuta a creare tra i soggetti passivi, essendo ravvisabile che "operatori economici onesti e diligenti versano l'IVA integralmente mentre operatori disonesti o negligenti possono eludere ogni ulteriore controllo in cambio di un pagamento, al massimo, della metà, e se possibile molto meno, dell'IVA effettivamente dovuta".

**La difesa dell'Italia e le repliche della Commissione Europea.**

Al di là del botta e risposta tra lo Stato italiano e l'Avvocato Generale circa le accuse mosse di generalità ed indeterminatezza del condono, appaiono di sicuro interesse le osservazioni addotte dalle parti circa i vantaggi ottenuti dal condono e le istruzioni per un corretto utilizzo di tale strumento.

Secondo l'Italia, la L. 289/2002 ha avuto l'indubbio merito di aver incoraggiato le dichiarazioni spontanee, consentendo all'Amministrazione Finanziaria di reindirizzare le proprie risorse verso i contribuenti che non hanno usufruito del condono, per i quali la Legge finanziaria del 2003 ha prorogato i termini di possibile accertamento. Infine, ha sottolineato il nostro Governo, il condono ha avuto effettivi vantaggi sulle casse erariali, in quanto avrebbe consentito di recuperare (e subito) importi notevolmente superiori a quelli che sarebbero stati recuperati altrimenti.

Dall'altro lato, pur riconoscendo la possibilità di adottare tale strumento ed i vantaggi che ne conseguono, l'Avvocato Generale ha ribadito la peculiarità del condono italiano, palesemente contrario ai canoni ordinari.

In termini generali e ordinari, i condoni fiscali determinano l'immunità da condanne penali, da ammende e, in tutto o in parte, dal pagamento di interessi, subordinatamente al pagamento integrale degli importi dovuti, senza implicare la preclusione di verifiche fiscali.

*“Lo scopo – secondo l’Avvocato Generale – è generalmente quello di incoraggiare pagamenti volontari concedendo l’esclusione della punibilità cercando però di non arrivare alla situazione estrema di rendere più vantaggioso evadere e successivamente ravvedersi anziché presentare, sin dall’inizio, una dichiarazione corretta e onesta, e di ricondurre all’ovile per il futuro i contribuenti smarriti”.*

I condoni per poter essere efficaci, dovrebbero essere concessi una tantum (e non con regolare cadenza (5)), comportare il pagamento del dovuto e, di regola, di interessi (altrimenti l’evasione sarebbe percepita come premiante) e dovrebbero essere accompagnati da un incremento dei controlli.

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nel condono ex L. n. 289/2002, le cui disposizioni

*“sono responsabili di condurre a una minore conformità alla disciplina dell’Iva (almeno) nel medio e lungo termine in quanto premiano l’evasione più dell’assolvimento degli obblighi fiscali e, considerate in un contesto storico, lasciano intravedere una plausibile speranza in altri rimedi simili nel futuro”.*

L’efficacia delle argomentazioni svolte dall’Avvocato generale e le obiettive difficoltà a sostenere la legittimità della Finanziaria 2003 davanti alla Corte di Giustizia da parte del nostro Governo, lasciano intravedere un possibile accoglimento della richiesta della Commissione Europea in seno alla Corte di Giustizia di dichiarare l’avvenuta violazione, con gli artt. 8 e 9 della L. 289/2002, degli obblighi imposti dagli artt. 2 e 22 della VI Direttiva IVA e dall’art. 10 CE.

Un simile pronostico, tuttavia, muove gli operatori del diritto ad interrogarsi sulle possibili conseguenze ed utilità di una siffatta declaratoria, posto che, da un canto, gli effetti del condono sono ormai cessati e, dall’altro, un’eventuale riapertura dei termini apparirebbe in netto contrasto con il principio di affidamento dei contribuenti.

Domenico Bitonti  
7 novembre 2007

---

## NOTE

(1) L'art. 2 della VI Direttiva stabilisce che sono soggette ad IVA:

- le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, effettuate a titolo oneroso all'interno del Paese da un soggetto passivo che agisce in quanto tale;
- le importazioni di beni.

L'art. 22, invece, stabilisce una serie di obblighi dettagliati imposti sia ai soggetti passivi IVA (dichiarazioni IVA, versamenti, tenuta di contabilità dettagliata, presentazione elenchi delle transazioni intracomunitarie, etc.) che agli Stati membri, tra cui quello di identificare i soggetti passivi tramite un numero individuale e di adottare tutte le misure necessarie ai fini di assolvimento degli obblighi dichiarativi e di pagamento.

(2) Secondo "considerando" (ottavo "considerando" della direttiva 2006/112);

(3) Quarto "considerando";

(4) Quattordicesimo "considerando"; quarantacinquesimo "considerando" della direttiva 2006/112;

(5) Ricordiamo che in Italia i condoni si sono avuti negli anni 1973 (Governo Rumor), 1982 (Governo Spadolini), 1991 (Governo Andreotti), 2003 (Governo Berlusconi).