

LE ATTIVITÀ COMMERCIALI AI FINI IVA DELL'ENTE LOCALE

a cura di Federico Gavioli

Gli Enti locali, nell'erogazione di servizi o cessioni di beni e, comunque, nel variegato ambito delle attività istituzionali svolte a titolo oneroso, devono sempre più spesso confrontarsi con la normativa fiscale, ed in particolare con l'IVA, imposta che si discosta, quanto a principi applicativi dalle altre, ponendo problematiche operative dai molteplici risvolti. Si tratta di aspetti di non facile distinzione, che vedono gli operatori del settore costantemente impegnati nel coordinare le limitate fonti legislative con le numerose istruzioni prodotte dalle autorità amministrative.

L'imposta sul valore aggiunto è stata istituita con il DPR n. 633 del 26 ottobre 1972 in sostituzione dell'imposta generale sulle entrate (IGE); il DPR n. 633/72 è stato emanato in attuazione della II direttiva CEE dell'11 aprile 1967, n. 67/228. Diverse sono le direttive comunitarie emanate; sicuramente la VI Direttiva, recepita dal nostro ordinamento con il DPR 24/79 e n. 94/79, rappresenta la base di riferimento per l'imposizione sul valore aggiunto di tutti gli Stati membri della Ue, delineandone precisamente:

- 1) i soggetti passivi;
- 2) le operazioni imponibili;
- 3) la determinazione della base imponibile;
- 4) le esenzioni;
- 5) le detrazioni;
- 6) i soggetti debitori dell'imposta;
- 7) gli obblighi dei contribuenti e la regolamentazione di alcuni regimi speciali.

L'IVA è un'imposta generale sui consumi, che colpisce solo l'incremento di valore che un bene o un servizio acquista ad ogni passaggio economico (valore aggiunto), a partire dalla produzione fino ad arrivare al consumo del bene o del servizio stesso. Attraverso un sistema di detrazione e rivalsa, l'imposta grava interamente sul consumatore finale mentre per il soggetto passivo d'imposta resta neutrale.

Le operazioni si considerano eseguite al fine dell'applicazione dell'imposta:

- per le cessioni di immobili, quando viene stipulato l'atto o al più tardi al verificarsi del trasferimento della proprietà o del diritto reale; tuttavia non rileva la clausola di riserva della proprietà nella vendita;

- per le cessioni degli altri beni mobili quando avviene la consegna o la spedizione del bene o al più tardi quando si verifica l'effetto traslativo del diritto di proprietà: anche qui non rileva la clausola di riserva della proprietà nella vendita;
- per i servizi all'atto del pagamento, in ogni caso il pagamento anticipato rispetto ai momenti appena descritti determina l'esigibilità immediata dell'imposta sull'importo pagato e l'operazione si considera già effettuata in tutto o in parte.

Le operazioni IVA possono quindi essere inquadrare nei seguenti gruppi:

- *Imponibili*: quando soddisfano tutte le condizioni di cui sopra e quindi devono essere assoggettate all'imposta;
- *Non imponibili*: quando non hanno il requisito della territorialità. Costituiscono tipico esempio di operazioni non imponibili le cessioni all'esportazione. Queste non sono soggette all'imposta ma devono rispettare gli altri obblighi formali e di registrazione imposti dalla normativa IVA;
- *Esenti*: quando sono operazioni che soddisfano i tre presupposti (oggettivo, soggettivo e territoriale) ma sono escluse per espressa previsione normativa, come per esempio la cessione di valori postali e bollati, gli oneri finanziari, le prestazioni mediche, odontoiatriche, eccetera; sono tuttavia soggette ad obblighi di fatturazione e registrazione;
- *Escluse*: quando sono operazioni che non soddisfano uno o più dei presupposti dell'imposta o considerate tali per espressa previsione normativa. Le operazioni escluse non sono quindi soggette alla disciplina e agli adempimenti previsti: fatturazione, registrazione, liquidazione e dichiarazione annuale.

La soggettività passiva del Comune

Chiarita la definizione di soggetto passivo d'imposta occorre individuare in quali casi il Comune riveste tale posizione e, conseguentemente, gli obblighi fiscali che sullo stesso gravano. Per avere un quadro generale dal quale è possibile tracciare le situazioni di soggettività passiva del Comune occorre fare riferimento sia alla normativa nazionale (art. 4 del DPR 633/72), sia a quella Comunitaria (art. 4 par. 5 della VI Direttiva CEE). Occorre preliminarmente osservare che, il Comune non è un soggetto d'imposta per definizione, in quanto esso persegue fini istituzionali meramente pubblicistici. Il Comune o più in generale gli enti locali, rivestono lo *status* di soggetto passivo IVA, solo nel momento in cui realizzano attività commerciali con il requisito dell'abitudine, escludendosi, pertanto le operazioni soltanto occasionali.

Per togliere il campo da possibili equivoci, è bene definire integralmente il concetto di abitudine, anche se, su questa nozione l'orientamento giurisprudenziale non è univoco. Il requisito di abitudine si "materializza" con lo svolgimento, sistematico e ripetitivo di una molteplicità di atti economici diretti alla produzione o allo scambio di beni e servizi. La regolarità nello svolgimento di

operazioni economiche nel tempo, evidentemente, determina l'abitudine all'attività, tuttavia, anche una isolata operazione può soddisfare il carattere dell'abitudine in funzione sia della sua importanza economica, sia della ripetitività delle attività preparatorie volte alla concretizzazione del risultato economico. Per esempio, l'organizzazione di congressi a fronte dei quali vi è un ritorno economico, secondo la prassi amministrativa dall'Agenzia delle Entrate determina il requisito dell'abitudine a causa dell'importante risultato economico che si riscontra.

L'art. 4 del DPR n. 633/72, dispone che l'Ente locale riveste lo *status* di soggetto passivo, solo nel caso ponga in essere attività commerciali e limitatamente a queste ultime. Da ciò un'importante conseguenza: limitatamente all'attività commerciale, il Comune deve considerarsi soggetto agli obblighi fiscali previsti dalla normativa IVA, fermo restando che le attività cosiddette istituzionali non ne sono coinvolte. La semplice lettura della normativa interna indurrebbe a ritenere che, oggettivamente, ogniqualvolta un ente pubblico svolgesse un'attività commerciale a titolo oneroso dovrebbe essere considerato soggetto passivo d'imposta. Il rigido principio interno, tuttavia, letto alla luce dei principi comunitari (VI Direttiva CEE) subisce sostanziali adattamenti. I principi comunitari, infatti, prevedono che le attività svolte nell'espletamento di compiti istituzionali, non conferiscono soggettività passiva. Questa scelta di principio, conforme all'esigenza di escludere dall'imposta le attività che abbiano una particolare essenza pubblicistica, esclude dall'imposizione (per carenza del requisito soggettivo) le attività svolte dagli enti pubblici territoriali "*anche quando, in relazione a tali attività od operazioni, percepiscono diritti, canoni, contributi, o retribuzioni?*" (cfr. art. 4 par. 5 VI Direttiva CEE).

La *ratio* della disposizione comunitaria risiede nel fatto che le attività economiche svolte istituzionalmente, sono obbligatorie per il Comune o l'ente locale in generale e, contemporaneamente, è evidente che l'attività svolta in veste di pubblica autorità, sia priva di valore aggiunto. Da qui la scelta del legislatore comunitario di non assoggettare ad IVA le attività svolte a titolo oneroso dagli enti locali in veste di pubblica autorità.

Anche in virtù dell'evoluzione privatistica di servizi che, in passato, erano esclusivi dell'ente pubblico, il principio è stato rivisto e adattato all'attualità, elaborandosi un'ulteriore regola interpretativa in tema di soggettività passiva degli enti pubblici. Accogliendo alcuni pronunciamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia UE, l'Amministrazione Finanziaria ha predisposto mediante risoluzioni e circolari un'ulteriore requisito discriminante in relazione all'imponibilità o meno delle attività svolte a titolo oneroso dagli enti pubblici: si ha riguardo cioè agli effetti distorsivi del mercato che l'attività (anche pubblicistica) possa produrre. In altre parole, atteso l'attuale momento di

deregulation delle attività pubbliche che, in alcuni casi possono essere delegate a privati, viene introdotto un nuovo canone interpretativo che esenta dall'assoggettamento ad IVA l'attività svolta dall'ente, qualora questa esenzione non crei distorsioni di mercato. In poche parole, l'attività svolta a titolo oneroso può essere considerata non soggetta ad IVA quando viene effettuata nell'esercizio del potere-dovere istituzionale ed in regime di monopolio, quando cioè la stessa attività non possa essere svolta anche da soggetti di diritto privato. Da qui un ulteriore corollario: le attività degli enti pubblici non sono assoggettabili ad IVA quando essi agiscono nella loro veste di *pubblica autorità* in quanto soggetti di diritto pubblico, mentre sono assoggettate a tributo quando l'ente agisce come soggetto di diritto privato (cfr. Corte di Giustizia CE cause nn. C231/87 e C128/88).

Le conseguenze pratiche ai fini dell'imposta sul valore aggiunto del non assoggettamento ad IVA delle operazioni rientranti nelle attività istituzionali comporta a livello operativo:

- 1) **l'assenza di obblighi contabili** : le operazioni in questione non sono oggetto di fatturazione e registrazione ai fini dell'IVA;
- 2) **l'assenza di obblighi dichiarativi**: tali operazioni non sono oggetto di dichiarazione ai fini dell'IVA;
- 3) **impossibilità di operare la detrazione dell'IVA sugli acquisti**: la detrazione dell'IVA sugli acquisti è consentita solo se gli stessi sono finalizzati all'effettuazione di operazioni imponibili. L'iva in caso di operazioni rientranti in attività istituzionali resta conglobata nel prezzo finale come elemento di costo ed il Comune ne rimane inciso alla stregua di qualsiasi consumatore finale.

Nella tabella qui riportata si elencano, ai sensi dell'articolo 4, quinto comma del DPR 633/1972, le attività che il legislatore ritiene in ogni caso commerciali, anche se, esercitate da enti pubblici.

**Attività considerate in ogni caso commerciali
Art. 4, comma 5, DPR 633/72**

Cessioni di beni nuovi prodotti per la vendita escluse le pubblicazioni delle associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extra-scolastica della persona cedute prevalentemente ai propri associati

Erogazione di acqua e servizi di fognatura e depurazione , gas, energia elettrica e vapore

Gestione di fiere ed esposizione a carattere commerciale

Gestione di spacci aziendali, gestione di mense e somministrazione di pasti

Trasporto e deposito merci

Trasporto di persone
Organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, prestazioni alberghiere o di alloggio
Servizi portuali e aeroportuali
Pubblicità commerciale
Telecomunicazioni e radiodiffusione circolari

Il credito bancario copre gli immobili (di Matteo Esposito)

Gli enti locali possono finanziare l'acquisizione di un immobile utilizzando l'apertura di credito, valutando attentamente la convenienza economica e la vantaggiosità per l'ente per l'estinzione della linea di credito.

Lo stabilisce la Corte dei Conti, sezione di controllo regione Veneto, con il parere n. 20/2009 in risposta ad un comune che chiede di sapere se l'apertura di credito possa finanziare l'acquisto di un immobile, anziché la realizzazione di un'opera pubblica e le modalità di estinzione della stessa apertura di credito.

L'apertura di credito è una delle possibili fonti di finanziamento di investimenti, che rientra tra le altre forme di ricorso al mercato finanziario, previste dall'art. 199 tuel 267/2000, che consente agli enti locali di modulare il ricorso a fonti esterne sulla base dell'effettivo impiego, determinando dei vantaggi in termini economici dal momento che l'ente paga gli interessi per i soli importi erogati (e non, come avviene nel caso di un mutuo, su tutto il valore nominale anche se non erogato), oltre agli eventuali interessi di preammortamento.

Le aperture di credito negli enti locali sono state normate per la prima volta dalla legge 311/2004 (finanziaria 2005), che ha introdotto, nel TUEL, l'articolo 205-bis, rubricato "Contrazione di apertura di credito" e devono, a pena di nullità, essere stipulati in forma pubblica e contenere una serie di condizioni e di clausole. Inoltre, come per tutte le forme di indebitamento, l'istituto bancario dovrà essere individuato attraverso le ordinarie procedure selettive di scelta del contraente.

Ad avviso della Sezione, la linea di credito può essere destinata a spesa di investimento, così come definita dall'art. 3, c. 18, legge 350/2003, e il rispetto di tale vincolo dovrà essere attestato dall'ente, al fine di consentire al tesoriere di dare regolarmente esecuzione ai titoli di spesa.

I giudici contabili evidenziano che il ricorso all'apertura di credito presuppone a monte tutta una serie di valutazioni in ordine alla scelta della fonte di finanziamento, attraverso una comparazione dei costi/benefici tra le singole opzioni possibili, di cui l'ente deve valutare non solo la convenienza economica, i tempi, le procedure, e i vincoli normativi, ma anche l'impatto sugli equilibri finanziari, sulla capacità di bilancio dell'ente, e sui vincoli derivanti dal patto di stabilità.

Una volta definita la forma di indebitamento, l'ente, dopo aver verificato che la spesa da finanziare rientri nell'elenco delle spese di investimento, dovrà verificare il rispetto delle condizioni stabilite dall'art. 203, c. 1, e 204, c. 1 tuel 267/00 e i limiti specifici imposti dalla manovra estiva (art. 77-bis, c. 20, lett. b).

Per quanto riguarda l'estinzione della linea di credito, la Corte esclude la possibilità di utilizzare un mutuo da contrarre con la Cassa Depositi e Prestiti, in quanto non risulta compatibile con il quadro normativo vigente, mentre l'ente dovrà valutare la convenienza economica a chiudere la linea di credito, attraverso il tradizionale piano di ammortamento, o a procedere all'estinzione anticipata del rapporto contrattuale, utilizzando gli introiti della successiva vendita dell'immobile.

Che cosa è l'apertura di credito

L'apertura di credito bancario è il contratto col quale la banca si obbliga a tenere a disposizione dell'altra parte una somma di denaro per un dato periodo di tempo o a tempo indeterminato (art. 1842 c.c.)

Clausole e condizioni previste dall'art. 205-bis tuel

- a) la banca è tenuta ad effettuare erogazioni, totali o parziali, dell'importo del contratto in base alle richieste di volta in volta inoltrate dall'ente e previo rilascio da parte di quest'ultimo delle relative delegazioni di pagamento ai sensi dell'articolo 206. L'erogazione dell'intero importo messo a disposizione al momento della contrazione dell'apertura di credito ha luogo nel termine massimo di tre anni ferma restando la possibilità per l'ente locale di disciplinare contrattualmente le condizioni economiche di un eventuale utilizzo parziale
- b) gli interessi sulle aperture di credito devono riferirsi ai soli importi erogati. L'ammortamento di tali importi deve avere una durata non inferiore a cinque anni con decorrenza dal 1° gennaio o dal 1° luglio successivi alla data dell'erogazione
- c) le rate di ammortamento devono essere comprensive, sin dal primo anno, della quota capitale e della quota interessi
- d) unitamente alla prima rata di ammortamento delle somme erogate devono essere corrisposti gli eventuali interessi di preammortamento, gravati degli ulteriori interessi decorrenti dalla data di inizio dell'ammortamento e sino alla scadenza della prima rata
- e) deve essere indicata la natura delle spese da finanziare e, ove necessario, avuto riguardo alla tipologia dell'investimento, dato atto dell'intervenuta

approvazione del progetto o dei progetti definitivi o esecutivi, secondo le norme vigenti

f) deve essere rispettata la misura massima di tasso applicabile alle aperture di credito i cui criteri di determinazione sono specificati nel DM 3 marzo 2006

Le altre condizioni da rispettare

Art. 203, c. 1, tuel 267/2000	Art. 204, c. 1, tuel 267/2000
<ul style="list-style-type: none"> - Avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento - Avvenuta deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni 	<ul style="list-style-type: none"> - L'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non deve superare il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui

Federico Gavioli
15 Maggio 2009