

---

# **AGGIORNAMENTI NORMATIVI**

---



## **LA FATTURAZIONE ELETTRONICA: PRESENTAZIONE AGLI ENTI ECCLESIASTICI AMBROSIANI<sup>1</sup>**

Dal 1° gennaio di quest'anno<sup>2</sup> è entrato in vigore l'obbligo generalizzato di fatturazione elettronica. L'articolo 10 del decreto legislativo 127 del 2015, come modificato dalla legge di bilancio 2018<sup>3</sup>, stabilisce infatti che le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti in Italia, ove soggette a fatturazione<sup>4</sup>, devono essere documentate mediante fattura elettronica, con l'eccezione dei casi di esonero esplicitamente previsti.

Completa la disciplina il Provvedimento dell'Agenzia delle entrate 30 aprile 2018, n. 89757, modificato dal Provvedimento 21 dicembre 2018, con il quale viene data attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 127/2015<sup>5</sup>; numerosi chiarimenti sono stati inoltre forniti dall'A-

---

1 L'articolo è aggiornato al 20.01.2019. La materia però è in continua evoluzione; qualora intervenissero significative variazioni il presente articolo aggiornato verrà reso disponibile *online* all'indirizzo [www.chiesadimilano.it/exlege](http://www.chiesadimilano.it/exlege).

2 La decorrenza è stabilita dall'art. 1, c. 916, L. 205/2017.

3 L. 205/2017, in particolare l'art. 1, c. 909; altre disposizioni riguardanti la fatturazione elettronica sono contenute ai cc. 915-928.

4 Non sono invece introdotte modifiche relativamente alle operazioni documentate da scontrino o ricevuta fiscale. Infatti, come stabilito dall'art. 22 del decreto IVA la fattura non è obbligatoria nel commercio al minuto e attività assimilate (comprese le prestazioni alberghiere e la somministrazione di alimenti e bevande) svolte nei confronti dei consumatori finali; tuttavia, la fattura è obbligatoria qualora richiesta dal cliente e in tal caso deve essere elettronica.

5 Inoltre, con il Provv. 5.11.2018, n. 291241 sono state definite le modalità di conferimento e revoca delle deleghe per l'utilizzazione dei servizi di fatturazione elettronica e con il Provv. 28.12.2018, n. 527125 sono state individuate le modalità di emissione delle fatture elettroniche nei confronti dei consumatori finali da parte di operatori di servizi di pubblica utilità (servizi di telecomunicazione e di gestione dei servizi di raccolta dei rifiuti, fognatura e depurazione) per i casi in cui i relativi contratti siano stati stipulati anteriormente al 1° gennaio 2005 e al fornitore dei

genza delle entrate con le Circolari 30 aprile 2018, n. 8 e 2 luglio 2018, n. 13 e con le FAQ pubblicate nel sito internet, in continuo aggiornamento (ad oggi vi sono riportate le risposte del 27.11.2018, 4.12.2018, 11.1.2019, 17.1.2019 e del 22.1.2019).

La fattura elettronica non è una novità assoluta dal momento che è in vigore già dal 6 giugno 2014 per le operazioni effettuate nei confronti della Pubblica Amministrazione<sup>6</sup> e che poteva essere adottata per opzione per le operazioni nei confronti di imprese e professionisti con riferimento alle operazioni effettuate a partire dal 1° gennaio 2017<sup>7</sup>. Peculiare è invece la sua finalità – il principale obiettivo è incrementare il gettito fiscale<sup>8</sup> – e la sua “universalità”, nel senso che coinvolge, oltre alle imprese e ai professionisti (soggetti passivi IVA), anche i consumatori finali (titolari del solo codice fiscale); dovranno infatti essere elettroniche sia le fatture riguardanti le transazioni tra imprese (B2B “*Business-to-business*”), sia le operazioni effettuate nei confronti dei consumatori finali (B2C “*Business-to-consumer*”).

## 1. ELEMENTI CARATTERISTICI DELLA FATTURA ELETTRONICA

La fattura elettronica<sup>9</sup>, come quella cartacea, è disciplinata dal decreto

---

servizi non sia stato possibile acquisire il codice fiscale dell’utente.

<sup>6</sup> La previsione è contenuta nella legge finanziaria per il 2008, L. 244/2007, art. 1, cc. 209-214; l’adempimento ha interessato inizialmente (6.6.2014) le operazioni nei confronti di Ministeri, Agenzie Fiscali, enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e relative unità periferiche (art. 6, c. 2 del D.M. 3.4.2013, n. 55), per poi essere successivamente esteso, dal 31.3.2015, a quelle nei confronti di tutte le altre Amministrazioni centrali diverse dalle precedenti e le Amministrazioni locali (art. 25, c. 1 del D.L. 24.4.2014, n. 66).

<sup>7</sup> Lo prevedeva l’art. 1, c. 3 del D.Lgs. 127/2015 nella versione previgente.

<sup>8</sup> Dai dati indicati nella Nota di lettura A.S. 2960 *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, si apprende che l’incremento del gettito stimato, a regime, è pari a 2,05 miliardi, di cui 1,6 miliardi per IVA. Infatti, rispetto alla Comunicazione dei dati delle fatture, che la fatturazione elettronica sostituisce, l’Amministrazione finanziaria ottiene «*praticamente in tempo reale, un contenuto informativo di maggiori dettagli, ampliando le possibilità di accertamento*».

<sup>9</sup> Si precisa che le indicazioni relative alla “fattura elettronica” di cui al primo comma dell’art. 21 del decreto IVA non riguardano quella di cui al D.Lgs. 127/2015 in vigore dal 2019. Infatti, nonostante l’art. 21 disponga che «*per fattura elettronica si intende la fattura che è stata emessa e ricevuta in un qualunque formato elettronico*», le fatture elettroniche emesse in ambito B2B e B2C dovranno necessariamente essere generate nel formato XML. Inoltre, per essere considerata tale, nel senso inteso dal D.Lgs. 5.8.2015 n. 127, la fattura elettronica dovrà comunque risultare conforme alle specifiche tecniche approvate con il Provvedimento dell’Agenzia del-

IVA (D.P.R. 633/1972), in particolare dagli articoli 21 (fattura ordinaria) e 21-*bis* (fattura semplificata); le sue specificità riguardano:

- la redazione, che deve generare un documento nel formato XML (*Estensible Markup Language*), secondo le specifiche tecniche approvate con il Provvedimento dell’Agenzia delle entrate 30 aprile 2018, n. 89757;
- la trasmissione, che deve essere affidata, in via telematica, al Sistema di Interscambio (SdI);
- il ricevimento da parte del destinatario, che avviene utilizzando canali differenziati a seconda che si tratti di un consumatore finale o di un operatore commerciale;
- la conservazione, che deve essere digitale.

Circa il contenuto della fattura elettronica il Provvedimento dell’Agenzia delle entrate n. 89757/2018 dispone che devono essere riportati:

- gli elementi obbligatori di cui all’articolo 21 o 21-*bis* del decreto IVA, fiscalmente rilevanti (es. data di emissione e numero progressivo del documento, dati del cedente o prestatore e del cessionario o committente, natura, qualità e quantità dei beni e servizi oggetto dell’operazione<sup>10</sup>, aliquota IVA, imponibile, imposta);
- le informazioni obbligatorie indicate nelle specifiche tecniche allegate al provvedimento medesimo (es. tipo di documento emesso, “codice destinatario”);
- altre informazioni facoltative, previste dalle stesse specifiche tecniche, volte ad agevolare la gestione digitalizzata dei flussi di fatturazione (es. dati relativi all’ordine di acquisto, al trasporto di beni, al pagamento).

## 2. AMBITO DI APPLICAZIONE

Come anticipato, l’obbligo di fatturazione elettronica riguarda tutte le operazioni di cessione di beni e di prestazioni di servizi per le quali la disci-

---

le entrate 89757/2018. Va infine precisato che, in conseguenza dell’introduzione dell’obbligo di fatturazione elettronica e in virtù della Decisione UE 16.4.2018 n. 593, deve intendersi derogato il disposto di cui all’art. 232 della Direttiva 2006/112/CE (trasfuso nell’art. 21 del D.P.R. 633/1972), secondo cui «*il ricorso ad una fattura elettronica è subordinato all’accordo del destinatario*».

<sup>10</sup> Come richiesto dal Garante per la protezione dei dati personali con il Provv. 20.12.2018, n. 511, con le modifiche apportate dall’Agenzia delle entrate al Provv. 89757/2018 attraverso il Provv. 524526/2018, gli elementi di cui al c. 2, lett. g) dell’art. 21 del decreto IVA (natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi formanti oggetto dell’operazione) non rientrano più tra i “dati fattura” obbligatori della fattura elettronica.

plina IVA richiede l'emissione della fattura. La normativa prevede però degli esoneri e dei divieti.

## 2.1 Esoneri di natura oggettiva

Sotto il profilo oggettivo sono esonerate le operazioni effettuate e ricevute da soggetti esteri senza stabile organizzazione in Italia; queste operazioni possono continuare ad essere documentate mediante fattura cartacea, ma comportano un nuovo adempimento: il cosiddetto esterometro, cioè la comunicazione mensile delle operazioni transfrontaliere<sup>11</sup>. Si tenga presente che l'esonero dall'obbligo di fatturazione non costituisce un divieto per cui la fattura può essere emessa nella forma elettronica, scelta che consente, per quella fattura, di evitare l'esterometro.

L'esonero riguarda anche le operazioni esenti da IVA di cui all'articolo 10 del decreto per le quali sia esercitata l'opzione per la dispensa dagli adempimenti di fatturazione e registrazione<sup>12</sup>, situazione che ricorre frequentemente nel caso delle rette scolastiche<sup>13</sup>. Si tenga però presente che l'opzione per la dispensa dalla fatturazione fa salvo «l'obbligo di rilasciare fattura qualora sia richiesta dal cliente»; in questi casi la fattura dovrà essere elettronica.

## 2.2 Esoneri di natura soggettiva

Sotto il profilo soggettivo sono esonerati<sup>14</sup> dall'obbligo della fatturazione elettronica:

- le persone fisiche che si avvalgono del regime di vantaggio di cui al decreto legge 98/2011;

---

<sup>11</sup> V. paragrafo n. 10.

<sup>12</sup> Prevista dall'art. 36-bis, del decreto IVA.

<sup>13</sup> L'esonero non è esplicitamente previsto dalla normativa, ma questa interpretazione è confortata da due elementi: il primo è la precisazione contenuta nella Guida alla fatturazione elettronica pubblicata dall'Agenzia delle Entrate (4.10.2018) nella quale, a proposito dei soggetti esonerati si afferma che oltre a quelli indicati dalla norma «si possono aggiungere i piccoli produttori agricoli (di cui all'articolo 34, comma 6 del D.P.R. 633/1972), i quali erano esonerati per legge dall'emissione di fatture anche prima dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica»; il secondo è la risposta n. 2.25 dell'Agenzia delle entrate nel Videoforum del 15.1.2019 organizzato dal CNDCEC nella quale si afferma che «se c'è dispensa per la fatturazione, allora non c'è obbligo di fattura elettronica»; d'altra parte se così non fosse non si spiegherebbe la permanenza in vigore dell'art. 36-bis del decreto IVA..

<sup>14</sup> Cf art. 1, c. 3, D.Lgs. 127/2017, come modificato dall'art. 10, c. 1 del D.L. 119/2018, conv. L. 136/2018.

- le persone fisiche che si avvalgono del regime forfetario di cui alla legge 190/2014;
- gli enti associativi che si avvalgono del regime forfetario di cui alla legge 398/1991<sup>15</sup> e che, nel periodo d'imposta precedente, hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un importo non superiore a 65.000 euro.

L'esonero per gli enti associativi non opera qualora nel periodo d'imposta precedente abbiano conseguito, nell'esercizio di attività commerciali, proventi per un importo superiore a 65.000 euro. In questi casi la norma non si limita far decadere l'esonero dall'obbligo di fatturazione elettronica, ma dispone che le associazioni «assicurano che la fattura passiva sia emessa per loro conto dal cessionario o committente passivo di imposta».

Di particolare rilievo le precisazioni offerte dall'Agenzia delle entrate<sup>16</sup> a proposito di questa particolare forma di emissione della fattura elettronica la quale ha precisato che:

- partire dalla seconda metà del mese di febbraio 2019, nell'area riservata l'associazione potrà trovare le fatture elettroniche emesse per suo conto da parte del cliente,
- nulla cambia in termini di registrazione della fattura (che risulterà "attiva" per l'associazione e "passiva" per il suo cliente titolare di partita IVA),
- anche le regole di liquidazione dell'imposta non cambiano (in particolare la detrazione forfetaria del 50% dell'IVA prevista dalla legge 398/1991);
- il cessionario/committente predisporrà una fattura elettronica (tipo documento TD1) riportando gli estremi dell'associazione (partita IVA e altri dati anagrafici) nella sezione "cedente/prestatore", i suoi estremi nella sezione cessionario/committente e specificherà che la fattura è emessa per conto del cedente/prestatore (nel campo 1.6 del documento occorre scegliere "CC" in quanto emessa dal cessionario/committente).

Questa modalità di fatturazione, introdotta dal decreto legge 119/2018 con l'intento di semplificare gli adempimenti per questi soggetti, probabilmente, nonostante il chiarimento dell'Agenzia delle entrate, rischia

<sup>15</sup> L'Agenzia delle entrate ha confermato che l'esonero dall'obbligo di fatturazione elettronica si applica a tutti i soggetti che hanno effettuato l'opzione per il regime forfetario di cui alla L. 398/1991 nonostante l'art. 10, c. 1 del D.L. 119/2018 (che ha modificato l'art. 1, c. 3 del D.Lgs. 127/2015 ampliando il novero dei soggetti esonerati) si riferisca ai «soggetti passivi che hanno esercitato l'opzione di cui agli articoli 1 e 2 della legge 398/1991», cioè alle associazioni sportive dilettantistiche; ciò in quanto – argomenta l'Agenzia – l'art. 9-bis del D.L. 417/1991 «prevede che "alle associazioni senza scopo di lucro e alle pro loco si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui alla legge 16 dicembre 1991, n. 398"» (FAQ n. 54 pubblicata sul sito dell'Agenzia delle entrate lo scorso 11 gennaio).

<sup>16</sup> Cf risposta 2.13 Videoforum 15.1.2019 organizzato dal CNDCEC.

di creare comunque difficoltà e problemi procedurali risolvibili, però, grazie all'ulteriore precisazione<sup>17</sup> che conferma la possibilità di non usufruire dell'esonero ed emettere la fattura elettronica come tutti gli altri soggetti.

In pratica per questi soggetti è possibile:

- usufruire dell'esonero fino ai 65.000 euro e oltre questa cifra far emettere fattura elettronica ad cliente,
- usufruire dell'esonero fino ai 65.000 euro e oltre questa cifra emettere direttamente fattura elettronica,
- non usufruire della normativa specifica ed emettere fattura elettronica a prescindere dalla soglia di fatturato.

### **2.3 Divieto di fatturazione elettronica**

Per il periodo d'imposta 2019 non devono emettere la fattura elettronica i soggetti operanti in ambito sanitario e assistenziale, tenuti all'invio dei dati al Sistema Tessera Sanitaria per l'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata.

Per tutelare la privacy degli utenti le informazioni fiscali trasmesse al Sistema TS possono essere utilizzate solo dalle Pubbliche Amministrazioni per l'applicazione delle disposizioni in materia tributaria e doganale, ovvero in forma aggregata per il monitoraggio della spesa sanitaria pubblica e privata complessiva.

L'esclusione dall'obbligo di fatturazione elettronica, che era stato introdotto dall'articolo 10-bis del decreto legge 119/2018 nella forma dell'esonero ed era circoscritto alle sole fatture i cui dati fossero inviati al Sistema TS, con la modifica apportata dalla legge di bilancio per il 2019<sup>18</sup> diviene un divieto e riguarda anche le prestazioni sanitarie non trasmesse attraverso il Sistema TS per l'opposizione degli interessati<sup>19</sup>.

## **3. FASI DELLA FATTURAZIONE ELETTRONICA E I SERVIZI DI SUPPORTO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE**

Il processo di fatturazione elettronica si articola in diverse fasi: la creazione del documento nel formato XML, la trasmissione del *file* contenente la

<sup>17</sup> Cf risposta 2.14 Videoforum 15.1.2019 organizzato dal CNDCEC.

<sup>18</sup> L. 145/2018, art. 1, c. 53.

<sup>19</sup> Queste modifiche sono state apportate per rispondere alle obiezioni sollevate dal Garante della privacy che nel Provvedimento 20.12.2018, n. 511 aveva ingiunto all'Agenzia delle entrate di dare istruzioni affinché «*in nessun caso*» fosse emessa una fattura elettronica concernente l'erogazione di una prestazione sanitaria mediante il Sistema di Interscambio, «*a prescindere dall'invio dei dati attraverso il Sistema TS*».



fattura (o più fatture) al Sistema di Interscambio (SdI), il controllo da parte del SdI con tre possibili esiti (scarto, consegna o impossibilità di consegna), la conservazione del documento.

Gli strumenti per emettere, inviare, ricevere, conservare e consultare le fatture elettroniche sono resi disponibili sia dai gestionali contabili prodotti dai diversi operatori del settore, sia dall'Agenzia delle entrate che li mette gratuitamente a disposizione dei soggetti titolari di Partita IVA sul proprio sito nell'area *web* riservata del portale "Fatture e Corrispettivi".

Per accedere a questo servizio è necessario che il soggetto sia in possesso delle credenziali personali *fisconline* o *entratel* rilasciate dall'Agenzia delle entrate o che abbia le credenziali SPID (Sistema Pubblico dell'Identità Digitale) oppure che sia in possesso di una Carta Nazionale dei Servizi (CNS).

Di seguito presentiamo sinteticamente il procedimento facendo riferimento al portale dell'Agenzia delle entrate in quanto ciò consente di capire il funzionamento del meccanismo ricordando però che, come precisa la stessa Guida dell'Agenzia, queste procedure sono rivolte soprattutto agli operatori che emettono un numero contenuto di fatture e sono soliti predisporre e riceverle direttamente e non affidando il compito allo studio professionale o alla società di servizi che li assistono. Inoltre, a differenza di quanto sono in grado di offrire i gestionali professionali, la produzione e la ricezione delle fatture attraverso il servizio offerto dall'Agenzia delle entrate non è in grado di dialogare con i programmi di contabilità.

### 3.1 La creazione della fattura elettronica

La fattura elettronica deve essere prodotta attraverso un *software* che consente la compilazione del *file* della fattura nel formato XML previsto dal Provvedimento del 30 aprile 2018, n. 89757.

L'Agenzia delle entrate mette a disposizione tre strumenti per predisporre le fatture elettroniche:

1. una procedura *web*, che oltre a predisporre consente anche di trasmettere le fatture elettroniche; per utilizzare questa procedura occorre accedere al portale "Fatture e Corrispettivi";
2. un *software* per PC fisso scaricabile, con la sua guida; tale procedura consente solo di predisporre e salvare i *file* delle fatture elettroniche;
3. un'App denominata "Fatturae" disponibile negli *store* IOS o Android; questa procedura consente anche di trasmettere le fatture elettroniche.

La fattura viene prodotta compilando le schermate proposte dal sistema nelle quali vanno inseriti, oltre ai dati ordinariamente richiesti per le fatture, anche l'indirizzo telematico che il cliente deve indicare al fornitore al quale dovrà essere recapitato il documento: un indirizzo di posta elettronica

certificata (PEC) oppure un Codice Destinatario (CF), cioè un codice alfanumerico di 7 cifre.

Occorre precisare che almeno uno di questi due indirizzi deve essere indicato dal cliente che sia titolare di Partita IVA o, più precisamente per quanto riguarda le persone fisiche e gli enti non commerciali, che stia acquistando un bene o un servizio per la sfera imprenditoriale o professionale; tuttavia, il fornitore è tenuto, ed è in grado, di emettere una fattura valida che può essere comunque trasmessa attraverso il Sdl anche in assenza dell'indirizzo telematico del cliente.

Infatti, nel caso in cui il cliente titolare di Partita IVA non comunichi alcun indirizzo telematico perché non vi è tenuto (come i soggetti in regime di vantaggio o i forfettari o i piccoli agricoltori) o perché non ha provveduto a dotarsene, sarà sufficiente compilare solo il campo "Codice Destinatario" con il valore "0000000"; il Sdl rende disponibile la fattura al cliente nella sua area personale del sito dell'Agenzia delle entrate, circostanza che il fornitore è tenuto a comunicare al cliente, anche mediante consegna di una copia informatica o analogica della fattura elettronica emessa.

Le persone fisiche e gli enti non commerciali che acquistano beni o servizi per la sfera personale o istituzionale utilizzando il solo codice fiscale non sono tenuti ad indicare alcun indirizzo telematico. Anche in questo caso nella fattura il campo PEC sarà lasciato in bianco e quello CD sarà compilato con il valore "0000000" e il fornitore sarà tenuto a rilasciare una copia della fattura inviata al Sdl e ad avvertire il cliente che la fattura elettronica in originale è disponibile (se egli lo richiede)<sup>20</sup> nel "cassetto fiscale" dell'area personale nel sito dell'Agenzia delle entrate.

### 3.2 La trasmissione della fattura elettronica

Le fatture elettroniche vanno necessariamente inviate attraverso il Sdl, altrimenti si considerano non emesse.

La trasmissione al Sdl del *file* in formato XML può avvenire utilizzando diverse modalità:

- si può utilizzare un servizio *online* presente nel portale "Fatture e Corrispettivi" che consente l'*upload* del *file* XML preventivamente predisposto e salvato sul proprio PC,
- si può utilizzare la procedura *web* ovvero l'*App Fatturae* messa a disposizione gratuitamente dall'Agenzia delle entrate,
- si può utilizzare una PEC (Posta Elettronica Certificata), inviando il *file* della fattura come allegato del messaggio di PEC all'indirizzo [sdi01@pec.fatturapa.it](mailto:sdi01@pec.fatturapa.it),

---

<sup>20</sup> Su questo aspetto si veda il punto 4.2.

- si può utilizzare un canale telematico (FTP o Web Service) preventivamente attivato con il Sdl.

Quest'ultima modalità richiede la creazione di un canale telematico dedicato e sempre attivo tra i server dell'azienda e il Sistema di Interscambio. Come avverte l'Agenzia delle entrate nel portale Fatture e Corrispettivi, questa procedura «è rivolta a quegli operatori caratterizzati da un particolare grado di informatizzazione, capaci di gestire con continuità e con costante presidio di personale il sistema informativo collegato al Sdl e che devono trasmettere un numero molto rilevante di file fatture elettroniche».

Va precisato inoltre che per attivare questo canale telematico occorre stipulare un accordo di servizio con il Sdl attraverso l'invio di una "richiesta di accreditamento", cioè compilando un modulo *online* all'interno del quale vanno inserite una serie di informazioni tecniche dettagliate.

### 3.3 Il controllo da parte del Sdl

Una volta trasmessa al Sdl la fattura viene controllata dal sistema e, se i controlli sono superati, viene inviata all'indirizzo telematico indicato. Il sistema, entro il termine di 5 giorni dall'invio, effettua una serie di controlli:

- verifica che siano presenti almeno le informazioni minime obbligatorie previste per legge (artt. 21 o 21-bis del decreto IVA), cioè – in generale – gli estremi identificativi del fornitore e del cliente, il numero e la data della fattura, l'imponibile, l'aliquota e l'IVA,
- verifica che i valori della partita IVA del fornitore e della partita IVA oppure del codice fiscale del cliente siano esistenti, cioè presenti in Anagrafe Tributaria,
- verifica che sia inserito in fattura l'indirizzo telematico dove recapitare il file, cioè che sia almeno compilato il campo "Codice Destinatario",
- verifica che ci sia coerenza tra i valori dell'imponibile, dell'aliquota e dell'IVA,
- verifica che il file della stessa fattura elettronica non sia già stato inviato.

#### a) La ricevuta di scarto

Se qualcuno dei controlli effettuati non va a buon fine il sistema scarta la fattura e invia al soggetto che ha trasmesso il file una "ricevuta di scarto" all'interno della quale sarà indicato il codice ed una sintetica descrizione del motivo dello scarto. La "ricevuta di scarto" viene trasmessa dal Sdl alla medesima PEC o al medesimo canale telematico (FTP o Web Service) da cui ha ricevuto la fattura elettronica. Inoltre, essa viene sempre messa a disposizione nell'area autenticata riservata del portale "Fatture e Corrispettivi", sia quando viene inviata con il servizio *online* del medesimo portale, sia quando viene inviata con la procedura *web* o l'App *Fatturae*, sia quando la fattura viene inviata con PEC o canale telematico.

Lo scarto del *file* trasmesso, che viene comunicato al soggetto emittente entro 5 giorni dall'invio, implica che la fattura, o le fatture elettroniche, in esso contenute si considerino non emesse e debbano essere nuovamente spedite al sistema<sup>21</sup> dopo che siano state apportate le necessarie correzioni; l'Agenzia delle entrate consiglia di ricompilare la fattura con la stessa numerazione di quella scartata.

Il nuovo invio al Sdl deve avvenire entro 5 giorni effettivi (e non lavorativi). L'Agenzia delle entrate ha precisato che in questi casi non è necessario creare e trasmettere al Sdl una nota di credito per l'annullamento della fattura scartata, consentendo di procedere all'effettuazione di una variazione contabile «*valida ai soli fini interni*»<sup>22</sup>.

### **b) La ricevuta di consegna**

Se i controlli sono tutti superati il Sdl recapita la fattura elettronica all'indirizzo telematico indicato nel *file* e invia al fornitore una "ricevuta di consegna" all'interno della quale sono indicate la data e l'ora in cui la consegna è avvenuta; in questo caso la fattura si intende emessa per il fornitore e ricevuta per il cliente. Nella ricevuta è riportato anche il nome che è stato assegnato al *file* dal soggetto che ha predisposto la fattura, un numero – attribuito dal Sdl – che identifica univocamente il *file* della fattura e un ulteriore codice – definito *hash* – che consente di garantire l'integrità del file stesso.

Un duplicato della fattura elettronica è sempre messo a disposizione sia del cliente che del fornitore nelle loro rispettive aree riservate del portale Fatture e Corrispettivi.

### **c) La ricevuta di impossibilità di consegna**

Infine, nel caso in cui la casella PEC o il canale telematico dove il Sdl prova a recapitare la fattura non fossero attivi (ad es. se la casella PEC è piena o il server del canale telematico è momentaneamente spento) oppure qualora il fornitore abbia compilato solo il campo "Codice Destinatario" con il valore "0000000" (in quanto il cliente, diverso dal consumatore finale, non ha o non ha comunicato un indirizzo telematico), il sistema non riesce a formalizzare la consegna della fattura, ma è in grado – "leggendo" dal documento il numero di Partita IVA del cliente – di mettere a sua disposizione un duplicato della fattura nell'area riservata di "Consultazione" del portale "Fatture e Corrispettivi".

Il sistema, inoltre, invia al fornitore una "ricevuta di impossibilità di consegna", all'interno della quale è indicata la data di messa a disposizione

<sup>21</sup> Cf Provv. 89757/2018, par. 2.4.

<sup>22</sup> Provv. 89757/2018, par. 6.3.

del duplicato al cliente; il fornitore avvisa il cliente che la fattura elettronica è a sua disposizione nell'area riservata.

In questa ipotesi, a differenza di quanto avviene nel caso di scarto del *file*, la fattura si considera emessa per il fornitore. Per il cliente, invece, si considera definitivamente ricevuta ai fini fiscali solo quando verrà visualizzata o scaricata dall'area riservata del portale, momento dal quale decorrerà il diritto alla detrazione dell'IVA.

Nell'area riservata del portale "Fatture e Corrispettivi" sia il fornitore che il cliente potranno agevolmente individuare le fatture elettroniche consegnate (per le quali è stata emessa una "ricevuta di consegna") e quelle che, per problemi del canale di ricezione del cliente, non sono state consegnate ma solo messe a disposizione sul portale (per le quali è stata emessa una "ricevuta di impossibilità di consegna"):

- le fatture consegnate sono marcate da un simbolo verde di spunta (☑);
- le fatture non consegnate e da prendere in visione sono marcate da un simbolo rosso di alert (△).

### 3.4 La conservazione delle fatture elettroniche

Le fatture elettroniche emesse e ricevute devono essere conservate elettronicamente<sup>23</sup>. La normativa stabilisce che la formazione, l'emissione, la trasmissione, la conservazione, la copia, la duplicazione, la riproduzione, l'esibizione, la validazione temporale e la sottoscrizione dei documenti informatici devono avvenire, ai fini tributari, nel rispetto delle regole tecniche contenute nel codice dell'amministrazione digitale – CAD<sup>24</sup>.

I documenti informatici rilevanti ai fini tributari devono possedere caratteristiche di immodificabilità, integrità, autenticità, leggibilità, utilizzo dei formati previsti dal CAD o di quelli scelti dal responsabile della conservazione, che ne deve motivare la scelta.

La procedura di conservazione dei documenti informatici rilevanti ai fini tributari deve conformarsi ai principi dettati dall'articolo 3 del decreto ministeriale 17 giugno 2014; i documenti informatici devono quindi essere conservati in modo da rispettare le norme del codice civile, le disposizioni del CAD e le altre norme tributarie riguardanti la corretta tenuta della contabilità e da consentire le funzioni di ricerca ed estrazione delle informazioni dagli archivi informatici in base a cognome, nome, denominazione, codice fiscale, Partita IVA, data o associazioni logiche tra questi, laddove tali informazioni siano obbligatoriamente previste.

Il processo di conservazione elettronica come definito dalla normativa

<sup>23</sup> Cf art. 21, c. 3 e art. 39, c. 3 del decreto IVA.

<sup>24</sup> D.Lgs. 7.3.2005, n. 82.

è fornito, oltre che da operatori privati certificati, anche – in maniera gratuita – dall’Agenzia delle entrate per tutte le fatture emesse e ricevute elettronicamente attraverso il Sdl.

Come gli altri servizi anche quello di conservazione è accessibile dal portale “Fatture e Corrispettivi” e, per poterne usufruire, occorre attivarlo; cliccando sul *link* “Accedi alla sezione conservazione” si aprirà una pagina che consente di prendere visione del Manuale del servizio di Conservazione (nel quale sono descritte tutte le caratteristiche tecniche del processo di conservazione eseguito sulle fatture) e dell’Accordo di servizio: selezionando le due caselle presenti nella pagina, il servizio si attiverà e dal quel momento in poi tutte le fatture elettroniche (così come le note di variazione) emesse e ricevute attraverso il Sdl saranno portate automaticamente in conservazione elettronica.

Questi documenti in originale saranno conservati per quindici anni e saranno recuperabili per estrazione.

Oltre a questo servizio nel portale “Fatture e Corrispettivi” è disponibile il servizio di Consultazione al quale è possibile aderire cliccando sul *link* “Fatture elettroniche e altri dati IVA”.

Va però precisato che il Garante della privacy ha contestato all’Agenzia delle entrate una serie di problematiche derivanti dalle modalità applicative della procedura<sup>25</sup>. In particolare, per quanto riguarda l’aspetto della conservazione delle fatture elettroniche, viene criticata la previsione che l’archiviazione non riguardi *«solo i dati necessari ad assolvere gli obblighi fiscali, ma la fattura vera e propria in formato XML, che contiene di per sé informazioni non necessarie a fini fiscali (oltre agli eventuali allegati inseriti dall’operatore, certamente ultranei)»*. Infatti – continua il provvedimento – *«le fatture, di regola, contengono, infatti, dati, anche molto di dettaglio, volti ad individuare – spesso a fini di garanzia, assicurativi o per prassi commerciali – i beni e i servizi ceduti, con la descrizione delle prestazioni, i rapporti fra cedente e cessionario e altri soggetti, riferiti anche a sconti applicati, fidelizzazioni, abitudini di consumo, oltre a dati obbligatori imposti da specifiche normative di settore, con particolare riguardo ai trasporti, alle forniture di servizi energetici o di telecomunicazioni (tipologie dei consumi, fatturazione dettagliata, regolarità dei pagamenti, appartenenza a particolari categorie di utenti). Ciò, vale a maggior ragione anche per categorie di dati particolari e giudiziari, rilevabili da fatture elettroniche emesse, ad esempio, da operatori attivi nel settore sanitario»*<sup>26</sup> o

<sup>25</sup> L’Autorità di garanzia è intervenuta con due provvedimenti. Con il primo, del 15.11.2018, n. 481, ha avvertito l’Agenzia delle entrate che la regolamentazione del nuovo obbligo di fatturazione *«presenta rilevanti criticità in ordine alla compatibilità con la normativa in materia di protezione dei dati personali»*.

<sup>26</sup> Con riferimento alle prestazioni sanitarie la normativa è stata modificata dalla Legge di Bilancio disponendo, per il 2019, il divieto della fatturazione elettronica

*giudiziario*». Inoltre, con riferimento ai dati extrafiscali non è stata individuata alcuna specifica misura di garanzia volta ad assicurare il rispetto dei principi di limitazione della finalità, minimizzazione e riservatezza come richiesto dal Regolamento Generale per la Protezione dei Dati (RGPD)<sup>27</sup>. L'eccessiva mole di dati di cui si prevede «un trattamento obbligatorio, generalizzato e di dettaglio» essendo «relativi ad ogni aspetto della vita quotidiana della totalità della popolazione, non appare proporzionato all'obiettivo di interesse pubblico, pur legittimo, perseguito». Il Provvedimento ricorda infine che per il trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito della fatturazione elettronica il RGPD richiede «l'adozione – da parte dell'Agenzia delle entrate, ma anche degli operatori economici – di misure appropriate al fine di fornire agli interessati tutte le informazioni di cui agli artt. 13 e 14 del Regolamento. Ciò, soprattutto per quanto riguarda l'eventuale inserimento nelle fatture, e nei relativi allegati, di informazioni di dettaglio non rilevanti a fini fiscali, che dovrà comunque avvenire nel più rigoroso rispetto del principio di minimizzazione dei dati personali».

Per superare le criticità evidenziate l'Agenzia delle entrate e il Garante hanno individuato una serie di soluzioni<sup>28</sup> per realizzare le quali, tuttavia, è necessario un periodo transitorio (dal 1° gennaio al 3 maggio)<sup>29</sup> durante il quale l'Agenzia procederà alla temporanea memorizzazione delle fatture elettroniche, in conformità alle indicazioni ricevute dal Garante per la protezione dei dati personali, esclusivamente al fine di realizzare le seguenti funzionalità:

1. acquisizione di alcuni dati di natura fiscale contenuti nelle fatture elettroniche, definiti principalmente nell'articolo 21 del D.P.R. n. 633 del 26 ottobre 1972, ad esclusione di quelli relativi alla natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi formanti oggetto dell'operazione (i c.d. "dati fattura" non obbligatori di cui al Provvedimento del 21.12.2018), che saranno estrapolati e raccolti dall'Agenzia in una banca dati separata e verranno trattati per le attività istituzionali di assistenza e di controllo automatizzato mediante l'incrocio dei dati di natura fiscale presenti nelle fatture con quelli presenti nelle banche dati dell'Amministrazione finanziaria;
2. realizzazione di un servizio facoltativo attraverso il quale gli operatori (fornitori e clienti) avranno la possibilità di consultare o scaricare i file XML delle fatture emesse e ricevute attraverso Sdl nella loro area riservata del

---

per tutti i casi in cui è prevista la trasmissione dei dati con il Sistema TS (v. par. 2.2).

<sup>27</sup> Art. 5, par. 1, lett. b), c) e f) del Regolamento (UE) 2016/679.

<sup>28</sup> Illustrate dal Garante nel Provvedimento 20.12.2018, n. 511 e recepite dall'Agenzia delle entrate nel Provv. 21.12.2018, n. 524526 che ha modificato il Provv. 89757/2018.

<sup>29</sup> "Avviso per gli utenti – Obbligo Fattura elettronica" pubblicato nel portale Fatture e Corrispettivi.

portale Fatture e Corrispettivi. Tale servizio sarà subordinato all'adesione a uno specifico Accordo di servizio che verrà pubblicato nella medesima area riservata entro la data del 3 maggio 2019. In tale contesto, l'Agenzia delle Entrate assumerà il ruolo di responsabile del trattamento, archiviando le fatture, in una banca dati dedicata. A partire dalla data di disponibilità del nuovo servizio facoltativo, i contribuenti potranno manifestare la volontà di aderire all'Accordo del servizio di consultazione e scarico del file XML della fattura elettronica, comprese le fatture memorizzate nel periodo transitorio. I titolari di partita IVA potranno aderire anche attraverso intermediari delegati.

In caso di mancata adesione all'Accordo, l'Agenzia procederà alla cancellazione delle fatture elettroniche memorizzate durante il periodo transitorio entro il 2 luglio 2019 e verranno mantenuti per le attività istituzionali di assistenza e di controllo automatizzato i soli dati fattura, fino a che non saranno decorsi i termini per gli eventuali accertamenti – vale a dire entro il 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento – ovvero definiti gli eventuali giudizi.

Qualora aderisca al Servizio solo una delle parti del rapporto economico (fornitore o cliente), l'Agenzia memorizzerà comunque la fattura nella sua interezza, ma la renderà disponibile per la consultazione e lo scarico solo a chi abbia aderito al Servizio.

### **3.5 Obblighi di conservazione dei soggetti aderenti al regime dei minimi e al regime forfetario**

Con riferimento alle persone fisiche che esercitano attività d'impresa o di lavoro autonomo che adottano il regime dei minimi e quello dei forfetari l'Agenzia delle entrate ha precisato che questi soggetti non hanno l'obbligo di conservare elettronicamente le fatture ricevute, neanche se le ricevono attraverso l'indirizzo telematico della posta elettronica certificata (in quanto hanno fornito questo dato al loro fornitore o anche nel caso in cui il fornitore lo abbia inserito all'insaputa del cliente). A questo proposito, infatti l'Agenzia delle entrate<sup>30</sup> ha chiarito che *«il cliente in regime forfetario non è obbligato a ricevere le fatture elettroniche, quindi è importante che conservi le fatture ricevute in via analogica o via PEC, pur non avendo richiesto al fornitore tale indirizzo, in modo analogico. Si ricorda, tuttavia, che anche l'operatore forfetario o il suo delegato può sottoscrivere il servizio gratuito di conservazione AE, indipendentemente dalla modalità di ricezione delle fatture: in tal modo sarà sicuro che le sue fatture passive saranno conservate per 15 anni senza il rischio di perderle»*.

<sup>30</sup> Cf risposta n. 3.6, Videoforum 15.1.2019 CND CED.



## **4. RICEVIMENTO DELLA FATTURA ELETTRONICA**

Mentre le modalità di fatturazione e di trasmissione non distinguono tra le fatture emesse nei confronti di imprenditori/professionisti (con indicazione della Partita IVA) e quelle emesse nei confronti dei consumatori finali, siano esse persone fisiche o enti non commerciali (con indicazione del codice fiscale) le modalità di ricevimento, invece, sono diverse.

### **4.1 Le fatture ricevute da imprenditori e professionisti**

I clienti che acquistano beni o servizi nell'ambito delle attività d'impresa o professionali, compresi gli enti non commerciali in possesso di partita IVA, limitatamente agli acquisti relativi alle attività commerciali esercitate, per essere sicuri di ricevere correttamente le fatture elettroniche devono comunicare in modo chiaro al fornitore non solo gli usuali elementi fino ad ora necessari (Partita IVA, denominazione o dati anagrafici, sede fiscale), ma, come già evidenziato, anche l'indirizzo telematico, cioè la PEC o il CD al quale il Sdl consegnerà la fattura.

Per evitare errori e per velocizzare l'operazione di acquisizione dei dati da parte dei fornitori, i soggetti titolari di Partita IVA possono: registrare presso il Sdl l'indirizzo telematico al quale desiderano ricevere le loro fatture (indirizzo che sarà sempre utilizzato dal Sdl a prescindere da quello che il fornitore indica) e, inoltre, generare un QRCode contenente il numero di Partita IVA, tutti i dati anagrafici e l'indirizzo telematico indicato come preferito al Sdl. IL QRCode può essere stampato e/o salvato sui dispositivi informatici in modo da poterlo avere sempre a disposizione e mostrarlo ai fornitori che potranno leggerlo con gli appositi lettori ed acquisire così velocemente e correttamente tutti i dati necessari alla predisposizione delle fatture.

La registrazione e la generazione del QRCode possono essere effettuate direttamente dall'interessato accedendo all'area riservata del portale "Fatture e Corrispettivi" utilizzando i due appositi servizi *online*, denominati "registrazione della modalità di ricezione delle fatture" e "Generazione QRCode". Naturalmente, come avviene per tutte le altre operazioni legate alla fattura elettronica la registrazione e la generazione del codice possono anche essere effettuate da un intermediario appositamente delegato.

### **4.2 Le fatture ricevute dai consumatori finali**

L'articolo 1 comma 3 del decreto legislativo 127/2015 dispone che la

fattura elettronica debba essere emessa sia nei confronti di soggetti passivi che nei confronti di consumatori finali o soggetti ad essi equiparati, compresi gli enti non commerciali che hanno solo il codice fiscale e quelli che, ancorché in possesso di partita IVA, acquistano beni e servizi per la sfera istituzionale. «Le fatture elettroniche emesse nei confronti dei consumatori finali sono rese disponibili, su richiesta, a questi ultimi dai servizi telematici dell’Agenzia delle entrate; una copia della fattura elettronica ovvero in formato analogico sarà messa a disposizione direttamente da chi emette la fattura. È comunque facoltà dei consumatori rinunciare alla copia elettronica o in formato analogico della fattura». Si noti che, con una modifica apportata dalla legge di Bilancio per il 2019<sup>31</sup>, è stata inserita la previsione che i consumatori finali debbano richiedere che l’Agenzia delle entrate metta a loro disposizione, nell’area dedicata del proprio sito, le fatture emesse dai loro fornitori. La modifica è stata sollecitata dal Garante della privacy che riteneva lesiva della riservatezza dei dati personali l’automatismo precedentemente previsto<sup>32</sup>.

Questo tipo di fatture elettroniche, se richiesto, verranno, quindi, consegnate dal Sistema di Interscambio in un’area riservata del sito internet dell’Agenzia delle entrate (presumibilmente il cassetto fiscale) al quale il cliente potrà accedere a condizione che abbia richiesto le credenziali per l’accesso ai servizi *fisconline*; il servizio di consultazione delle fatture elettroniche per i consumatori finali sarà reso disponibile nel secondo semestre 2019, previa adesione dell’utente, come previsto dal Provvedimento 524526/2018.

Ai consumatori finali il fornitore dovrà rilasciare una copia su carta (o inviarla per email) della fattura inviata al Sdl e ricordare al cliente che potrà consultare e scaricare l’originale della fattura elettronica dall’area riservata del sito dell’Agenzia. Dal momento che non vi sono regole su come effettuare questa comunicazione l’Agenzia delle entrate ha precisato che è possibile e consigliabile riportare una dicitura del tipo “copia analogica della fattura elettronica inviata allo Sdl”.

A questo proposito l’Agenzia delle entrate ha reso noto che l’area destinata ai consumatori finali sarà accessibile dal 3 luglio 2019 previa adesione che potrà essere espressa a partire dal prossimo mese di aprile.

Come ricordato sopra, nel rapporto B2C, la fattura elettronica deve

<sup>31</sup> L. 145/2018, art. 1, c. 354.

<sup>32</sup> Nel Provvedimento 15.11.2018, n. 481 il Garante evidenzia le criticità che «derivano dalla scelta di rendere disponibili ai consumatori tutte le fatture elettroniche in format XML sul portale dell’Agenzia, anche in assenza di una puntuale richiesta degli stessi, nonostante il diritto di ottenere una copia, digitale o analogica, direttamente dall’operatore. Un siffatto trattamento comporta, infatti, un ingiustificato incremento dei rischi per i diritti e le scelte di libertà di tutti i privati cittadini, insiti in un trattamento massivo e informatizzato di dati accessibili tramite un applicativo web».

essere emessa indicando, nel campo "CodiceDestinatario" il codice convenzionale a 7 zeri ("0000000") e riportando il codice fiscale del cessionario/committente.

Quest'ultimo potrà decidere di ricevere copia cartacea del documento o comunicare al soggetto emittente, ad esempio, un indirizzo di posta elettronica certificata cui il Sdl potrà recapitare la fattura in formato elettronico.

Circa la validità della fattura rilasciata al cliente dal fornitore, l'Agenzia delle entrate nella FAQ n. 55, pubblicata il 22 gennaio scorso dopo aver ribadito che *«quando il consumatore finale chiede la fattura, l'esercente o il professionista è obbligato ad emetterla elettronicamente verso il Sistema di Interscambio e anche a fornirne copia su carta (o, ad esempio, pdf per email) al cliente»*, chiarisce che la fattura ricevuta dal fornitore *«è perfettamente valida e non c'è alcun obbligo ad acquisire e gestire la fattura elettronica da parte del cliente»*.

Tuttavia, nella FAQ n. 45 pubblicata il 21 dicembre 2018 sul proprio sito chiarisce che ai fini del controllo documentale, di cui all'articolo 36-ter del D.P.R. 600/1973 (controllo formale delle dichiarazioni), deve essere fatto riferimento ai contenuti della copia analogica (quindi cartacea) rilasciata al consumatore finale e che, in caso di discordanza nei contenuti tra la fattura elettronica e la copia cartacea, fatta salva la prova contraria (per esempio, l'entità del pagamento effettuato), saranno ritenuti validi, anche ai fini tributari, quelli della fattura digitale.

In ogni caso, prosegue la FAQ *«a partire dal secondo semestre di quest'anno, come previsto dall'ultima legge di Bilancio, l'Agenzia delle entrate offrirà un servizio di consultazione delle fatture elettroniche anche ai consumatori finali persone fisiche; con tale servizio il consumatore finale potrà consultate le fatture che i fornitori avranno inviato all'Agenzia sin dal 1° gennaio scorso»*.

## **5. AUTOFATTURE E NOTE DI VARIAZIONE**

Sono comprese nella disciplina riguardante la fatturazione elettronica anche le note di variazione e le autofatture emesse dal fornitore per sanare l'omessa o irregolare fatturazione da parte del cedente<sup>33</sup> ed altre tipologie di autofatture.

### **5.1 Autofatture per fatture omesse o irregolari**

L'articolo 6, comma 8 del decreto legislativo 471/1997 prevede che chi abbia acquistato beni o servizi senza che sia stata emessa fattura nei termini

<sup>33</sup> Cf D.Lgs. 471/1997, art. 6, c. 8.

di legge o con emissione di fattura irregolare sia punito con una sanzione amministrativa pari al 100% dell'imposta, con un minimo di 250,00 euro, a meno che non provveda a regolarizzare l'operazione attraverso l'emissione di autofattura.

Alla luce delle nuove modalità di fatturazione potrebbe accadere che il cliente:

- non abbia il documento, né ottenuto dal fornitore comunicazione circa il fatto che l'originale della fattura elettronica sia presente nella propria area riservata del sito web dell'Agenzia delle entrate;
- abbia ricevuto il documento che, però, non risulta corretto (ad es. perché indica un'aliquota IVA differente da quella applicabile, una base imponibile errata, ecc.).

In questi casi, al fine di non incorrere nella sanzione citata, il cliente (diverso dal consumatore finale) dovrà emettere un'autofattura nel formato elettronico<sup>34</sup> e affidarla al Sdl per la consegna.

## 5.2 Autofatture per applicazione del reverse charge

L'autofattura elettronica può essere utilizzata anche per procedere ad effettuare l'integrazione della fattura nelle ipotesi in cui si rende applicabile il regime di inversione contabile di cui all'articolo 17 del decreto IVA.

Sul punto può essere utile richiamare la Circolare del 2 aprile 2017, n. 13 nella quale l'Agenzia delle entrate ha precisato che, considerata la natura elettronica del documento transitato presso il Sdl, l'integrazione può essere effettuata predisponendo un ulteriore documento, «*da allegare al file della fattura in questione*» e ad essa riferibile, che contenga i dati necessari per porre in essere l'inversione contabile.

Secondo quanto precisato dall'Agenzia delle entrate nel Videoforum del 12 novembre 2018, tale documento, «*per consuetudine viene chiamato "autofattura" poiché contiene i dati tipici di una fattura*» e, in particolare l'identificativo IVA dell'operatore tenuto all'integrazione, sia nel campo del cedente/prestatore che in quello del cessionario/committente. Esso potrà essere inviato al Sistema di Interscambio e, se l'operatore decide di aderire al servizio di conservazione gratuito dell'Agenzia delle entrate, potrà essere portato automaticamente in conservazione.

Diverse considerazioni vanno operate invece con riferimento al "reverse charge estero" riguardante gli acquisti di beni o servizi intracomunitari e gli acquisti di servizi extra-comunitari.

<sup>34</sup> Dovrà compilare il file della fattura elettronica indicando nel campo "TipoDocumento" il codice TD20, nella sezione anagrafica del cedente/prestatore i dati del fornitore e in quella del cessionario/committente i propri.

In questi casi, infatti, l'operatore IVA che risiede o è stabilito nel territorio dello Stato, sarà tenuto a trasmettere le informazioni previste dall'articolo 1, comma 3-bis del decreto legislativo 127/2015 (esterometro).

### 5.3 Autofatture per ipotesi ulteriori

Le autofatture possono essere utilizzate anche nel caso di operazioni prive di controparte, come, ad esempio, nel caso di autoconsumo da parte dell'imprenditore individuale (o degli enti non commerciali che svolgono attività commerciali) o di passaggi interni di beni fra contabilità separate<sup>35</sup>.

### 5.4 Note di credito

L'obbligo di emissione dei documenti in formato elettronico interessa anche le note di variazione di cui all'articolo 26 del decreto IVA. Può trattarsi di note di variazione:

- "in aumento" nel caso in cui, successivamente all'emissione della fattura, sia necessario incrementare, per qualsiasi motivo, l'ammontare dell'imponibile o dell'imposta;
- "in diminuzione", nel caso in cui sia venuta meno l'operazione o sia diminuito l'ammontare dell'imponibile o dell'imposta.

Nel Videoforum del 24 maggio 2018 l'Agenzia delle entrate ha sottolineato che considerando che il Sistema di Interscambio ha cinque giorni di tempo per recapitare la ricevuta di scarto nel caso in cui la fattura elettronica non abbia superato i controlli, e dal momento che, comunque, il fornitore ha ulteriori cinque giorni effettivi di tempo per trasmettere al Sdl la fattura corretta, qualora egli abbia registrato una fattura attiva, successivamente scartata, non dovrà emettere una nota di credito, limitandosi ad effettuare una variazione contabile ai soli fini interni.

## 6. FATTURE ATTIVE: EMISSIONE E REGISTRAZIONE

Secondo i principi generali in tema di obblighi di fatturazione esiste una stretta correlazione fra l'emissione del documento e il momento di effettuazione dell'operazione.

A norma dell'articolo 21 del decreto IVA la fattura:

- «*cartacea o elettronica, si ha per emessa all'atto della sua consegna o spedizione, trasmissione o messa a disposizione del cessionario o committente*» (c. 1, ultimo periodo);

<sup>35</sup> Risposta n. 10 dell'Agenzia delle entrate nel Videoforum del 15.11.2018.

- «è emessa al momento dell'effettuazione dell'operazione»<sup>36</sup> determinata a norma dell'articolo 6 del decreto IVA, fatte salve le deroghe elencate alla lettera a) e lettera d) dello stesso comma (c. 4).

L'operazione si intende effettuata, in particolare:

- per le cessioni di beni mobili, alla data di consegna o di spedizione,
- per le prestazioni di servizi, alla data del pagamento del corrispettivo.

Sempre con riferimento al momento di effettuazione dell'operazione occorre ricordare che, se anteriormente alla data in cui si verificano gli eventi previsti (consegna dei beni o pagamento delle prestazioni), sia emessa fattura o sia pagato in tutto o in parte il corrispettivo, l'operazione si considera effettuata, limitatamente all'importo fatturato o pagato, alla data della fattura o a quella del pagamento.

In estrema sintesi, in via generale, il momento di effettuazione dell'operazione determina la data in cui deve essere emessa la fattura, che si considera, a sua volta, emessa all'atto della sua consegna, spedizione, trasmissione o messa a disposizione. Ne consegue che, secondo un'interpretazione letterale della norma, dovrebbe esserci perfetta coincidenza fra la data di emissione della fattura, il momento di effettuazione dell'operazione e la data di trasmissione del documento, fatte salve le ipotesi di deroga<sup>37</sup>, tra le quali si segnalano in particolare le fatture differite riguardanti:

- le cessioni di beni la cui consegna o spedizione risulta da documento di trasporto o da altro documento idoneo ad identificare i soggetti tra i quali è effettuata l'operazione,
- le prestazioni di servizi individuabili attraverso idonea documentazione, effettuate nello stesso mese solare nei confronti del medesimo soggetto.

In questi casi può essere emessa una sola fattura, recante il dettaglio delle operazioni o, entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione delle operazioni.

Tra le disposizioni introdotte dal decreto legge 119/2018 va evidenziato il nuovo termine di emissione della fattura stabilito, a decorrere dal prossimo 1° luglio, «entro dieci giorni dal momento di effettuazione dell'operazione»<sup>38</sup>; inoltre, tra i dati da indicare nella fattura viene inclusa anche la data in cui è effettuata la cessione di beni o la prestazione di servizi ovvero quella in cui è corrisposto in tutto o in parte il corrispettivo, sempreché tale data sia diversa da quella di emissione della fattura.

Questa modifica, che rende certamente più agevole e meno concitata

<sup>36</sup> Nella versione in vigore fino al 30.6.2019; dal 1° luglio la norma disporrà che la fattura possa essere emessa «entro 10 giorni dall'effettuazione dell'operazione determinata ai sensi dell'art. 6»; la modifica è stata introdotta dall' art. 11, c. 1, lett. b), D.L. 119/2018.

<sup>37</sup> Cf art. 21, c. 4, lett. a), b), c) e d) e art. 6, c. 4, D.P.R. 633/1972.

<sup>38</sup> D.P.R. 633/1972, art. 21, c. 4.

l'emissione della fattura elettronica, è anticipata, per il primo semestre di applicazione della nuova modalità di emissione delle fatture da un intervento sulle sanzioni: più precisamente, per i primi sei mesi del periodo d'imposta 2019, le sanzioni previste in materia di mancato rispetto degli obblighi di fatturazione elettronica non si applicano se la fattura è emessa in modalità elettronica entro il termine di effettuazione della liquidazione periodica IVA; le sanzioni si applicano con la riduzione dell'80% se la fattura elettronica è emessa entro il termine di effettuazione della liquidazione IVA del periodo successivo.

Il decreto 119/2018<sup>39</sup> modifica inoltre l'articolo 23 del decreto IVA stabilendo che le fatture emesse devono essere registrate *«entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione delle operazioni e con riferimento allo stesso mese di effettuazione delle operazioni»*.

Come indicato nella Relazione illustrativa al decreto, la misura interessa: le fatture immediate, le fatture differite e riepilogative, le fatture emesse per documentare prestazioni di servizi rese verso soggetti UE, le fatture emesse per documentare prestazioni di servizi rese a (o ricevute da) soggetti extra-UE.

Costituiscono un'eccezione, sempre contenuta nella nuova versione dell'articolo 23, le fatture relative alle cessioni di beni effettuate dal cessionario nei confronti di un soggetto terzo per il tramite del proprio cedente, che devono essere registrate *«entro il giorno 15 del mese successivo a quello di emissione, con riferimento al medesimo mese»*.

Va precisato che i nuovi termini di emissione della fattura non condizionano l'esigibilità dell'imposta (anche ai fini del computo nella liquidazione periodica dell'IVA a debito), per cui, anche nell'ipotesi in cui la fattura sia emessa entro il termine di 10 giorni rispetto a quello di effettuazione dell'operazione, l'esigibilità del tributo resta riferita – salvo ipotesi di esigibilità differita (es. IVA per cassa) – al momento di effettuazione come determinato dall'articolo 6 del decreto IVA.

## **7. FATTURE PASSIVE: REGISTRAZIONE E DETRAZIONE DELL'IMPOSTA**

Il decreto legge 119/2018 ha modificato anche l'articolo 25 del decreto IVA relativo alla registrazione degli acquisti<sup>40</sup>; il nuovo comma 1 dispone che *«il contribuente deve annotare in un apposito registro le fatture e le bollette doganali relative ai beni e ai servizi acquistati o importati nell'esercizio dell'impresa, arte o professione, comprese quelle emesse a norma del secondo comma dell'articolo 17, anteriormente alla liquidazione periodica nella quale è esercitato il diritto alla detrazione della relativa imposta e co-*

<sup>39</sup> Cf art. 12, c. 1.

<sup>40</sup> Cf art. 13, c. 1, lett. a).

*munque entro il termine di presentazione della dichiarazione annuale relativa all'anno di ricezione della fattura e con riferimento al medesimo anno», senza più prevedere l'obbligo di numerare in ordine progressivo le fatture e le bollette doganali relative ai beni e ai servizi acquistati o importati nell'ambito dell'attività commerciale o professionale<sup>41</sup>.*

Coerentemente con i nuovi termini per l'emissione delle fatture e con le nuove modalità per la loro trasmissione, il decreto legge 119/2018<sup>42</sup> modifica anche l'articolo 1 del D.P.R. 100/1998 che disciplina le modalità di imputazione dell'imposta a credito ai fini delle liquidazioni periodiche consentendo di computare nella liquidazione IVA del mese (o trimestre) precedente, anche l'imposta emergente dalle fatture di acquisto ricevute e registrate nei primi 15 giorni del mese.

Considerando che il diritto alla detrazione nasce contemporaneamente all'esigibilità del tributo<sup>43</sup> e può concretamente essere esercitato solo con la ricezione e la registrazione del documento<sup>44</sup>, la possibilità di considerare nella liquidazione anche le fatture ricevute e registrate nei 15 giorni successivi al periodo oggetto della stessa, evita al cliente di subire un pregiudizio finanziario dovuto agli effetti delle asincronie tra il momento di effettuazione dell'operazione, la data di trasmissione della fattura al Sdl, la data di ricezione del documento da parte del sistema e, infine, quella di recapito al destinatario.

In pratica, grazie alla modifica del D.P.R. 100/1998, si consente la retroimputazione della detrazione dell'imposta per le fatture ricevute e registrate entro il termine di liquidazione periodica.

## **8. IMPOSTA DI BOLLO**

La regola generale prevede che la fattura sia esente dall'imposta di bollo a condizione che sia soggetta ad IVA; al contrario è soggetta ad imposta di bollo nella misura di 2 euro nei casi in cui riguardi un'operazione esclusa, esente o fuori campo IVA ed il suo importo sia superiore ad euro 77,47<sup>45</sup>. Tale regola non cambia per la fattura elettronica; quello che cambia è ovvia-

---

<sup>41</sup> Nella Relazione illustrativa al D.L. 119/2018 si motiva la soppressione dell'obbligo di protocollare i documenti d'acquisto in quanto esso «*risulta automaticamente assolto*» per le fatture elettroniche trasmesse per il tramite del Sdl.

<sup>42</sup> Cf art. 14, c. 1.

<sup>43</sup> Che, ai sensi dell'art. 19 del decreto IVA «*sorge nel momento in cui l'imposta diviene esigibile ed è esercitato al più tardi con la dichiarazione relativa all'anno in cui il diritto alla detrazione è sorto ed alle condizioni esistenti al momento della nascita del diritto medesimo*» (c. 1)

<sup>44</sup> Cf Circ. 1/2018/E.

<sup>45</sup> Cf D.P.R. 642/1972, Tariffa A, Parte Prima, art. 13.



mente la modalità di pagamento, che nel caso delle fatture elettroniche è di tipo virtuale.

Più precisamente sono soggette alla marca da bollo tutte le fatture di importo complessivo superiore a 77,47 euro non assoggettato da IVA, quali:

- le fatture fuori campo IVA, per mancanza del requisito oggettivo o soggettivo (artt. 2, 3, 4 e 5, D.P.R. 633/1972);
- le fatture fuori campo IVA ex articoli da 7-bis a 7-septies D.P.R. 633/1972, per mancanza del requisito territoriale;
- le fatture non imponibili per cessioni ad esportatori abituali che emettono la dichiarazione d'intento (art. 8, c. 1, lett. c, D.P.R. 633/1972);
- le fatture non imponibili, in quanto operazioni assimilate alle cessioni all'esportazione (art. 8-bis, D.P.R. 633/1972), quali cessioni di navi, aeromobili, apparati motori o componenti destinati a navi e aeromobili e prestazioni di servizi destinati a questi ultimi (R.M. 415755/1973 e 311654/1984);
- le fatture non imponibili per servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali (art. 9, D.P.R. 633/1972), ad eccezione delle fatture relative a servizi internazionali che siano diretti esclusivamente a realizzare l'esportazione di merci (Risoluzione 290586/78), che sono pertanto esenti da bollo;
- le operazioni esenti (art. 10, D.P.R. 633/1972);
- le operazioni escluse (art. 15, D.P.R. 633/1972);
- le fatture emesse dai contribuenti in regime dei minimi e forfettario.

Modificando la previgente normativa<sup>46</sup> che prevedeva un versamento annuale con importo autoliquidato, il Decreto Ministeriale 28 dicembre 2018<sup>47</sup> stabilisce che dal 1° gennaio 2019 il pagamento dell'imposta relativa alle fatture elettroniche deve essere effettuato con cadenza trimestrale entro il giorno 20 del primo mese successivo a ciascun trimestre solare.

Il decreto stabilisce inoltre che l'importo dell'imposta dovuta viene calcolato dall'Agenzia delle entrate sulla base dei dati presenti nelle fatture elettroniche inviate attraverso il Sdl e viene evidenziato all'interno dell'area riservata nel portale Fatture e Corrispettivi.

Il decreto modifica anche le modalità di pagamento: oltre al versamento con il modello F24 (predisposto automaticamente dall'Agenzia delle entrate), è possibile effettuarlo anche mediante il servizio presente nell'area riservata, con addebito su conto corrente bancario o postale.

Le fatture elettroniche per le quali è obbligatorio l'assolvimento dell'imposta di bollo devono riportare specifica annotazione "Assolvimento virtuale dell'imposta di bollo ai sensi del D.M. 17.6.2014" compilando il campo "Dati bollo" presente nella sezione "Dati generali" del file XML.

<sup>46</sup> Cf D.M. 17.6.2014.

<sup>47</sup> Pubblicato sulla G.U. del 7.1.2019.

## 9. SANZIONI

A decorrere dall'entrata in vigore della fattura elettronica obbligatoria tra privati (B2B e B2C) si intende emessa solo quella redatta, trasmessa e consegnata con le modalità elettroniche stabilite dalla nuova normativa. Si rendono, conseguentemente, applicabili le sanzioni di cui all'articolo 6, comma 1 del decreto legislativo 471/1997, che variano dal 90% al 180% dell'imposta relativa all'imponibile non correttamente documentato, con un minimo di 500 euro: *«Chi viola gli obblighi inerenti alla documentazione e alla registrazione di operazioni imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto ovvero all'individuazione di prodotti determinati è punito con la sanzione amministrativa compresa fra il novanta e il centoottanta per cento dell'imposta relativa all'imponibile non correttamente documentato o registrato nel corso dell'esercizio. Alla stessa sanzione, commisurata all'imposta, è soggetto chi indica, nella documentazione o nei registri, una imposta inferiore a quella dovuta. La sanzione è dovuta nella misura da euro 250 a euro 2.000 quando la violazione non ha inciso sulla corretta liquidazione del tributo».*

## 10. ESTEROMETRO

Come anticipato l'obbligo di fatturazione elettronica non è esteso alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate e ricevute da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato<sup>48</sup>, che potranno continuare a essere documentate mediante fattura cartacea, ma dovranno essere oggetto di un nuovo adempimento, il cosiddetto "esterometro": la comunicazione all'Amministrazione finanziaria mediante la trasmissione telematica mensile dei dati delle "operazioni transfrontaliere"; non rientrano nell'obbligo di comunicazione le operazioni per le quali è stata emessa una bolletta doganale.

La comunicazione<sup>49</sup> deve essere trasmessa *«entro l'ultimo giorno del mese successivo a quello della data di ricezione del documento emesso o di quello comprovante l'operazione»* e deve contenere le seguenti informazioni:

- data del documento comprovante l'operazione;
- data di registrazione (per i documenti ricevuti e le relative note di variazione);
- numero del documento;
- base imponibile;
- aliquota IVA applicata;

<sup>48</sup> Cf art. 1, c. 3-bis del D.Lgs. 127/2015.

<sup>49</sup> Secondo il tracciato e le regole contenute nel Provvedimento dell'Agenzia delle entrate 89757/2018.

- imposta oppure, ove non sia prevista l'applicazione dell'IVA, tipologia dell'operazione.

Il mancato invio della comunicazione è punito con una sanzione amministrativa pari a 2,00 euro per ciascuna fattura, entro il limite massimo di 1.000,00 euro per ciascun trimestre, ridotta alla metà, entro il limite massimo di 500,00 euro, se la trasmissione è effettuata entro i 15 giorni successivi alla scadenza stabilita<sup>50</sup>.

Per le operazioni nei confronti di soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato non vi è obbligo di fatturazione elettronica, ma neppure un divieto. La possibilità di adottare per opzione lo strumento della fattura elettronica per i soggetti esteri è stata ribadita dall'Agenzia delle entrate<sup>51</sup>; in questi casi, limitatamente a quella fattura, la comunicazione non è dovuta.

Il Provvedimento 89757/2018 stabilisce infatti che le comunicazioni di cui all'esterometro:

- possono essere eseguite trasmettendo al sistema dell'Agenzia delle entrate l'intera fattura emessa, in un file nel formato XML;
- compilando solo il campo "Codice Destinatario" con un codice convenzionale, il codice è "XXXXXXX";
- nel campo "Identificativo Fiscale IVA" va inserita la partita IVA comunitaria e, quando si tratta di soggetti extra UE, va inserito il codice: "009999999999".

Inoltre, l'Agenzia delle entrate ha precisato che qualora il cap del destinatario estero non risulti conforme agli standard italiani, per evitare che la fattura venga scartata dal Sdl è consigliabile utilizzare il codice convenzionale "00000"<sup>52</sup>.

Non è, invece, consentita la possibilità di trasmettere al Sistema di Interscambio le fatture ricevute da soggetti passivi esteri<sup>53</sup>.

## 11. SEMPLIFICAZIONI

Per i soggetti obbligati alla fatturazione elettronica sono previste alcune misure che, da un lato, incentivano la tracciabilità dei pagamenti e, dall'al-

<sup>50</sup> Cf art. 11, c. 2-*quater* del D.Lgs. 471/1991.

<sup>51</sup> Si veda il Videoforum organizzato da «Il Sole24Ore» del 24.5.2018 e quello organizzato dal CNDCEC il 15.1.2019 (risposta 2.2).

<sup>52</sup> Videoforum organizzato dal CNDCEC il 15.1.2019 (risposta 1.10).

<sup>53</sup> «Per le sole fatture emesse, le comunicazioni di cui al punto 9.1 possono essere eseguite trasmettendo al sistema dell'Agenzia delle entrate l'intera fattura emessa, in un file nel formato stabilito al punto 1.3 e compilando solo il campo "CodiceDestinatario" con un codice convenzionale indicato nelle specifiche tecniche allegate al presente provvedimento» Provv. 89757/2018, par. 9.4.

tro, tendono a semplificare gli adempimenti tributari. In particolare:

- si applica una riduzione di 2 anni dei termini di accertamento, sia ai fini IVA che delle imposte dirette, alle imprese (compresi gli enti non commerciali che svolgono attività commerciali) e ai professionisti che garantiscono la tracciabilità dei pagamenti ricevuti ed effettuati relativi ad operazioni di ammontare superiore a 500 euro<sup>54</sup>;
- dal 1° gennaio 2019 è abrogato l’obbligo di trasmissione della comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute.

Inoltre, sono previste semplificazioni amministrative e contabili<sup>55</sup> per tutti titolari di partita IVA che gestiscono attività d’impresa o di lavoro autonomo; in particolare, l’Agenzia, a partire dalle operazioni relative al 2020, metterà a disposizione in un’apposita area riservata del sito Internet dell’Agenzia stessa, le bozze relative ai seguenti documenti:

- registro delle fatture emesse;
- registro degli acquisti;
- liquidazioni periodiche IVA;
- dichiarazione annuale IVA.

È inoltre stabilito l’esonero dalla tenuta del registro delle fatture emesse e dalla tenuta del registro degli acquisti per i soggetti passivi i quali, anche per il tramite di intermediari abilitati, convalidano o integrano i dati proposti nelle bozze dei registri forniti dall’Agenzia delle entrate. Resta invece fermo l’obbligo di tenere il registro cronologico dei ricavi e delle spese di cui all’articolo 18, comma 2 del D.P.R. 600/1973.

L’obbligo di tenuta dei registri IVA permane con riguardo ai soggetti che hanno esercitato l’opzione per la determinazione del reddito attraverso la tenuta dei registri IVA senza che siano operate annotazioni relative a incassi e pagamenti<sup>56</sup>, fermo restando l’obbligo della separata annotazione delle operazioni non soggette a registrazione ai fini della suddetta imposta.

Le disposizioni necessarie per l’attuazione delle semplificazioni saranno emanate con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate.

## **12. IL COMPORTAMENTO DEGLI ENTI NON COMMERCIALI**

Avendo esaminato – seppur a grandi linee – come funziona il meccanismo della fattura elettronica, possiamo ora provare ad applicare la nuova normativa agli enti non commerciali a seconda che rivestano il ruolo

<sup>54</sup> Cf D.Lgs. 127/2015, art. 3.

<sup>55</sup> Cf art. 4, D.Lgs. 127/2015, art. 4, come modificato dall’art. 15, c. 1-bis del D.L. 119/2018.

<sup>56</sup> Cf art. 18, c. 5, D.P.R. 600/1973.

di clienti nell'ambito della sfera istituzionale e/o di quella commerciale oppure che siano fornitori di beni o servizi nei confronti di imprenditori o professionisti e/o nei confronti di consumatori finali.

In premessa va ricordato che l'ente non commerciale deve sempre essere dotato di un codice fiscale e, qualora svolga attività commerciali, anche di una partita IVA. Se l'ente richiede il codice fiscale e, solo in un secondo momento la partita IVA, otterrà due numeri differenti, uno destinato alle attività istituzionali (il codice fiscale) ed uno da utilizzare per le attività commerciali (la partita IVA)<sup>57</sup>; al contrario, se chiede contestualmente partita IVA e codice fiscale, gli sarà attribuito un solo numero, che dovrà utilizzare come codice fiscale per gli acquisti relativi all'attività istituzionale e come partita IVA per le operazioni, attive e passive, afferenti l'attività commerciale.

#### **a) L'ente non commerciale "cliente" di beni e servizi destinati alla sfera istituzionale.**

In questo caso l'ente deve comunicare al fornitore, oltre alla denominazione e alla sede, solo il codice fiscale e non anche la Partita IVA (qualora ne fosse in possesso) e, soprattutto, non deve comunicare l'indirizzo telematico, PEC o il Codice Destinatario (CD) (anche qualora l'avesse perché svolge anche attività commerciali).

Se l'ente ha il codice fiscale uguale alla partita IVA, deve dare indicazioni al proprio fornitore di indicare il numero nel campo "codice fiscale".

A questo proposito è opportuno precisare che alla richiesta dei fornitori (che in queste settimane arrivano numerose) di comunicare loro la PEC o il CD gli enti che hanno solo il codice fiscale devono rispondere di non essere obbligati ad averli, mentre quelli che, invece, hanno anche la Partita IVA, dovranno acquisire uno o entrambi i due canali di indirizzo telematico, ma dovranno fare attenzione a comunicarlo solo ai fornitori dai quali acquistano beni o servizi destinati all'attività commerciale esercitata. Inoltre il fornitore che emetterà la fattura telematica indicando solo il codice fiscale dell'ente, cioè nella veste di consumatore finale, dovrà consegnare una copia, cartacea o inviarla via mail. L'ente il cui codice fiscale è diverso dal numero di partita IVA potrà inoltre scaricare la fattura elettronica nell'area dedicata del sito dell'Agenzia delle entrate. Anche se in quanto consumatore finale non vi è un obbligo a scaricare la fattura, si consiglia di provvedere a questo adempimento. Si ricorda che, come indicato al punto 4.2 per ottenere la consegna delle fatture nell'area personale del sito dell'Agenzia delle entrate occorre farne richiesta.

Se, invece, l'ente ha un codice fiscale uguale alla partita IVA troverà tutte le fatture emesse nei suoi confronti nell'area personale della piattaforma

---

<sup>57</sup> Questa è la situazione più frequente per le parrocchie e gli altri enti ecclesiastici.

Fatture e Corrispettivi (a cui possono accedere solo gli enti titolari di partita IVA).

Se l'ente avrà dato le corrette indicazioni ai propri fornitori (e questi le hanno correttamente eseguite) nelle fatture relative all'attività commerciale sarà valorizzato il campo "partita IVA" e in quelle relative l'attività istituzionale, invece, sarà compilato il campo "codice fiscale".

Si tenga presente che, qualora l'ente abbia provveduto alla registrazione dell'indirizzo telematico preferito, tutte le fatture saranno indirizzate come richiesto e la distinzione attività istituzionali/attività commerciali potrebbe essere più difficoltosa.

**b) L'ente non commerciale "cliente" di beni e servizi destinati alla sfera commerciale.**

In questo caso l'ente dovrà comunicare al fornitore, oltre ai dati anagrafici, la partita IVA e l'indirizzo telematico (PEC o CD).

Se la partita IVA è diversa dal codice fiscale, nell'area personale della piattaforma Fatture e Corrispettivi verranno recapitate solo le fatture inerenti l'attività commerciale e non anche quelle che riceve in quanto consumatore finale<sup>58</sup>, a meno che l'ente non abbia provveduto alla registrazione dell'indirizzo telematico preferito, nel qual caso tutte le fatture verranno consegnate in tale area.

Se, invece, il codice fiscale e la partita IVA coincidono, come visto sopra, l'ente troverà tutte le fatture riguardanti l'attività commerciale nell'area riservata della piattaforma fatture e corrispettivi, unitamente a quelle relative all'attività istituzionale.

In ogni caso, le fatture relative all'attività commerciale dovranno essere registrate nella contabilità separata richiesta delle disposizioni fiscali, mentre quelle relative all'attività non commerciale andranno annotate solo nella contabilità istituzionale. Le fatture relative ai costi promiscui andranno contabilizzate ai fini fiscali e opportunamente rettificare applicando la relativa disciplina.

**c) L'ente non commerciale fornitore di beni e servizi nei confronti di un consumatore finale.**

Quando l'ente non commerciale svolge un'attività commerciale per la quale è prevista l'emissione di una fattura (non quindi quando i corrispettivi vanno certificati con lo scontrino, la ricevuta fiscale o, come accade nelle attività spettacolistiche, con il "titolo di accesso" cioè il biglietto) deve emettere la fattura elettronica e trasmetterla con il Sistema di Interscambio; se il destinatario della fattura è un consumatore finale (ad es. il condominio

---

<sup>58</sup> Queste fatture saranno invece disponibili, previa richiesta, nel "cassetto fiscale".

che prende in affitto una sala per le riunioni) dovrà consegnargli una copia della fattura e avvertirlo della possibilità di scaricare l'originale del documento accedendo all'area riservata sul sito dell'Agenzia delle entrate; dovrà inoltre prestare particolare attenzione ai messaggi che riceverà da parte del Sdl: in caso di notifica di scarto dovrà rimettere la fattura. Dovrà ovviamente inserire la fattura emessa nella propria contabilità fiscale.

**d) *L'ente non commerciale fornitore di beni e servizi nei confronti di un imprenditore/professionista.***

In questo caso l'ente non commerciale, nella compilazione della fattura elettronica dovrà inserire l'indirizzo telematico del destinatario (PEC o CD) e dovrà prestare particolare attenzione ai messaggi che riceverà da parte del Sdl: notifica di scarto, ricevuta di mancata consegna o ricevuta di consegna. Nel primo caso dovrà rimettere la fattura, mentre nel secondo dovrà avvertire il cliente della disponibilità della fattura nella sua area del Portale "Fatture e Corrispettivi".

Ovviamente, come nel caso precedente, la fattura emessa dovrà essere inserita nella propria contabilità fiscale.





## **GRUPPO DI ACQUISTO DIOCESANO (GAD): IL CONTRATTO DI SERVIZIO CON RAPPRESENTANZA**

Il Gruppo di Acquisto Diocesano è nato circa un anno fa, per volontà dell'Arcidiocesi di Milano, con l'unico scopo di offrire un servizio di supporto ai propri enti nella gestione degli acquisti. Le molteplici esigenze di tante parrocchie e, al contempo, le difficoltà economiche emergenti soprattutto in alcuni contesti (pensiamo, ad esempio, al mondo delle scuole parrocchiali), hanno spinto la Diocesi ad offrire un servizio realmente capace di ottimizzare gli acquisti, garantendo al contempo un supporto gestionale che parte dall'analisi dei consumi e si propone di offrire soluzioni commerciali vantaggiose in vari settori merceologici.

La realizzazione del progetto è stata affidata ad una società, la GSA s.r.l., di proprietà diocesana, costituita appositamente per gestire il gruppo di acquisto.

Prima di analizzare l'attività del GAD ed entrare nel merito del contratto di servizio, credo sia opportuno fare una premessa: le singole parrocchie continuano a mantenere la propria autonomia decisionale e possono valutare, di volta in volta, se e a cosa aderire. È dunque il parroco (o il legale rappresentante dell'ente) che decide circa l'acquisto di un bene o di un servizio, dopo aver ascoltato il parere del proprio consiglio affari economici.

Ciò premesso, è di tutta evidenza che presentandosi sul mercato come un "grande cliente" e non come singola entità, aumentano le possibilità di ottenere proposte commerciali economicamente vantaggiose. Si consideri, a tal proposito, che da una verifica fatta dalla stessa GSA s.r.l., qualora tutte le parrocchie della Diocesi di Milano aderissero al GAD, lo stesso diventerebbe, per i fornitori di luce e gas, il più grande cliente presente in Lombardia.

Ad oggi hanno già aderito un considerevole numero di soggetti, fra parrocchie ed altri enti ecclesiastici e la speranza è, ovviamente, che detto numero possa aumentare progressivamente, al fine di guadagnare competitività sul mercato.

Dal punto di vista giuridico, gli uffici di Curia hanno elaborato un modello contrattuale semplice e flessibile che consente alle parrocchie di affidarsi alla GSA s.r.l. per l'analisi delle svariate proposte commerciali, la stipula di nuovi contratti e la contestuale risoluzione di quelli già in essere con altri operatori; al contempo, però, si è lasciata ampia libertà agli utenti, affinché possano recedere dal contratto sottoscritto con la GSA s.r.l. senza particolari penali da sostenere.

Il contratto elaborato è sostanzialmente un appalto di servizi con rappresentanza, sottoscritto dalla Parrocchia e dalla società testé citata, con durata triennale, rinnovabile tacitamente di pari periodo salvo disdetta da inoltrarsi con un semestre di anticipo; è, inoltre, consentito alla parrocchia/utente recedere in qualsiasi momento, senza particolari oneri, salvo il preavviso citato. Il mancato rinnovo o il recesso non fanno comunque venire meno i contratti di fornitura già stipulati con i fornitori, ma obbligano la parrocchia al pagamento delle attività svolte dalla società.

Quanto al corrispettivo dovuto a GSA s.r.l. per il servizio svolto, è pattuita una somma determinata in percentuale sulla base del risparmio conseguito, percentuale che varia in base al settore merceologico di cui si tratta: il corrispettivo, così determinato fra le parti, è onnicomprensivo ed è comunque dovuto alla società qualora l'utente non si attivi per concludere i contratti di fornitura indicati (es. 15% del risparmio conseguito sulle utenze di energia e/o gas). È importante altresì considerare che qualora il risparmio fosse nullo il costo del GAD sarebbe pari a zero, ma i consumi andrebbero a cumularsi con i consumi degli altri enti, aumentando così il potere di acquisto per le gare successive.

Al fine di coprire i costi operativi ed organizzativi, la Società chiede inoltre ai fornitori una *fee seller*, sulla base dei volumi messi in gara (si tenga presente che detta percentuale è totalmente a carico del fornitore e non ricade mai sulla parrocchia aderente al GAD).

L'ente ecclesiastico, che intende aderire alla proposta, deve sottoscrivere il contratto di servizi citato e riconoscere un contributo di partecipazione al progetto, calcolato appunto sul risparmio conseguito.

La parrocchia, oltre a fruire di un risparmio sul prezzo di acquisto del bene o del servizio, viene sollevata da una serie di oneri gestionali (si pensi, ad esempio, all'analisi delle voci di costo indicate nelle fatture, a volte di difficile comprensione anche per occhi attenti, analisi tuttavia necessaria per valutare la bontà di altre offerte commerciali per il medesimo servizio, oppure alla gestione dei rinnovi e delle eventuali disdette, con termini ben precisi da rispettare): la GSA s.r.l. è in grado di monitorare il mercato e, in tempo reale, individuare le migliori offerte, avendo competenze e conoscenze tecniche che ovviamente il singolo ente non possiede.

La GSA s.r.l. non vende beni o servizi, dunque, ma si limita a mettere

in contatto clienti e fornitori, tenendo conto delle esigenze di entrambi e cercando di ottenere la migliore offerta economica per quel determinato bene o servizio.

Il valore aggiunto di questo contratto sta nell'aver previsto l'istituto della rappresentanza in capo alla società, che consente a quest'ultima di firmare in nome e per conto della parrocchia, ovviamente solo dopo che quest'ultima ha manifestato per iscritto il proprio assenso rispetto ad una certa proposta commerciale. Così operando, la società sfrutta il momento e non perde buone occasioni sul mercato, mentre l'utente è davvero sgravato da oneri burocratici e gestionali.

Riportiamo, per maggior chiarezza e completezza, quanto previsto dall'articolo 1 del contratto in esame, inerente appunto l'oggetto contrattuale:

*«L'Utente, come sopra rappresentato, affida alla Società che, a mezzo del suo rappresentante, accetta ed assume,*

*a) l'appalto relativo al servizio di assistenza e di consulenza gestionale, organizzativa, logistica, commerciale e di formazione, nell'ambito della stipula, da parte dell'Utente, di contratti di acquisto dei beni e servizi [...],*

*b) la rappresentanza in ordine alla contrattazione e alla sottoscrizione dei predetti contratti di acquisto di beni e servizi, che verrà eseguita nei termini e con le modalità che saranno specificate attraverso la piattaforma informatica realizzata e gestita da Bravo Solution.»*

Occorre altresì chiarire che le comunicazioni fra la società e l'utente avvengono attraverso un portale, sviluppato e gestito da *Bravo Solution*, leader nel settore: questo portale è senz'altro un efficace strumento di interazione tra utenti, GAD e fornitori, per tutte le attività di *procurement*. Consente di tracciare tutte le operazioni realizzate e di archiviare tutti i dati, con la creazione di uno storico; a partire dal 2019, inoltre, l'ente iscritto al GAD potrà valutare le diverse proposte commerciali e aderire a quelle che riterrà economicamente interessanti.

Ad oggi, le parrocchie vengono contattate personalmente o, più facilmente, via *e-mail*: la GSA s.r.l. sottopone all'attenzione dei parroci una determinata proposta commerciale e, in seguito all'assenso manifestato dall'ente (dunque solo dopo che il Parroco ha deciso di aderire a quell'offerta e lo ha comunicato per iscritto al GAD), la società si attiva per addivenire alla sottoscrizione del contratto in nome e per conto della parrocchia. Si tratta, dunque, di un potere di rappresentanza assolutamente controllato dall'utente.

Quest'ultimo, nel rispetto della normativa privacy, ha delle credenziali di accesso che gli consentono di:

- inviare documenti ed informazioni;
- visualizzare lo stato di avanzamento delle negoziazioni condotte dal GAD;
- consultare i contratti sottoscritti.

Sino ad oggi il GAD si è occupato prioritariamente dei settori gas, luce, ma l'obiettivo è certamente quello di allargare, come in parte è già avvenuto, ad altri settori merceologici altrettanto interessanti per i nostri enti (ristorazione, pulizie, cancelleria).

Dunque: non è un obbligo, ma una bella opportunità, pensata per semplificare la vita alle parrocchie e garantire, laddove possibile, un risparmio. Non dimentichiamoci, inoltre, un altro aspetto di fondamentale importanza: spesso, chi bussava alla porta di una parrocchia per formulare qualche nuova proposta commerciale, non offre tutte le necessarie informazioni, omette dati importanti pur di acquisire un nuovo cliente e soprattutto non conosce assolutamente la natura del soggetto che ha davanti (assimilando, ad esempio, la parrocchia ad una società): questo porta alla sottoscrizione di contratti forse vantaggiosi nel breve periodo, ma spesso blindati nella durata o con pesanti penali in caso di recesso o addirittura inadeguati per la natura dell'ente. Ecco che, anche in questo caso, la presenza di un "tecnico" che affianca la parrocchia è di grande importanza, proprio per evitare di rimanere abbagliati da proposte commerciali apparentemente molto vantaggiose, che poi in realtà celano pesanti condizioni contrattuali.

L'auspicio è davvero un progressivo incremento degli utenti nei prossimi mesi: maggiore sarà il numero dei soggetti interessati e, ovviamente, più efficaci saranno le trattative tese ad ottenere proposte commerciali interessanti.

Si segnala, infine, che alcuni parroci sono stati recentemente contattati da soggetti che si presentano come GSA s.r.l. e dichiarano di operare per conto dell'Arcidiocesi: ciò non corrisponde al vero. La società in esame non manda "venditori" a proporre i propri servizi, ma opera unicamente attraverso il dott. Daniele Ferrari, amministratore della società, e il suo staff. Si raccomanda, pertanto, grande prudenza nell'aderire a proposte di dubbia provenienza: nell'incertezza, meglio prendere tempo e contattare direttamente la GSA s.r.l. o gli uffici di Curia.

---

# TAVOLO SCUOLA

---



## **PROGETTO "PER UNA NUOVA GESTIONE DELLE SCUOLE DELL'INFANZIA"**

Nei mesi scorsi l'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Conferenza Episcopale Lombarda, in collaborazione con la presidenza della FISM Lombardia, ha riflettuto in ordine ai benefici effetti che potrebbe avere l'adozione di forme di "collaborazione strutturata" per le piccole scuole dell'infanzia paritaria che operano nel territorio lombardo.

Questa riflessione si inserisce all'interno del progetto più ampio teso ad offrire ai gestori di queste scuole strumenti e percorsi capaci di rendere più semplice e, nel contempo, efficace l'impegno amministrativo assunto con generosità e passione da un numero sempre grande di laici, consacrati e sacerdoti.

Non è un progetto elaborato a tavolino e, dunque, sempre a rischio di rimanere troppo distante dalla realtà, in quanto ha potuto beneficiare della buona esperienza offerta da alcune scelte lungimiranti assunte negli anni scorsi dalle scuole dell'infanzia della diocesi di Bergamo sotto la guida della Cooperativa ADASM-FISM di Bergamo.

Tuttavia, pur avendo presente la soluzione adottata da alcune di queste scuole, il lavoro di progettazione non ha sviluppato un unico percorso ma ha scelto di costruire diversi modelli (cioè, strumenti giuridico-gestionali) affinché sia possibile trovare la soluzione più capace di valorizzare le circostanze e le tradizioni gestionali dei diversi territori ed enti gestori.

Il documento elaborato dal Gruppo di Studio non presta attenzione solo alle questioni gestionali, organizzative, economiche e finanziarie ma intende essere un'occasione per dar vita ad una revisione a tutto tondo del progetto organizzativo ed educativo adottato da ciascun ente gestore. Per questo motivo l'adozione del progetto di unificazione della gestione presuppone e deve essere accompagnato da una verifica circa l'efficacia ed efficienza dei metodi educativi e della relativa proposta formativa.

## 1. PREMESSA<sup>1</sup>

In Lombardia il sistema educativo-scolastico per i bambini da 0 a 6 anni è caratterizzato da un forte e radicato impegno delle comunità ecclesiali che trova la propria origine negli ultimi decenni del XIX secolo ed è la risposta al bisogno sociale di farsi carico (con la famiglia) della cura e dell'educazione dei bambini. La consapevolezza che questa è l'autentica matrice dell'impegno ecclesiale a favore dei bambini più piccoli non è mai venuta meno, neppure quando lo Stato ha cominciato a disciplinare l'attività di scuola dell'infanzia ed a provvedervi direttamente. Ancora oggi la stessa consapevolezza innerva lo sforzo delle parrocchie e degli enti morali (spesso IPAB depubblicizzate) sorti all'ombra del campanile per trovare nuove modalità operative.

Nell'anno scolastico 2017/18 le scuole dell'infanzia paritarie operanti in Lombardia ed associate alla FISM erano 1.418, con 4.659 sezioni e 108.620 bambini iscritti dai 3 ai 6 anni (di cui 1.885 sono bambini con disabilità certificata).

Anche oggi al centro vi è l'attenzione delle comunità cristiane per la famiglia e le sue necessità che viene sostenuta ed accompagnata nella sua dedizione a favore dell'educazione dei bambini.

Pertanto, l'organizzazione e la gestione di una "scuola dell'infanzia" non è mai il fine dell'azione ecclesiale ma solo una modalità storica, seppur assai significativa, della sua attenzione alla vita delle persone.

In Lombardia questo impegno coinvolge un numero significativo di parrocchie e di enti morali strettamente collegati alla realtà ecclesiale (oltre 1450 scuole dell'infanzia), che garantiscono anche quasi 300 Sezioni Primavera (per i bambini da 24 a 36 mesi) e oltre 300 servizi per l'infanzia (nidi e micro-nidi)<sup>2</sup>.

Nel tempo questo impegno ha assunto una forma sempre più organizzata e, a partire dal 1960, anche fortemente disciplinata dalla normativa statale e regionale. Questa nuova stagione dell'impegno ecclesiale in ambito scolastico è, però, rimasta pressoché sconosciuta a molti fedeli a motivo

---

<sup>1</sup> Questo documento raccoglie le riflessioni elaborate dal "Gruppo di studio per la scuola dell'infanzia" promosso dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Conferenza Episcopale Lombarda, in collaborazione con FISM Regione Lombardia.

<sup>2</sup> Per avere una prospettiva più completa è necessario considerare che su 1.500 comuni lombardi in poco più di 500 è presente solo una scuola dell'infanzia paritaria, in poco meno di 500 comuni è presente solo una scuola dell'infanzia statale, in circa 350 comuni sono presenti entrambe le scuole e in oltre 200 comuni non sono presenti servizi per l'infanzia.



del fatto che fino agli anni '90 (i) la conduzione quotidiana e strategica dei nostri asili era affidata a gruppi di religiose e (ii) le esigenze economiche – quotidiane e straordinarie – erano sostenute dalle oblazioni della gente (e, talvolta, anche di grandi benefattori).

La diminuzione delle comunità religiose presenti nelle nostre parrocchie, la crescita del personale laico, la contrazione dei contributi pubblici, l'espansione dei costi ed i nuovi adempimenti gestionali e fiscali hanno causato, non senza alcune resistenze, una nuova presa di coscienza da parte delle comunità parrocchiali (in *primis* il Consiglio per gli Affari Economici ed il Consiglio Pastorale) circa l'urgenza di ri-prendersi cura della scuola dell'infanzia<sup>3</sup> per continuare a prendersi cura dei bambini.

Negli ultimi trent'anni l'orizzonte sul quale si disegna la vita quotidiana dei nostri asili è, dunque, fortemente mutato; tuttavia è ragionevole immaginare che anche nei prossimi anni le scuole dell'infanzia saranno caratterizzate da alcuni elementi; in particolare di tratterà ancora di un'attività che:

- a) per la Chiesa rimane educativa,
- b) assume le forme giuridiche (per i bambini da 0 a 3 anni) di un servizio educativo e sociale e (per i bambini da 4 a 6 anni) della scuola paritaria ai sensi della legge n. 62/2000,
- c) si configura come un'attività economica senza scopo di lucro.

La forma dell'impegno educativo assicurato dalle comunità cristiane è caratterizzata anche da quattro fattori decisivi che chiedono di essere custoditi e sviluppati anche all'interno di un progetto di ristrutturazione:

- 1) la capillare diffusione sul territorio delle scuole dell'infanzia, per assicurare la prossimità "fisica" (e affettiva) dall'ente gestore con le comunità cristiane e le famiglie, comprese quelle di culture e religioni diverse,
- 2) la presenza significativa di collaboratori gratuiti che, in modo saltuario o costante, assicurano alcuni servizi ausiliari a quelli scolastici (in particolare: la direzione amministrativa ed i servizi di segreteria, la conservazione degli immobili, la custodia e la promozione dell'interesse del territorio per la propria scuola dell'infanzia),
- 3) la proprietà degli immobili utilizzati per le attività educativo-scolastiche,
- 4) il sostegno finanziario assicurato dalle parrocchie per le proprie scuole qualora l'attività scolastica si riveli incapace di provvedere autonomamente al proprio fabbisogno finanziario<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La titolarità di tale attività può essere della parrocchia oppure di un ente morale di natura civile; il legame ecclesiale che caratterizza molti di questi enti morali è attestato dal coinvolgimento – per statuto – del parroco nel consiglio di amministrativo o addirittura quale presidente di diritto.

<sup>4</sup> È un aspetto della gestione assai delicato in quanto il supporto finanziario deve essere "sostenibile" per le parrocchie e, soprattutto, frutto di una oculata e raziona-

## 2. IL PRESENTE

Nell'ultimo decennio, anche in corrispondenza della crisi economico-sociale che ha attraversato l'Italia, le nostre attività scolastiche non hanno potuto evitare di misurarsi con circostanze avverse – esterne ed interne – che in alcuni casi hanno condotto anche alla chiusura di qualche scuola<sup>5</sup>; principalmente:

- a) il costante venir meno delle suore che per oltre un secolo sono state la colonna portante delle scuole parrocchiali,
- b) la riduzione del numero degli iscritti anche a motivo del costo della scuola paritaria che rimane per gran parte a carico delle famiglie<sup>6</sup>,
- c) la cura degli adempimenti amministrativi quotidiani sempre più gravosi, sia in ordine al tempo richiesto, sia per le conoscenze tecniche necessarie,
- d) le dimensioni ridotte di moltissime scuole (caratteristica fisiologica delle scuole che, fino agli anni '80, si sono moltiplicate per essere vicine alle famiglie<sup>7</sup>) che subiscono in modo maggiore l'incidenza dei costi fissi e non riescono a beneficiare del sistema dell'economia di scala (non solo negli acquisti, ma soprattutto nella gestione del personale),
- e) l'assottigliamento della platea delle persone competenti, appassionate e disponibili ad assumere ruoli direttivi (gratuiti), sia negli enti morali (membri dei consigli di amministrazione), sia nelle scuole parrocchiali.

## 3. GLI ELEMENTI PER ELABORARE UNA RISPOSTA (IL PROGETTO) NON VELLEITARIA

Per irrobustire l'attività educativa delle nostre parrocchie (e degli enti morali titolari di scuole dell'infanzia di ispirazione cristiana) rivolta ai bambini da 0 a 6 anni è necessario adottare una serie di interventi che, come le pietre

---

le progettazione economica.

<sup>5</sup> Negli ultimi 5 anni scolastici sono state chiuse in Lombardia 32 scuole e 307 sezioni.

<sup>6</sup> Anche la stabile denatalità ha inciso sul ridursi del numero degli iscritti alle scuole paritarie, soprattutto in quei distretti ove è presente la scuola statale o comunale (che può essere considerata pressoché gratuita). Nei prossimi anni sarà necessario prestare attenzione alla pianificazione dei servizi all'infanzia 0 – 6 anni per evitare che l'assenza delle nostre scuole ai tavoli promossi dagli enti locali sia la causa della loro ulteriore marginalizzazione.

<sup>7</sup> I dati più recenti delle dimensioni delle scuole dell'infanzia presenti in Lombardia sono i seguenti: 192 scuole con 1 sezione; 313 scuole con 2 sezioni; 359 scuole con 3 sezioni; 250 scuole con 4 sezioni; 168 scuole con 5 sezioni; 75 scuole con 6 sezioni; 32 scuole con 7 sezioni; 8 scuole con 16 sezioni 9 scuole con 8 sezioni; 10 scuole con 10 sezioni.

scolpite destinate alla costruzione di un arco, sono tutti essenziali.

In altri termini, occorre elaborare modelli diversificati di intervento capaci di agire su ciascuno degli elementi che caratterizzano e definiscono la tradizione delle nostre scuole dell'infanzia.

Gli elementi sono molteplici, ma uno è fondamentale: l'educazione della persona del bambino (e, mediamente, della sua famiglia), rappresenta il punto di forza nella storia degli asili parrocchiali e degli enti morali (di ispirazione cristiana).

Il fatto che nel secolo scorso gli asili parrocchiali e di ispirazione cristiana sono stati capaci di suscitare tanta fiducia da parte delle famiglie (al punto che intere generazioni di bambini hanno frequentato le scuole parrocchiali, indipendentemente dalle scelte etiche/religiose/politiche dei loro genitori) non si spiega solo per il ritardo dello Stato nell'istituire la "scuola materna statale" (1968), ma, anzitutto, per la presenza di una proposta educativa forse molto semplice e tradizionale ma evidente (anche nei segni esteriori) e consona al sentire della società italiana. Ebbene, se questo è il tempo per elaborare nuovi e diversi modelli di gestione, è anche il tempo, per le comunità cristiane, di tornare a riflettere sull'identità della propria scuola dell'infanzia e di verificare i contenuti del Progetto Educativo (prima di concentrarsi sul Piano Triennale dell'Offerta Formativa, che può essere solo la "declinazione" del Progetto Educativo)<sup>8</sup>.

Questo impegno di carattere educativo non può che muoversi in parallelo rispetto allo studio delle questioni organizzative e gestionali e alla loro sperimentazione, in quanto la capacità della scuola di attrarre le famiglie e l'affetto della comunità non può essere garantita solo dalla revisione del progetto gestionale.

Oltre alla necessità di rifondare la capacità di adottare ed esprimere il Progetto Educativo, le nostre scuole devono prendere consapevolezza di alcuni tratti valoriali al fine di custodirli e renderli ancor più efficaci:

- 1) la vicinanza "fisica" alle famiglie e l'affetto – ancora vivo – assicurato dalla comunità del territorio,
- 2) l'integrazione tra le collaborazioni retribuite e le collaborazioni gratuite,
- 3) la distinzione (nella collaborazione) tra i ruoli educativi e quelli gestionali (dove i primi sono pressoché tutti retribuiti, mentre i secondi sono affidati spesso a collaboratori gratuiti),
- 4) la distinzione, nel rispetto reciproco, tra i ruoli che agiscono quotidianamente e quelli direttivi.

---

<sup>8</sup> A questo proposito merita di essere segnalato lo strumento informatico predisposto dalla FISM Lombardia (e presentato nei mesi scorsi alla Conferenza Episcopale Lombarda) per aiutare gli enti gestori a rileggere e rielaborare il Progetto Educativo.

Va inoltre accresciuta la consapevolezza della necessità di una programmazione economico-finanziaria, sia per l'attività scolastica annuale, sia per gli interventi destinati alla conservazione degli immobili di proprietà.

Altre caratteristiche, invece, possono/devono essere modificate o anche superate:

- 1) la coincidenza tra la singola attività scolastica (identificata dal codice meccanografico ministeriale) e il soggetto gestore,
- 2) la scarsa presenza di servizi di prima infanzia (asili nido e sezioni primavera<sup>9</sup>) e la presenza diffusa (ma, talvolta, insostenibile) di scuole dell'infanzia,
- 3) la gratuità della funzione di responsabile amministrativo,
- 4) l'affidamento del servizio contabilità e paghe ad operatori non specializzati in riferimento all'attività scolastica (soprattutto in ordine alla loro partecipazione alla programmazione economico/finanziaria a breve e medio termine).

Da ultimo, i nuovi modelli gestionali devono modularsi prestando attenzione ai diversi contesti socio-economici ed ecclesiali<sup>10</sup> nei quali sono presenti le nostre scuole<sup>11</sup>:

- 1) le grandi città dove sono presenti altri gestori di scuole paritarie e dotate di un sistema di trasporto pubblico che può allargare il bacino di utenza di ciascuna scuola,
- 2) le piccole città dove operano altri gestori di scuole paritarie/statali/comunali ma non dotate di un capillare sistema di trasporto pubblico,
- 3) i paesi, dove vi sono scuole paritarie assieme a scuole statali e/o comunali,
- 4) i paesi, dove vi è solo una o più scuole paritarie (e sono assenti le scuole dell'infanzia statali),
- 5) i (grandi) territori caratterizzati dalla presenza di comunità medio-piccole (per es. le valli).

---

<sup>9</sup> I servizi di prima infanzia gestiti dagli enti aderenti alla FISM Lombardia sono 570, così suddivisi: 300 sezioni primavera, 205 nidi, 45 micronidi, 20 centri prima infanzia che accolgono complessivamente circa 9.000 bambini.

<sup>10</sup> Il riferimento è alle collaborazioni tra parrocchie che le diocesi lombarde hanno istituzionalizzato con modalità diverse: vicariati, unità pastorali, comunità pastorali ... Queste realtà sono capaci di generare nuove buone risorse non solo ecclesiali ma anche organizzative e gestionali.

<sup>11</sup> Sarebbe opportuno che la progettazione dei nuovi modelli gestionali delle scuole dell'infanzia paritaria possa avere punti di contatto anche con gli istituti di vita consacrata anche se solo raramente tali istituti gestiscono solo scuole dell'infanzia.

#### 4. I NUOVI MODELLI DI GESTIONE E LA LORO CHIAVE DI VOLTA

La sperimentazione sviluppata nella diocesi di Bergamo, in stretta collaborazione con FISM Bergamo, evidenzia con chiarezza il fulcro attorno al quale può (deve) ruotare-reggersi l'intero Progetto: la gestione "unitaria" di un gruppo di scuole collocate su un territorio contenuto.

I modelli capaci di declinare il Progetto possono essere molteplici, ma è necessario che ciascuno abbia al centro la questione della riconfigurazione dell'ente gestore e la ridefinizione delle funzioni apicali (direzione didattica ed amministrativa) affinché si possa ottenere una gestione unitaria di una pluralità di scuole dell'infanzia. Per questo si esclude la sufficienza e l'efficacia di un progetto che si limiti a ristrutturare l'ente gestore senza, però, giungere ad aggregare più scuole dell'infanzia (laddove tale opzione sia realisticamente possibile).

In sintesi, sono tre gli elementi portanti del presente Progetto "Per una nuova gestione delle scuole dell'infanzia":

- 1) la volontà di gestire unitariamente un gruppo di scuole,
- 2) un chiaro Progetto Educativo per l'identità di ciascuna scuola coinvolta,
- 3) un nuovo modello organizzativo che coinvolge l'ente gestore o le funzioni apicali.

Prima di procedere nell'illustrazione del presente Progetto è necessario precisare il contenuto sostanziale di alcune espressioni:

- 1) la "gestione unitaria" non implica necessariamente l'unificazione delle scuole e la fusione delle relative aziende; chiede, invece, che vi sia comunque un'effettiva ed efficace direzione unitaria delle diverse scuole, anche se ognuna conserva la propria individualità,
- 2) le "funzioni apicali" sono quelle della coordinatrice didattica e del responsabile amministrativo,
- 3) la "ristrutturazione dell'ente gestore" può essere realizzata con due diverse modalità<sup>12</sup>:
  - a) costruendo una rete tra i gestori che permette a ciascuno di mantenere l'amministrazione della propria scuola, oppure
  - b) affidando ad un solo soggetto giuridico (se del caso anche nuovo) la funzione di ente gestore.

Il processo di innovazione gestionale deve, anche, prestare attenzione al profilo "temporale" e a quello "personale". È ancora l'esperienza acquisita in altri progetti che raccomanda: (i) di scadenzare con attenzione gli interventi innovatori affinché non siano ostacolo l'uno all'altro e (ii) di evitare

---

<sup>12</sup> Queste due modalità per quanto simili non possono essere considerate equivalenti. La seconda è più radicale, e proprio per questo motivo consente di adottare interventi che la prima sopporta con difficoltà e, probabilmente, in modo non stabile.

di non accordare il giusto rilievo alle relazioni personali, elemento che può influenzare negativamente il dipanarsi del Progetto.

Infatti, la successione poco ordinata degli interventi va evitata perché ciascuna scuola ha una configurazione singolare e le modalità amministrative non sono semplici sovrastrutture che possono essere mutate con un colpo di penna; inoltre l'azione e la collaborazione delle persone coinvolte (docenti e amministrativi, retribuiti o gratuiti, laici o consacrati) incide in modo significativo sull'efficacia dei migliori modelli organizzativi.

Tuttavia, la necessaria e prudente attenzione alla scansione temporale degli interventi innovatori e alle relazioni personali non deve condurre ad una eccessiva lentezza del rinnovamento o, addirittura, alla sua paralisi a causa del diritto di veto rivendicato da qualcuno.

La prudenza si esprime anche attraverso la gradualità ma, sempre, a partire da un progetto che già da subito è capace di indicare la meta verso cui progressivamente si tende. In altri termini, sarebbe inefficace un intervento di ristrutturazione che si limitasse a progettare il primo passo, rinunciando a delineare l'intero cammino (pur con la disponibilità di ricalibrare i passi successivi in base alla risposta che si acquisirà). Gradualità degli interventi ma nella chiarezza dell'intero percorso!

Per quanto riguarda l'ente gestore, il modello offre tre diverse soluzioni:

- 1) la *costituzione di un "contratto di rete" forte*, che permette di conservare in capo a ciascun ente gestore la responsabilità diretta della propria attività scolastica, pur garantendo un certo buon impatto alle economie di scala che potranno essere adottate (anche, almeno in parte, sul personale dipendente);
- 2) *l'affidamento delle scuole ad uno dei soggetti che già gestisce una scuola* mediante un contratto di comodato/affitto/cessione d'azienda<sup>13</sup>;
- 3) *l'affidamento delle scuole ad un nuovo ente gestore (diverso dagli attuali)* che può assumere la forma dell'associazione tra gli attuali enti gestori<sup>14</sup>, della fondazione, della società (impresa sociale).

Al fine di evitare fraintendimenti è opportuno precisare che unificare la gestione non implica che tutte le scuole debbano essere identiche; infatti, ciascuna di queste soluzioni permette ai singoli plessi scolastici di mantene-

---

<sup>13</sup> Il comodato/affitto d'azienda permette, rispetto alla cessione dell'azienda (onerosa o gratuita), di fare passi intermedi verso la meta finale. Inoltre, trattandosi solo dell'azienda scolastica, la proprietà degli immobili rimane in capo agli attuali soggetti proprietari (sarà, pertanto, necessario studiare la forma del passaggio della detenzione/possesso e dei relativi oneri di manutenzione).

<sup>14</sup> In questo caso la direzione unitaria è affidata al consiglio direttivo costituito dai consiglieri indicati dagli originari enti gestori.

re alcune caratteristiche proprie (soprattutto quelle educative).

Inoltre, ognuna delle ipotesi consente di non cancellare i tratti valoriali caratteristici presenti nelle nostre scuole e sopra ricordati:

1) La vicinanza "fisica" alle famiglie e l'affetto assicurato dalla comunità del territorio.	Le scuole da inserire nel progetto di gestione unitaria non possono essere eccessivamente distanti.
2) L'integrazione tra le collaborazioni retribuite e le collaborazioni gratuite.	Il nuovo ente gestore, oppure il contratto di rete, non impedisce la presenza di collaboratori gratuiti anche per funzioni apicali.
3) La distinzione (nella collaborazione) tra i ruoli educativi e quelli gestionali (dove i primi sono pressoché tutti retribuiti, mentre i secondi sono affidati a collaboratori gratuiti).	Il nuovo ente gestore, oppure il contratto di rete, permette una miglior identificazione dei ruoli anche grazie al fatto che cresce il volume complessivo dell'attività scolastica; inoltre grazie alle maggiori dimensioni dell'attività gestita i ruoli dirigenziali potranno essere retribuiti e per essi potranno essere selezionati candidati con una miglior competenza e professionalità (caratteristiche ormai necessarie per assicurare la buona gestione).
4) La distinzione, nel rispetto reciproco, tra i ruoli che agiscono quotidianamente e quelli direttivi.	Il nuovo ente gestore, oppure il contratto di rete, permette di riservare effettivamente all'organo amministrativo solo le funzioni di direzione strategica, in quanto affida la direzione quotidiana alle figure apicali.

Quanto alla necessità sopra ricordata che vi sia una programmazione economico-finanziaria per l'attività scolastica annuale e per gli interventi destinati alla conservazione degli immobili di proprietà, va considerato che il maggior volume (*in primis* economico e finanziario) delle attività scolastiche permette di investire nella gestione e negli strumenti operativi adeguati, nonché di coinvolgere i professionisti più competenti senza dover sostenere costi marginali esagerati; inoltre l'adozione di strumenti di programmazione e di controllo di gestione consente di evitare l'impatto devastante di eventi economici (finanziari) significativi ed improvvisi.

Le tre soluzioni sopra indicate rendono possibile anche di interloquire con un'unica voce con le istituzioni pubbliche locali, superando la molteplicità di attori che non raramente si è rivelata assai limitante per uno sviluppo virtuoso dell'offerta formativa-educativa dalle scuole parrocchiali e di ispirazione cristiana presenti su un territorio omogeneo.

## 5. GLI STRUMENTI

La grande diffusione delle scuole dell'infanzia – cattoliche e di ispirazione cristiana – paritarie presenti in Lombardia raccomanda di intervenire in modo graduale al fine di poter realmente accompagnare ciascun percorso di ristrutturazione.

È infatti necessario che ogni progetto di ristrutturazione sia "accompagnato" da una équipe di consulenti di provata competenza.

Inoltre, è necessario che si operi in équipe in quanto occorre assicurare che il modello concretamente proposto sia validato in riferimento agli ambiti:

- ecclesiale e pastorale (il Progetto Educativo e l'identità delle scuole),
- economico-finanziario (la sostenibilità del modello di gestione),
- organizzativo (elaborazione del budget e attivazione del controllo di gestione),
- giuridico,
- lavoristico.

L'équipe di professionisti non opera gratuitamente e, dunque, occorre che siano reperite le risorse per il finanziamento dell'intervento (del tutto diverso dal finanziamento che riguarda l'attività scolastica).

A tal proposito si ritiene opportuno che questo Progetto partecipi ai bandi promossi dai soggetti che sostengono le attività di interesse generale individuate dalla Riforma del Terzo Settore, al fine di remunerare il lavoro delle équipe e finanziare la fase propedeutica di studio centralizzata (realizzata dal Gruppo di studio per la scuola dell'infanzia).

## 6. I TEMPI

Le fasi temporali dell'azione di ristrutturazione potrebbero essere quattro.

- a) La *fase locale* guidata dalla prospettiva pastorale; essa è finalizzata a identificare il gruppo di scuole che potrebbe essere coinvolto nel cammino di ristrutturazione e a verificare la sostenibilità dell'attività educativo-scolastica in un tempo medio-lungo.
- b) La *fase del dialogo tra gli enti gestori delle scuole e l'équipe*, che a partire dalle loro richieste svilupperà uno o più modelli di ristrutturazione; questo è anche il tempo per una serie di incontri pastorali-tecnici con i principali soggetti coinvolti nell'attività scolastica locale (insegnanti, comunità cristiana, collaboratori gratuiti, uffici di Curia, Fism).



- c) La *fase del cammino*, guidata dall'équipe, che richiederà almeno un biennio: il primo anno per compiere i primi passi verso una gestione unitaria e preparare il nuovo ente gestore (o il contratto di rete), il secondo anno per adottare le soluzioni progettate.
- d) La *fase della formazione continua* dei "formatori" provinciali/diocesani.

## 7. I SOGGETTI

È necessario che ciascuna scuola identifichi alcuni collaboratori che provvederanno – in loco – alla realizzazione delle diverse azioni/fasi del Progetto elaborato dall'équipe.

A livello centrale opera l'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale, che ha promosso con la Fism Lombardia il Gruppo di studio per la scuola dell'Infanzia<sup>15</sup>, e assicura la regia complessiva del Progetto "*Per una nuova gestione delle scuole dell'infanzia*", sviluppando tutte le riflessioni necessarie al fine consegnare alle équipe i diversi elementi costitutivi di ciascun Progetto.

La costituzione delle diverse équipe sarà resa possibile anche grazie al supporto assicurato dalla Cooperativa Adasm di Bergamo e dalla Fondazione Lombarda Servire la Famiglia di Milano attraverso i loro collaboratori di provata esperienza.

Milano, 26 luglio 2018

Dott. Don Lorenzo Simonelli  
Responsabile OGLR

---

<sup>15</sup> I primi risultati elaborati da questo Gruppo di studio, ed i relativi strumenti operativi, sono pubblicati alla pagina web [www.chiesadimilano.it/osservatorigiuridico-legislativoregionale/news/scuole-per-linfanzia-un-aiuto-per-la-gestione-353.html](http://www.chiesadimilano.it/osservatorigiuridico-legislativoregionale/news/scuole-per-linfanzia-un-aiuto-per-la-gestione-353.html).



---

# CONTRIBUTI

---



## **IL CONSORZIO: UN'INTERESSANTE POSSIBILITÀ ANCHE PER GLI ENTI ECCLESIASTICI**

“Fare il bene assieme” è una luce che sempre più illumina il cammino di molti amministratori delle opere ecclesiali, siano esse gestite dagli enti ecclesiastici o da enti civili, e anche il diritto aiuta a farla crescere.

Tra le possibili soluzioni vi è anche il “consorzio” costituito da enti che offrono servizi attraverso un’organizzazione di vera e propria impresa (ancorchè senza scopo di lucro soggettivo).

Si tratta di una soluzione che merita di essere riscoperta in quanto abbina alla leggerezza dello strumento giuridico interessanti opportunità anche di natura fiscale.

Si può parlare di uno strumento “leggero” in quanto consente agli enti che vi partecipano di mantenere la propria struttura giuridica e di continuare a gestire direttamente le proprie attività; in altre parole non esige un accentramento delle opere in un unico soggetto.

Tra le più interessanti efficienze offerte dallo strumento consortile vi è anche l’esenzione IVA per i servizi resi dai soci a favore dei soci. Questa opportunità si rivela essere particolarmente interessante quando i servizi offerti dagli enti che partecipano al consorzio (per es. la scuola) sono in regime di esenzione IVA in quanto consente di non dover sopportare come puro costo l’IVA (indetraibile) dovuta sugli acquisti dei servizi (per es. i servizi di pulizia).

Il contributo che segue – elaborato dai dottori Orlandi e Garavaglia – intende offrire un quadro iniziale, essenziale e sistematico, dell’accordo consortile disciplinato dall’articolo 2602 codice civile e delle condizioni e dei requisiti che permettono di rendere ai soci servizi in esenzione IVA.



## ESENZIONE IVA PER LE PRESTAZIONI DEI CONSORZI AI PROPRI SOCI

### 1. IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO E ITALIANO

I soggetti che esercitano in modo esclusivo o prevalente operazioni esenti non possono detrarre l'IVA assolta per l'acquisto di beni e servizi utili all'attività esercitata. Le operazioni esenti infatti interrompono il processo di traslazione in avanti che consente di trasferire, tramite il meccanismo della detrazione dell'imposta, il passaggio dell'imposta dai produttori ai consumatori.

Per attenuare tale meccanismo, la normativa consente di unirsi in un consorzio al quale affidarsi per la produzione e l'acquisto di servizi loro necessari e abituali. Il consorzio, a determinate condizioni, fattura le prestazioni effettuate in favore dei soci in esenzione di IVA eliminando, di conseguenza, gli effetti negativi derivanti dall'indetraibilità dell'IVA. Tale facoltà è prevista dalla normativa comunitaria e, a seguire, da quella nazionale.

Al fine di rendere neutrale, agli effetti dell'IVA, il ricorso all'*outsourcing* da parte di soggetti che svolgono attività esenti, l'articolo 132, paragrafo 1, lettera f), della Direttiva n. 2006/112/CE, consente agli Stati membri di prevedere l'esenzione per «*le prestazioni di servizi effettuate da associazioni autonome di persone che esercitano un'attività esente o per la quale non hanno la qualità di soggetti passivi, al fine di rendere ai loro membri i servizi direttamente necessari all'esercizio di tale attività, quando tali associazioni si limitano ad esigere dai loro membri l'esatto rimborso della parte delle spese comuni loro spettante, a condizione che questa esenzione non possa provocare distorsioni della concorrenza*».

Le strutture associative a cui si riferisce la norma comunitaria sono, quindi, quelle composte, in linea di principio, da consociati che esercitano attività esente ai fini IVA, ai quali è normalmente rivolta l'attività del consorzio.

All'interno dell'ordinamento italiano, in attuazione dei suddetti principi europei, il comma 2, articolo 10, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, prevede l'esenzione da IVA per «*le prestazioni di servizi effettuate nei confronti*

*di consorziati o soci da consorzi, ivi comprese le società consortili e le società cooperative con funzioni consortili, costituiti tra soggetti per i quali, nel triennio solare precedente, la percentuale di detrazione di cui all'art. 19-bis, anche per effetto dell'opzione di cui all'articolo 36-bis, sia stata non superiore al 10 per cento, sempre che i corrispettivi dovuti dai consorziati o soci per tali prestazioni non superino i costi imputabili alle prestazioni stesse».*

Dal dato normativo si rileva che devono sussistere e devono essere rispettate alcune condizioni perché le operazioni effettuate ai soci possano essere fatturate in esenzione d'imposta; in caso contrario saranno imponibili ad IVA con aliquota ordinaria del 22%.

## 2. I CONSORZI

L'articolo 2602 del codice civile definisce i consorzi come i contratti con i quali «più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese». La definizione prevista dal legislatore è idonea a comprendere due distinti fenomeni:

- *Consorzi anticoncorrenziali.* Il consorzio viene costituito al fine prevalente o esclusivo di disciplinare, limitandola, la reciproca concorrenza sul mercato fra imprenditori che svolgono la stessa attività o attività simili. In tal caso il consorzio si presenta come un patto limitativo della concorrenza.
- *Consorzi di coordinamento.* Più imprenditori decidono di dar vita a un consorzio per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese. In queste ipotesi il consorzio diventa uno strumento di cooperazione tra aziende finalizzato alla riduzione dei costi di gestione delle singole imprese consorziate.

Nel quadro generale dell'istituto, il legislatore attribuisce notevole importanza anche al concreto modo di operare del consorzio.

L'organizzazione comune può infatti avere una funzione puramente interna, limitata alla regolamentazione dei rapporti fra i consorziati, all'accertamento degli obblighi assunti e alla risoluzione degli eventuali conflitti, ma può anche avere una funzione esterna e cioè inserirsi come intermediario nei rapporti tra consorziati e terzi. Sulla base di questa diversa funzione il legislatore distingue consorzi con attività esterna e con attività meramente interna.

Volendo dare un inquadramento sistematico, i consorzi si possono definire come rapporti associativi (non societari) appartenenti alle categorie delle "mutue", le quali si caratterizzano per l'attribuzione agli associati di vantaggi realizzati direttamente nelle loro economie individuali tramite l'uso



dell'organizzazione comune. I contratti di consorzio possono essere anche classificabili tra i cosiddetti contratti con comunione di scopo e considerati con prestazioni corrispettive, dato che la partecipazione è concessa al socio in cambio dell'assunzione di certi vincoli e obblighi che condizionano la sua partecipazione al gruppo stesso, in quanto rappresentano l'esplicazione degli scopi per i quali il consorzio è stato costituito.

Dalla nozione di consorzio contenuta nell'articolo 2602 codice civile è inoltre possibile inquadrare il contratto fra quelli che la dottrina e la giurisprudenza definiscono "organizzazione", volendo con tale termine mettere in evidenza che esso non è fine a sé stesso ma è disposto al servizio di altri rapporti o soggetti per potenziarli e renderli più funzionali; tale contratto presenta quindi carattere strumentale e accessorio, in quanto presuppone altre organizzazioni imprenditoriali, alle quali servire e in funzione delle quali è costituito.

## 2.1 Contenuto e forma del contratto consortile

L'articolo 2603 del codice civile disciplina la costituzione del consorzio sia sotto il profilo del contenuto che della forma. Il contratto di consorzio deve contenere:

- a) l'oggetto del consorzio: deve essere indicata l'attività del consorzio, precisando se si tratta di un'attività interna o se a questa si aggiunge un'attività esterna;
- b) la sede dell'ufficio eventualmente costituito;
- c) gli obblighi assunti e i contributi dovuti dai consorziati;
- d) le attribuzioni e i poteri degli organi consortili anche in ordine alla rappresentanza in giudizio;
- e) le condizioni di ammissione di nuovi consorziati: il contratto di consorzio è un contratto aperto che consente la partecipazione di nuovi consorziati;
- f) i casi di recesso ed esclusione;
- g) le sanzioni per l'inadempimento degli obblighi dei consorziati.

## 2.2 Consorzi con attività interna e consorzi con attività esterna

I consorzi si diversificano in consorzi con attività esterna e consorzi con attività interna, a seconda che la loro organizzazione sia rivolta o meno verso l'esterno.

L'organizzazione consortile può infatti avere una funzione puramente interna, riguardante cioè unicamente i rapporti tra i consorziati, stabilendo le direttive che questi devono seguire nell'esercizio dell'attività, controllando l'osservanza delle stesse, applicando le sanzioni eventualmente previste in contratto, ma può anche avere una funzione esterna cioè inserirsi nello svolgimento

delle attività tra consorziati e terzi. Quest'ultima peculiarità ha indotto il legislatore a prevedere per questi consorzi una disciplina speciale che va ad integrare quella generale contenuta negli articoli 2602-2611 codice civile.

In particolare, l'articolo 2612, comma 1, stabilisce che si è in presenza di un consorzio con attività esterna, quando «*il contratto prevede l'istituzione di un ufficio destinato a svolgere un'attività con i terzi*». Naturalmente non può essere considerato sufficiente a configurare un consorzio di questo tipo la previsione statutaria di un'attività esterna qualsiasi, ma è necessario che sia riservato all'ufficio esterno il compimento di uno o più momenti del processo produttivo delle imprese consorziate o comunque l'esercizio di un'attività inerente al ciclo economico di tali imprese.

È altresì prevista la sottoposizione a un sistema di pubblicità legale che si attua mediante il deposito e l'iscrizione nel registro delle imprese di un estratto del contratto, il quale deve contenere la denominazione e l'oggetto del consorzio, la sede dell'ufficio, il cognome e il nome o denominazione dei consorziati, la durata, le persone a cui vengono attribuite la presidenza, la direzione e la rappresentanza, nonché i rispettivi poteri, il modo di formazione del fondo consortile e le norme relative alla liquidazione. Tale deposito deve essere effettuato, a cura degli amministratori, entro 30 giorni dalla stipulazione del contratto.

In aggiunta, la legge attribuisce espressamente alle persone che hanno la rappresentanza o la direzione del consorzio, la rappresentanza giudiziale passiva comunque sia regolato il potere di rappresentanza nel campo dei rapporti sostanziali o anche il potere di rappresentanza giudiziale attiva (art. 2613).

Infine, il legislatore prevede la creazione di un fondo comune (fondo consortile) destinato alla realizzazione degli scopi del consorzio e a garantire i creditori del consorzio medesimo, formato dai contributi dei consorziati ed eventualmente dai beni nei quali essi sono stati investiti. Il fondo non può essere sottratto alla sua specifica destinazione fin quando dura il consorzio.

In sintesi, possiamo affermare che nel consorzio con attività esterna:

- il numero minimo di soci è 2;
- può operare anche verso non soci;
- è dotato di partita Iva e di autonomia patrimoniale;
- la quota sociale minima è di 25,82 euro;
- per le obbligazioni contratte dal Consorzio per conto di uno o più consorziati, risponde sia il Consorzio che il consorziato interessato.

I vantaggi sono l'assenza di controlli esterni tipici delle società consortili cooperative, non viene previsto un capitale sociale minimo per la costituzione come nelle società consortili e il bilancio d'esercizio non va iscritto al Registro Imprese.

Gli svantaggi possono essere riassumibili nel non essere dotato di personalità giuridica, nell'esistenza della responsabilità solidale tra consorzio e socio per conto del quale il consorzio contrae obbligazioni, nell'entrata ed uscita dei soci che devono essere iscritte al Registro Imprese previo pagamento dell'Imposta di Registro.

### **2.3 SOCIETÀ COOPERATIVA CONSORTILE (ART. 2615-TER COD. CIV.)**

Un'altra ulteriore forma che può prendere il consorzio è quella della società cooperativa consortile. In questo caso il numero minimo di soci: è 3 se sono tutte imprese individuali; mentre è 9 se sono presenti anche imprese non individuali. La società cooperativa consortile può operare anche verso non soci ed è dotata di partita IVA e di personalità giuridica. La quota sociale minima di partecipazione è di 25 euro per socio.

Per le obbligazioni contratte dalla società, risponde questa con il suo patrimonio. Stessa cosa per le obbligazioni contratte dalla Società per conto di uno o più consorziati, salvo diverso orientamento del Giudice.

Tra i vantaggi non è previsto un capitale sociale minimo per la costituzione come nelle società consortili e l'entrata ed uscita dei soci non richiedono adempimenti presso il Registro Imprese. C'è la possibilità di prevedere la figura del socio "finanziatore" e la possibilità di prevedere il prestito sociale.

Tra gli svantaggi vi è una limitata possibilità, in sede di redazione dello statuto sociale di "creare" regole *ad hoc* e può fallire come una normale impresa. Di regola, nelle assemblee sociali, ogni impresa ha un solo voto.

### **2.4 SOCIETÀ CONSORTILE (ART. 2615-TER COD. CIV.)**

Nell'ambito dei rapporti associativi i consorzi si possono distinguere dalle società per il fatto che queste normalmente perseguono fini di lucro, mentre nei consorzi i vantaggi degli associati sono direttamente realizzati nelle loro economie individuali, tramite l'uso della organizzazione comune.

Il legislatore con riferimento ai consorzi ha avuto un espresso riconoscimento legislativo nell'articolo 2615-ter il quale dispone che «*le società previste nei capi III e seguenti del titolo V possono assumere come oggetto sociale gli scopi indicati nell'art. 2602*»; in altri termini, questa norma ha consentito il perseguimento dello scopo consortile da parte delle società commerciali o, comunque, esaminando il fenomeno dal punto di vista dei soci consorziati, ha permesso l'utilizzazione delle società commerciali per il perseguimento dello scopo consortile.

In questo caso il numero minimo soci è di 2 e la società può operare anche verso non soci. È un soggetto dotato di partita IVA e di personalità giuridica con uno statuto sociale obbligatorio. Viene previsto un capitale sociale minimo obbligatorio di 10.000 euro e la presenza degli organi sociali tipici delle società.

Per le obbligazioni contratte dalla società, risponde questa con il suo patrimonio. Stessa cosa per le obbligazioni contratte dalla società per conto di uno o più consorziati, salvo diverso orientamento del Giudice.

I vantaggi sono indubbiamente l'esistenza di una personalità giuridica autonoma e la possibilità, in sede di redazione dello statuto sociale di "creare" regole ad *hoc*. Nelle assemblee sociali, ogni socio ha un voto proporzionale al capitale sociale sottoscritto.

Gli svantaggi possono essere che l'entrata ed uscita dei soci richiedono l'intervento del Notaio ed i conseguenti adempimenti presso il Registro Imprese. La Società può inoltre fallire come una normale impresa e, in caso perdite, è necessario ricapitalizzare la società.

### **3. REQUISITI PER L'APPLICAZIONE DELL'ESENZIONE IVA**

L'articolo 132 della direttiva comunitaria ha individuato genericamente i destinatari dell'applicazione dell'esenzione IVA nelle «*associazioni autonome di persone*». Successivamente la normativa italiana ha individuato nelle strutture consortili, siano esse costituite in forma societaria piuttosto che in forma cooperativa, i soggetti beneficiari dell'esenzione.

Pertanto, le prestazioni di servizi oggetto dell'esenzione devono essere effettuate da consorzi, società consortili, società cooperative con funzioni consortili. Sono equiparate al consorzio le organizzazioni di origine comunitaria aventi finalità analoghe quali i gruppi economici di interesse europeo (GEIE) costituiti ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento CEE n. 2137/85. Tali organismi, in base al citato regolamento comunitario che ne prevede l'istituzione, devono svolgere un'attività che si ricollega a quella economica dei loro membri e può avere soltanto un carattere ausiliario rispetto a quest'ultima.

Il requisito soggettivo per l'esenzione IVA è individuabile nel pro-rata di detrazione dell'imposta. Infatti, nel rispetto dei criteri di determinazione del pro-rata di detrazione dell'imposta ai sensi dell'articolo 19-*bis* del D.P.R. 633/1972, i contribuenti consorziati che esercitano diverse attività, esenti e imponibili, devono effettuare tale rapporto sul valore complessivo delle stesse. Per usufruire dell'esenzione sulle prestazioni ricevute, occorre che la percentuale di detrazione non sia superiore al 10% con riferimento alla media dei tre esercizi precedenti a quello in cui l'operazione si considera effettuata.

La Circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 23/E dell’8 maggio 2009 ha chiarito che i consorzi devono quindi essere costituiti da soggetti per i quali, nel triennio solare precedente, la media della percentuale di detrazione pro-rata sia stata non superiore al 10%. Per i consorziati costituiti da meno di 3 anni, si deve tener conto dei soli anni in cui gli stessi hanno operato; per i consorziati neo-costituiti, occorre far riferimento alla percentuale di detrazione determinata presuntivamente. Qualora alla fine del periodo di imposta risulti una percentuale media superiore, il consorzio deve assoggettare ad IVA le prestazioni rese nel corso dell’anno in regime di esenzione, effettuando le variazioni necessarie.

Per quanto concerne i requisiti oggettivi, innanzitutto, occorre specificare che l’esenzione riguarda unicamente le prestazioni di servizi e non le cessioni di beni. Le prestazioni possono essere differenti in relazione alle richieste e alle specifiche attività esercitate dal consorziato.

La norma specifica inoltre che i corrispettivi pagati per i servizi resi non devono essere superiori ai costi imputabili alle prestazioni stesse. A tal fine rileva ogni criterio utile, purché precisamente individuato, oggettivo e verificabile.

In sede di pratica applicazione, difficoltà possono derivare per individuare il costo da addebitare e comparare con i corrispettivi dovuti dai soci consorziati.

La possibilità di prestare servizi a favore dei soci e di soggetti terzi impone ai consorzi e alle cooperative consortili di individuare un procedimento oggettivamente valido per soddisfare la condizione necessaria per l’esenzione secondo cui «*i corrispettivi pagati per i servizi resi dal consorzio non devono essere superiori ai costi imputabili alle prestazioni suddette*».

Se per un verso è abbastanza agevole imputare i costi riferibili direttamente all’attività specifica, dall’altro sorge il problema di ripartire gli oneri e le spese generali che riguardano l’attività del consorzio.

È necessario, pertanto, anche per superare eventuali controlli al riguardo, istituire una procedura contabile di rilevazione oggettivamente attendibile e empiricamente valida. Per quanto concerne i *costi diretti*, ovvero i costi che hanno una relazione specifica con l’attività considerata, possono essere attribuiti unicamente e automaticamente alle prestazioni. Per quanto riguarda invece i *costi indiretti*, ovvero i costi riconducibili a più attività o quando non esista una relazione specifica con le prestazioni considerate, occorre mettere a punto sistemi contabili di allocazione dei costi mediante una ripartizione che consideri possibilmente le cause da cui originano. Le tecniche di ripartizione più utilizzate nella prassi fanno riferimento al calcolo di parametri quali il coefficiente di allocazione e il coefficiente di ripartizione.

Sull’articolo 132 della Direttiva Europea è inoltre rilevante segnalare tre

sentenze di settembre 2017 pronunciate dalla Corte di Giustizia relative alle cause C-326/15, Dnb Banka, C-605/15 Aviva, C-616/15 Commissione Europea/Germania che hanno delimitato l'ambito di applicazione dell'esenzione IVA. Da un'interpretazione sistematica delle sentenze, che esclude l'applicazione del meccanismo previsto dall'articolo 132 per le realtà operanti nel settore bancario ed assicurativo, si desume che la stessa trova applicazione alle sole associazioni autonome di persone i cui membri svolgono attività di interesse pubblico ovvero riconducibili al settore sanitario, assistenziale, di previdenza sociale, educazione, sport e cultura.

#### **4. PRESTAZIONI VERSO SOGGETTI TERZI O CONSORZIATI CON UN PRO-RATA MAGGIORE DEL 10%**

Il consorzio può rendere anche servizi a soggetti terzi o a consorziati con percentuale di detraibilità superiore al 10%, ma in tal caso occorre che non siano prevalenti; occorre infatti distinguere a seconda della rilevanza:

- se tali operazioni rappresentano una percentuale inferiore al 50% del volume di affari del consorzio, esse sono soggette ad IVA, ma non precludono l'applicazione dell'esenzione alle prestazioni rese nei confronti dei consorziati con pro-rata di detraibilità non superiore al 10%;
- se tali operazioni rappresentano una percentuale pari o superiore al 50% del volume di affari del consorzio, tutte le prestazioni rese dal consorzio sono soggette ad IVA.

Riassumendo, è possibile applicare l'esenzione IVA alle prestazioni di servizi erogate dal consorzio ai propri consorziati in presenza dei seguenti requisiti:

- a) le strutture consortili devono essere partecipate da soggetti che, nel triennio solare precedente, abbiano avuto un pro-rata non superiore al 10%;
- b) i corrispettivi pagati a fronte delle prestazioni di servizi rese dal consorzio non devono essere superiori ai costi imputabili alle prestazioni suddette;
- c) possono partecipare al consorzio anche soggetti con pro-rata superiore al 10%;
- d) il consorzio può rendere prestazioni di servizi sia ad eventuali consorziati con pro-rata superiore al 10% sia a soggetti terzi, fermo restando che tali prestazioni sono imponibili;
- e) la compagine consortile non deve essere costituita in prevalenza da consorziati con pro-rata superiore al 10%;
- f) l'attività svolta dal consorzio a favore di terzi o di consorziati con pro-rata

superiore al 10% non deve essere superiore al 50% del volume d'affari del consorzio stesso.

Se non vengono rispettati i requisiti di cui alle lettere e) ed f), tutte le prestazioni rese dal consorzio, comprese quelle a favore dei consorziati con pro-rata inferiore al 10%, saranno assoggettate ad IVA.





## LA LEGGE SUL SOVRAINDEBITAMENTO: UN SALVAGENTE PER IL DEBITORE

La legge 27 gennaio 2012, n. 3 ha introdotto nell'ordinamento un innovativo istituto per la composizione delle crisi da "sovraindebitamento" introducendo un procedimento di estinzione delle obbligazioni del soggetto colpito dalla situazione di crisi. Tale scelta del legislatore si inserisce in una nuova "visione" della gestione delle crisi da sovraindebitamento, che era già cominciata con la riforma fallimentare del 2005, caratterizzata dal passaggio da un sistema sanzionatorio ed afflittivo ad un sistema che si pone quale principale obiettivo il recupero del soggetto indebitato.

Il sovraindebitamento è, di fatto, una situazione di squilibrio economico fra le obbligazioni assunte e il patrimonio immediatamente liquidabile per farvi fronte, che rende il debitore incapace di adempiere a tutte le obbligazioni assunte. Si tratta di una carenza di risorse economiche che si protrae nel tempo, incidendo in maniera quasi definitiva sulla capacità di assolvere completamente a tutti gli impegni assunti.

La legge in esame, in questi casi, introduce una sorta di "procedura concorsuale", modellata sull'istituto del concordato fallimentare, applicabile però a soggetti diversi dagli imprenditori commerciali, allo scopo di evitare sia inutili collassi economici con la frequente impossibilità di soddisfacimento dei creditori sia, in taluni casi, il ricorso al mercato dell'usura se non al crimine organizzato<sup>1</sup>.

In tale contesto si cercherà di delineare il perimetro dell'istituto che, seppur non del tutto recente, è ancor poco conosciuto ed utilizzato, dando conto dello specifico procedimento di composizione della crisi da indebitamento, ponendo particolare attenzione anche alle specifiche procedure previste dal legislatore.

---

<sup>1</sup> Si veda la lettera del 2.1.2019 alle parrocchie dell'Arcivescovo di Milano mons. Mario Delpini sul tema dell'usura.

## 1. LA NORMATIVA SUL SOVRAINDEBITAMENTO

La disciplina introdotta dalla legge n. 3/2012 ha introdotto un'importante novità nell'ordinamento italiano disciplinando, per la prima volta, la crisi economico-finanziaria del debitore civile e del consumatore e, in particolare, quelle situazioni di sovraindebitamento che non siano soggette né assoggettabili alle procedure concorsuali già operanti. Il consumatore, con tale disciplina, ha finalmente a disposizione una normativa specifica, più favorevole, dal momento che può presentare un proprio piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti.

La volontà del legislatore, dunque, è stata quella di introdurre un istituto atto a tutelare anche quei soggetti che non potevano utilizzare le procedure concorsuali (cf art. 1 legge fallimentare)<sup>2</sup>, regolamentandone lo stato di crisi e favorendo i contrapposti interessi del debitore e dei creditori, nell'ottica della composizione del loro conflitto. Al riguardo, è opportuno evidenziare che la platea dei soggetti riconducibili tra coloro che possono avvalersi della procedura di sovraindebitamento è più ampia di quanto si pensi seppur, per alcuni soggetti, sconta ancora taluni dubbi ed interpretazioni discordanti.

Accanto alla figura specifica e ben delineata del "consumatore" in difficoltà finanziaria (art. 6, c. 2, lett. b) vi sono, infatti, le imprese non soggette a fallimento<sup>3</sup>, gli imprenditori commerciali cessati da oltre un anno indipendentemente dalle dimensioni, gli imprenditori agricoli, i lavoratori autonomi, i professionisti, le società tra professionisti ed artisti, gli enti *non profit* e le *start up* innovative<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> «Sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo gli imprenditori che esercitano una attività commerciale, esclusi gli enti pubblici [...]». La definizione di imprenditore commerciale è data dal combinato disposto degli artt. 2082 e 2135 cod. civ.: tale qualifica si acquista in conseguenza del fatto obiettivo e concreto di svolgere un'attività commerciale, indipendentemente dal fine che venga seguito. Inoltre, è necessario che l'attività economico-commerciale sia direttamente imputabile all'imprenditore.

<sup>3</sup> Imprenditori commerciali "sotto soglia", cf c. 2 dell'art. 1 R.D. n. 267/1942 (Legge fallimentare).

<sup>4</sup> Già da tempo gli ordinamenti americano, inglese e tedesco regolamentano il sovraindebitamento. Lo Stato americano, prendendo esempio dalle leggi fallimentari applicate alle società, ha introdotto da tempo, nel proprio sistema normativo, delle procedure concorsuali legate anche alle persone fisiche, c.d. piano di sovraindebitamento, che permette al debitore di riuscire a ripagare i propri debiti attraverso il piano del consumatore oppure tramite un accordo con tutti i creditori per poter procedere alla liquidazione dell'attivo. In Italia, su questa tematica, si era in ritardo rispetto anche ad altri Paesi della comunità europea, come la Francia e la Spagna in cui processi simili a quelli presenti in America sono già da tempo in vigore ed in uso con esiti anche molto positivi.

L'odierna disamina cercherà di chiarire quali siano i requisiti soggettivi ed oggettivi di accesso alla procedura da sovraindebitamento delineandone, seppur brevemente, taluni aspetti procedurali al fine di consentire a taluni soggetti non fallibili, che si trovino in una situazione di grave difficoltà economica – quali privati, pensionati, piccoli imprenditori, artigiani, professionisti – di avviare una procedura presso il Tribunale del proprio luogo di residenza, che consenta loro di conseguire la liberazione integrale dai propri debiti, mediante un rimborso rateale ai creditori, a fronte di una forte decurtazione della propria esposizione debitoria complessiva.

## 2. IL SOVRAINDEBITAMENTO: DEFINIZIONE E PERIMETRO SOGGETTIVO

Quando si parla di sovraindebitamento si intende «*la situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio prontamente liquidabile per farvi fronte, che determina la rilevante difficoltà di adempiere le proprie obbligazioni, ovvero la definitiva incapacità di adempierle regolarmente*» (art. 6, c. 2, lett. a).

L'istituto, disciplinato dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3 (successivamente modificata dall'art. 18, D.L. 18.10.2012, n. 179 e poi convertito con modificazioni dalla L. 17.12.2012, n. 221<sup>5</sup>), segna un rilevante traguardo nel percorso dell'ordinamento del diritto concorsuale rimediando ad una discrasia insorta con la riforma delle procedure concorsuali del 2005/2006, la quale non aveva previsto per l'insolvente civile nessun rinvio alla disciplina del fallimento dell'imprenditore persona fisica. Ciò ha determinato quale immediata conseguenza, sino al 2012, che solo l'imprenditore individuale potesse accedere all'esdebitazione, negando invece tale beneficio non solo all'insolvente civile ma anche a tutti coloro che, pur essendo imprenditori, non fossero soggetti a fallimento.

La legge n. 3/2012, dunque, offre un'opportunità considerevole taluni nuovi soggetti che si trovino ad essere colpiti da un indebitamento eccessivo rispetto alle loro capacità patrimoniali e/o reddituali.

Per beneficiare delle procedure di composizione della crisi è necessario soddisfare due specifici requisiti, l'uno soggettivo e l'altro oggettivo.

<sup>5</sup> Proprio per combattere la crisi, nel 2012 il governo Monti introdusse una legge, ribattezzata poi dalla stampa "salva suicidi". «*Non ho nulla da offrire se non sangue, fatica, lacrime e sudore*», con questa celebre frase pronunciata da Winston Churchill nel 1940 può riassumersi efficacemente il periodo in cui la legge salva suicidi venne introdotta. Infatti, molti italiani (soprattutto piccoli imprenditori e padri di famiglia) nel periodo più nero della crisi preferirono togliersi la vita piuttosto che affrontare il tracollo economico della propria famiglia o impresa.

### 3. IL REQUISITO SOGGETTIVO: DESTINATARI DELLA PROCEDURA DI SOVRAINDEBITAMENTO

I destinatari della procedura sono definiti in negativo come quei debitori non assoggettabili alla legge fallimentare o ad altre procedure concorsuali speciali. Possiamo quindi individuare come legittimati alla procedura per sovraindebitamento tutti i soggetti, persone fisiche, società ed enti che:

- non svolgano attività d'impresa (professionisti, artisti, altri lavoratori autonomi);
- siano imprenditori commerciali sotto la soglia di cui all'articolo 1 della legge fallimentare<sup>6</sup>;
- siano imprenditori o enti privati, non commerciali;
- siano consorzi, associazioni e fondazioni che non abbiano come scopo l'esercizio di un'attività commerciale e non siano soggetti a liquidazione coatta amministrativa;
- siano imprenditori agricoli, anche in forma societaria;
- siano professionisti intellettuali o lavoratori autonomi che esercitano professioni non regolamentate, ossia che non necessitano per il relativo esercizio del sostenimento dell'esame di Stato (artisti o consulenti indipendenti non soggetti ad iscrizione ad albi professionali);
- siano "start up innovative", indipendentemente dalle loro dimensioni.

Oltre al debitore va a distinguersi in modo specifico, in questo quadro normativo, il consumatore, definito in modo specifico come «*il debitore persona fisica che ha assunto obbligazioni esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta*» (art. 6, c. 2, lett. b, L. n. 3/2012)<sup>7</sup>.

Tale specifica qualificazione è, con tutta probabilità, da ricondursi alla volontà del legislatore di distinguere, almeno in parte, la procedura relativa al consumatore rispetto a quella prevista per tutti i restanti soggetti non

<sup>6</sup> L'art. 1, c. 2 individua tali requisiti: 1. Attivo patrimoniale di ammontare complessivo annuo non superiore a 300.000 euro nei tre esercizi antecedenti la data di deposito della domanda di ammissione all'istituto (ovvero nel minore periodo dall'inizio dell'attività); 2. Ricavi lordi per un ammontare complessivo annuo non superiore a 200.000 euro nel medesimo arco temporale; 3. Debiti, compresi anche quelli non scaduti, per un ammontare non superiore o pari a 500.000 euro.

<sup>7</sup> Una recente sentenza della Cassazione (n. 1869/2016) ha meglio definito la nozione di "consumatore" come intesa dalla legge sul sovraindebitamento, evidenziando che tale figura «non è necessariamente una persona priva, dal lato attivo, di relazioni di impresa o professionali, sia pregresse che attuali, essendo richiesto soltanto che dette relazioni non abbiano dato vita ad obbligazioni residue, atteso che nello stato di insolvenza finale del consumatore non possono comparire obbligazioni assunte per scopi relativi alle predette attività di impresa o professionali».

fallibili. Per quest'ultimo, infatti, vi sono specifiche disposizioni di favore, potendo egli presentare un proprio piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti.

#### **4. IL REQUISITO OGGETTIVO: LO STATO DI SOVRAINDEBITAMENTO**

Il requisito oggettivo è dato dallo stato di sovraindebitamento e, dunque, da una situazione di perdurante squilibrio tra le obbligazioni assunte e il patrimonio immediatamente liquidabile per farvi fronte, oltre alla definitiva incapacità di adempiere regolarmente le obbligazioni assunte<sup>8</sup>.

Non possono, invece, accedere alle procedure di cui alla legge n. 3/2012 coloro che versino nelle seguenti situazioni:

- essere soggetti a procedure concorsuali diverse da quelle previste dalla legge n. 3/2012;
- aver fatto ricorso nei precedenti 5 anni ai procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento;
- aver subito per cause imputabili al debitore l'impugnazione e la risoluzione dell'accordo oppure la revoca e la cessazione degli effetti dell'omologazione del piano del consumatore;
- aver presentato una documentazione che non consente di ricostruire correttamente la sua situazione economica e patrimoniale.

#### **5. L'ORGANISMO DI COMPOSIZIONE DELLA CRISI**

La normativa relativa alla materia del sovraindebitamento ha individuato come protagonista delle procedure, gli "Organismi di Composizione della Crisi" (di seguito O.C.C.).

Gli organismi ricoprono un ruolo centrale nella procedura essendo stati essi individuati per avere adeguate garanzie di indipendenza, professionalità necessarie per svolgere il ruolo a loro richiesto dalla normativa. Precedentemente si era diffusamente ritenuto che il debitore potesse scegliere se presentare l'istanza di nomina del professionista attestatore presso il Tribunale – sezione Volontaria Giurisdizione ovvero in alternativa presso l'Organismo di Composizione della Crisi, laddove costituito.

---

<sup>8</sup> Il concetto di "sovraindebitamento" appare differente da quello di "insolvenza" delineato nella legge fallimentare giacché non solo traccia un'incapacità definitiva e non transitoria di adempiere regolarmente ai propri debiti, ma riferisce anche di una sproporzione tra il complesso dei debiti e il patrimonio prontamente liquidabile del debitore, seppur non specificando quale sia il rapporto di tale squilibrio.

Con l'importante principio stabilito dalla Corte di Cassazione, Sez. VI-1, con l'Ordinanza 8 agosto 2017 n. 19740<sup>9</sup> è stato rilevato che dove è presente un Organismo di Composizione della Crisi non è possibile rivolgersi al Tribunale per le istanze di accesso alla procedura di sovraindebitamento.

Alla luce di tali preliminari considerazioni è innanzitutto evidente che la nomina dell'organismo è sempre necessaria, sin dalla fase iniziale della procedura. Possono costituire Organismi di Composizione della Crisi:

- gli enti pubblici;
- gli organismi di conciliazione presso CCIAA;
- il segretariato sociale di cui alla legge n. 328/2000;
- gli ordini professionali dei notai, degli avvocati e dei commercialisti.

Gli organismi sono previsti dall'articolo 15 della legge n. 3/2012 a cui ha dato attuazione il decreto ministeriale 24 settembre 2014, n. 202<sup>10</sup> (*Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento*) che disciplina l'istituzione, presso il Ministero della Giustizia, del registro degli organismi autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento.

Tutti gli O.C.C. autorizzati alla gestione della crisi da sovraindebitamento devono essere iscritti nel cd. "Registro degli organismi", secondo quanto stabilito dal decreto ministeriale n. 202/2014; al controllo locale sulle singole procedure e sui relativi gestori affidato al referente di ogni O.C.C. (su cui si dirà meglio *infra*), il legislatore ha inteso affiancare un controllo centrale operato direttamente dal Ministero della Giustizia.

Il registro si articola in due sezioni: la sezione a) sugli organismi iscritti di diritto ed i relativi gestori della crisi; la sezione b) dedicata agli altri organismi costituiti dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dalle istituzioni universitarie pubbliche ed al rispettivo elenco dei gestori.

---

<sup>9</sup> Come ha evidenziato la Corte «*nel quadro della disciplina dei procedimenti di composizione della crisi da sovraindebitamento e di liquidazione del patrimonio di cui alla L. 27.1.2012, n. 3, art. 6 e ss. l'organismo di composizione della crisi disciplinato dall'art. 15 assume un ruolo centrale, che si connota non solo per i profili di indipendenza e professionalità necessari agli adempimenti contemplati, ma anche per l'evidente carattere di specializzazione giudicata necessaria dal legislatore, desumibile dal rilievo che la norma ha previsto l'istituzione di organismi stabili destinati ad essere iscritti in un apposito registro*».

<sup>10</sup> Decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministero dello Sviluppo economico ed il Ministro dell'Economia e delle Finanze, n. 202 del 24.9.2014 (Regolamento recante i requisiti di iscrizione nel registro degli organismi di composizione della crisi da sovraindebitamento, ai sensi dell'art. 15 della L. 27.1.2012, n. 3, come modificata dal D.L. 18.10.2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17.12.2012, n. 221) pubblicato in G.U. n. 21 del 27.1.2015.

Inoltre, il citato Regolamento disciplina, altresì, i requisiti e le modalità di iscrizione nel medesimo Registro, la formazione dell'elenco degli iscritti e la sua revisione periodica, la sospensione e la cancellazione dallo stesso dei singoli organismi, nonché la determinazione dei compensi e dei rimborsi spettanti agli organismi a carico dei soggetti che ricorrono alla procedura.

Il registro è tenuto presso il Dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della Giustizia ed il direttore generale della giustizia civile ne è il responsabile.

Con riferimento, invece, alle funzioni attribuite a tali organismi, è stato ad essi affidato il compito di assistere il debitore nelle procedure c.d. paracorsuali disciplinate dalla legge n. 3/2012 e, dunque, *i)* nell'accordo di composizione, *ii)* nel piano del consumatore e *iii)* nella liquidazione del patrimonio.

Più in dettaglio, l'O.C.C. riceve le domande di avvio del procedimento e, dopo aver valutato il rispetto dei presupposti normativi, nomina un professionista ("Gestore della crisi").

Una volta presentata l'istanza presso l'O.C.C. da parte del debitore, il Referente dell'Organismo<sup>11</sup> provvede alla nomina del Gestore che, a seguito di esame della documentazione prodotta, assiste il debitore il quale, a sua volta, può:

- i) formulare una proposta di accordo con i creditori;
- ii) predisporre un piano di ristrutturazione dei debiti;
- iii) chiedere la liquidazione del patrimonio e, in tale caso, egli stesso e il gestore individuano i beni da vendere destinando il ricavato al pagamento, in tutto o in parte, dei debiti.

In conclusione, l'Organismo ai sensi dell'articolo 7 commi 1 e 1-*bis* della legge 3/2012, deve essere di ausilio al debitore/consumatore nella predisposizione di una proposta di accordo ai propri creditori che abbia ad oggetto la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti.

È consigliabile che il debitore/consumatore sia sempre affiancato da un professionista che lo assista nella predisposizione dell'accordo/piano, in quanto all'O.C.C. non spetta il compito di predisporre l'accordo/piano ma solo di verificare la veridicità dei dati contenuti nella proposta e di attestare la fattibilità della stessa. Ne deriva che il Gestore nominato dall'O.C.C. avrà solo il compito di verificare la veridicità dei dati contenuti nella proposta del debitore e dei documenti allegati al fine di attestare la fattibilità del piano.

All'O.C.C. spetta, altresì, il compito di eseguire la pubblicità e le comunicazioni disposte dal giudice nell'ambito dei tre procedimenti che esamineremo nel paragrafo successivo.

---

<sup>11</sup> Il soggetto che, agendo in modo indipendente secondo quanto previsto dal Regolamento dell'Organismo, indirizza e coordina l'attività dell'Organismo e conferisce gli incarichi ai gestori della crisi.

## 6. LE PROCEDURE

L'O.C.C. gestisce le tre procedure previste dalla legge n. 3/2012:

1. l'accordo del debitore per la composizione della crisi da sovraindebitamento;
2. il Piano del consumatore;
3. la liquidazione del patrimonio.

### 6.1 L'accordo del debitore per la composizione della crisi da sovraindebitamento

Il legislatore nell'articolo 7 della legge prevede che il debitore in stato di sovraindebitamento può proporre ai creditori un accordo di ristrutturazione dei debiti sulla base di un piano che deve essere approvato dai creditori.

Il comma 1 dell'articolo 8 precisa che la proposta di accordo prevede «*la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti attraverso qualsiasi forma, anche mediante cessione dei crediti futuri*».

Tuttavia la soluzione concorsuale-esdebitatoria incontra dei limiti in riferimento ai crediti che possono entrare in tale tipo di procedura:

- a) i crediti impignorabili ai sensi dell'articolo 545 c.p.c.<sup>12</sup> vanno pagati integralmente;
- b) anche i tributi costituenti risorse proprie dell'Unione Europea l'imposta sul valore aggiunto e le ritenute operate e non versate devono essere

---

<sup>12</sup> L'art. 545 c.p.c. sostiene, «*non possono essere pignorati i crediti alimentari [...], crediti aventi per oggetto sussidi di grazia o di sostentamento a persone comprese nell'elenco dei poveri, oppure sussidi dovuti per maternità, malattie o funerali da casse di assicurazione, da enti di assistenza o da istituti di beneficenza; Le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento [...]. Le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza, non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentato della metà. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, quarto e quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge. Le somme dovute a titolo di stipendio, salario, altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione, o di assegni di quiescenza, nel caso di accredito su conto bancario o postale intestato al debitore, possono essere pignorate, per l'importo eccedente il triplo dell'assegno sociale, quando l'accredito ha luogo in data anteriore al pignoramento; quando l'accredito ha luogo alla data del pignoramento o successivamente, le predette somme possono essere pignorate nei limiti previsti dal terzo, quarto, quinto e settimo comma, nonché dalle speciali disposizioni di legge*».



pagati integralmente;

- c) i crediti muniti di privilegio speciale, pegno o ipoteca avrebbero diritto al pagamento integrale, tuttavia possono essere soddisfatti percentualmente, purchè in misura non inferiore a quella realizzabile dalla liquidazione del bene gravato dalla garanzia.

L'accordo di ristrutturazione dei debiti può essere presentato da enti e imprese non fallibili (tra cui gli enti non commerciali) ed ha caratteristiche, per certi versi, molto simili a quelle del piano del consumatore.

Una differenza sostanziale tra i due, è costituita dal fatto che l'accordo deve essere accettato da tanti creditori che rappresentino almeno il 60% di tutti i debiti del soggetto (si noti che non si tratta del 60% del numero dei creditori ma del 60% dell'esposizione debitoria complessiva). Da ciò deriva che, in questo caso, non deciderà soltanto il giudice ma avranno diritto di voto tutti i creditori.

La procedura può essere scomposta in 3 macrofasi:

- i) fase diretta ad investire il giudice della proposta e ad instaurare il contraddittorio con i creditori;
- ii) fase in cui ha luogo la votazione dei creditori e si svolge il giudizio di omologazione in senso proprio;
- iii) fase di esecuzione dell'accordo, cui può eventualmente seguire il giudizio di risoluzione e/o annullamento.

Più precisamente, ammessa la domanda per la composizione dell'accordo, il giudice fissa "l'udienza" e dà termine ai creditori per votare. Il voto deve pervenire entro i 10 giorni antecedenti alla data dell'udienza. Le dichiarazioni di voto devono essere fatte all'O.C.C., il quale trasmette ai creditori una relazione sui consensi espressi e sul raggiungimento della percentuale (indipendentemente dal fatto che essa sia stata raggiunta o meno). I creditori hanno 10 giorni dalla data della comunicazione dell'O.C.C. per proporre eventuali contestazioni e decorso tale termine l'Organismo trasmette al Giudice una relazione definitiva sulla fattibilità del piano e sulle contestazioni ricevute. La fase di omologazione si apre automaticamente, una volta che l'O.C.C. abbia trasmesso la relazione definitiva.

Avvenuta la votazione dei creditori, e raggiunta la maggioranza, l'accordo è obbligatorio per tutti i creditori, con la conseguenza che esso è vincolante anche per i creditori estranei (non aderenti e non partecipanti all'accordo). Resta fermo, però, che l'accordo deve anzitutto assicurare l'integrale pagamento dei titolari di crediti impignorabili e dei crediti tributari. I creditori privilegiati che hanno diritto al pagamento integrale non votano, salvo il caso che essi rinuncino alla prelazione.

L'omologazione deve avvenire nel termine di 6 mesi dalla presentazione della proposta. Il provvedimento di omologa e anche quello di mancata

omologazione, sia per mancanza dei presupposti, sia per mancato raggiungimento delle percentuali, sono reclamabili e ricorribili per cassazione ex articolo 111, comma 7, Cost.

La fase di esecuzione dell'accordo è rimessa ad un liquidatore nominato dal Giudice su proposta dell'O.C.C., che può essere anche il medesimo O.C.C., il quale ha la vigilanza sull'esatto adempimento dell'accordo e deve comunicare ai creditori eventuali irregolarità.

## 6.2 Il Piano del consumatore

Il Piano del consumatore prevede, analogamente all'accordo del debitore, la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei crediti, ma è riservato al solo debitore persona fisica che abbia assunto obbligazioni (e, dunque, non agli enti) esclusivamente per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta, ed è approvato e reso esecutivo mediante omologa dal Giudice con propria autonoma decisione, anche a prescindere dal consenso dei creditori del sovraindebitato.

Naturalmente, il mancato coinvolgimento dei creditori nella redazione ed approvazione del piano viene temperato con l'introduzione di talune garanzie derivanti dalla necessità di allegare una relazione particolareggiata dell'O.C.C. che, oltre a contenere una valutazione sul comportamento pregresso del consumatore, deve esprimere un giudizio sull'attendibilità della documentazione depositata nonché sulla fattibilità e sulla probabile convenienza del piano rispetto all'alternativa liquidatoria (cf l'art. 9, c. 3, L. 27.1.2012, n. 3).

Per accedere al piano del consumatore, in ogni caso, non è sufficiente la sola qualifica di consumatore ma devono ricorrere gli ulteriori presupposti di seguito indicati:

- il consumatore deve trovarsi in stato di sovraindebitamento e, dunque, il debito deve essere di ammontare tale da non permettere al consumatore di risanarlo con il proprio patrimonio;
- il consumatore non deve aver fornito documentazione che impedisca di ricostruire compiutamente la sua situazione economica e patrimoniale;
- il piano non deve essere già stato richiesto nei 5 anni precedenti e non vi deve essere stata risoluzione, revoca o cessazione dei suoi effetti.

Si è già detto che sia la proposta di accordo per la composizione che la proposta di piano del consumatore, possono essere intraprese su istanza del debitore/consumatore con la forma del ricorso.

La peculiarità del piano del consumatore rispetto all'accordo di composizione della crisi sta, tuttavia, nel fatto che dal punto di vista procedimentale, la prima procedura viene proposta direttamente, *inaudita altera parte*,

al Giudice che ne valuta la fattibilità ed esprime parere favorevole o sfavorevole senza che sia necessario acquisire il consenso dei creditori.

A tal fine, si rammenta, occorrerà però depositare una relazione particolareggiata sulla fattibilità del piano redatta dall'O.C.C. al fine di consentire al Giudice delegato di esprimere il proprio sindacato sulla meritevolezza del piano stesso. Inoltre, ai fini dell'omologa dell'accordo egli dovrà verificare non solo che il piano sia fattibile e sia idoneo ad assicurare il pagamento dei crediti impignorabili ma soprattutto che possa escludersi che il consumatore abbia assunto le obbligazioni senza la ragionevole prospettiva di poterle adempiere ovvero che abbia colposamente determinato il suo sovraindebitamento.

Se la proposta del Piano del consumatore soddisfa i requisiti previsti dalla legge, il Giudice che l'ha ricevuta, dopo aver verificato l'assenza di atti in frode ai creditori, fissa con decreto, immediatamente, l'udienza e dispone la comunicazione della proposta ai creditori, almeno trenta giorni prima, attraverso l'O.C.C. Inoltre, sospende gli eventuali procedimenti di esecuzione forzata, se ritiene che la loro prosecuzione potrebbe pregiudicare la fattibilità del piano.

Solo dopo aver verificato la fattibilità del piano e la sua idoneità ad assicurare il pagamento dei crediti, il giudice procede all'omologazione.

### **6.3 La liquidazione del patrimonio**

La liquidazione del patrimonio, infine, consiste nella liquidazione di tutti i beni del debitore, compresi quelli sopravvenuti – dedotte le passività incontrate per il loro acquisto e la loro conservazione – ad eccezione dei beni aventi carattere personale e viene eseguita da un liquidatore con il ricorso a procedure competitive.

La procedura si apre su domanda del debitore, oppure d'ufficio nei casi di revoca, cessazione di diritto, annullamento e risoluzione dell'accordo del debitore o di revoca e cessazione del piano del consumatore.

La liquidazione deve avere ad oggetto tutti i beni del debitore ed è attuata da un liquidatore nominato dal Giudice le cui funzioni possono essere svolte dallo stesso O.C.C. In tale procedura sono previste necessariamente tre fasi:

- i) l'apertura di una parentesi cognitoria di accertamento del passivo;
- ii) la liquidazione e ripartizione dell'attivo;
- iii) la chiusura della procedura ed eventuale esdebitazione.

Più in particolare, la liquidazione si apre su istanza del debitore in stato di sovraindebitamento. Il provvedimento di apertura della procedura è pronunciato dal Tribunale con decreto con il quale il Giudice i) nomina un

liquidatore, *ii*) dispone che sino al momento in cui il provvedimento di omologazione non sia divenuto definitivo non possano essere attuate azioni cautelari od esecutive, *iii*) stabilisce idonea forma di pubblicità della domanda e del decreto stesso.

Nominato il liquidatore, in base a quanto dettato dall'articolo 14-*sexies*, lo stesso, dopo aver verificato l'elenco dei creditori e l'attendibilità della documentazione, redige l'inventario dei beni da liquidare, dando comunicazione ai creditori ed ai titolari di diritti reali o personali (su mobili ed immobili nel possesso o anche soltanto nella disponibilità del debitore) delle modalità di partecipazione alla liquidazione, della data entro la quale possono essere presentate delle domande e della data entro la quale sarà comunicato ai creditori lo stato passivo ed ogni altra utile informazione.

Anche quest'ultima forma di composizione delle crisi da sovraindebitamento, come il piano del consumatore, prescinde da un accordo con i creditori, in quanto è soggetta esclusivamente all'omologazione da parte del Giudice.

## **7. ENTI NON PROFIT E SOVRAINDEBITAMENTO**

Sia concesso in chiusura di fare un breve cenno ad una specifica categoria di soggetti che possono, verificate specifiche condizioni, accedere a talune delle procedure descritte. Come è stato fatto notare, non è solo il consumatore persona fisica ad essere ammesso al procedimento per la composizione delle crisi da sovraindebitamento.

L'istituto, seppur ancora poco agile e forse costoso, apre opportunità interessanti ed esplorabili anche per il "debitore" che non sia una persona fisica. Come ricordato all'inizio della presente disamina, al sovraindebitamento possono accedere i soggetti non ammessi alle procedure concorsuali e, dunque, coloro che non siano soggetti a fallimento né abbiano le caratteristiche per accedere ad un concordato preventivo o ad un accordo di ristrutturazione dei debiti (cf legge fallimentare).

Tra le categorie richiamate si è visto esser presenti anche gli enti privati non commerciali i quali, seppur non espressamente citati nella disposizione di legge – così come per le altre tipologie – possono certamente rientrare nella nozione di "debitore non soggetto a fallimento"<sup>13</sup>, essendo stato

---

<sup>13</sup> Seppur l'elenco possa non essere del tutto esaustivo, possiamo ricondurvi le associazioni riconosciute, le fondazioni, le associazioni non riconosciute, i comitati, le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, le organizzazioni non governative, le associazioni sportive dilettantistiche, gli enti lirici, le Onlus, gli istituti di patronato, le imprese sociali, gli enti ecclesiastici.

lasciato all'interprete il compito di individuare, in negativo, i soggetti che possono essere ammessi alla procedura, tra quelli appunto non assoggettabili alle procedure di cui alla Legge fallimentare.

In tale contesto, una prima questione generale in merito all'applicabilità della Legge sul sovraindebitamento è legata al fatto che l'ente *non profit* (ente non commerciale) esercita, o può esercitare, in concreto anche attività commerciale ed, in taluni casi, tale attività potrebbe essere a tal punto preponderante da farlo divenire "fallibile" al pari di un'impresa<sup>14</sup>. Infatti, l'ente non commerciale, ove ricorra la concorrenza contestuale, inequivocabile e continuativa dei presupposti tipici dell'attività imprenditoriale, potrebbe non avere le caratteristiche soggettive per accedere agli strumenti di composizione della crisi da sovraindebitamento ed essere, invece, soggetto alle disposizioni sul fallimento<sup>15</sup>.

Altra questione, più specifica, inerisce all'accesso dell'ente non commerciale ad una o più delle tre procedure previste dalla legge. All'ente non commerciale non sarà certamente applicabile il "piano del consumatore", essendo esso destinato ad una differente categoria di soggetti ben individuata dal legislatore. Sarà, invece, certamente esperibile l'accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento mentre sembrano esservi incertezze, da parte di taluni, in merito alla possibilità di utilizzare, per gli enti del Libro I del codice civile, lo strumento della liquidazione del patrimonio come delineato dalla legge n. 3/2012<sup>16</sup>; interpretazione alla quale non si ritiene di aderire.

---

<sup>14</sup> In tale contesto, vi sono tre differenti orientamenti: per il primo, prevalente, è sufficiente sia riscontrabile lo stabile esercizio di un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi (cf App. Venezia, 20.7.2015, in *Giur. comm.*, 2017, II, pag. 135; Trib. Milano, 28.10.2011, in *Fallimento*, 2012, pag. 78; Trib. Alba, 25.3.2009; per il secondo, occorre che l'attività assurga a oggetto esclusivo o principale dell'ente (Cass., 9.11.1979, n. 5770, in *Giust. civ.*, 1980, pag. 2255; F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1978, pag. 88 ss.); per il terzo, minoritario, è normalmente esclusa la qualifica di imprenditore per carenza del requisito della professionalità, in quanto, purché non vengano violate le regole poste dal Libro I cod. civ., l'attività di impresa rimarrebbe "strutturalmente" accessoria a quella istituzionale.

<sup>15</sup> Cf Corte d'appello di Venezia nella Sentenza n. 1801 del 20.7.2015 e Cass. n. 8374 del 20.6.2000.

<sup>16</sup> Tali dubbi sembrano essere legati al fatto che le fondazioni e le associazioni dotate di personalità giuridica avrebbero uno specifico richiamo, per le procedure di liquidazione, nell'art. 30 cod. civ. che rimanda, a sua volta, alle norme di attuazione del Codice, per le quali la liquidazione del patrimonio avviene secondo gli artt. 11-21 delle disposizioni attuative del cod. civ.

## 8. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Una delle esigenze più sentite nel contesto delle riforme che hanno messo mano alla legge fallimentare è stata senza dubbio quella legata all'introduzione di una qualche misura e disciplina che intervenisse a regolare anche gli aspetti di crisi debitoria per soggetti non imprenditori, professionisti o consumatori, e per gli altri soggetti ai quali non fosse estesa la procedura fallimentare. Nonostante l'impianto della legge per la composizione delle crisi da sovraindebitamento sia, di fatto, del tutto realizzato e pur essendoci un'apprezzabile informazione e consulenza, tuttavia nel corso di questi anni solo pochissimi soggetti hanno attivato una delle procedure previste per affrontare il problema dei debiti.

Uno dei motivi potrebbe forse essere legato alla complessità della disciplina che non è attivabile in modo autonomo ma necessita di professionisti che si interfaccino con il Tribunale richiedendo l'avvio delle procedure e la nomina dell'Organismo per la composizione della crisi. Servizi, che di fatto vanno ad incidere proprio sul patrimonio, già risicato, del debitore.

Tuttavia, è indubitabile che lo strumento in esame presenta vantaggi evidenti quale la celerità nella sua definizione (ove la strada sia intrapresa e correttamente posta in essere), la possibilità di interrompere procedure esecutive, la continuazione dell'attività, la certezza per i creditori di rientrare, almeno in parte, del dovuto e per i debitori di chiudere tutte le pendenze entro una data certa.

La disciplina della composizione della crisi da sovraindebitamento introduce un istituto finalizzato a sostituire la posizione di soggezione del debitore esecutato di fronte alla procedura di esecuzione per sostituire uno schema flessibile di liquidazione dei beni applicabile nel momento in cui il debitore si ponga quale soggetto attivo disposto a collaborare diligentemente per la soluzione della propria crisi e abbia, ovviamente, una capacità di reddito o patrimoniale che lo mettano in condizione di proporre un accordo interessante per i creditori.

Al debitore è, dunque, offerta un'ulteriore occasione per evitare l'espropriazione forzata e mediare un accordo con i suoi creditori che, da un lato, vincola i soggetti che lo stipulano e, dall'altro, diviene opponibile anche ai terzi (creditori estranei e terzi in genere, con le eccezioni evidenziate), producendo effetti processuali e sostanziali che dovrebbero agevolare il debitore ad uscire dalla situazione debitoria.

Ci si augura, pertanto, che eventuali aspetti di debolezza di parti dell'iter procedurale o dell'impianto nel suo complesso, così come l'interpretabilità di alcuni aspetti più operativi possano trovare adeguati rimedi o soluzioni.

---

# DOCUMENTAZIONE

---





## **SALA TEATRALE/POLIFUNZIONALE E ACCATASTAMENTO: UN CASO CONCRETO RISOLTO DALLA CTR**

L'accatastamento delle strutture parrocchiali rimane ancora un "caso difficile" in quanto non esiste una categoria catastale *ad hoc* per questi fabbricati che sono edificati o ristrutturati per rispondere alle esigenze di culto di una comunità parrocchiale. Ciò che caratterizza tali "sistemi" è proprio la loro destinazione funzionale che non raramente rende non adeguata l'attribuzione di quella che *prima facie* sembra essere la categoria pertinente.

Il tema è già stato affrontato dal numero 3/2014 che ha pubblicato la relazione conclusiva di un approfondimento realizzato dall'Osservatorio Giuridico Legislativo Regionale della Conferenza Episcopale Lombarda con il prezioso supporto tecnico della Direzione Regionale dell'Agenzia del Territorio: "Catasto ed edifici utilizzati per le attività pastorali".

Il tema è ora arricchito da un caso concreto – accatastamento di una sala teatrale/polifunzionale inserita a tutto tondo all'interno di una struttura di oratorio – che ha visto la pronuncia sia della Commissione Tributaria Provinciale (avversa alla posizione della parrocchia), sia della Commissione Tributaria Regionale (favorevole alla posizione della parrocchia).

Per presentare in modo completo e utile il caso si pubblicano gli atti del processo tributario: atto di accertamento dell'Agenzia del Territorio, ricorso della parrocchia, sentenza del CTP, appello della parrocchia, sentenza (definitiva) della CTR.



**COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI VARESE**  
**RICORSO**

Ricorso, con contestuale richiesta di trattazione in pubblica udienza, avverso:  
Avviso di accertamento catastale – n° VA0125170/2015 – nuova determinazione di classamento e rendita catastale  
Emesso dall’Agenzia delle Entrate – ufficio provinciale di Varese Territorio

**proposto da**

parrocchia Santi Ambrogio e Martino con sede in Cairate (VA), via Corridoni, 15, codice fiscale 81011070125, ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, iscritta al Registro delle Persone Giuridiche RL n. 148, rappresentata e difesa da [...] iscritto all’Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di [...] al n. [...], con studio in [...], presso il quale la ricorrente è elettivamente domiciliato ai fini del giudizio, giusta procura alle liti rilasciata a margine del ricorso introduttivo

**contro**

Ufficio Provinciale Territorio di Varese

**in relazione**

all’Avviso di accertamento catastale per nuova determinazione di classamento e rendita catastale n. .../2015

emesso in data 27 agosto 2015

**per far valere i fatti, i motivi e le richieste di seguito riportati**

**FATTI**

In data 22 settembre 2014, a seguito dei lavori di ristrutturazione di una sala posta nel seminterrato, ora dedicata ad attività di cine-teatro, la Parrocchia presentava denuncia di variazione n° .../2014 (prot. ...) richiedendo un nuovo accatastamento del fabbricato di proprietà sito in via Alberti, 4 in Cairate come di seguito precisato:

- 1) Situazione precedente il 22 settembre 2014:
  - a) Foglio 4 – particella 2592 (portico oratorio femminile)  
categoria C/7 – classe 4 – consistenza 243 mq – rendita € 107,93
  - b) Foglio 4 – particella 3013 sub. 2 (abitazione oratorio femminile)  
categoria A/3 – classe 3 – consistenza 5 vani – rendita € 198,84
  - c) Foglio 4 – particella 3013 – sub. 1 – 3014 (oratorio e segreteria oratorio femminile)  
categoria C/4 – classe 4 – consistenza 833 mq – rendita € 430,21

2) Terminata la ristrutturazione della sala posta nel semiinterrato (ora cine-teatro), si è accatastato autonomamente il salone destinato a cine-teatro e si sono riunite le restanti porzioni del fabbricato (esclusa la particella 3013, sub 2) in un'unica unità destinata ad attività di oratorio ottenendo le seguenti unità immobiliari:

- a) Foglio 4 – particella 4293 sub. 504 (cine-teatro)  
categoria C/4 – classe 4 – consistenza 438 mq – rendita € 226,21
- b) Foglio 4 - particella 4293 sub. 505 (oratorio, aule, segreteria, portico)  
categoria C/4 – classe 4 – consistenza 601 mq – rendita € 310,39
- c) Foglio 4 - particella 4293 sub. 506 (abitazione oratorio femminile)  
categoria A/3 – classe 3 – consistenza 4,5 vani – rendita € 178,95

Con Avviso di accertamento catastale .../2015, datato 27 agosto 2015, l'Ufficio Provinciale di Varese – Territorio non ha accolto la proposta di accatastamento presentata dalla Parrocchia in data 22 settembre 2014, ed ha, di conseguenza:

- a) non tenuto conto del classamento e rendita proposti per l'unità immobiliare ad uso abitativo,
- b) attribuito a tutte le unità immobiliari diverse dall'abitazione la categoria catastale D3 (subalterni 504 e 505),
- c) rideterminato la loro rendita catastale.

In data 16 ottobre 2015 in relazione alla u.i.u Foglio 4 – particella 4293 – sub. 505, tramite accertamento in autotutela, l'ufficio ha annullato il precedente collaudo docfa attribuendo una nuova determinazione di classamento e di attribuzione di rendita catastale.

Tutto ciò premesso, il Ricorrente, per il tramite del proprio difensore

### **PROPONE RICORSO**

**In relazione alla attribuzione alla u.i.u Foglio 4 - particella 4293, sub 504 (cine-teatro) della rendita catastale di euro 3.389,24**

per i seguenti

### **MOTIVI**

Tale unità immobiliare è destinata ad accogliere attività culturali, anche dietro corresponsione di un prezzo, tuttavia:

- a) gli spettacoli teatrali a pagamento sono realizzati prevalentemente da compagnie dilettantistiche, in special modo quelle costituite nell'ambiente comunale;
- b) il numero delle iniziative a pagamento è assai contenuto (10/15 all'anno) e, dunque, la capacità di reddito di questa sala cine-teatro è assai distante da quella di una sala utilizzata pressoché tutte i giorni per attività di cine-teatro (quali sono le normali sale cinematografiche);
- c) la sala è utilizzata anche per le ordinarie ed istituzionali attività di religione o culto (catechesi, corsi di formazione per educatori, riunioni di gruppi parrocchiali);

oltre che per conferenze, dibattiti, convegni culturali e proiezione di cineforum organizzati dalla parrocchia per i quali non è percepito alcun corrispettivo;  
d) inoltre la sala viene anche concessa gratuitamente ai plessi scolastici esistenti nell'ambito comunale (Cairate, Bolladello, Peveranza).

Per quanto riguarda la determinazione del valore dell'immobile così come dettagliato nell'Avviso di accertamento si ritiene non del tutto pertinente l'aver assunto come riferimento il costo di una scuola media per l'evidente diversità strutturale di una scuola rispetto ad una sala cine-teatro; infatti per il perfetto funzionamento di dette scuole le opere murarie, gli impianti occorrenti, ecc., risultano come quantitativo superiori alle dotazioni necessarie per una sala ad uso teatro, in quanto l'utilizzo non è quotidiano.

Si segnala, inoltre, che non risulta effettuata alcuna visita in loco, come invece sarebbe necessario in caso di "stima diretta" prevista nel caso di attribuzione della categoria catastale "D".

Per tutto quanto sopra esposto

### **CHIEDE**

a codesta spettabile Commissione tributaria provinciale, in relazione all'u.i.u foglio 4 – particella 4293 – subalterno 504,

di dichiarare nulla la riattribuzione di rendita definitiva effettuata dall'Ufficio del Territorio nell'atto impugnato per assoluta non corrispondenza di quanto dichiarato con la realtà dei fatti.

Con vittoria di spese e onorari di causa, che ci si riserva di quantificare successivamente secondo lo stato dell'iter contenzioso e con condanna delle somme provvisoriamente versate nel corso del giudizio.

### **CHIEDE INFINE**

che la presente controversia venga discussa in pubblica udienza ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. n. 546/1992.

Si dichiara che il valore della presente lite, ai fini del contributo unificato di cui al D.P.R. 115/02 è indeterminabile.

Costituendosi, la parte ricorrente depositerà, oltre alla copia conforme del ricorso corredata dalla fotocopia della ricevuta di consegna dell'originale all'Ufficio Provinciale territorio di Varese, quanto segue.

Allegati:

- a) Avviso di accertamento catastale n° .../2015
- b) Denuncia di variazione n° ... (prot. ...)
- c) Programma delle attività spettacolistiche a pagamento dalla data della apertura

(avvenuta dopo la ristrutturazione)

d) Documentazione inerente l'utilizzo gratuito concesso a enti terzi

Con osservanza

Milano, 30 ottobre 2015

Firma del difensore ...

**COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI VARESE**  
**SENTENZA N. 236/2016 DEL 21 MARZO 2016**

La Commissione Tributaria Provinciale di Varese, sezione 12 riunita con l'intervento dei Signori:  
[...]

ha emesso la seguente

**SENTENZA**

- sul ricorso n. 910/2015  
depositato il 27.11.2015
- avverso Avviso di Accertamento n. ... rendita catast.
- avverso Avviso di Accertamento n. ... estimi catast.

contro:

Ag. Entrate Ufficio Provinciale di Varese-Territorio  
Via Frattini n. 1  
21100 VARESE

proposto dal ricorrente:

parrocchia Santi Ambrogio e Martino – gestione bar/spettacoli  
via Corridoni, 13  
21050 CAIRATE VA

difeso da:

[...]

**Svolgimento del processo**

La parrocchia Santi Ambrogio e Martino, con sede legale in Cairate, ricorre in data 30.10.2015, deposito del 27.11.2015, avverso l'avviso di accertamento n. .../2015, emesso dall'Agenzia del Territorio Ufficio Provinciale di Varese in data 27.8.2015 e notificato il 3.9.2015.

L'avviso è relativo alla variazione di classamento n. 58647.1/2014, prot. ... del 22.9.2014, in Cat. D/3 e conseguente rendita catastale di euro 3.389,24, attribuita all'unità immobiliare censita al catasto edilizio urbano del comune di Cairate, Fg. CA/4, Part. 4293 Sub. 504, proposta dal contribuente in cat. C/4, cl. 4, cons. 438 mq. rend. euro 226,21.

La ricorrente eccepisce l'inadeguatezza del classamento alle caratteristiche dell'unità stessa.

L'Ufficio, nel costituirsi in giudizio in data 26.2.2016, controdeduce alle lagnanze di

parte, confermando la rettifica. Sostiene, infatti, l'Ufficio che la categoria D/3 attribuita corrisponde alle caratteristiche dell'immobile.

### **Motivi della decisione**

La Commissione, visionato il materiale fotografico e catastale allegato, osserva che le eccezioni formulate da parte ricorrente in ordine al classamento non appaiono convincenti e concorda con la valutazione operata dall'Ufficio, ritenendo che la classificazione e la rendita operata sul fabbricato in discussione sia coerente con la normativa vigente e con le indicazioni ministeriali e possieda le caratteristiche architettoniche, dimensionali e tipologiche attribuite. La Commissione per tale ragione non ha ragione di discostarsi dall'operato dell'Ufficio.

L'unità immobiliare oggetto di ricorso risulta destinata ad accogliere attività culturali anche dietro corresponsione di un prezzo e dev'essere valutata con riferimento alle caratteristiche oggettive dell'immobile a destinazione commerciale (ricorrente ammette e documenta che le attività avvengono anche dietro corresponsione di un prezzo) e la scelta della categoria catastale non è condizionata da altri elementi che non le fattezze fisiche dell'immobile e/o di tutti gli elementi caratterizzanti l'unità immobiliare, come ben traspaiono anche dalla copertina della locandina prodotta dal ricorrente e prescindono dall'utilizzo estemporaneo. Infatti, la procedura di accatastamento di un immobile prescinde dalla qualificazione dei soggetti che ne sono proprietari ma dalle caratteristiche strutturali dell'immobile oggettivamente considerato in quanto sono le caratteristiche dell'immobile con la loro destinazione funzionale e produttiva sono atte a determinare l'inclusione in una o l'altra categoria catastale. Irrilevante appare infine l'eccezione circa l'assenza di sopralluogo il cui obbligo è circoscritta e regolamentata dal D.M. 701/94 in quote percentuali predefinite.

Sussistono giusti motivi di compensazione delle spese del grado in considerazione dei rilievi sostenuti dalla ricorrente indotta ad una diversa classificazione in considerazione delle attuali limitate iniziative a pagamento.

### **P.Q.M.**

Rigetta il ricorso e compensa le spese.

Varese, addì 21 marzo 2016



## COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI MILANO

### RICORSO IN APPELLO, CON CONTESTUALE RICHIESTA DI TRATTAZIONE IN PUBBLICA UDIENZA

proposto da

Parrocchia Santi Ambrogio e Martino con sede in Cairate (VA), via Corridoni, 15, codice fiscale 81011070125, ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, iscritta al Registro delle Persone Giuridiche RL n. 148 rappresentata e difesa da [...], presso il quale la ricorrente è elettivamente domiciliata ai fini del giudizio, giusta procura alle liti già rilasciata a margine del ricorso introduttivo e riproposta in appello

appellante

contro

### UFFICIO PROVINCIALE TERRITORIO DI VARESE

appellato

avverso

la sentenza n. 236/2016 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Varese – sezione 12 in data 21 marzo 2016 e depositata in data 11 aprile 2016 di cui si chiede la riforma integrale

Premesso che

In data 22 settembre 2014, a seguito dei lavori di ristrutturazione di una sala posta nel seminterrato, ora dedicata ad attività di cine-teatro, la Parrocchia presentava denuncia di variazione n° .../2014 (prot. ...) richiedendo un nuovo accatastamento del fabbricato di proprietà sito in via Alberti, 4 in Cairate come di seguito precisato:

1) Situazione precedente il 22 settembre 2014:

- a) Foglio 4 - particella 2592 (portico oratorio femminile)  
categoria C/7 – classe 4 – consistenza 243 mq – rendita € 107,93
- b) Foglio 4 - particella 3013 sub. 2 (abitazione oratorio femminile)  
categoria A/3 – classe 3 – consistenza 5 vani – rendita € 198,84
- c) Foglio 4 – particella 3013 – sub. 1 – 3014 (oratorio e segreteria oratorio femminile) categoria C/4 – classe 4 – consistenza 833 mq – rendita € 430,21

- 2) Terminata la ristrutturazione della sala posta nel semiinterrato (ora cine-teatro), si è accatastato autonomamente il salone destinato a cine-teatro e si sono riunite le restanti porzioni del fabbricato (esclusa la particella 3013, sub 2) in un'unica unità destinata ad attività di oratorio ottenendo le seguenti unità immobiliari:
- a) Foglio 4 - particella 4293 sub. 504 (cine-teatro)  
categoria C/4 – classe 4 – consistenza 438 mq – rendita € 226,21
  - b) Foglio 4 - particella 4293 sub. 505 (oratorio, aule, segreteria, portico)  
categoria C/4 – classe 4 – consistenza 601 mq – rendita € 310,39
  - c) Foglio 4 - particella 4293 sub. 506 (abitazione oratorio femminile)  
categoria A/3 – classe 3 – consistenza 4,5 vani – rendita € 178,95

Con Avviso di accertamento catastale .../2015, datato 27 agosto 2015, l'Ufficio Provinciale di Varese – Territorio non ha accolto la proposta di accatastamento presentata dalla Parrocchia in data 22 settembre 2014, ed ha, di conseguenza:

- a) Non tenuto conto del classamento e rendita proposti per l'unità immobiliare ad uso abitativo,
- b) attribuito a tutte le unità immobiliari diverse dall'abitazione la categoria catastale D3 (subalterni 504 e 505)
- c) rideterminato la loro rendita catastale.

In data 16 ottobre 2015 in relazione alla u.i.u Foglio 4 – particella 4293 – sub. 505, tramite accertamento in autotutela, l'ufficio ha annullato il precedente collaudo docfa attribuendo una nuova determinazione di classamento e di attribuzione di rendita catastale.

Avverso l'avviso di accertamento catastale .../2015, in relazione alla attribuzione alla u.i.u Foglio 4 - particella 4293, sub 504 (cine-teatro) della rendita catastale di euro 3.389,24, l'appellante proponeva ricorso alla Commissione tributaria provinciale di Varese per i seguenti motivi:

- I. Tale unità immobiliare è destinata ad accogliere attività di natura culturale, anche dietro corresponsione di un prezzo, tuttavia:
  - a) la sala è utilizzata per le ordinarie ed istituzionali attività di religione o culto (catechesi, corsi di formazione per educatori, riunioni di gruppi parrocchiali), oltre che per conferenze, dibattiti, convegni culturali e proiezione di cineforum organizzati dalla parrocchia per i quali non è percepito alcun corrispettivo,
  - b) la sala viene anche concessa gratuitamente ai plessi scolastici esistenti nell'ambito comunale (Cairate, Bolladello, Peveranza),
  - c) gli spettacoli teatrali a pagamento sono realizzati prevalentemente da compagnie dilettantistiche, in special modo quelle costituite nell'ambiente comunale,
  - d) il numero delle iniziative a pagamento è assai contenuto (10/15 all'anno) e, dunque, la capacità di reddito di questa sala cine-teatro è assai distante da quella di una sala utilizzata pressoché tutti i giorni per attività di cine-teatro

(quali sono le normali sale cinematografiche che la normativa inserisce nella categoria D3).

II. Per quanto riguarda la determinazione del valore dell'immobile così come detagliato nell'Avviso di accertamento si ritiene non del tutto pertinente l'aver assunto come riferimento il costo di una scuola media per l'evidente diversità strutturale di una scuola rispetto ad una sala cine-teatro; infatti per il perfetto funzionamento di dette scuole le opere murarie, gli impianti occorrenti, ecc., risultano come quantitativo superiori alle dotazioni necessarie per una sala ad uso teatro, in quanto l'utilizzo non è quotidiano.

III. Non risulta effettuata alcuna visita in loco, come invece sarebbe necessario in caso di "stima diretta" prevista nel caso di attribuzione della categoria catastale "D".

L'adita Commissione con la sentenza in oggetto indicata rigettava il ricorso ritenendo classificazione e rendita del fabbricato oggetto di contestazione coerente con la normativa vigente e con le indicazioni ministeriali, possedendo le caratteristiche dimensionali, architettoniche e tipologiche attribuite.

Ciò premesso, il sottoscritto procuratore, a norma dell'art. 53 D.Lgs. 546/1992

### **PROPONE APPELLO**

Avanti codesta On.le Commissione Tributaria regionale, avverso le predetta sentenza

#### **per i seguenti motivi**

Anzitutto la Commissione tributaria provinciale ha errato ritenendo corretta la valutazione operata dall'Ufficio in quanto l'Ufficio ha rideterminato la classificazione (e di conseguenza, l'attribuzione di una nuova rendita) della u.i.u. "a tavolino", con una semplice formula matematica (applicando il saggio di fruttuosità del 2% al valore di mercato della struttura, determinato in euro 169.462,11).

La Parrocchia, già in sede di ricorso di primo grado aveva contestato l'attribuzione alla u.i.u. della categoria D3 in sostituzione della categoria C4 (proposta dalla Parrocchia in continuità con quella che era stata assegnata alla u.i.u. prima dell'ultimo intervento di manutenzione). Ora conferma che tale riattribuzione ha condotto a esiti irrazionali, che già il legislatore intendeva evitare.

Si deve infatti considerare che ciò che accomuna tutte le u.i.u. incluse nella categoria catastale "D" è il fatto di essere immobili «costruiti per le speciali esigenze di un'attività industriale o commerciale, e non suscettibili di una destinazione diversa senza radicali trasformazioni» (§ 3.1.1. Circolare n. 4/2006, prot. n. 36338 del 16 maggio 2006 dell'Agenzia del territorio).

Tale caratteristica giustifica (o, meglio, esige) la decisione del legislatore di attribuire la rendita catastale non attraverso il metodo della "stima parametrica" ma attraverso la cosiddetta "stima diretta" (art. 10, L. n. 11.8.1939, n. 1249 «La rendita catastale delle unità immobiliari costituite da opifici ed in genere dai fabbricati di cui all'art. 28 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, costruiti per le speciali esigenze di una attività industriale o commerciale e non suscettibili di una destinazione estranea alle esigenze suddette senza radicali trasformazioni, è determinata con stima

*diretta per ogni singola unità»; art. 30, D.P.R. n. 1142, 1° dicembre 1949, «Determinazione della rendita catastale di immobili a destinazione speciale o particolare. Le tariffe non si determinano per le unità immobiliari indicate nell'articolo 8. Tuttavia la rendita catastale delle unità immobiliari appartenenti a tali categorie si accerta ugualmente, con stima diretta per ogni singola unità»).*

Merita di essere segnalato che sulla questione si è espressa ufficialmente anche l'Agenzia del territorio precisando che in questi casi, a motivo del tipo di utilizzo e del tipo di fabbricato, manca un «campione significativo di unità di riferimento e confronto, relativamente al quale effettuare la stima per comparazione dell'intero segmento funzionale analizzato attraverso il cosiddetto sistema catastale per classi e tariffe» (Circolare n. 4/2006, prot. n. 36338 del 16.5.2006).

La conferma che il comune denominatore della categoria catastale "D" è proprio e solo la destinazione del fabbricato ad un'attività industriale o commerciale (cioè a scopo di lucro) è data dalla duplice modalità prevista per giungere – attraverso la cosiddetta "stima diretta" – alla individuazione della rendita catastale. Si deve, infatti, far riferimento alla Istruzione III del 28 giugno 1942 che così prevede:

§ 50 «La determinazione diretta della rendita catastale per le unità immobiliari accertate nelle categorie dei gruppi "D" ed "E" si effettua sulla base del fitto ritratto o ritraibile, quando si tratti di unità immobiliari per le quali nella località è in uso il sistema dell'affitto. Dall'affitto, si ricava la rendita catastale seguendo uno schema di analisi analogo a quello indicato nel Mod. 6 (Catasto E.U.)».

§ 51 «La determinazione diretta della rendita catastale per le unità immobiliari accertate nelle categorie dei gruppi "D" ed "E" si effettua sulla base del loro valore venale, quando si tratti di unità immobiliari per le quali nella località non è in uso il sistema dell'affitto. Dal valore venale si ricava il beneficio fondiario con l'applicazione del saggio d'interesse che compete ad analoghi investimenti di capitali».

Queste norme sono state poi confermate dal D.P.R. n. 1142 del 1° dicembre 1942 (in particolare gli artt. 27-30) fino alla Lettera Circolare n. 62934 dell'11 agosto 2004. Ora, ammesso pacificamente che nel Comune di Cairate non è in uso il sistema dell'affitto per le sale utilizzate per attività di cine-teatro, qualora – come accaduto – si voglia accatastare la u.i.u. in oggetto nella categoria D3 non rimane che determinare la rendita catastale applicando il metodo del cosiddetto "valore venale".

Proprio questo passaggio dà evidenza all'irrazionalità della decisione operata dall'Ufficio di modificare l'accatastamento della u.i.u. da C4 a D3: è infatti del tutto infondato – sia in riferimento alla intenzione della Parrocchia, sia ai fatti – presumere che il reddito ritraibile da quella porzione di fabbricato sia pari a quello di un analogo investimento di capitali, cioè il 2% del suo valore di mercato o del costo sostenuto per realizzarlo/ristrutturarlo.

L'irrazionalità della conclusione di accatastare nella categoria D4 la u.i.u. si fonda su un semplice dato di fatto: la parrocchia non ha costruito/ristrutturato l'edificio sito in via Alberti 4, in Cairate, per ritrarre un reddito almeno pari a quello assicurato da un investimento di capitali di pari valore ma solo per poter realizzare le proprie attività che il Concordato Lateranense del 1929 e l'Accordo del 1985 hanno identificato all'articolo 7 e la legge concordataria n. 222 del 20 maggio 1985 (artt. 15 e 16) ulteriormente puntualizzato:

art. 15 «*Gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti possono svolgere attività diverse da quelle di religione o di culto, alle condizioni previste dall'articolo 7, n. 3, secondo comma, dell'accordo del 18 febbraio 1984*»,

art. 16 «*Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro*».

Infatti l'edificio è stato realizzato negli anni '60 prevedendo i seguenti ambienti:

- piano 1: abitazione custode (accatastata in categoria A) e piccole aule (che possono ospitare 15/20 bambini),
- piano sopraelevato: tre sale di dimensioni crescenti per le attività ricreative proprie di un oratorio, secondo la antica tradizione lombarda,
- piano seminterrato: grande sala per ospitare le iniziative – sia di natura ricreativa che culturale – che richiamano molte persone,
- portico: per dare riparo alle attività che si svolgono nel cortile annesso.

Questa interconnessione tra gli ambienti sarebbe stata subito evidente qualora l'amministrazione finanziaria avesse svolto una visita in loco.

Il fatto che la Parrocchia abbia da subito ammesso di svolgere anche attività che il legislatore tributario considera "commerciali" – che sono soggette all'IRES secondo le modalità proprie del reddito di impresa (TUIR, artt. 144 per gli enti non commerciali) e all'IVA (D.P.R. n. 633/72) – non può trasformare questo complesso immobiliare in una struttura con finalità di lucro anche in relazione alla disciplina catastale. Nel valutare la rilevanza e l'impatto di queste attività "a pagamento" (ma pur sempre attività attraverso le quali la Parrocchia raggiunge le proprie finalità) non può essere trascurato il fatto che:

- per esse la Parrocchia paga le relative imposte dirette e indirette, ed è soggetta alla disciplina a tutela del "diritto d'autore",
- si tratta di 10/15 iniziative, poca cosa rispetto ai 365 giorni di un anno e alle attività che la Parrocchia realizza quotidianamente e senza alcun compenso nelle proprie strutture.

A sostegno delle conclusioni che seguiranno a breve si dovrebbe anche riflettere sul comportamento che avrebbe dovuto (potuto) assumere l'Ufficio qualora la Parrocchia avesse deciso di utilizzare tale sala per attività prive di qualsiasi caratteristica di commercialità (cioè in modo assolutamente gratuito)?

E come si comporterà l'Ufficio qualora la Parrocchia dovesse decidere di non utilizzare più la sala per attività a pagamento ma solo per iniziative gratuite?

Date queste circostanze non vi è dubbio che il riferimento alle categorie del gruppo "D" sarebbe (stato) a priori illegittimo, al di là di tutte le normative vigenti che talvolta dimenticano di ricordare in premessa che tale categoria è riservata ai fabbricati «*costruiti per le speciali esigenze di un'attività industriale o commerciale*».

Infine, se si considera che:

- a) l'accatastamento nella categoria C4 della struttura risale già a quando fu realizzata ed adibita a sala per attività ed iniziative rivolte a un numero elevato di persone,

- b) la u.i.u. è parte di un unico complesso destinato per le attività proprie della parrocchia,
  - c) è assente una categoria catastale più appropriata,
  - d) l'Istruzione II del 24 maggio 1942 prevede che i "ricreatori religiosi" siano da accatastare nella categoria C4,
  - e) la medesima Istruzione II, nel paragrafo immediatamente successivo, dedicato agli Uffici Vescovili e Parrocchiali precisa che *«Se però le diverse porzioni della sede vescovile o parrocchiale (uffici, abitazioni, ricreatori, ecc.) non costituiscono distinte unità immobiliari, esse devono essere accertate come unica unità immobiliare nella categoria corrispondente alla destinazione della parte economicamente prevalente»*,
- deve ritenersi corretto l'accatastamento proposto dalla Parrocchia attraverso la denuncia di variazione n° .../2014 (prot. ...).

### **P.Q.M**

Voglia codesta On.le Commissione Tributaria Regionale, respinta ogni contraria pretesa, deduzione ed eccezione, in accoglimento delle sopra riportate motivazioni; in riforma integrale della sentenza impugnata, dichiarare nulla la riattribuzione di rendita definitiva effettuata dall'Ufficio del Territorio nell'atto impugnato per assoluta non corrispondenza di quanto dichiarato con la realtà dei fatti; con vittoria di spese e onorari di causa, che ci si riserva di quantificare successivamente secondo lo stato dell'iter contenzioso e con condanna delle somme provvisoriamente versate nel corso del giudizio.

### **CHIEDE INFINE**

che la presente controversia venga discussa in pubblica udienza ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. n. 546/1992.

Si dichiara che il valore della presente lite, ai fini del contributo unificato di cui al D.P.R. 115/02 è indeterminabile.

Costituendosi, la parte ricorrente depositerà, oltre alla copia conforme del ricorso corredata dalla fotocopia della ricevuta di spedizione dell'originale all'Ufficio Provinciale territorio di Varese, quanto segue, già citato in atto.

Allegati:

- a) Sentenza della CTP di Varese – sezione 12 n. .../2016 del 21 marzo 2016
- b) Avviso di accertamento catastale n° VA0125170/2015

Con osservanza

Milano, 10 novembre 2016

Firma del difensore ...

**COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI LOMBARDIA**  
**SENTENZA N. 5186/2017 DEL 6 NOVEMBRE 2017**

La Commissione Tributaria Regionale di Lombardia, sezione 12 riunita con l'intervento dei Signori:

[...]

ha emesso la seguente

**SENTENZA**

- Sull'appello n. 7258/2016 depositato il 9.12.2016
- Avverso la pronuncia sentenza n. 236/2016 sez. 12 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Varese

contro:

Ag. Entrate Ufficio Provinciale di Varese-Territorio  
Via Frattini n. 1  
21100 VARESE

proposto dall'appellante:

Parrocchia Santi Ambrogio e Martino – gestione bar/spettacoli  
via Corridoni, 13  
21050 CAIRATE VA

difeso da:

[...]

Atti impugnati:

avviso di accertamento n. ... Rendita catast.  
avviso di accertamento n. ... Estimì catast.

R.G.A. n. 7258/2016

La parrocchia Santi Ambrogio e Martino, di Cairate, ricorreva avverso l'avviso di accertamento n. .../2015 emesso dall'Agenzia del Territorio, Ufficio Provinciale di Varese in data 27.08.2015 e notificato il 03.09.2015.

L'avviso era stato emesso in merito alla variazione di classamento n. .../2014, (prot. ...), del 22.09.2014, Cat. D/3 e conseguente rendita catastale di € 3.389,24, attribuita all'unità immobiliare censita al catasto edilizio urbano del Comune di Cairate, Fg. CA/4, Part. 4293 Sub. 504, proposta dal contribuente in categoria C/4, cl.

4, cons. 438 mq. Rendita € 226,21.

Nel ricorso la parte eccepiva l'inadeguatezza del classamento alle caratteristiche dell'unità stessa per le seguenti motivazioni:

- la sala viene utilizzata per le ordinarie ed istituzionali attività religiose o culto (catechesi, corsi di formazione per educatori, riunioni di gruppi parrocchiali), oltre che per conferenze, dibattiti, convegni culturali e proiezione di cineforum organizzati dalla parrocchia per i quali non viene percepito alcun corrispettivo;
- la sala viene concessa gratuitamente ai plessi scolastici esistenti nell'ambito comunale (Cairate, Bolladello, Peveranza);
- gli spettacoli a pagamento sono realizzati prevalentemente da compagnie dilettantistiche, in special modo quelle costituite nell'ambiente comunale;
- il numero delle iniziative a pagamento è contenuto (10/15 all'anno) e, dunque la capacità di reddito di questa sala cine-teatro è distante da quella di una sala utilizzata pressoché tutti i giorni per attività cine-teatro (quali sono le normali sale cinematografiche che la normativa inserisce nella categoria D/3).

Per la determinazione del valore dell'immobile, così come indicato nell'avviso di accertamento contestato, la parte riteneva non del tutto pertinente l'aver assunto come riferimento il costo di una scuola media per l'evidente diversità strutturale di una scuola rispetto ad una sala cine-teatro; infatti per il funzionamento di dette scuole le opere murarie, gli impianti occorrenti, ecc., risultano come quantitativo superiori alle dotazioni necessarie per una sala ad uso teatro, in quanto l'utilizzo non è quotidiano.

Veniva invocato il fatto che l'Amministrazione Finanziaria non avesse effettuato alcuna visita in loco come, riteneva la parte, necessario in caso di "stima diretta" prevista nell'attribuzione della categoria catastale "D".

L'Ufficio, nel costituirsi in giudizio, contro deduceva le lagnanze di parte chiedeva la conferma della rettifica in quanto, la categoria D/3 attribuita corrisponde alle caratteristiche dell'unità immobiliare in esame.

I primi Giudici ritenevano che la classificazione e la rendita catastale operata sul fabbricato in discussione fosse coerente con la normativa vigente. Evidenziavano che l'unità immobiliare oggetto del ricorso risultava essere destinata ad accogliere attività culturali anche dietro corresponsione di un prezzo pertanto ritenevano che la stessa unità immobiliare dovessero essere valutata con riferimento alle caratteristiche oggettive dell'immobile a destinazione commerciale.

La Commissione Tributaria Provinciale di Varese concludeva con rigetto del ricorso la compensazione delle spese di giudizio.

La parte appella la suddetta sentenza chiedendo la riforma integrale della stessa ed invoca la dichiarazione di nullità della riattribuzione della rendita definitiva effettuata dall'Ufficio del Territorio nell'atto impugnato per assoluta non corrispondenza di quanto dichiarato con la realtà dei fatti.

Esaminati gli atti, sentiti i rappresentanti delle parti il Collegio ritiene l'appello me-



ritevole di accoglimento.

Si evidenzia che lo stabile di cui si tratta è stato oggetto di manutenzione con intento di usufruire dello stesso con le specificità che erano già state indicate nell'accatastamento precedentemente in continuità con quella che era stata assegnata alla u.i.u. prima dell'effettuazione dei lavori.

L'accatastamento alle categorie "D" viene riservato ai fabbricati costruiti per le attività industriali o commerciali.

L'Ufficio erra nel modificare l'accatastamento della u.i.u. da C4 a D4 basandosi semplicemente sul fatto che la sala viene concessa dietro corresponsione di un prezzo. Non dobbiamo dimenticarci la finalità dell'attività della Parrocchia che si occupa dell'esercizio del culto religioso e proprio nello stabile in questione viene svolta tale opera. Ininfluente il fatto che in detta u.i.u. si svolgano saltuariamente delle attività teatrali con l'ingresso a pagamento. Tale introito, relativo e svolto in numero limitato e circoscritto durante l'anno, non può far sì da ritenere che tutta l'attività svolta in questa sede possa definirsi "commerciale". Si prende atto che nello stesso locale vengono svolti in prevalenza attività quali: catechesi, corsi di formazione per educatori, riunioni di gruppi parrocchiali. Tale sala inoltre viene concessa gratuitamente alle attività di diversi plessi scolastici quali quelli di Cairate, Bolladello e Peveranza. L'attività teatrale che viene svolta in tale u.i.u. non solo è saltuaria ma anche svolta da compagnie locali dilettantistiche e il pagamento dell'ingresso è tale da essere considerato un parziale compenso spese di tutta la gestione dell'attività che si svolge in tutto l'arco dell'anno.

Dagli atti risulta che quando la struttura già realizzata, prima della ristrutturazione, era stata accatastata nella categoria C4 in quanto finalizzata ad attività e iniziative rivolte ad un numero di persone elevato proprio con la specificità della diffusione del culto religioso.

La parte immobiliare in questione, inoltre, fa parte di un unico complesso destinato ad attività parrocchiali e pertanto non essendo unità immobiliari distinte si ritiene che debba essere accertata come unica unità immobiliare nella categoria corrispondente alla destinazione della parte economica prevalente.

La Commissione Tributaria Regionale della Lombardia – Milano – sez. 12

p.q.m.

**accoglie**

l'appello. Spese compensate.

Così deciso. Milano, 6 novembre 2017