



Ex Sede ODCEC Foggia

Via Matteotti, 4

Anno 2019 n. 3

Rivista di consulenza aziendale e tributaria **Il Commercialista di Capitanata**

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
Circonscrizione del Tribunale di Foggia



Editoriale

Editoriale

di Mario Cardillo

3

Primo Piano

Durata piano del consumatore
legge 3/2012 - Omologabile un piano
di durata ultraquinquennale

di Jessica Coco

4

Il foggiano Achille Donato Giannini,
sostenitore dell'autonomia del
diritto tributario

di Alessia Delli Carri

6

Il circuito doganale di controllo nell'ambito
delle realtà aeroportuali: normativa e logica
alla luce delle riforme del Codice Doganale
dell'Unione

di Francesco Vitolo

8

I crediti deteriorati bancari in Italia e
analisi delle novità in materia di GACS

di Simone Siena

20

La flat tax nel sistema tributario italiano

di Valentina De Marco

33

Ogni articolo pubblicato è stato ceduto a titolo
gratuito ed esprime esclusivamente il pensiero
dell'autore.

Editore

**Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Foggia**

Direttore responsabile

Francesca Romana Cicolella

Direttore editoriale

Iolanda Battiante

Comitato scientifico

Presidente: *Claudio Nigro* - Componenti: *Antonio Corvino, Annamaria Dentamaro, Giampiero Maci, Giuseppe Mazzuti*

Comitato di redazione

Gioacchino De Sandoli, Alfredo Di Noia, Ada Lattanzio, Marika Longo, Antonio Netti

Impaginazione grafica

Pasquale Russo

Foto in copertina

Palazzo ex sede ODCEC Foggia

Foto ultima pagina

Auguri Natalizi

Redazione e amministrazione

via della Repubblica, 25 - 71121 Foggia - tel./fax. 0881 72 56 12

www.odcefoggia.it - odcefoggia@gmail.com

Registrazione Tribunale di Foggia n. 4/P/06 R.P

ISSN 2611-3694



Editoriale

di Mario Cardillo

Cari Colleghi,
quest'anno si chiuderà con un buon proposito da realizzare nel corso del 2020, ovvero acquistare una sede dell'Ordine.

Il cambiamento che vogliamo realizzare è il frutto della necessità di dotare l'Ordine di una sede più confortevole e maggiormente idonea a svolgere le proprie attività per ubicazione, caratteristiche tecniche (così come richieste per legge) e dimensioni.

E il bilancio, da poco approvato, ci aiuta a portare a termine questo obiettivo grazie all'avanzo di amministrazione già realizzato a tutto il 2019 di circa euro 312.500,00, risultato, questo, di una gestione virtuosa perseguita nell'ultimo triennio (all'insediamento del consiglio in carica lo stesso ammontava solo ad euro 101.089,63).

Credo che l'obiettivo che ci siamo prefissati sia, nonostante alcune voci di dissenso, meritevole dal momento che ci consentirebbe anche di evitare il sostenimento a "fondo perduto" del canone di locazione.

Sul piano formale l'acquisto di questa nuova sede, intervenuta già l'approvazione in assemblea, avverrà attraverso procedure assolutamente trasparenti, economiche ed efficienti.

Credo, quindi, che si debba perseverare e procedere con fiducia. Lo dobbiamo alla categoria, a noi tutti e ai giovani che intendono approcciarsi a questa splendida professione.

E a proposito di cose che dobbiamo alla professione e alla professionalità di molti Colleghi, vorrei ricordare che a breve verrà pubblicato il libro sulla storia del nostro Ordine.

Un viaggio nella storia che ci consente di ricordare i Presidenti e i professionisti emeriti che si sono succeduti negli anni, attraverso una raccolta di documenti e di testimonianze da parte degli allievi di quei professionisti che si sono dimostrati un esempio per la categoria.

È stato un lavoro non semplice. Credo che possiamo ritenerci soddisfatti del risultato ma soprattutto del contenuto, dal momento che testimonia le grandi opere fatte fino ad oggi dai commercialisti dell'intera Capitanata, lanciando un monito e lasciando una scia di speranza per continuare a costruire tutti insieme.

Concludo questo editoriale augurando a tutti voi lettori un Natale ricco di pace, gioia e armonia ed un 2020 prospero anche di aspettative realizzate.

Durata piano del consumatore legge 3/2012 - Omologabile un piano di durata ultraquinquennale

di Jessica Coco

Con la Sentenza del 28 ottobre 2019 n. 275444, la Corte di Cassazione a seguito di ricorso avverso il provvedimento reso dal Tribunale di Rovigo reiettivo del reclamo dal primo promosso contro il decreto con cui lo stesso Tribunale aveva respinto l'istanza di omologazione del piano del consumatore proposto nell'ambito della procedura di sovraindebitamento disciplinata dalla Legge n. 3 del 2012 come integrata dalla L. n. 221 del 2012 .

Con questa Ordinanza, la Corte di Cassazione, ha recepito quanto già in atto a livello Europeo di cambiamento della cultura giuridica in favore di una logica di salvataggio e seconda opportunità del debitore, consumatore

Negli accordi di ristrutturazione dei debiti e nei piani del consumatore è possibile prevedere la dilazione del pagamento dei crediti prelatizi anche oltre il termine di un anno dalla omologazione previsto dalla L. n. 3 del 2012, art. 8 comma 4, ed è al di là delle fattispecie di continuità aziendale, purché si attribuisca ai titolari di tali crediti il diritto di voto a fronte della perdita economica conseguente al ritardo con cui vengono corrisposte le somme ad essi spettanti o, con riferimento ai piani del consumatore, purché sia data ad essi la possibilità di esprimersi in merito alla proposta del debitore (cfr. Cass. Sent n. 17834 del 2019). Si è invero, significativamente precisato, in quella

sede, che la diversa conclusione non può “trovare ostacolo nel fatto che il piano del consumatore ... non prevede la possibilità del voto, atteso che l'asimmetria (rispetto all'accordo di composizione proponibile dal debitore ex art. 7 della medesima legge. Ndr) può essere colmata, al fine in via interpretativa, nell'ambito delle regole che attengono a quel piano; regole che, non escludono la possibile rilevanza di libere ed appropriate forme di manifestazione di volontà cui associare la tutela del creditore “.

E' importante quanto riportato della Sentenza n. 275444 del 28 ottobre 2019 anche relativamente al termine di durata ragionevole del piano del consumatore in quanto la giurisprudenza di legittimità non fornisce precisi dati numerici, ma è diffusa l'opinione, tra i giudici di merito, che la fase esecutiva di un concordato liquidatorio debba concludersi in un arco temporale non superiore al triennio mentre un concordato in continuità aziendale debba esaurirsi nell'ambito del quinquennio .

A tale soluzione si perviene in base alla considerazione che la normativa sulla responsabilità risarcitoria dello Stato per l'irragionevole durata del processo (c.d. Legge Pinto) prevede come termine ragionevole per l'esecuzione singolare quello dei tre anni e come termine ragionevole per la procedura fallimentare quello dei sei anni, tenendo però, conto, quanto a quest'ultima tipologia, che la scienza aziendalistica ritiene sufficientemente attendibile un piano se formulato in vista di un orizzonte temporale non superiore a tre/cinque anni, così che un'attestazione di fattibilità

di un piano di durata superiore non sarebbe idonea a supportare una domanda di concordato .

E' noto, poi, che la L.3/2012 nell'introdurre, con gli artt. 6 e ss., le procedure di composizione della crisi (l'accordo di composizione della crisi, il piano del consumatore e la liquidazione del patrimonio) al fine di porre rimedio alle situazioni di sovraindebitamento per i debitori non assoggettabili alle "altre" procedure concorsuali, non ha previsto un limite massimo di durata di queste procedure, né – malgrado la nuova configurazione dell'istituto (ristutturazione dei debiti e concordato minore) - indicazioni al riguardo si rinvengono nel nuovo codice della crisi d'impresa, salva la possibilità di prevedere il rimborso alle scadenze convenute delle rate a scadere dei contratti di mutuo garantiti da ipoteca ove il debitore abbia adempiuto le proprie obbligazioni (cfr. D. Lgs 12 gennaio 2019 n. 14 art. 67 comma 5 e art. 75 comma 3 ..peraltro non ancora vigente)

Parte della giurisprudenza di merito ha però ritenuto opportuno colmare in via interpretativa questa lacuna normativa con particolare riferimento al piano del consumatore, istituto che, a differenza dell'accordo di composizione della crisi, determina un'imposizione giudiziale ai creditori, i quali possono soltanto contestare la convenienza del piano: contestazione che, però, non impedisce al giudice di omologare ugualmente il piano se lo ritenga economicamente conveniente rispetto alla soluzione liquidatoria.

Secondo il Collegio (Cassazione n.

275444) non può aprioristicamente escludersi che gli interessi del creditore risultino meglio tutelati con un piano del consumatore, che pure preveda una dilazione di significativa durata (anche superiore ai 5-7 anni) piuttosto che per mezzo della vendita forzata dei beni del patrimonio del debitore. E ciò accade, ogni qual volta il piano preveda il pagamento integrale del debito, mentre il patrimonio del debitore, aggredibile tramite esecuzione forzata, non sia in grado di soddisfare integralmente le ragioni del creditore, in quanto costituito da un unico bene di rilievo, es immobile adibito ad uso abitazione, il cui valore sia pari o inferiore all'ammontare dei debiti.

Se pertanto, la ratio dell'applicazione del limite implicito di durata massima è quella di tutelare il creditore, non si vede perché non possa derogarsi a tale limite, concedendo l'omologa al piano, anche se di durata ultraquinquennale. Restano pertanto di fatto i creditori a dover valutare un piano implicante pagamenti dilazionati se sia o meno conveniente a fronte delle possibili alternative di soddisfacimento.

Il foggiano Achille Donato Giannini, sostenitore dell'autonomia del diritto tributario

di Alessia Delli Carri

1. Alcuni secoli addietro, un monaco, il cui nome è scomparso nella nebbia del tempo, dopo un soggiorno nella città di Foggia, se ne allontanò pronunciando un avvertimento che si rivela come un anatema “*Fuggi da Foggia*”.

Il manifestato disgusto si riferiva alla sporcizia che dilagava nelle strade, al pesante clima estivo, alla scarsa propensione degli abitanti ad allacciare relazioni e ad altri difetti.

Per il vero, sembra che la mancata pulizia delle strade cittadine abbia origine remota e non solo della città di Foggia, ma, ad una scusante di questa, si può osservare che, all'epoca, le strade si pulivano con le piogge che portavano via i rifiuti accumulati.

Dall'altra parte, di fronte alle sporcizie della capitale, nessuno ha gridato “*Fuggi da Roma*”.

È innegabile che a Foggia durante l'estate l'afa è opprimente, i contadini che durante i lavori agricoli si coprono adeguatamente la testa, corrono il pericolo di una insolazione, mentre i ragazzi che a piedi nudi toccano i tombini, incorrono in dolorose scottature.

Si può, comunque replicare che il seme interrato in quelle zone, nello spazio di un giorno germoglia e dà frutti di qualità, come il vino che per il vero rappresenta il vanto del tavolo di ogni buongustaio, o l'olio delle olive “peranzane” che non teme paragoni nei mercati, oppure il grano cappello-senatori la cui coltivazione gode valida menzione nei libri di agraria.

Anche l'asserita mancanza di socialità non sembra che corrisponde al carattere dei costumi foggiani.

Nei tempi in cui la popolazione viveva nei *bassi*, quando uno bussava alla porta, si sentiva rispondere “*favorite*”; espressione questa che non sta a significare solo “*entrate*” ma anche “*accomodatevi e partecipate al desco*”.

2. In questa terra fertile quanto mai dei prodotti della natura, ma fertile anche di ingegni, è nato il 2 gennaio 1888 Achille Donato Giannini, che a Foggia ha compiuto gli studi di secondo grado e nella stessa città è ritornato in seguito, appena ne ha avuto la possibilità.

Laureatosi, invero, presso l'Università di Napoli e superato il concorso in magistratura, ha espletato le sue funzioni nella vicina Lucera; successivamente, nel 1911, passò nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato, che abbandonò nel 1925 dopo aver raggiunto il grado di vice avvocato generale per esercitare la libera professione dove acquistò grande fama specialmente per le questioni di acque pubbliche di diritto tributario.

Finalmente nel 1936 entra nei ruoli dell'università e svolge il suo insegnamento in vari atenei e conclude il suo excursus accademico nell'Università di Bari con l'insegnamento di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario, ricoprendo l'incarico di preside della facoltà di Giurisprudenza.

3. Senza dubbio, Achille Donato Giannini, è stato un grande giurista: magistrato dello Stato, avvocato del libero foro, docente universitario amato dagli studenti e stimato dai colleghi.

Tutti coloro che hanno avuto modo di leggere i suoi scritti, tra i quali spicca il suo testo di *“Istituzioni di Diritto Tributario”*, gli rivolgono un pensiero di ammirazione e di riconoscenza, per la chiara esposizione delle sue pubblicazioni con cui ha reso facilmente comprensibili i concetti non comuni della materia tributaria.

La trattazione sull'*obbligazione tributaria*, sul *responsabile d'imposta*, e sul *sostituto d'imposta* - come osserva Mario Cardillo nel suo accurato e compendioso libro *“I grandi della Finanza da Quintino Sella ad Augusto Fantozzi”* (in corso di pubblicazione con la casa editrice Aracne e di cui abbiamo letto le bozze), è scolpita a caratteri indelebili nella storia del Diritto Tributario, di cui il Maestro è stato convinto assertore.

Gli studenti che hanno seguito le sue lezioni ed hanno sostenuto i relativi esami, ricordano la chiarezza dell'esposizione e l'accoglienza e generosità della valutazione; evidentemente il comportamento del Maestro era sorretto su altre motivazioni quale sprono a proseguire negli studi ed a migliorare la preparazione per assicurarsi i successi nella vita.

Anche tra i colleghi - è ancora il prof. Cardillo a farne menzione - il Maestro godeva di una sentita stima che si avvicinava a sentimenti di devozione.

In proposito merita di essere segnalata la sua prefazione ad un lavoro di un giovane studioso (per la precisione si è trattato di Antonio Berliri), laddove, di fronte ad affermazioni dell'autore, certamente non fondate, quasi timidamente pronuncia di *non dividerle*; attenua, poi, questo malcelato dissenso, attribuendo alle tesi dello studioso il merito di aver determinato un dibattito su materia di grande interesse che *“stagnava in una*

tediosa contrapposizione di concetti stereotipati, con nuove idee e più aderenti argomentazioni”.

4. In conclusione si può affermare che nel mondo del diritto la figura di Achille Donato Giannini emerge a tutto tondo e brilla per l'originalità delle idee, la profondità e la sistematicità degli studi, il comportamento impeccabile mantenuto in tutte le occasioni.

La città di Foggia è orgogliosa di aver dato natali a questo figlio tanto meritevole ed a palese riconoscimento del suo ingegno ha ritenuto di dare il suo nome ad una piazza del centro abitato.

Il circuito doganale di controllo nell'ambito delle realtà aeroportuali: normativa e logica alla luce delle riforme del Codice Doganale dell'Unione

di Francesco Vitolo

SOMMARIO: 1. I principi generali e le riforme del Codice Doganale dell'Unione – 2. Le metodologie di controllo dell'e-Custom – 3. I controlli dell'Autorità doganale italiana nel sistema cargo aeroportuale

Il diritto doganale comprende numerosissime fattispecie, provenienti dai più differenti campi della giustizia: la fiscalità, il commercio, la contrattualistica privata, l'amministrazione della cosa pubblica ed il diritto penale. A dispetto di tale onnicomprensività, negli ultimi decenni, sembra che questa branca del ius abbia assunto le forme di una (si consenta l'accostamento) "eminenza grigia del diritto", assente nei principali consessi internazionali ma sempre presente quale garante delle principali attività economiche di ogni Stato ⁽¹⁾. Infatti, benché all'avanzare della globalizzazione sembri corrispondere una crescente diminuzione dei dazi doganali e dei relativi controlli alla frontiera, in realtà tutti gli Stati appaiono interessati ad evitare la "fuga di capitali" causata da operatori economici che, dovendo sfruttare le cosiddette "economie di scala", beneficiano dei rilevanti risparmi derivanti, ad esempio, da una delocalizzazione della produzione in Paesi sottoposti a particolari privilegi fiscali ove il costo della manodopera

1 Ne sono esempi eclatanti i modi "politici" in cui la legge doganale viene talvolta utilizzata, imponendo dei dazi all'importazione talmente alti da nascondere veri e propri embarghi o talmente bassi da favorire lo scambio di merci fra due Stati, accordatisi fra loro in deroga a qualsiasi regola sul libero scambio.

sia inferiore rispetto a quello praticato nello Stato dove l'azienda ha sede ⁽²⁾. In quest'ottica, appare chiaro perché il diritto doganale sia transitato dall'essere una materia esclusivamente di pertinenza dello Stato sovrano a disciplina fatta di accordi fra le Alte Parti di un organismo internazionale. Tale passaggio risulta di fondamentale importanza, innanzitutto perché consente di comprendere quale sia la gerarchia delle fonti in quest'ambito. Non bisogna, infatti, soffermarsi solo sul Testo Unico delle Leggi Doganali – TULD, il D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 o sui Regolamenti Comunitari che disciplinano la materia in parola (da ultimo il Reg.to (UE) n. 952/2013 che istituisce il "Codice Doganale dell'Unione – CDU"), ma occorre innanzitutto tener conto dei principi sovranazionali che, dal dopoguerra ad oggi, hanno riassetato l'organizzazione del commercio internazionale e ne hanno ristabilito i parametri. E' stata, infatti, la determinante incidenza degli organismi internazionali a trasformare le Dogane da "Autorità che richiedono il dazio a coloro i quali oltrepassano la linea di confine" a "Enti a tutela degli scambi e del commercio internazionale". Cambia, dunque, la logica a fondamento degli istituti e, di conseguenza, varia anche l'assetto dei controlli svolti dalle Autorità

2 È il caso delle cosiddette zone franche, esposte anche a particolari rischi. Le facilitazioni economiche e le agevolazioni fiscali che le caratterizzano, difatti, oltre a semplificare enormemente gli scambi internazionali (favorendo così lo sviluppo di intere aree di un Paese), possono diventare anche un luogo di investimento per le organizzazioni criminali dedite al traffico internazionale di sostanze stupefacenti o di merce contraffatta, ovvero punti di snodo del contrabbando di prodotti soggetti a privativa. Per un'analisi più approfondita si rimanda a INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE – ICC, *Controlling the Zone: Balancing facilitation and control to combat illicit trade in the world's Free Trade Zones*, Parigi, 2013 e FATF-GAFI, *Money Laundering Vulnerabilities of Free Trade Zones*, Parigi, 2010.

doganali nazionali (3).

1. I principi generali e le riforme del Codice Doganale dell'Unione

La normativa doganale europea si basa su alcuni principi essenziali stabiliti dagli accordi commerciali siglati, dal secondo dopoguerra ad oggi, in seno ad alcune Organizzazioni internazionali. In particolare, un ruolo di fondamentale importanza è ora svolto dalla *World Trade Organization* - o WTO, ente sovranazionale sorto nel 1994 dalle spoglie del GATT, un *forum* permanente costituito nel 1947 con l'obiettivo di negoziare degli accordi commerciali unilaterali. Il trattato WTO, oltre a ricomprendere quanto già definito dal GATT, prevede anche la negoziazione di accordi multilaterali sullo scambio di beni e servizi e, soprattutto, istituisce un organo giudiziale permanente (4) che fornisce, in sostanza, una forte garanzia alla tutela delle regole promanate dall'organizzazione stessa.

Tra i 164 Stati aderenti al WTO, compare, come entità unica, anche l'Unione Europea, avendo questa una competenza piena ed esclusiva sulla politica doganale dei suoi Stati membri. L'adesione dell'Unione Europea al WTO implica il rispetto e la conformità, da parte degli

atti normativi unionali, alle regole ed ai principi espressi dai trattati sottoscritti nel quadro WTO (5): il Legislatore europeo – e ancor di più quello nazionale, nelle scelte su come regolamentare la fiscalità doganale e le procedure di controllo sulle merci in entrata o in uscita, dovrà attenersi alle regole generali stabilite dal WTO, le quali limitano significativamente la sovranità dei diversi Stati membri attraverso clausole che agiscono, *in primis*, sulla tariffa doganale applicata alle merci importate.

I membri del WTO, infatti, non hanno il potere di modificare i dazi doganali distinguendoli in relazione a quale sia il Paese fornitore della merce, essendo obbligati ad assicurare la parità di trattamento negli scambi, secondo quanto stabilito dalla cosiddetta “clausola della Nazione più favorita” (6). Essa vieta

5 S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Milano, 2017.

6 Art. I Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio: “Istituzione dell'Organizzazione” - Si istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (in appresso denominata l'«OMC»); Art. II Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio: “Campo di attività dell'OMC” - 1. L'OMC funge da quadro istituzionale comune per la gestione delle relazioni commerciali tra i suoi Membri nelle questioni relative agli accordi e agli strumenti giuridici ad essi attinenti di cui agli allegati del presente Accordo. 2. Gli accordi e gli strumenti giuridici ad essi attinenti di cui agli allegati 1, 2 e 3 (in appresso denominati «Accordi commerciali multilaterali») costituiscono parte integrante del presente Accordo e sono impegnativi per tutti i Membri. 3. Gli accordi e gli strumenti giuridici ad essi attinenti di cui all'allegato 4 (in appresso denominati «Accordi commerciali plurilaterali») fanno anch'essi parte del presente Accordo per i Membri che li hanno accettati, per i quali sono impegnativi. Gli Accordi commerciali plurilaterali non comportano obblighi né diritti per i Membri che non li hanno accettati. 4. L'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio 1994 riportato nell'allegato 1A (in appresso denominato «GATT 1994») è giuridicamente distinto dall'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio datato 30 ottobre 1947 allegato all'Atto finale adottato alla conclusione della seconda sessione del Comitato preparatorio della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sull'occupazione, come successivamente rettificato, emendato o modificato (in appresso denominato «GATT 1947»).

3 Il termine va inteso nel suo significato più ampio, considerato che all'art. 5 CDU le Autorità doganali sono definite come le amministrazioni doganali degli Stati membri competenti ad applicare la normativa doganale e qualsiasi altra autorità che, ai sensi del diritto nazionale, dispone del potere di applicare alcune norme doganali.

4 L'“Organo di soluzione delle controversie” o DSB – *Dispute Settlement Body* è demandato alla risoluzione delle controversie tra Stati qualora questi si sentano danneggiati dall'adozione di atti nazionali contrari alle regole emanate dal WTO, ai sensi dell'art. 17 dell'Allegato 2 al WTO *Agreement* (il così chiamato DSU – *Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes*)

il realizzarsi di una politica doganale di vantaggio (o dannosa) nei confronti di un altro Stato, obbligando il Paese importatore ad applicare sempre la tariffa doganale e le procedure di sdoganamento più favorevoli applicate sui beni simili provenienti da un altro Stato membro dell'accordo. Ad ogni merce, poi, una volta immessa nel territorio nazionale, dovrà essere garantito un trattamento equivalente a quello previsto per i beni prodotti internamente, in base alla "clausola del trattamento nazionale" (7). Sulla scorta di quanto ivi previsto, gli Stati membri non potranno in alcun modo assoggettare, né direttamente né indirettamente, i beni importati da altri Stati membri ad imposizioni fiscali più gravose (8). In aggiunta a ciò, è anche vietata ogni restrizione quantitativa all'importazione o all'esportazione, ad

7 Art. III Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio: Funzioni dell'OMC - 1. L'OMC favorisce l'attuazione, l'amministrazione e il funzionamento del presente Accordo e degli Accordi commerciali multilaterali, ne persegue gli obiettivi e funge da quadro per l'attuazione, l'amministrazione e il funzionamento degli Accordi commerciali plurilaterali. 2. L'OMC fornisce un contesto nel cui ambito si possono svolgere negoziati tra i suoi Membri per quanto riguarda le loro relazioni commerciali multilaterali nei settori contemplati dagli Accordi riportati in allegato al presente Accordo. L'OMC può inoltre fungere da ambito per ulteriori negoziati tra i suoi Membri per quanto riguarda le loro relazioni commerciali multilaterali e da contesto per l'applicazione dei risultati di tali negoziati, secondo le modalità eventualmente decise da una Conferenza dei Ministri. 3. L'OMC amministra l'Intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (in appresso denominata «Intesa sulla risoluzione delle controversie» o «DSU») riportata nell'allegato 2 del presente Accordo. 4. L'OMC amministra il meccanismo di esame delle politiche commerciali (in appresso denominato «TPRM») di cui all'allegato 3 del presente Accordo. 5. Al fine di rendere più coerente la determinazione delle politiche economiche a livello globale, l'OMC coopera, se del caso, con il Fondo monetario internazionale e con la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e con le agenzie ad essa affiliate.

8 Così facendo, saranno evitate tutte le forme di discriminazione volte a tutelare la produzione nazionale prevedendo degli oneri sui prodotti esteri ulteriori rispetto a quelli previsti per gli analoghi nazionali.

eccezione di taluni casi straordinari dovuti alla necessità di raggiungere obiettivi non commerciali (come la tutela della salute o dell'ordine pubblico), a supportare delle economie nazionali nascenti o particolarmente in difficoltà, o a garantire una concorrenza leale (caratterizzante è il caso dei dazi *anti dumping* per impedire l'introduzione di merci "sottocosto") (9).

I suddetti principi generali svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo di un sistema di scambi liberale e che non comprenda sofisticazioni legislative legate, essenzialmente, a garantire una posizione privilegiata ai beni di fabbricazione nazionale. La stessa logica, peraltro, si mostra anche nelle regole che il WTO ha stabilito per disciplinare il valore doganale e l'origine delle merci. Sulla scorta di tali regole, il valore delle merci in dogana deve essere fondato sul prezzo reale della merce importata, ossia sul suo *fair value*, mentre l'origine delle merci va individuata secondo una classificazione standard pubblicata dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane (*World Customs Organization* – WCO). L'obiettivo è quello di armonizzare i documenti doganali e facilitare l'applicazione delle relative tariffe tra i vari Stati membri (10) e, a tal proposito, l'Organizzazione Mondiale delle Dogane ha anche avanzato delle proposte di semplificazione (accolte

9 Art. XI Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio: Membri originali - 1. Le Parti contraenti del GATT 1947/11 alla data di entrata in vigore del presente Accordo e le Comunità europee, che accettano il presente Accordo e gli Accordi commerciali multilaterali, i cui elenchi delle concessioni e degli impegni sono allegati al GATT 1994 e i cui elenchi di impegni specifici sono allegati al GATS, diventano Membri originali dell'OMC. 2. I paesi meno avanzati riconosciuti tali dalle Nazioni Unite saranno tenuti ad assumersi impegni e a riconoscere concessioni solo nella misura in cui ciò sia compatibile con le loro specifiche esigenze commerciali, finanziarie e di sviluppo o con le loro capacità amministrative e istituzionali.

10 Si veda, a tal proposito, il sito dell'Organizzazione Mondiale delle Dogane: www.wcoomd.org.

nelle più recenti normative di settore) fra le quali risaltano quelle sulla *compliance* doganale e sulla figura dell'operatore economico autorizzato (11).

L'Unione Europea, dunque, nella regolamentazione del mercato comune e della politica di scambi deve chiaramente attenersi a quanto indicato dal quadro appena delineato. Di tal guisa, l'unione doganale prevista dagli artt. 28 e ss. del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, è stata sempre disciplinata attenendosi alle indicazioni concordate in sede internazionale. Da ultimo, ciò è avvenuto anche in occasione dell'emanazione del "Codice Doganale dell'Unione – CDU", il quale, dal 2016, ha soppiantato l'impostazione normativa del desueto "Codice Doganale Comunitario – CDC", adottato con Regolamento (CEE) n. 2913 del 12 ottobre 1992, pur mantenendo intatti gli aspetti fondamentali come l'assenza di dazi alle frontiere interne tra gli Stati membri dell'UE, la previsione di dazi doganali comuni sulle importazioni da paesi extra UE, l'attuazione di norme d'origine comuni per i prodotti provenienti da paesi extra UE e, infine, una definizione comune del valore in dogana.

11 Il WCO ha elaborato un concetto molto ampio di "compliance doganale", specificando come essa non abbia solo lo scopo di garantire una maggior comunicabilità fra la politica fiscale statale e l'operatore economico interessato a che una merce attraversi la frontiera, ma anche di combattere il contrabbando, proteggere le frontiere e garantire una decisa semplificazione delle procedure del commercio legale; in tal modo la riscossione dei dazi si lega indissolubilmente ad altri fattori altrettanto necessari a garantire il buon funzionamento di un apparato statale (in WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, *Customs in the 21st Century: Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security*, giugno 2008, si legge: "The role of Customs is to control the movement of goods and thereby secure the state's interests and safeguard revenue collection. The key aims have been to ensure compliance with state policies and laws applicable to the cross-border movement of goods, to combat smuggling, and to secure borders, whilst ensuring the facilitation of legitimate trade").

Il CDU è operante dal 1 maggio 2016 ed è improntato a facilitare ulteriormente i traffici leciti ed a ridurre gli ostacoli al commercio tra l'Unione ed il resto del mondo mediante l'adozione di procedure doganali semplici, rapide ed uniformi (12). Il testo è ulteriormente implementato da tre *Regolamenti attuativi* e dalla *Decisione di esecuzione* della Commissione (UE) n. 578 del 11 aprile 2016, la quale stabilisce un programma di sviluppo per l'utilizzo dei sistemi informatici per lo scambio di informazioni fra le Autorità doganali dei diversi Stati membri, da implementare entro il 2020. I *Regolamenti attuativi*, emanati dalla Commissione in base alle previsioni di cui all'art. 2 del CDU specificano alcune delle disposizioni fissate dal Codice, specialmente riguardo alle procedure doganali (13), alle modalità attuative (14) ed alle procedure transitorie da applicare nei casi in cui i sistemi informatici previsti dal CDU non siano ancora in grado di supportare le operazioni doganali (15).

Come si evince anche dall'importanza data a questo argomento dai testi normativi annessi al CDU, una delle principali innovazioni apportate al sistema doganale riguarda proprio la digitalizzazione degli scambi informativi fra Autorità Doganali e tra quest'ultime e gli operatori economici (16). Il processo rivolto

12 Cfr. F. MANCUSO (a cura di), *Le regole doganali e il commercio internazionale*, ASSONIME, marzo 2016.

13 Regolamento delegato (UE) n. 2446, del 28 luglio 2015 (cd. *Delegated Act*).

14 Regolamento di esecuzione (UE) n. 2447, del 24 novembre 2015 (cd. *Implementing Act*).

15 Regolamento delegato (UE) n. 341, del 17 dicembre 2015 (cd. *Regolamento Delegato Transitorio*).

16 Con il Regolamento (UE) 2019/632 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 che modifica il Regolamento (UE) n. 952/2013 al fine di prorogare l'uso transitorio di mezzi diversi dai procedimenti informatici previsti dal Codice Doganale dell'Unione, i tempi di implementazione dei suddetti sistemi vengono prorogati sino al 2022 e 2025. Ai sensi del CDU, infatti, si prevedeva che tutti gli scambi di informazioni tra le Autorità doganali e tra gli operatori economici e le

all'uniformità informatica si inserisce nel più ampio obiettivo perseguito dal Codice di armonizzare il funzionamento delle diverse Autorità doganali nazionali, prescrivendo una serie di procedure uniformi capaci di semplificare le procedure di svincolo, velocizzare le fasi di controllo e rendere più accurate quelle di accertamento. E' in tale contesto che, fra l'altro, rientrano importanti innovazioni come la ridefinizione dei regimi doganali (17), la revisione

Autorità doganali, nonché l'archiviazione di tali informazioni, potessero essere svolti con sistemi analogici per un periodo transitorio da concludersi al più tardi entro il 31 dicembre 2020, qualora i sistemi elettronici necessari per l'applicazione delle disposizioni del codice non fossero stati ancora operativi. La messa a punto di sistemi elettronici impone alla Commissione e agli Stati membri di armonizzare i dati sulla base di modelli accettati a livello internazionale, come previsto dal codice, di effettuare investimenti, sia in termini finanziari che di tempo e, in determinati casi, di riprogrammare completamente gli attuali sistemi elettronici. Gli Stati membri hanno programmato lo sviluppo di tali sistemi elettronici in maniera diversa, con conseguenti sfasamenti nei tempi di attivazione e, poiché i sistemi elettronici sono strettamente interconnessi, a parere del Parlamento europeo e del Consiglio, è importante attivarli nel giusto ordine. Sebbene l'articolo 278 del codice fissi l'unico termine del 31 dicembre 2020 per l'attivazione di tutti i sistemi di cui al medesimo articolo, e nonostante gli sforzi compiuti dall'Unione e da alcuni Stati membri (fra cui l'Italia), per completare i lavori entro il termine stabilito, è risultato evidente che alcuni sistemi potranno essere attivati soltanto parzialmente entro tale data. Ciò significa che alcuni sistemi preesistenti dovranno continuare ad essere utilizzati oltre tale data e, in assenza di modifiche legislative che proroghino tale termine, le imprese e le Autorità doganali non saranno in grado di espletare le loro mansioni e di ottemperare ai loro obblighi giuridici per quanto riguarda le operazioni doganali. Pertanto, in linea con la nuova programmazione per lo sviluppo dei sistemi elettronici proposta dalla Commissione, il periodo transitorio previsto dal codice dovrebbe essere prorogato fino al 2022 per quanto riguarda alcuni Stati che hanno già predisposto alcuni sistemi informatici a livello nazionale e al 2025 per quanto riguarda quegli Stati membri ancora privi di tali sistemi.

17 I regimi doganali vengono ridotti a tre: immissione in libera pratica (artt. 201-209 CDU); esportazione (artt. 263-277 CDU, con alcune novità in merito alle modalità di perfezionamento delle operazioni che, dopo lo svincolo per l'esportazione, vengono nuovamente vincolate al regime di transito per il loro trasporto fuori dal territorio doganale dell'Unione) e regimi speciali (artt. 210-225 CDU, costituiti dai regimi di transito, de-

della disciplina della "rappresentanza in dogana" (18), la rivisitazione dello *status* di AEO – Operatore Economico Autorizzato (19), l'istituzione dello "sdoganamento centralizzato" e di altre rilevanti semplificazioni procedurali (20) e la previsione di principi per

posito ed uso particolare – comprendente l'ammissione temporanea, l'uso finale ed il perfezionamento attivo o passivo).

18 La nuova normativa doganale in materia di rappresentanza, nel ribadire il principio secondo cui chiunque ha il diritto di nominare un rappresentante per le sue relazioni con le Autorità doganali, elimina la facoltà per gli Stati membri, precedentemente disciplinata dall'art. 5 del CDC, di riservare agli spedizionieri doganali la presentazione della dichiarazione doganale con la modalità della rappresentanza diretta. È da ritenersi superata, pertanto, la disposizione di cui all'art. 40, comma 2, del D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, che riserva agli spedizionieri doganali iscritti all'albo professionale la presentazione della dichiarazione in dogana con la modalità della rappresentanza diretta.

19 Nel CDU, la figura dell'operatore economico autorizzato (AEO) assume una posizione di maggiore rilievo rispetto alla precedente normativa in quanto la possibilità di accedere ad una serie di benefici e di semplificazioni nelle procedure e nei procedimenti doganali è ora subordinata al possesso di tale autorizzazione. Lo *status* di operatore economico autorizzato non è più attestato mediante certificazione ma consta di due diversi tipi di autorizzazione, cumulabili fra loro nella figura dell'*AEO Full*, previste rispettivamente in materia doganale (*AEO Custom* – il quale consente all'operatore economico autorizzato di beneficiare delle semplificazioni offerte dalla normativa doganale) e di sicurezza (*AEO Security* – che conferisce al soggetto titolare il diritto di ottenere agevolazioni in ordine ai controlli doganali di sicurezza per le operazioni in entrata e uscita di merci dal territorio doganale).

20 L'istituzione dello "sdoganamento centralizzato" (art. 179 CDU), consente agli operatori economici autorizzati di sdoganare le merci con una procedura centralizzata. Ai sensi del citato art. 179 CDU, infatti, le Autorità doganali possono autorizzare l'importatore a presentare, presso l'Ufficio doganale competente sul luogo in cui egli è stabilito, una dichiarazione doganale relativa a merci presentate in dogana presso un altro Ufficio doganale sito nello stesso Stato o in un diverso Paese membro. L'Ufficio doganale dove viene presentata la merce, denominato "Ufficio di presentazione", oltre ad applicare e riscuotere i tributi afferenti alla fiscalità interna, effettua i controlli di sicurezza e le attività di verifica della merce che gli vengono richieste dall'"Ufficio di controllo" ed eventuali altri controlli di iniziativa compresi i controlli relativi a divieti e restrizioni di carattere nazionale.

Inoltre, in aggiunta a tale procedura, il CDU prevede la presentazione della dichiarazione doganale (norma-

l'armonizzazione delle disposizioni sanzionatorie nazionali ⁽²¹⁾. L'idea di fondo è, dunque, quella di creare una "e-Custom" che, mediante l'uso dei moderni apparati informatici, sia in grado di uniformare le procedure lungo tutto il confine europeo, così da evitare le dannose differenziazioni regionali che potrebbero soltanto aumentare il rischio di comportamenti anticoncorrenziali e sfavorire le zone già economicamente più depresse dell'Unione Europea ⁽²²⁾.

le o semplificata) mediante "iscrizione nelle scritture del dichiarante" (art. 182 CDU); in tal caso le Autorità doganali possono, su richiesta, esonerare gli operatori dall'obbligo di presentazione delle merci in dogana, a condizione che il dichiarante sia un operatore economico autorizzato, la natura e il flusso delle merci interessate lo giustifichino e siano noti all'Autorità doganale, l'Ufficio doganale di controllo abbia accesso a tutte le informazioni che ritiene necessarie per consentirgli di esercitare, se necessario, il suo diritto di visitare le merci, al momento dell'iscrizione nelle scritture le merci non siano più soggette a divieti o restrizioni, salvo che sia altrimenti disposto nell'autorizzazione.

Infine, viene introdotto l'istituto dell'autovalutazione (art. 185 CDU), in forza del quale, gli operatori AEO Custom possono essere autorizzati dalle Amministrazioni doganali ad espletare, in loro luogo, talune formalità doganali (ad esempio, determinazione dei dazi dovuti) nonché ad eseguire alcuni controlli sotto vigilanza doganale.

21 L'art. 42 CDU, pur riservando agli Stati membri il diritto di determinare le sanzioni applicabili per le violazioni della normativa doganale, recepisce l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia in materia, prescrivendo che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive, così come indicato nelle sentenze del 16 ottobre 2002, causa n. C-91/02, e dell'8 giugno 1994, causa n. C-382/92. Tale disposizione, in assenza di una disciplina armonizzata in tema di sanzioni, prevede principi guida cui devono ispirarsi gli ordinamenti dei singoli Paesi membri. Come evidenziato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nella Circolare n. 8/D in data 19 aprile 2016, l'attuale impianto sanzionatorio nazionale, previsto dal TULD, risulta conforme ai suddetti principi e, pertanto, continua a trovare piena applicazione.

22 Il passaggio all'utilizzo esclusivo di sistemi elettronici per le interazioni tra gli operatori economici e le Autorità doganali consente alle semplificazioni previste nel codice di essere pienamente efficaci, con un conseguente miglioramento dello scambio di informazioni tra soggetti interessati, una maggiore efficacia della registrazione dell'arrivo, del transito e dell'uscita delle merci, uno sdoganamento centralizzato e controlli doganali armonizzati sull'intero territorio doganale dell'Unione, riducendo in tal modo i costi amministra-

2. Le metodologie di controllo dell'e-Custom

Le innovazioni tecnologiche, però, non hanno come unico scopo quello di semplificare le procedure; esse, infatti, si prefiggono anche l'obiettivo di migliorare i sistemi automatizzati di controllo ⁽²³⁾, garantendo un'analisi tempestiva dell'enorme mole di dati che convergono verso i loro *database* ⁽²⁴⁾. In questo scenario così profondamente rinnovato, le Dogane mutano le metodologie di vigilanza e controllo, passando da un'attività basata sul mero "controllo della merce" ad una finalizzata all'analisi completa dell'operazione. Infatti, è la finalità stessa del controllo doganale a mutare, non essendo più volta alla sola verifica della corretta

tivi, la burocrazia, gli errori e le frodi nelle dichiarazioni doganali e la scelta opportunistica del punto di importazione. Si veda a proposito il considerando (6) del Regolamento (UE) 2019/632 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 e la Decisione n. 70/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008.

23 I controlli doganali, così come definiti dall'art. 46 CDU, possono consistere, in particolare, nella visita delle merci, nel prelievo di campioni, nella verifica dell'accuratezza e della completezza delle informazioni fornite in dichiarazioni o notifiche e dell'esistenza, dell'autenticità, dell'accuratezza e della validità di documenti, nell'esame della contabilità degli operatori economici e di altre scritture, nel controllo dei mezzi di trasporto, nonché nel controllo del bagaglio e di altre merci che le persone portano con sé o su di sé e nello svolgimento di indagini ufficiali e altri atti simili.

24 Nei sistemi gestionali delle Autorità doganali oltre alle informazioni provenienti dalle proprie basi di dati, infatti, convergono anche quelle provenienti dalle imprese interessate all'operazione doganale, le quali adoperano dei sistemi integrati con quelli in uso alle Dogane. In tali sistemi, sicuri ed integrati, sono presenti tutti i dati relativi alla dichiarazione doganale, inclusi i documenti di accompagnamento, i certificati ed ogni altra informazione pertinente relativa ai rapporti fra l'operatore economico ed ogni altra Pubblica Amministrazione interessata dalla transazione commerciale. In merito ai progressi del progetto di informatizzazione delle Dogane si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan 2017 Yearly Revision (MASP Rev. 2017)*, Brussels, 30 novembre 2017 e COMMISSIONE EUROPEA, *Evaluation of the Electronic Customs Implementation in the EU. Final Report*, Brussels, 21 febbraio 2015.

liquidazione dei tributi daziari ma anche alla necessità di tutelare la salute, la proprietà intellettuale, la sicurezza ed i valori ambientali (25).

Il completamento del mercato interno, la riduzione degli ostacoli al commercio e agli investimenti internazionali e l'accresciuta necessità di garantire la sicurezza alle frontiere esterne dell'Unione hanno, dunque, trasformato il ruolo delle Dogane, assegnando loro una funzione di guida nella catena logistica e rendendole, nella loro attività di monitoraggio e gestione del commercio internazionale, un catalizzatore della competitività dei Paesi e delle società. In tale prospettiva, assume particolare importanza l'analisi completa che le tecnologie informatiche fanno sul profilo soggettivo dell'operatore economico che gestisce la transazione commerciale e di altre caratteristiche quali l'origine della merce o il suo valore sul mercato. I citati fattori contribuiscono alla creazione di un metodo di controllo più efficace ed oggettivo, basato su una specifica analisi dei rischi elaborata dai sistemi informatici, capace di assicurare la facilitazione del commercio riducendo i costi per le imprese e, allo stesso tempo,

25 In merito, l'art. 134 CDU che indica le funzioni della vigilanza doganale afferma che: "le merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione sono soggette, dal momento della loro introduzione, a vigilanza doganale e possono subire controlli doganali. Se del caso, esse sono soggette a tali divieti e restrizioni, giustificati, tra l'altro, da motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o preservazione dei vegetali, tutela dell'ambiente, protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, e tutela della proprietà industriale o commerciale, compresi i controlli sui precursori di droghe, sulle merci che violano taluni diritti di proprietà intellettuale e sui contanti, nonché all'applicazione di misure di conservazione e gestione delle risorse ittiche e di misure di politica commerciale". Un'interessante analisi sull'evoluzione delle Dogane è rinvenibile in A. NICALI, G. FAVALE, *La dogana nella storia. Profili storici di politica doganale e commerciale in Europa e nel mondo*, Roma, 2004.

l'efficacia dei controlli doganali (26).

In ragione di quanto prospettato poc'anzi, le Autorità doganali debbono fungere da "facilitatrici degli scambi commerciali", assicurando il mantenimento di un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e le agevolazioni degli scambi legittimi (27), ferma restando la possibilità di procedere, *a posteriori*, ad accertamenti e verifiche sul corretto adempimento dei dazi relativi a quelle spedizioni commerciali già immesse in libera pratica (28). La disciplina dei controlli doganali, infatti, non prescinde dai limiti imposti dal principio di proporzionalità di cui all'art. 5 TUE (29)

26 Così, nei considerando (16) e (17) del Regolamento (UE) N. 952/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il Codice Doganale dell'Unione, in cui, fra le altre cose, si stabilisce che "è necessario stabilire nel Codice il quadro giuridico nel quale attuare tale decisione, in particolare il principio giuridico secondo il quale tutte le operazioni doganali e commerciali devono essere effettuate per via elettronica e i sistemi TIC per le operazioni doganali devono offrire agli operatori economici le stesse possibilità in ciascuno Stato membro".

27 Così è riportato all'art. 3, par. 1, lett. d) CDU.

28 A mente dell'art. 48 CDU, infatti, ai fini dei controlli doganali, le Autorità doganali possono verificare l'esattezza e la completezza delle informazioni fornite in una dichiarazione in Dogana, in una dichiarazione per la custodia temporanea, in una dichiarazione sommaria di entrata, in una dichiarazione sommaria di uscita, in una dichiarazione di riesportazione o in una notifica di riesportazione, nonché l'esistenza, l'autenticità, l'accuratezza e la validità di qualsiasi documento di accompagnamento e possono esaminare la contabilità del dichiarante e altre scritture riguardanti le operazioni relative alle merci in questione o le precedenti e successive operazioni commerciali relative alle stesse merci dopo averle svincolate. Le medesime autorità possono procedere anche alla visita delle merci e/o al prelievo di campioni quando ne hanno ancora la possibilità. Tali controlli possono essere effettuati presso il titolare delle merci o il rappresentante del titolare, presso qualsiasi altra persona direttamente o indirettamente interessata dalle predette operazioni a causa della sua attività professionale o presso qualsiasi altra persona che possieda, per le stesse ragioni, tali documenti e dati.

29 Art. 5 TUE: "In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà

e, pertanto, non può basarsi solo su scelte arbitrarie⁽³⁰⁾ ma deve fondarsi principalmente su un'analisi che tenga conto dei diversi fattori di rischio individuati sulla base di criteri elaborati a livello nazionale, unionale e, se del caso, internazionale. L'intera disciplina, dunque, si muove all'interno di un quadro comune in materia di gestione dei rischi, eseguita dai sistemi informatici in uso alle Autorità doganali mediante la raccolta dei dati ed è intesa a differenziare i livelli di rischio connessi alle merci oggetto di controllo o di vigilanza doganale, così da stabilire se sia necessario sottoporle a controlli doganali specifici. In tal senso, il "rischio" deriva dalla probabilità che la presenza sul territorio doganale dell'Unione di una specifica merce (destinata in uscita, in transito o all'uso finale) impedirebbe la corretta applicazione di misure unionali o nazionali, comprometterebbe gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri, oppure costituirebbe una minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per i consumatori⁽³¹⁾.

All'interno dei *database* in uso alle Autorità doganali è previsto anche un sistema di coordinamento tra queste e le altre Amministrazioni che intervengono in un'operazione doganale. Tale coordinamento è svolto per mezzo dello "sportello unico" (o *one stop shop*) previsto dall'art. 47 CDU, il quale stabilisce che, qualora relativamente alle stesse merci debbano essere effettuati

e di proporzionalità".

30 A tal proposito, il CDU specifica che la sistematica identificazione dei rischi e l'attuazione di tutte le misure necessarie per limitare l'esposizione ad essi va svolta anche attraverso controlli casuali (art. 5, punto 25) CDU). Essi però, non devono rappresentare il regolare *iter* di individuazione dei rischi, in quanto una parte preponderante della selezione e della valutazione va fatta prendendo in considerazione i "fattori di rischio".

31 Si veda l'art. 5, punto 7) CDU.

controlli diversi dai controlli doganali da Autorità competenti che non siano le Autorità doganali, le Autorità doganali si impegnano, in stretta collaborazione con le altre Autorità, a far effettuare tali controlli, ogniqualvolta sia possibile, contemporaneamente e nello stesso luogo in cui si effettuano i controlli doganali e, a tal fine, le Autorità doganali svolgono un ruolo di coordinamento.

3. I controlli dell'Autorità doganale italiana nel sistema *cargo* aeroportuale

Nel 2017, il volume di merci scambiate con il mezzo aereo tra l'Italia ed il resto del mondo si è attestato su 1.321.516 tonnellate⁽³²⁾, in netta crescita rispetto agli anni precedenti. Quello del trasporto aereo è un settore che si caratterizza per un trasporto di merci in quantità inferiori rispetto a quelle spostate dalle navi *cargo* ma con un valore economico nettamente superiore. Il motivo di tale differenza è, come ovvio, nei costi di trasporto: il carburante e la manutenzione richiesta per un velivolo, a fronte del ridotto quantitativo di merce che è possibile mettere in stiva, rendono improbabile che la scelta ricada, già in prima battuta, sul mezzo aereo. Le cose cambiano se nelle trattative commerciali, la velocità di spostamento della merce assume un ruolo preminente a causa, ad esempio, della deperibilità dei beni, della stagionalità da cui dipende il loro mercato o dalla necessità di limitare al massimo qualsiasi fattore di incertezza nel trasporto di merci ad alto valore o particolarmente delicate; per questo i prodotti che più beneficiano del trasporto aereo sono quelli "ad alto valore aggiunto" dei settori maturi⁽³³⁾ o di altri comparti come

32 Movimenti commerciali (in partenza ed in arrivo) avvenuti con trasporto aereo nel 2017 – Fonte: *Datawarehouse ISTAT sui "servizi"*; data di estrazione: 28/06/2019.

33 Ci si riferisce ai settori dell'abbigliamento, della

quello agroalimentare, farmaceutico e florovivaistico ⁽³⁴⁾. Proprio al fine di favorire lo sviluppo di settori altamente remunerativi per l'economia italiana, i principali aeroporti nazionali si sono dotati di spazi dedicati esclusivamente alla facilitazione delle operazioni di *import* ed *export* con le cosiddette *cargo city*. Allo stesso modo, le compagnie aeree hanno trasformato i metodi del trasporto aereo delle merci, distinguendo questo in due macro categorie: quella dei *General Cargo* (o più propriamente *air cargo*) e quella dei *Traffic Courier*. La prima è caratterizzata dalla previsione di

pelletteria, della gioielleria e dell'orologeria e ad alcuni segmenti della meccanica, come componentistica meccanica e le parti di ricambio (UNIONTRASPORTI, *Scenari e prospettive del cargo aereo e ruolo degli aeroporti regionali italiani*, Milano, aprile 2008).

34 Come riportato in MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Position paper: azioni per il rilancio del cargo aereo*, Roma, ottobre 2017, p. 13: «Il trasporto aereo è utilizzato da diverse classi merceologiche come mezzo di trasporto preferito; in particolare è adatto per tutti i beni con elevati valori per unità di peso o di volume, che necessitano di essere consegnati in tempi brevi in virtù delle esigenze della filiera logistica o per la natura del prodotto stesso: esempi sono la filiera del farmaceutico o dei prodotti floreali, ma anche la componentistica e il settore moda. Assume poi un ruolo sempre più rilevante l'esplosione dell'*e-commerce* che contribuisce alla domanda in particolare di prodotti '*express*'. Sul mercato tra il nord America e l'Europa, dove complessivamente vengono movimentate per via aerea circa 3 milioni di tonnellate di merce, sei macro categorie di prodotti (macchine e apparecchi elettrici, piccoli pacchi, chimici e farmaceutici, prodotti metallici, mezzi di trasporto Computer e apparecchiature per ufficio) rappresentano oltre il 75% del mercato. Per quanto riguarda le esportazioni extra UE dall'Italia i dati mostrano come 10 categorie merceologiche rappresentano il 75,9% in valore del totale delle esportazioni e il 44,4% del tonnellaggio. La categoria "Reattori nucleari-caldaie- macchine e apparecchi e congegni meccanici" rappresenta il 13,4% del valore totale delle esportazioni; e nei primi 10 settori compaiono molte aree chiave per il paese: abbigliamento tessile pelletterie e cuoio, farmaceutica, occhialeria e prodotti ottici, nonché settori come l'antiquariato o il settore perle e pietre preziose che sono meno rappresentativi in termini di peso (meno dello 0,5%), ma hanno un'alta incidenza in termini di valore. È possibile rilevare anche gli elementi di specificità territoriale: all'aeroporto di Fiumicino è il farmaceutico il settore *leader* per valori esportati/importati, mentre a Venezia il primo settore è quello relativo alle perle e pietre preziose».

una catena logistica costituita da agente IATA, *handlers* aeroportuali e compagnie aeree che si avvalgono di aeromobili "*all cargo*" ma anche delle stive degli aerei passeggeri (si parla di "*cargo belly*"); la seconda, invece, è gestita, nella prevalenza dei casi, in maniera univoca dai corrieri espressi internazionali e tratta spedizioni di particolare urgenza, prevalentemente di buste e colli di ogni dimensione, caricate prevalentemente ma non in via esclusiva a bordo di aerei *all cargo*, di norma nella disponibilità dei corrieri espressi ⁽³⁵⁾.

Il sistema creato dalle *cargo city* serve ad agevolare lo sviluppo degli scambi commerciali nel sistema aeroportuale, mettendo a disposizione degli attori economici delle funzionalità telematiche per il controllo elettronico del flusso delle merci. In un contesto in cui lo sdoganamento delle merci è subordinato alla presentazione di più di sessantotto istanze nei confronti dei più disparati Enti coinvolti nelle operazioni ⁽³⁶⁾, il sistema *cargo* si sposa perfettamente con la previsione di uno "sportello unico" ⁽³⁷⁾ che permetta l'inserimento, in via

35 Così in MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *op. cit.*

36 Si pensi, a titolo esemplificativo, ai controlli veterinari o fitosanitari delle USMAF (Uffici Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera), oppure ai controlli di sicurezza, i quali si aggiungono a quelli svolti dall'Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza. Oltre che per la loro numerosità, la fase dei controlli causa dei rallentamenti nel ciclo di sdoganamento anche a causa della cronica carenza di personale nelle Amministrazioni, la quale non consente l'apertura h24 di uffici necessari affinché una merce possa essere tempestivamente sdoganata anche nel caso in cui questa si dovesse presentare in dogana nel fine settimana o in orari notturni.

37 Lo Sportello Unico Doganale è stato attivato a luglio 2011 con le modalità transitorie previste dal decreto attuativo DPCM del 4 novembre 2010 n. 242), in attesa del completamento del "dialogo telematico" tra le diciotto Amministrazioni coinvolte nel processo di sdoganamento. Il DPCM di fatto obbliga le Amministrazioni ad integrare i processi di competenza, di cui rimangono titolari, per offrire alle imprese una "interfaccia" unitaria (*one stop shop*), che, a regime

telematica e in un'unica interfaccia, del manifesto delle merci in arrivo (o in partenza) e delle relative istanze, consentendo così all'Agenzia delle Dogane e alle altre Amministrazioni di svolgere le proprie attività istituzionali in un unico momento, superando ogni frammentazione dei processi. Tramite questo controllo integrato, da un lato si accresce l'efficienza dei controlli e, dall'altro, si riducono i tempi necessari per terminare l'operazione doganale.

La facilitazione delle operazioni commerciali è, altresì, garantita dal circuito doganale di controllo nazionale gestito dalla piattaforma A.I.D.A. – Automazione Integrata Dogane e Accise. Il sistema consente, attraverso un interscambio diretto di documenti, l'interazione diretta tra la Dogana, gli Enti aeroportuali, i soggetti interessati alla catena logistica del trasporto ed ogni altro organismo coinvolto nelle operazioni di sdoganamento. Attraverso l'analisi dei processi e dei flussi informativi reperiti sulla scorta di parametri predefiniti⁽³⁸⁾, il sistema analizza con rapidità le merci in entrata, in transito e in uscita evidenziando diversi livelli di rischio che, a seconda delle loro peculiarità, convogliano la merce verso uno specifico "canale". Laddove il sistema abbia rilevato l'assenza di indicatori di rischio oggettivi e soggettivi, la merce passerà in "canale verde" non subendo alcun tipo di controllo, ad eccezione di quello automatizzato svolto dal sistema A.I.D.A.

consentirà: la richiesta, il controllo e lo "scarico" delle certificazioni/nulla osta/autorizzazioni per via telematica (art. 3) e la "digitalizzazione" dell'intero processo di sdoganamento, compresi i segmenti di controllo di cui sono titolari amministrazioni diverse dall'Agenzia delle Dogane (art. 4).

38 I principali parametri sono la qualità e la quantità delle merci, il loro valore (anche confrontato con la modalità di trasporto utilizzata), il Paese di provenienza, origine o di destinazione, nonché ulteriori criteri localmente individuati dal competente Ufficio Antifrode.

⁽³⁹⁾; se dall'esame della documentazione il sistema dovesse rilevare delle incongruenze che non permettano di accertare la qualità, la quantità, il valore o l'origine della merce, questa potrà essere inserita nel "canale giallo", per un controllo documentale, nel "canale arancione", per un controllo mediante *scanner* o, qualora il sistema o l'Ufficio delle Dogane dovesse ritenerlo necessario, nel "canale rosso" per un controllo fisico sulla merce espletato con la visita totale o parziale della stessa e, se necessario, anche mediante il prelevamento di campioni⁽⁴⁰⁾. Nell'ottica di agevolare gli scambi commerciali, è stata implementata la facoltà, per l'Autorità Doganale, di procedere a controlli *a posteriori* sulla merce già immessa in libera pratica, anche sfruttando, se del caso, gli strumenti di *compliance* con il contribuente già previsti relativamente ai tributi interni. Resta comunque ferma la possibilità per il proprietario o il titolare dei diritti di richiedere alla Dogana competente una visita preventiva sulle merci, prima che sia presentata la dichiarazione, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 58 del TULD e, per l'Autorità Doganale, di disporre ulteriori controlli d'iniziativa anche qualora il sistema A.I.D.A. non abbia individuato alcun parametro di rischio⁽⁴¹⁾.

39 In tal caso, si parla infatti di "controllo automatizzato" – CA.

40 A seconda del canale prescelto, il sistema A.I.D.A. esiterà sulla bolletta doganale rispettivamente: "controllo documentale" – CD, nel caso di canale giallo; "controllo *scanner*" – CS, nel caso di "canale arancione" e "visita merce" – VM, nel caso di "canale rosso".

41 La possibilità di intervento volta ad impedire l'immissione in libera pratica o l'esportazione di merce usurpativa di diritti della proprietà intellettuale può essere esercitata su iniziativa della Dogana, ovvero del titolare dei diritti stessi. Qualora vi siano motivi sufficienti per sospettare che le merci violino un diritto di proprietà intellettuale, le Autorità doganali possono sospendere lo svincolo o procedere al blocco delle merci per un periodo pari a tre giorni lavorativi a decorrere dalla ricezione della notifica da parte del titolare del diritto e del dichiarante ovvero del detentore delle

L'Autorità doganale capace di disporre i controlli d'iniziativa in Italia ha natura complessa ed è caratterizzata dalla coesistenza dell'Agenzia delle Dogane e della Guardia di Finanza. La prima, ai sensi dell'art. 63 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, è competente a svolgere i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali, della fiscalità interna negli scambi internazionali e delle accise sulla produzione e sui consumi, escluse quelle sui tabacchi lavorati; la seconda, invece, svolge autonome funzioni di polizia doganale nel quadro della più ampia missione di polizia economico-finanziaria a tutela del bilancio dello Stato, delle

merci laddove essi siano conosciuti, al fine di consentire al titolare del diritto di depositare una domanda di intervento. Inoltre, le Autorità medesime possono, ai sensi delle norme vigenti nello Stato membro e senza divulgare alcuna informazione eccetto quella relativa al volume reale o supposto delle merci ed alla natura di queste, chiedere al titolare del diritto di fornire loro tutte le informazioni per confermare i sospetti prima che il titolare del diritto venga informato del rischio di violazione. La norma così formulata demanda, nei casi previsti, alle Autorità doganali la facoltà di poter, o meno, sospendere lo svincolo delle merci senza prevedere un preciso obbligo di fermo ovvero dei casi tassativi. Ciò, in assenza di obblighi ovvero di specifiche istruzioni, eleva il livello di discrezionalità dei singoli Uffici doganali. Allo stesso modo, anche il titolare del diritto può presentare per iscritto, anche per posta elettronica, una domanda d'intervento all'Ufficio designato dell'Amministrazione doganale di ogni Stato membro richiedendo l'intervento di quest'ultima nei casi di violazione dei diritti di proprietà. Nel caso in cui il soggetto che presenta la domanda d'intervento sia titolare di un marchio comunitario o di un disegno o di un modello comunitario, di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali, di una IGP comunitaria, di una DOP comunitaria o di una denominazione geografica, essa, oltre ad essere rivolta alle Autorità doganali presso le quali è presentata, può prevedere l'intervento delle omologhe Autorità di altri Stati membri. La domanda deve essere presentata su di un modello prestabilito, seguendo un'apposita procedura che non comporta spesa alcuna e deve contenere una serie di informazioni necessarie come la descrizione tecnica accurata e dettagliata delle merci tutelate. Nelle ipotesi di accoglimento della domanda di intervento, l'Autorità doganale competente, dopo averla trasmessa agli Uffici doganali interessati, stabilisce il periodo di intervento, che non può superare l'anno, scaduto il quale, su richiesta del titolare del diritto, può essere concessa una proroga.

Regioni, degli Enti locali e dell'Unione Europea, ivi comprese le risorse proprie come i diritti doganali, di lotta ai traffici illeciti e di presidio dei confini⁽⁴²⁾. Le due Istituzioni concorrono, ognuna nei rispettivi ruoli, al conseguimento dell'obiettivo comune di garantire un sistema di controllo e verifica doganale che sia quanto più efficiente ed omogeneo con quello europeo. A tal proposito, occorre specificare come la dipendenza funzionale prevista dall'art. 19 TULD per i militari della Guardia di Finanza dai funzionari doganali, sia limitata ai soli casi in cui svolgano attività all'interno degli spazi doganali e soltanto relativamente all'osservanza delle disposizioni stabilite dalle leggi doganali e dalle altre leggi la cui applicazione è demandata alle dogane, mentre nessuna dipendenza è ravvisabile nei casi in cui gli stessi svolgano autonome funzioni di polizia economico-finanziaria, intervenendo nella repressione di reati che non incidano, direttamente o indirettamente, sulla determinazione dei tributi. La suddetta dipendenza funzionale è, tra l'altro, circostanziata dall'art. 325 TULD, a mente del quale la compilazione del processo verbale per le violazioni doganali che avvengono all'interno degli spazi doganali spetta esclusivamente al funzionario dell'Amministrazione doganale, anche sulla base del rapporto presentato, in forma verbale o scritta, dagli altri organi di polizia giudiziaria, derogando al più generale obbligo di informare direttamente l'Autorità Giudiziaria⁽⁴³⁾. Fuori dagli spazi doganali, invece, i verbali di constatazione dovranno essere

42 I compiti della Guardia di Finanza sono indicati all'art. 2 del D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68.

43 Le ragioni di tali attribuzioni si rinvengono nella previsione normativa di cui al citato D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 che pone in capo all'Agenzia il dovere di accertare l'obbligazione doganale e, dunque, di raccogliere tutti gli elementi necessari all'accertamento doganale e all'applicazione delle sanzioni.

redatti dai pubblici ufficiali operanti, non prevedendosi la sussistenza di alcuna competenza esclusiva dei funzionari doganali. A conferma dell'autonomia operativa della Guardia di Finanza, l'art. 20 *bis* TULD attribuisce ai militari del Corpo il potere di esercitare, al di fuori degli spazi doganali, quei poteri di visita, ispezione e controllo sui mezzi, sui bagagli e sulle persone previsti dagli artt. 19 e 20 TULD che, all'interno degli spazi doganali, sussistono in capo funzionari doganali. Nello svolgimento delle funzioni previste dal TULD, la Guardia di Finanza amplia lo spettro dei profili di rischio ordinariamente valutati dai sistemi doganali, prendendo in considerazione anche quei metodi elusivi che potrebbero favorire anche altri illeciti prioritariamente contrastati dal Corpo in base alle indicazioni fornite dal D.lgs. 19 marzo 2001, n. 68, dal D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 ⁽⁴⁴⁾ e, da ultimo, dal D.M. 15 agosto 2017 del Ministro dell'Interno sui comparti di specialità delle Forze di Polizia ⁽⁴⁵⁾.

La presenza di una Forza di Polizia ad ordinamento militare che sia da ausilio al sistema di contrasto ai traffici illeciti impostato dall'Autorità doganale, completandolo con i dati provenienti dal proprio patrimonio informativo, è certamente un fattore che contraddistingue la struttura doganale italiana da quella del resto dell'Unione Europea. Sotto quest'ottica, la "duplice anima" dell'Autorità Doganale italiana permette anche un maggior contrasto ai traffici illeciti internazionali perché fornisce strumenti di cooperazione internazionale ulteriori rispetto a quelli ordinariamente adoperati da un'Amministrazione civile. Esempi pratici sono dati dalla possibilità di costituire, in ambito europeo, Squadre Investigative Comuni ⁽⁴⁶⁾ o di rafforzare il *network* informativo predisposto in seno ad organizzazioni quali l'Olaf, Europol ed Interpol ⁽⁴⁷⁾.

44 Al testo unico sugli stupefacenti si riferisce anche la *vexata quaestio* circa l'autonomia della Guardia di Finanza nel contrasto al traffico di stupefacenti negli spazi doganali. In particolare, l'art. 103 c.1 del citato D.P.R. attribuisce al personale della Guardia di Finanza l'autonomo esercizio dei poteri di visita e controllo previsti, dagli artt. 19 e 20 TULD, principalmente per i funzionari doganali. In tal modo, secondo un orientamento contenuto in diverse Circolari emanate dal Comando Generale della Guardia di Finanza, la Guardia di Finanza disporrebbe di un'ampia autonomia di scelta sulle persone e sulle merci da sottoporre a visita qualora vi sia sospetto di traffico di stupefacenti, agendo in modo completamente autonomo dall'Agenzia delle Dogane anche all'interno degli spazi doganali.

45 Per completezza, si specifica che a seguito dell'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, avvenuto con L. 7 agosto 2015 n. 124, i compiti di contrasto al commercio illegale di flora e fauna in via di estinzione (disciplinato dalla convenzione CITES, siglata a Washington nel 1973) negli spazi doganali è ora svolto dalla Guardia di Finanza.

46 Introdotte in Italia con il D.lgs. 15 febbraio 2016, n. 34. Per un loro approfondimento si rimanda a CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Squadre Investigative Comuni – Guida*, Bruxelles, 26 luglio 2016.

47 G. D'ALFONSO, *Contrabbando di sigarette, fenomeno sempre più globale*, in Rivista della Guardia di Finanza, n. 2, Roma, marzo-aprile 2019.

I crediti deteriorati bancari in Italia e analisi delle novità in materia di GACS

di Simone Siena

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Definizioni e classificazione delle esposizioni non performanti (non performing exposure) - 3. La situazione in Italia e in Europa - 4. Il nuovo assetto contabile - 5. Le modifiche di vigilanza prudenziale - 6. La garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze bancarie - 7. Considerazioni finali

1. Introduzione

È quasi un decennio che il fenomeno dei Non Performing Loans (da ora NPLs) vive una fase di grande attenzione mediatica. Questa è certamente stata influenzata dalla crisi finanziaria del 2008, la quale ha contribuito, in maniera incisiva e determinante, ad attribuirle una connotazione di attualità più che giustificata, dato il conseguente accrescimento dei crediti problematici nei bilanci bancari.

Più nello specifico, quello dei crediti non performanti o deteriorati (NPLs) rappresenta, come si avrà modo di appurare nel prosieguo, una questione intimamente legata all'attività e all'operatività bancaria.

Per quanto concerne il tema dell'attività bancaria, nel T.U.B., all'art.10 c.1, si dispone che «*La raccolta di risparmio tra il pubblico e l'esercizio del credito costituiscono l'attività bancaria. Essa ha carattere d'impresa*», a cui segue un c.2 il quale assevera che «*L'esercizio dell'attività bancaria è riservato alle banche*». Pertanto, per esplicita previsione normativa, le aziende

bancarie sono le uniche a poter esercitare professionalmente attività bancaria consistente nella raccolta di risparmio ed erogazione del credito (principio della *riserva assoluta di legge*). In relazione al secondo momento in cui essa si esplica, il concetto di credito deve essere inteso nella sua forma più ampia ed estesa, ovvero nel favorire la distribuzione di ricchezza. In tal modo le istituzioni bancarie assolvono ad una funzione di vitale importanza per l'intero sistema economico: contribuire, congiuntamente ad altri strumenti di natura sovraindividuale (politiche fiscali e regolamentazione *in primis*), alla realizzazione del precetto economico di allocazione ottimale delle risorse.

Riguardo, invece, all'operatività bancaria, i crediti deteriorati producono, in relazione al singolo istituto, due ordini di problemi¹:

- 1) **operativi**: l'area dell'attività di gestione e di recupero delle posizioni richiama a sé l'attenzione di una parte del personale impiegata in altre, quali attività commerciale e attività di *lending*, con conseguenti effetti negativi sui margini e i costi operativi, quantomeno riconducibili alla formazione professionale;
- 2) **economici**: la cristallizzazione dei crediti in bilancio comporta ulteriori problemi in termini di liquidità, riduzione di attività (*write-off*) e redditività bancaria, revisione del *Loss Given Default* (LGD) e del *rating* della banca, connessi tutti ai vari profili di gestione del credito deteriorato.

I problemi ivi esposti si configurano come leve di manovra a disposizione del *management bancario*, per il quale si profila un autentico problema di

¹ Tanto è condiviso anche da COTUGNO M., *Gestione e valutazione dei NPL*, Milano, FrancoAngeli, 2018.

ottimizzazione sotto l'ipotesi di elevato ammontare di NPLs; infatti, se si prediligesse la leva economica, quindi se si attuasse una politica di riduzione dei NPLs, da un lato ne beneficerebbe l'aspetto operativo in quanto solo una piccola parte della forza lavoro sarebbe distratta dalle sua funzione originaria, dall'altro ne risentirebbero negativamente i valori di performance – margine di interesse e risultato operativo – presenti nell'*income statement* per via di minori interessi attivi, maggiori accantonamenti a fondi rischi e, soprattutto, notevoli minusvalenze scaturenti dai rilevanti tagli sui valori contabili applicati dagli operatori di recupero crediti, data la illiquidità e la rischiosità che contraddistinguono il mercato dei NPLs. A livello sistemico, d'altro canto, un valore elevato di NPLs produce minacce all'intero comparto bancario, nel ambito del quale è presente una componente di rischio più accentuata che in altri settori, ovvero il rischio sistemico, da non confondere con il rischio idiosincratico², definibile come:

“il rischio che l'insolvenza o il fallimento di uno o più intermediari determini generalizzati fenomeni d'insolvenza o fallimenti a catena di altri intermediari”

Sebbene non sia scientificamente dimostrata una relazione univoca tra NPLs e offerta del credito³, dal momento che l'evidenza empirica degli ultimi anni ha puntato i riflettori (anche) sulla congiuntura economica e sulla *mala gestio* bancaria come fattori determinanti

2 LI J. & ZINNA G., Banca d'Italia, Temi di discussione, *On bank credit risk: systemic or bank-specific? Evidence from the US and UK*, N. 951, febbraio 2014.

3 ANGELINI V. (2018), *Gli alti livelli di NPL indeboliscono la capacità delle banche di erogare credito?*, *Moneta e Credito*, 71 (282): 129-138.

il brusco calo di redditività nelle banche europee, i *policy makers* hanno avvertito la necessità di adottare provvedimenti finalizzati in primo luogo a ridurre lo *stock* di NPLs nei bilanci bancari, e in secondo luogo a prevenire scenari nuovamente compromettenti in ottica futura.

2. Definizioni e classificazione delle esposizioni non performanti (*non performing exposure*)

Secondo quanto riportato nell'ultima versione della Matrice dei Conti di Banca d'Italia – già Circolare n. 272 del 30 luglio 2008 – le attività finanziarie deteriorate o *Non Performing Exposures* si compongono di:

- attività per cassa, quindi prestiti, finanziamenti, titoli finanziari, i quali nel loro insieme determinano i *Non Performing Loans*, e
- attività fuori bilancio o *off-balance sheet*, che comprendono garanzie, impegni irrevocabili e revocabili a erogare fondi ecc.

detenute dalla banca verso i “debitori Non Performing”, ossia debitori che non presentano più la capacità di adempiere regolarmente, per intero o in parte, il debito contratto sia in ordine di rispetto delle scadenze, sia di mancata restituzione dell'ammontare ottenuto in prestito. In tal senso, la circolare di Banca d'Italia offre una nozione di attività finanziaria plasmata a quella contenuta nel Regolamento di esecuzione UE 227 del 2015 nel cui allegato V denominato “Segnalazione delle informazioni finanziarie”, parte seconda “Istruzioni relative ai modelli”, al n. 145 si afferma che: «[...] sono considerate esposizioni deteriorate quelle che soddisfino uno qualsiasi dei seguenti criteri:

a) esposizioni rilevanti scadute da oltre 90 giorni;

b) è considerato improbabile che il debitore adempia integralmente alle sue obbligazioni creditizie senza l'escussione delle garanzie, indipendentemente dall'esistenza di importi scaduti o dal numero di giorni di arretrato.»

In merito alla classificazione dei crediti deteriorati, in Europa fino al 2013 non vi era uniformità e concordanza di criterio, nel senso che ogni Paese si avvaleva di una definizione propria di crediti deteriorati. In particolare, nella versione dell'ordinamento italiano *ex-ante* il settimo aggiornamento della *Matrice dei conti*, erano presenti quattro fattispecie qui riportate per intensità decrescente del grado di deterioramento:

a) *sofferenze* (o crediti in sofferenza): la Circolare n. 272/08 le definiva come «*l'intera esposizione nei confronti di soggetti in stato di insolvenza (anche non accertato giudizialmente) o in situazioni sostanzialmente equiparabili, indipendentemente dalle previsioni di perdita e dall'esistenza di eventuali garanzie. Si prescinde dall'esistenza di eventuali garanzie (personali o reali) poste a presidio delle esposizioni*». Si trattava di una categoria di grande importanza non solo per la banca, ma anche per analisti finanziari e ricercatori in quanto dalle loro valutazioni era possibile intercettare informazioni di notevole rilievo circa lo stato di salute dell'istituto di credito.

b) *partite incagliate* (o incagli): definite come «*esposizioni per cassa e fuori bilancio nei confronti di soggetti in temporanea situazione di obiettiva difficoltà, che prevedibilmente possa essere rimossa in un congruo periodo di tempo. Si prescinde dall'esistenza di eventuali garanzie (personali o reali)*

poste a presidio delle esposizioni». Pertanto gli incagli, diversamente dalle sofferenze, racchiudevano le esposizioni della banca verso quei debitori la cui incapacità di rimborso veniva giudicata temporanea e recuperabile in tempi brevi e non, invece, irrimediabilmente compromessa. Per giunta, accanto a questa definizione soggettiva ve ne era una seconda di tipo oggettivo in ragione della quale l'esposizione avrebbe dovuto essere ascritta nella categoria degli incagli se fossero state soddisfatte due condizioni congiunte:

1. l'esposizione fosse scaduta in via continuativa da oltre 270 giorni;

2. il rapporto tra esposizioni di cui al p.1 e il totale delle esposizioni per cassa verso il medesimo debitore fosse superiore al 20%;

c) *esposizioni ristrutturate* (o crediti ristrutturati): meglio apprezzate come *esposizioni creditizie oggetto di concessioni*, la circolare n. 272/08 nella versione del 2° aggiornamento le definiva come «*le esposizioni per cassa e "fuori bilancio" (finanziamenti, titoli, derivati, etc.) per la quale una banca (o un pool di banche), a causa del deterioramento delle condizioni economico-finanziarie del debitore, acconsente a modifiche delle originarie condizioni contrattuali (ad esempio, riscadenzamento dei termini, riduzione del debito e/o degli interessi) che diano luogo a una perdita*».

d) *esposizioni scadute e/o sconfinanti*: questa categoria aveva natura residuale in quanto in essa rientravano altre esposizioni non classificabili come sofferenze, incagli o esposizioni ristrutturate, e che fossero scadute o sconfinanti da oltre 90 giorni dal momento della segnalazione.

In tal senso, l'eterogeneità che contraddistingueva i Paesi Membri

ostacolava concretamente il controllo centralizzato sugli istituti di credito nazionali da parte dell'autorità bancaria europea in merito alla questione dei NPLs⁴. Per ovviare a tale insussistenza, dato il conclamarsi del fenomeno dell'aumento dei crediti deteriorati, l'European Banking Authority – EBA pubblicò nel luglio 2014 i *Final Draft Implementing Technical Standards*⁵, adottati dall'UE il 9 gennaio 2015 e recepiti in Italia il 20 gennaio 2015 con il 7° aggiornamento della Circolare 272 Matrice dei Conti (2008) della Banca d'Italia attraverso i quali prende vita la nuova normativa di orientamento attualmente in auge. Infatti, le principali novità introdotte furono l'armonizzazione del concetto di attività finanziaria deteriorata e l'emanazione di un nuovo criterio di classificazione dei crediti deteriorati, in Italia recepito e attuato dalla Banca d'Italia con l'indicazione delle seguenti classi di NPLs:

a) *sofferenze* (o *bad loans*): ora definite come «[...] il complesso delle esposizioni creditizie per cassa e “fuori bilancio” nei confronti di un soggetto in stato di insolvenza (anche non accertato giudizialmente) o in situazioni sostanzialmente equiparabili, indipendentemente dalle eventuali previsioni di perdita formulate dalla banca. Sono escluse le esposizioni la cui situazione di anomalia sia riconducibile a profili attinenti al rischio Paese». Si segnala che per le sofferenze non vi sono sostanziali scostamenti rispetto all'impianto previgente.

b) *inadempienze probabili* (o *unlikely to pay - UtP*): hanno sostituito le partite incagliate e le esposizioni ristrutturate.

4 COTUGNO M., *op. cit.*

5 CALLEGARO F., *I nuovi Implementing Technical Standard dell'EBA in materia di forbearance measure e forbore exposure*, in Riv. dir. banc., 2014, n. 6, p. 3

L'11° aggiornamento (2018), riportante l'esatta definizione contenuta nel 7° che ha riformato il sistema di classificazione, stabilisce che «la classificazione in tale categoria è, innanzitutto, il risultato del giudizio della banca circa l'improbabilità che, senza il ricorso ad azioni quali l'escussione delle garanzie, il debitore adempia integralmente (in linea capitale e/o interessi) alle sue obbligazioni creditizie. Tale valutazione va operata in maniera indipendente dalla presenza di eventuali importi (o rate) scaduti e non pagati». A prima vista si ricava una definizione simile a quella di incaglio, perlomeno sotto l'aspetto concettuale. Tuttavia, mentre per gli incagli ciò che rilevava era la *obiettiva* (e *temporanea*) *difficoltà* del debitore e la sua incapacità di ripristinare l'equilibrio economico-finanziario entro un *congruo periodo di tempo*, per gli UtP è il *giudizio della banca* circa l'improbabilità che il debitore, senza considerare le garanzie sottostanti, sia in condizione di adempiere integralmente il suo debito nei confronti della banca tanto in termini di restituzione (del capitale) quanto di rimborso (interessi), *ergo*, la banca è sempre tenuta ad eseguire una valutazione critica e preconfezionata per ogni debitore (da qui l'assenza di *automatismo*). Ad ogni modo, l'ascrivibilità di un'esposizione in questa classe non è certamente subordinata al superamento delle scadenze contrattuali, in quanto è possibile che un soggetto, ancorché solvibile, vi venga iscritto perché stimato come probabile l'evenienza di una sua *difficoltà finanziaria tale da rendere necessaria* l'escussione delle garanzie concesse⁶. Nella categoria in esame devono essere indirizzati anche i soggetti che hanno presentato domanda

6 Tant'è vero che con la definizione di UtP è venuto meno il criterio oggettivo con cui un'esposizione, nella recente versione, dovesse essere iscritta negli incagli, ovvero scadenza superata da oltre 270 giorni.

di concordato ai sensi degli art. 161 o 186 della Legge Fallimentare.

c) *esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate (o past due)*: sono oggetto di accoglimento nella presente classe le «*esposizioni creditizie per cassa, diverse da quelle classificate tra le sofferenze o le inadempienze probabili, che, alla data di riferimento della segnalazione, sono scadute o sconfinanti*». La presente categoria conserva la natura residuale in quanto destinata a racchiudere le posizioni che non si qualificano come sofferenze o inadempienze probabili.

Il processo di armonizzazione ha previsto, inoltre, l'istituto dei *crediti oggetto di concessione o crediti forborne*, i quali non costituiscono categoria *ex-novo* in quanto si riconoscono nelle esposizioni che beneficiano di una modifica (o *forbearance*) nelle condizioni contrattuali (condizioni economiche e/o termini di pagamento) "concessa" direttamente dalla banca e si distinguono in:

d) *esposizioni oggetto di concessioni deteriorate (o non performing exposure with forbearance measures)*: la Circolare n. 272 le qualifica come «*singole esposizioni per cassa e impegni revocabili e irrevocabili a erogare fondi che soddisfano la definizione di "Non performing exposures with forbearance measures" di cui all'Allegato V, Parte 2, paragrafo 262 degli ITS. Tali esposizioni rientrano, a seconda dei casi, tra le sofferenze, le inadempienze probabili oppure tra le esposizioni scadute e/o sconfinanti deteriorate e non formano una categoria a sé stante di attività deteriorate*».

e) *altre esposizioni oggetto di concessioni (o performing forborne)*: in questa, invece, rientrano «*[...] le altre esposizioni creditizie che ricadono nella categoria delle "Forborne performing exposures"*

come definita negli ITS». Dunque, perché un'esposizione sia definita *forborne* è indispensabile che siano soddisfatte congiuntamente due condizioni:

I. il cliente richieda ed ottenga dalla banca una modifica favorevole delle condizioni contrattuali (es. riduzione spese o carico interessi, rifinanziamento o proroga delle scadenze, ecc);

II. il debitore della banca venga a trovarsi in uno stato di difficoltà finanziaria.

3. La situazione in Italia e in Europa

Gli Stati Membri hanno risposto in modo disomogeneo al problema del deterioramento dell'attivo bancario in quanto, nonostante siano partecipi di un progetto di integrazione sovranazionale, ciascuno di essi presenta un sistema economico e quindi una predisposizione allo sviluppo differente dagli altri. Per comprendere appieno tale disomogeneità occorre individuare delle misure di comparazione e, successivamente, un parametro di riferimento. Riguardo ai primi, le misure utilizzate dai ricercatori e dagli analisti finanziari per analizzare l'evoluzione dei NPLs sono:

$$\text{NPL ratio} = \frac{\text{crediti deteriorati netti}}{\text{prestiti alla clientela}} \div \frac{\text{prestiti alla clientela}}{\text{prestiti alla clientela}}$$

dove il numeratore è la somma di sofferenze, inadempienze probabili e prestiti scaduti, mentre il denominatore rappresenta l'insieme dei prestiti elargiti a favore di imprese, famiglie e altri operatori economici. Questo rapporto può assumere valori compresi tra 0 e 1 (0 se il totale dei prestiti della banca sono performanti, 1 se sono tutti deteriorati) e, prescindendo dall'influenza di fattori esogeni, a un alto NPL ratio corrisponde l'incapacità della banca di valutare correttamente il merito creditizio della

clientela.

Coverage= $\frac{\text{fondo accantonamento prestiti}}{\text{prestiti lordi}}$ / $\frac{\text{prestiti lordi}}{\text{prestiti lordi}}$

dove il numeratore esprime le risorse che nel tempo sono accantonate per fronteggiare il rischio di subire perdite su prestiti. Un elevato fondo accantonamenti è senz'altro rassicurante per la banca specialmente in caso di congiuntura economica sfavorevole (ipotesi sotto la quale possono registrarsi ingenti perdite), tuttavia è *altrettanto vero che in ottica previsionale* può determinare effetti negativi in bilancio, dato che a maggiori accantonamenti corrispondono minori utili con inevitabile calo delle performance e quindi della fiducia che i risparmiatori ripongono nella banca⁷. La voce di cui al denominatore comprende i prestiti emessi dalla banca al lordo del relativo fondo accantonamenti⁸.

I parametri di riferimento, in rapporto ai quali è *opportuno* confrontare le statistiche dei singoli Stati Membri, sono i valori medi europei di NPL ratio e di Coverage ratio.

7 Per maggiori approfondimenti si veda CARLUCCIO E. & CONCA V., *Il mercato dei NPLs tra domanda e offerta*, Milano, Egea, 2017.

8 Registrare perdite limitando conseguenze potenzialmente irrimediabili è la funzione dei fondi accantonamenti, la quale si estrinseca in un approccio contabile di natura prudenziale. Si segnala che nell'ambito dei principi contabili internazionali IAS-IFRS, lo IAS 1 si occupa di definire lo schema concettuale di riferimento per l'informativa contabile (cd. *conceptual framework*) il quale qualifica la prudenza come una mera caratteristica qualitativa. In Italia, invece, l'OIC 11 – Finalità e postulati del bilancio d'esercizio attribuisce alla prudenza lo status di postulato di bilancio da rispettare a priori.

Tali valori cumulati sono perfettamente identici a quelli risultanti da un'analisi svolta da COTUGNO M. nel 2018 su dati del terzo quadrimestre del 2017. Tuttavia, nel frangente insito nei due trimestri, se in termini relativi la situazione sembra non sia cambiata, in termini assoluti è considerevolmente migliorata.

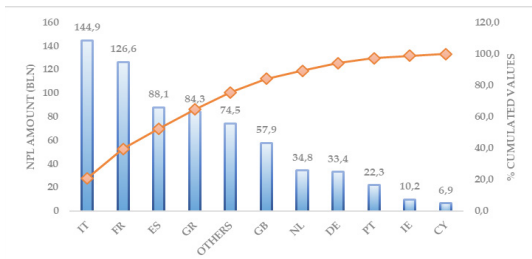
Chiarita tale premessa, nell'anno in corso lo *stock* di crediti non performanti lordi europei si è posizionato oltre la soglia dei 1.000 miliardi di euro⁹, confermando il trend decrescente iniziato nel 2016. Dal database EBA-Risk DashBoard risulta che a marzo 2019 i valori medi europei di NPL ratio e Coverage ratio sono rispettivamente pari al 3,1% e 45,1. In questo contesto l'Italia ha fatto registrare importanti miglioramenti negli ultimi anni, in particolare proprio nel 2019 (8,3% di NPL ratio e 53,3% di Coverage ratio). Quanto detto è confermato dal grafico in **Figura 1** il quale fornisce un quadro della situazione attuale europea mediante un'analisi incentrata sui volumi di NPLs rilevati nel primo trimestre del 2019.

Nello specifico si desume un dato non trascurabile: con circa 145 miliardi di crediti deteriorati netti, il "bel paese" si posiziona al primo posto tra gli Stati UE per ammontare di NPLs mentre al secondo posto, con uno *stock* di 126,6 miliardi, si colloca la Francia. Segue la Spagna con poco più di 88 miliardi, quindi la Grecia in quarta posizione con 4 miliardi in meno della Spagna. Dalla funzione cumulativa riportata nel grafico si può inoltre constatare che più del 50,0% dei NPLs netti è assorbito dai primi tre Paesi menzionati (Italia, Francia e Spagna appunto), valore che salirebbe al 65% se si considerasse anche la Grecia¹⁰.

9 Trattasi di uno studio proposto da ricercatori della sede italiana di KPMG, nota società di consulenza, intitolato *I Non Performing Loans (NPL) in Italia* pubblicato a luglio 2018. La versione integrale è disponibile all'indirizzo <https://home.kpmg/it/it/home/insights/2018/07/i-non-performing-loan-in-italia.html>.

10 Tali valori cumulati sono perfettamente identici a quelli risultanti da un'analisi svolta da COTUGNO M. nel 2018 su dati del terzo quadrimestre del 2017. Tuttavia, nel frangente insito nei due trimestri, se in termini relativi la situazione sembra non sia cambiata, in termini assoluti è considerevolmente migliorata.

Figura 1 – Ammontare di NPLs in Europa (march 2019)



Fonte: elaborazione propria su dati EBA, Risk Dashboard, Q1 2019

Si riporta inoltre una tabella contenente le variazioni assolute e relative delle grandezze *stock* nel frangente settembre 2016 – marzo 2019, dalla quale si evince che nell'intervallo considerato l'Europa ha tagliato in media oltre un terzo dei NPLs netti, passando da oltre 1000 miliardi a 700 miliardi. A questo importante risultato ha contribuito principalmente l'Italia con un calo assoluto di crediti deteriorati netti di ca. 131 miliardi di euro che corrisponde, in termini relativi, a una riduzione del 47,5% generata da significative operazioni di dismissione di NPLs dai bilanci bancari.

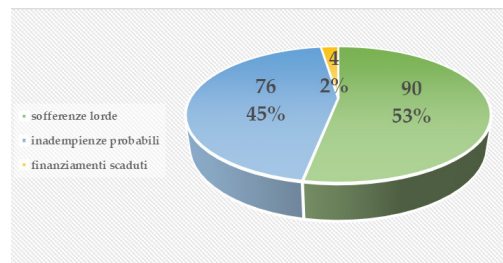
Tabella 1 – Variazione assoluta e relativa dei NPLs in Europa da sett.16 a mar.19

Paese	sep-16	mar-19	Δ	$\Delta\%$
IE	31,1	10,2	-20,9	-67,2%
CY	20,8	6,9	-13,9	-66,8%
DE	65,2	33,4	-31,8	-48,8%
IT	275,9	144,9	-131,0	-47,5%
PT	40,8	22,3	-18,5	-45,3%
ES	136,1	88,1	-48,0	-35,3%
OTHERS	108,2	74,5	-33,7	-31,1%
GB	83,5	57,9	-25,6	-30,7%
GR	114,1	84,3	-29,8	-26,1%
NL	43,4	34,8	-8,6	-19,8%
FR	148,5	126,6	-21,9	-14,7%
Total	1067,6	683,9	-383,7	-35,9%

Fonte: elaborazione propria su dati EBA, Risk Dashboard

Un ultimo dato per l'Italia: dalla **Figura 2** di seguito riportata si evince che a marzo 2019 il totale dei crediti deteriorati ammonta a 170 miliardi di euro (nel 2015 era pari a 333 miliardi di euro). Questi dati lasciano sperare che l'intero comparto bancario sia in grado di risolvere una volta per tutte il problema dell'elevato ammontare di NPLs.

Figura 2 – Valori assoluti e relativi dei crediti deteriorati mar-2019



Fonte: elaborazione dati Database statistico Banca d'Italia

4. Il nuovo assetto contabile

Con riferimento al trattamento contabile da destinare alle esposizioni verso la clientela, prima dell'entrata in vigore dell'IFRS 9 nel 2018, le banche italiane erano tenute a rispettare le disposizioni contenute nello IAS 39, il quale predisponesse una metodologia contabile basata sull'approccio della perdita incorsa (*incurred loss*), mentre sul piano della vigilanza prudenziale, il "Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi" noto anche come CRR - Capital Requirements Regulation, prevedeva un sistema di accantonamenti (*provisioning*) basato sui concetti di perdita attesa ed inattesa. La logica dell'approccio *incurred loss* presentava un'imperfezione consistente

nel fatto che, in sede di determinazione degli accantonamenti, non considerava l'effetto associato alla prevedibilità di eventi futuri che avrebbero potuto incidere negativamente sulle esposizioni in essere e quanto detto valeva sia a livello di singolo debitore che di portafoglio crediti. Una domanda sorge(va) spontanea: quali sono gli eventi o i fatti (non previsti) che, se verificati, sarebbero stati considerati indizi sintomatici della possibilità di inadempimento dei debitori alle scadenze naturali?

Nel rispondere a questa domanda lo IAS 39 faceva riferimento al concetto di evento sintomatico (*trigger event*), ovvero:

I. di un fatto che deve tradursi in un'evidenza obiettiva – non solo percepita – di riduzione di valore del credito;

II. di un evento che deve ripercuotersi sui flussi finanziari attesi del credito. Nella prassi l'orizzonte temporale di stima della perdita si spingeva, di norma, sino a circa un anno dalla data di redazione del bilancio;

III. di un fatto che deve essersi manifestato dopo la rilevazione iniziale del credito; invero, non è possibile rilevare le perdite attese la cui conoscenza è in realtà già evidente al momento della prima iscrizione del credito e che sono incorporate nel prezzo del prodotto¹¹.

Il bisogno di individuare un evento sintomatico generava come conseguenza diretta un ritardo notevole nella rilevazione delle perdite di valore (*loan loss provisioning*) e come conseguenza indiretta l'impossibilità per le banche di disporre delle risorse necessarie per coprire quelle che sarebbero sorte in caso di manifestazione dell'evento indesiderato

(es. *default*). Questa circostanza altro non è che l'espressione dell'imperfezione di cui sopra ed è nota come *effetto prociclicità*: infatti, secondo una logica puramente retrospettiva o *backward looking* (componente inattesa non considerata), le banche accantonavano le risorse a titolo di copertura solo quando si fossero effettivamente verificata le perdite.

Con l'IFRS 9 cambia la logica di accantonamento a copertura delle perdite di valore. Viene, infatti, introdotto un sistema basato sul concetto di perdita inattesa, il quale mira a prevedere una perdita futura su un'esposizione - singola o collettiva – già in sede di prima iscrizione, in modo da favorire sia la tempestiva rilevazione degli accantonamenti (secondo una logica di tipo previsionale o *forward looking*), sia una maggiore stabilità in ottica di allocazione delle perdite su crediti nelle varie fasi del ciclo economico con conseguente mitigazione dell'effetto pro-ciclicità. Nonostante la convergenza dell'Autorità Contabile (IASB), il concetto di perdita attesa di matrice contabile risulta ancora disgiunto da quello dell'Autorità di Vigilanza, discordanza questa definibile fisiologica dal momento che i due *policy maker* perseguono diverse finalità.

5. Le modifiche di vigilanza prudenziale

In ambito regolamentare, sin dal 2001 le perdite su prestiti si distinguono in perdite attese e perdite inattese¹². A fronte di queste, il Comitato di Basilea ha predisposto un sistema di copertura improntato sull'aleatorietà, nel senso che le perdite attese, in quanto non

11 Così JORIO A. et al., I crediti deteriorati nelle banche italiane, Torino, Giappichelli editore, 2017, pag. 24 e ss.

12 BOCCUZZI G., L'Unione Bancaria Europea. Nuove istituzioni e regole di vigilanza e di gestione delle crisi bancarie, Roma, Bancaria Editrice (divisione ABI), 2015, pag. 41 e ss.

aleatorie, sono coperte dai margini futuri e dagli accantonamenti, mentre le perdite inattese, data la loro natura aleatoria e imprevedibile, dal capitale proprio. Comprendere cosa afferma l'Autorità di Vigilanza è importante per elaborare e valutare al meglio le strategie di gestione dei crediti deteriorati. Infatti, indipendentemente dalla corretta quantificazione degli accantonamenti in conto economico, che avviene sulla base dei principi contabili internazionali, l'Autorità di Vigilanza richiede alle banche di determinare uno *stock* minimo di accantonamenti opportunamente calcolato secondo logiche di natura prudenziale con conseguente impatto sulla gestione dell'intermediario e sulla strategia dei NPLs. In caso di *shortfall*, ovvero in caso di:

accantonamenti contabili <
accantonamenti regolamentari

la differenza, secondo l'Autorità di Vigilanza, dovrebbero essere coperta con il patrimonio di vigilanza. Tale punto di vista può comportare pesanti ripercussioni in termini di sviluppo futuro del portafoglio prestiti e/o ricapitalizzazione della banca.

Dunque, l'esigenza di garantire maggiore stabilità al sistema finanziario e il problema del progressivo aumento dei crediti problematici nei bilanci bancari rilevato negli ultimi anni, hanno convinto la BCE ad assumere una decisa presa di posizione convogliata con l'emanazione di plurimi documenti contenenti disposizioni assai stringenti in materia di accantonamenti e valutazione dei NPLs e che, a parere di alcuni, contrasterebbero con le novelle contabili. In particolare, il riferimento è rivolto innanzitutto alle "Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)", approvato dalla BCE a marzo 2017 e rivolto alle banche di grandi dimensioni o

*Significant Institutions*¹³, il cui contenuto, strutturato in sette capitoli, ha suscitato parecchio scalpore tra i dirigenti bancari europei.

Nel marzo 2018 la BCE si rende nuovamente protagonista di polemiche e contrasti in seguito alla pubblicazione di un nuovo documento, una sorta di appendice alle Linee Guida, denominato "Addendum alle Linee guida della BCE per le banche sui crediti deteriorati (NPL): aspettative di vigilanza in merito agli accantonamenti prudenziali per le esposizioni deteriorate", il quale si qualifica informalmente come "lettera di raccomandazione" rivolta ai Paesi Europei che presentano elevati livelli di NPL, e in particolare al sistema bancario italiano che detiene circa il 25% dei crediti deteriorati dell'Unione Europea. Il documento, che integra gli orientamenti della BCE sulla gestione di NPLs in relazione alle politiche di accantonamento ed eliminazione contabile, è stato emanato in un clima di forte tensione dovuto sia alle novità di natura prudenziale introdotte con le Linee Guida, sia all'intenzione dell'*European Banking Authority*-EBA di portare il livello di NPL ratio al valore soglia del 5% nel medio-lungo termine. Queste pubblicazioni sono da intendersi per le banche europee come un "invito coercitivo" a rivedere e/o ripensare le strategie di gestione e riduzione di NPLs. Si ricorda che gli accantonamenti regolamentari possono differire da quelli contabili, in particolare possono rivelarsi più incisivi. Tuttavia, è altrettanto vero che le nuove regole prudenziale delle Linee Guida e dell'Addendum,

13 Sono le banche e i gruppi bancari europei di maggiori dimensioni sottoposti alla vigilanza diretta della BCE. Le banche di minori dimensioni, ovvero le *Non Significant Institutions*, sono invece vigilate dalle Autorità di vigilanza bancaria degli Stati Membri. In Italia, l'Autorità di Vigilanza bancaria è la Banca d'Italia, la quale risponde del proprio operato alla BCE.

in quanto disposizioni di *pilastro 2*, non possono contraddire le regole contabili. La principale novità contenuta nell'Addendum è la promozione di un sistema di accantonamenti prudenziali accelerati fondato sulla logica della calendarizzazione (*calendar provisioning*), che significa realizzare accantonamenti in modo che le posizioni problematiche, assistite o meno da garanzie, siano integralmente coperte entro un preordinato orizzonte temporale. In particolare, la BCE ha suddiviso i NPLs in tre categorie:

1. Posizioni non garantite;
2. Posizioni parzialmente garantite;
3. Posizioni garantite;

e ha previsto due possibili calendarizzazioni:

- a) 2 anni per le posizioni non garantite e per la parte non garantita delle posizioni parzialmente garantite;
- b) 7 anni per le posizioni garantite e per la parte garantita delle posizioni parzialmente garantite;

Quindi, per le posizioni non garantite si devono rilevare accantonamenti medi annui pari al 50% del valore lordo, mentre per le posizioni garantite gli accantonamenti medi annui devono essere pari al 14,3% del valore lordo.

Il 14 marzo 2019 il Parlamento UE ha approvato un ulteriore documento in materia di calendarizzazione, il "Compromise Text", il quale si qualifica come "proposta di aggiornamento alla CRR" del Consiglio Europeo e ha ad oggetto l'introduzione di un programma di livelli minimi di copertura (*minimum loss coverage*) sui nuovi flussi di NPLs lievemente dilazionato rispetto alla calendarizzazione dell'Addendum. Il

suo contenuto è strettamente vincolante, in quanto disposizione di *pilastro 1*, ed è applicabile ai crediti erogati a partire dalla sua entrata in vigore avvenuta il 26 aprile. In particolare, l'aggiornamento dispone uno schema di accantonamenti minimi da realizzare in base al principio *prudential backstop*, ovvero realizzare una copertura prudenziale minima per le perdite su prestiti in caso di deterioramento. Qualora la banca non vi dovesse adempiere, le si applicherebbero detrazioni dai fondi propri. La **Tabella 2** illustra sommariamente il nuovo schema.

Tabella 4 – Minimum Loss Coverage

Fonte: elaborazione propria su documento

Compromise Text

	Ingresso a NPE	a 1 anno	a 2 anni	a 3 anni	a 4 anni	a 5 anni	a 6 anni	a 7 anni	a 8 anni	a 9 anni
secured	A			25%	35%	55%	70%	80%	85%	100%
	B			25%	35%	55%	80%	100%		
	C							100%		
unsecured			35%	100%						

Nell'ambito delle esposizioni problematiche garantite, si individuano tre possibili dinamiche in base alla tipologia di garanzia del sottostante:

A: si collocano le NPEs assistite da immobili o prestiti su mutui residenziali garantiti da un fornitore di protezione ammesso ex art. 201 CRR (banche centrali, amministrazioni pubbliche ecc.);

B: si collocano le NPEs assistite da altre garanzie ammissibili (beni mobili);

C: si collocano le NPEs garantite da un'agenzia di credito all'esportazione.¹⁴

¹⁴ PriceWaterhouseCoopers, PwC's Top Trends – Financial Services, 01 – Calendar provisioning: quali sfide da affrontare? I principali impatti economici, di business e organizzativi, 2019, Milano

6. La garanzia per la cartolarizzazione delle sofferenze bancarie

Si passa in rassegna uno strumento di recente emanazione e intimamente legato alla cartolarizzazione di sofferenze bancarie, la GACS. Secondo quanto stabilito dal MEF «[...] *Le GACS sono garanzie concesse dallo Stato, in conformità a decisioni della Commissione europea, finalizzate ad agevolare lo smobilizzo dei crediti in sofferenza dai bilanci delle banche e degli intermediari finanziari aventi sede legale in Italia*». Tale istituto, introdotto *ex-novo* con D.L. n.18 del 14 febbraio 2016 convertito in legge con la L.49/2016, è stata oggetto di rinnovo più volte nel corso degli ultimi tre anni¹⁵. Inoltre, «[...] *è concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sulle passività emesse nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione (art. 1 L. 130/1999), a fronte della cessione da parte delle banche dei crediti in sofferenza a una Società veicolo ("SPV"). La GACS - incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta – copre i detentori dei Titoli "senior" per l'ipotesi di mancato pagamento delle somme dovute per capitale e interessi*»¹⁶. La GACS rientra pienamente tra gli strumenti adottati dallo Stato italiano *in primis* per favorire la riduzione dello stock di NPLs accumulati nei bilanci delle banche italiane durante gli anni della crisi, *in secundis* – ma non per questo meno importante – per limitare il differenziale tra valori contabili e prezzi

15 L'ultimo, datato marzo 2019, è stato realizzato con la L.41/2019 che ha convertito in legge il D.L. n.22 del 25 marzo 2019 a sua volta contenente misure volte a garantire la sicurezza e la stabilità nel caso di uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea senza un accordo, cd. "decreto *Hard Brexit*", prolungando lo schema delle GACS fino al 27 maggio 2021.

16 Ministero delle Economie e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, aree tematiche disponibile all'indirizzo internet http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/interventi_finanziari/gacs/.

offerti dagli investitori (cd. *pricing gap*). Pertanto, si rende necessario chiarire sin da subito che la garanzia, diversamente da quanto si potrebbe ritenere, non viola l'art.107 paragrafo 1 del TFUE e quindi non costituisce "Aiuto di Stato" dal momento che «[...] *la Commissione ha evidenziato che essa... è remunerata ai livelli di mercato in base al rischio assunto, cioè in modo accettabile per un operatore privato alle condizioni di mercato*»¹⁷. Invero, per il suo funzionamento, il MEF ha istituito un fondo, affidato in gestione a Consap S.p.A., alimentato dai corrispettivi annui sulle garanzie concesse determinati tenendo conto dei prezzi di mercato dei *Credit Default Swaps - CDSs*¹⁸ relativi a tre panieri di emittenti italiani con valutazione del merito creditizio rilasciata da S&P's, Fitch Ratings o Moody's. Affinché la GACS trovi piena operatività è necessario che siano rispettate una serie di condizioni. Anzitutto il rating minimo dei crediti eleggibili per la garanzia statale non deve essere inferiore a BBB o equivalente¹⁹. Inoltre, quandanche si ottenga il decreto di concessione indispensabile per l'attivazione dello schema di garanzia, è fondamentale, ai fini della sua piena efficacia, che «[...] *la banca cedente abbia trasferito a titolo oneroso almeno*

17 Commissione Europea – Rappresentanza Italia.

18 Un CDS è un derivato creditizio il cui valore dipende dal merito creditizio di uno o più soggetti privati o sovrani offrendo protezione contro il default di questi. In breve, l'acquirente di un CDS è tenuto a versare al venditore dei premi periodici per tutta la durata contrattuale o comunque fino a quando l'evento di default non si verifica. Se quest'ultimo dovesse verificarsi prima della scadenza naturale del contratto, invece, il compratore avrebbe diritto al compenso prefissato. Per maggiori approfondimenti si veda HULL J.C., op. cit., pag.597 e ss.

19 BBB è il rating minimo per identificare un'attività come *investment grade* (a rischio contenuto), mentre le attività considerate rischiose rientrano nella categoria *junk*.

il 50% più 1 dei titoli junior e, in ogni caso, un ammontare dei titoli junior e, ove emessi, dei titoli mezzanine, che consenta l'eliminazione contabile dei crediti oggetto dell'operazione di cartolarizzazione dalla contabilità della banca», e contemporaneamente che «i crediti oggetto di cessione sono trasferiti alla società cessionaria per un importo non superiore al loro valore netto di bilancio (valore lordo al netto delle rettifiche)». Ancora, lo schema l'emissione di almeno due classi di titoli da parte della società veicolo (*Special Purpose Vehicle-SPV*). Nella realtà le classi emesse sono sempre almeno tre, appunto *senior*, *mezzanine* e *junior* (o *equity*). Le sofferenze oggetto di cessione formano l'attivo della SPV, la quale le suddivide in *tranches* diverse in ragione del grado di subordinazione nell'assorbimento delle perdite. In termini di struttura di capitale, la componente *junior* è assimilabile al capitale di rischio, mentre la componente *senior* sui cui si estende la GACS al capitale di credito. Il *mezzanine* si interpone tra *equity* e *senior*. Quindi, ai titoli emessi dalla SPV viene assegnato infine un *rating* e ciò è importante non solo per poter usufruire della garanzia statale, ma anche perché esso costituisce la variabile principale per la definizione del costo. Per quanto concerne l'escussione della garanzia, nell'ipotesi in cui i flussi di cassa della SPV non siano sufficientemente capienti da permettere la corresponsione degli interessi e la restituzione del capitale ai legittimi portatori dei titoli (ipotesi di *default* della SPV), come poc'anzi detto la GACS trova efficacia solamente per i titoli *senior*. Alla luce di questa considerazione, si rende opportuno segnalare che l'escussione della garanzia per mancato pagamento degli interessi può essere totale o parziale. È totale quando la SPV non è più in grado di remunerare i titoli *senior*, è parziale quando l'incapacità di remunerazione

della SPV è temporanea e superabile. In entrambi i casi il MEF si surrognerà nei diritti dei portatori per recuperare le somme pagate in subordinazione. In tal senso, osservano GINEVRA *et al.*, «la GACS opera come una sorta di linea di liquidità a favore del portatore del titolo *senior* che si vede sempre riconosciuto il pagamento della cedola (dalla SPV o dal MEF)»²⁰, ed è questo il motivo principale per cui il numero di operazioni di cartolarizzazione nel mercato italiano è notevolmente aumentato negli ultimi anni.

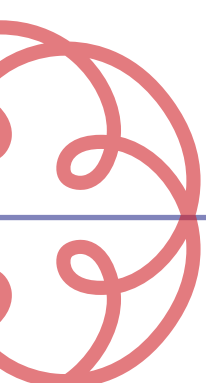
7. Considerazioni finali

Negli ultimi tre anni il mercato italiano dei NPLs ha vissuto una fase di crescita e di espansione notevole. A fine 2018, infatti, il dato medio nazionale di NPL ratio si è portato, come non succedeva dagli anni crisi finanziaria, sotto il livello del 10%. Certamente le novità dettate dalla BCE in materia di calendarizzazione degli accantonamenti, e dallo IASB con l'emanazione del nuovo principio IFRS 9 entrato in vigore nel 2018, hanno contribuito al raggiungimento di un risultato tanto ragguardevole. Tuttavia, in questo scenario di miglioramento è doveroso riconoscere alla GACS il ruolo di protagonista principale, la quale ha favorito inaspettatamente la riduzione di NPLs mediante cartolarizzazione dei crediti. Poiché il valore target di NPL ratio del 5% individuato dall'EBA è ancora lontano e dal momento che le cessioni massive rappresentano una componente essenziale in chiave di riduzione del NPL ratio nel lungo periodo, la GACS è percepita a tutti gli effetti come un strumento, a disposizione delle banche,

20 GINEVRA E. *et al.*, «La futura evoluzione degli Npl in Italia: una proposta per gli Utp a sostegno delle imprese», ABI, Bancaria editrice, maggio 2019

sia per ridimensionare gli impatti negativi sui conti economici che derivano dall'applicazione degli interventi in materia di vigilanza prudenziale, in virtù del notevole contributo che essa apporta in termini di vendite, sia perché consente di spuntare dei prezzi di vendita vantaggiosi. Quanto detto si traduce in una maggiore celerità ed economicità di gestione a favore delle banche. Diversamente, infatti, non troverebbero spazio altre interpretazioni a sostegno della GACS, altrimenti per quale motivo il legislatore, per la sua introduzione, avrebbe dovuto attendere il 2016, quando prese vita un enorme flusso di notizie e *rumors* fondatamente veritieri circa le novità in materia di calendarizzazione che da lì a poco meno un anno sarebbero state introdotte dalla BCE?

Alla luce dei risultati raggiunti, sembrerebbe evidente ritenere che la strada imboccata dal legislatore italiano sia quella opportunamente migliore, in quanto egli medesimo non avrebbe potuto fornire soluzione migliore alla salda presa di posizione dell'Autorità di Vigilanza Europea, se non quella di limitare al meglio le pesanti conseguenze a cui il sistema bancario italiano risulta esposto dal 2017-18.



La *flat tax* nel sistema tributario italiano

di Valentina De Marco

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Cos'è la flat tax - 3. Origine ed evoluzione della flat tax - 4. Vantaggi e svantaggi della flat tax - 5. Conclusioni

1. Premessa

In Italia, da qualche anno, uno dei principali temi oggetto dei dibattiti politici riguarda il sistema fiscale vigente.

Sono in molti, infatti, tra politici, imprenditori, opinionisti e cittadini a sostenere che il sistema tributario odierno risulti strutturalmente complesso ed eccessivamente oneroso per i suoi contribuenti, tale da farlo risultare tra i più soffocanti a livello internazionale, soprattutto per lavoratori e piccole e medie imprese.

Le proposte e le idee in tema di riforma fiscale che si sono susseguite negli ultimi anni hanno come fine ultimo quello di dare una spinta all'economia e all'imprenditoria italiana.

In particolare, due sono gli obiettivi che si intende perseguire: la riduzione dell'evasione, da un lato, e l'incentivazione imprenditoriale, dall'altro.

Ebbene. Se da un lato la proposta di introdurre una *flat tax* sia per le famiglie che per le imprese consentirebbe senza dubbi la riduzione della pressione fiscale in Italia, dall'altro c'è chi sostiene che la stessa potrebbe senz'altro rappresentare un fattore utile a ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale.

L'idea è, dunque, quella di sostituire l'attuale sistema di tassazione Irpef per aliquote e scaglioni con una tassa piatta uguale per tutti.

In tale prospettiva è stata avanzata l'idea

di riformare incisivamente il sistema tributario italiano e di introdurre un sistema di *Flat tax* (ovvero tassazione piatta) con un'aliquota unica in sostituzione di tutte le imposte dirette, ovvero IRPEF e IRES, riformulando, così, in maniera significativa il TUIR (Testo Unico delle Imposte sui Redditi).

2. Cos'è la flat tax

La *flat tax*, letteralmente in italiano “*tassa piatta*”, è una forma di tassazione del reddito ad aliquota costante e molto bassa, resa lievemente progressiva da una deduzione universale alla base (cioè da una riduzione dell'imponibile) o da una detrazione (che si traduce in una riduzione dell'imposta) concessa a tutti i contribuenti.¹

In pratica, le imposte sui redditi verrebbero pagate da tutti in misura fissa: il prelievo fiscale sul reddito da lavoro dipendente e di impresa verrebbe uniformato.

Secondo i sostenitori di questa forma d'imposizione fiscale la *flat tax* comporterebbe una maggiore semplicità fiscale e un'aliquota più bassa favorendo, altresì, l'emersione del sommerso nonché l'incremento di investimenti che finirebbero per aumentare il gettito fiscale complessivo.

I detrattori, invece, ritengono che la proposta sia in contrasto con il principio di progressività dell'imposizione fiscale e che cancellare la tassazione Irpef per aliquote e scaglioni porterebbe ad un crollo delle entrate tributarie.

¹ “La strada stretta della *flat tax*” di Alessandro Giovannini, professore ordinario di Diritto Tributario nell'università degli studi di Siena. Da “Corriere Tributario 26/2018” del 2 Luglio 2018.

3. Origine ed evoluzione della *flat tax*

Il sistema di tassazione basato sulla *flat tax* pare abbia una storia molto antica.

Difatti, un simile regime fiscale era già usato al tempo dei Medici, anche se la sua paternità viene attribuita generalmente all'economista statunitense Milton Friedman il quale, nel 1956, dopo averla a lungo analizzata e perfezionata, la propose come modello fiscale negli Stati Uniti.

Il pensiero alla base della sua formulazione era che il meccanismo di applicazione delle imposte potesse divenire più equo facendo in modo che i più abbienti pagassero cifre più elevate.

La *Flat tax*, concettualmente, venne poi ripresa e sviluppata da altri studiosi.

Il professor Kurt Leube della Stanford University e Liechtenstein Academy e discepolo del filosofo ed economista Friedrich August von Hayek, premio Nobel per l'economia, in un suo saggio storico contro il progressivismo fiscale, dimostrò come storicamente la *flat tax* abbia rappresentato il solo ed unico metodo di tassazione per molti secoli.

Egli spiegò come la tassazione progressiva, contrariamente al credo comune, non sia storicamente mai esistita fino al 1848, quando Karl Marx e Friedrich Engels pubblicarono il Manifesto Comunista e in esso, accanto ad una serie di misure di confisca, proposero apertamente una "*imposta sul reddito fortemente progressiva*"².

Fu proprio il Professor Leube, in un

2 Nella sua analisi storico-economica sulla progressività fiscale, il professor Leube ricorda come «secondo Marx ed Engels la progressività doveva servire al proletariato dopo il primo stadio della rivoluzione ad estorcere gradualmente all'odiata borghesia tutti i capitali, laddove la maggioranza di dette misure dovevano attuarsi «per mezzo di dispotiche incursioni abusive nel diritto di proprietà e nelle condizioni della produzione borghese».

saggio sulla storia della progressività fiscale, a dimostrare come, in realtà, soltanto con l'avvento del socialismo cattedratico tedesco, e i contributi di Karl Marx, la società tese la mano alla visione progressiva dell'imposta, che trova la sua ragion d'essere più su questioni di ordine morale, di contrasto alla ricchezza della "odiata classe borghese", nelle parole stesse di Marx, che non in una vera e propria giustificazione scientifica.

La moralizzazione della tassazione, quindi, e non motivi di efficienza o semplicità, portarono anche la Costituzione italiana a sposare il principio di progressività fiscale, scelta che fu dettata dalla vittoria ottenuta dalla componente più comunista della costituente.

Furono poi i professori Robert Hall e Alvin Rabushka, due economisti dell'Hoover Institution alla Stanford University, a spiegare tutti i vantaggi della *flat tax*: semplicità, abbattimento dei costi per l'amministrazione fiscale, minimizzazione delle distorsioni create da errati incentivi utilizzati nei sistemi progressivi, come deduzioni e detrazioni d'imposta e riduzione dell'evasione fiscale a causa del miglioramento del rapporto di fiducia tra Stato e cittadino.

In altre parole: semplicità, economicità, efficienza, tendenza a creare incentivi virtuosi per l'economia.

In un articolo sul Wall Street Journal intitolato "*A proposal to simplify our tax system*"³, i due studiosi avanzarono per la prima volta la proposta di sostituire il sistema di tassazione sul reddito allora vigente negli Stati Uniti con uno ad aliquota piatta. I vantaggi in termini di semplicità e trasparenza accesero immediatamente la curiosità della stampa e della politica, facendo della *Flat tax* il tema economico più discusso del 1982.

La proposta di Hall e Rabushka⁴ consiste nel trattare tutti i tipi di reddito allo

3 The Wall Street Journal. December 10, 1981.

4 The Flat Tax. Alvin Rabushka e Robert E. Hall.

stesso modo, tassandoli con la stessa bassa aliquota (19%), così da non incentivare lo spostamento del reddito da una parte all'altra a fini elusivi. Hall e Rabushka dividono il reddito in due tipi: reddito dipendente e reddito d'impresa. La divisione ha due ragioni: quella di determinare in modo diverso la base imponibile e quella di tassare la porzione di reddito che i datori di lavoro corrispondono ai dipendenti. È importante sottolineare che l'imposta sui redditi dipendenti non costituisce un sistema fiscale di per sé, ma solo uno dei due tronconi che contribuiscono a formare l'erario.

Anche Ronald Reagan, prima di divenire presidente degli Stati Uniti, si era interessato alle ricerche sulla tassa piatta e ne aveva valutato la possibilità applicativa. Tuttavia, durante la presidenza Reagan, non fu possibile introdurre concretamente una possibile introduzione soprattutto a causa della particolare tensione che in quegli anni si era creata tra gli Stati Uniti e la Russia con l'acuirsi dei dissidi e della Guerra Fredda.

Il sistema di tassazione proposto da Hall e Rabushka si è diffuso a macchia d'olio nell'Est Europa negli anni successivi alla caduta dell'Unione Sovietica, nei paesi nati dal disfacimento dell'URSS dopo la seconda guerra mondiale, che necessitavano di una forte spinta alla crescita e all'investimento imprenditoriale che la *Flat tax* avrebbe potuto incentivare. In Italia, la *flat tax* venne proposta dal primo governo Berlusconi nel 1994, mediante il contributo del professor Antonio Martino, uno dei maggiori sostenitori della riforma fiscale ad aliquota unica nonché rappresentante della Scuola di Chicago, allievo dello stesso Milton Friedman che l'aveva proposta negli Stati Uniti, con un'aliquota del 33% (più una no tax area per i contribuenti più poveri) che avrebbe dovuto sostituire l'IRPEF progressiva.

Successivamente se ne fecero promotori in Italia anche altri esponenti politici, fino a giungere alla proposta contenuta nella Legge di Bilancio 2019, la quale, mediante l'estensione dei limiti per l'accesso al regime forfettario (che già prevedeva l'applicazione di un'imposta sostitutiva Irpef con aliquota pari al 15%), dà un cenno, in quanto limitato ai soli contribuenti con partita iva, ad un possibile regime fiscale improntato sulla *flat tax*.

4. Vantaggi e svantaggi della *flat tax*

Il tema della *flat tax* ha suscitato diversi dibattiti tra chi è convinto che sia la scelta giusta per rialzare il sistema economico italiano e chi, invece, pensa sia una manovra impossibile da applicare al nostro regime, in quanto rischierebbe di peggiorare la situazione economica italiana attuale.

Per capire quali sono i vantaggi che si riscontrerebbero con l'introduzione della *flat tax* è utile partire dal vero padre della tassazione ad aliquota fissa, il Prof. Alvin Rabushka, il quale sostiene che essi siano ascrivibili: alla semplicità, dal momento che un'aliquota unica consentirebbe al contribuente di calcolare il *quantum debeat* senza ricorrere a consulenze esterne; agli effetti sulla crescita economica ottenuta grazie ad un minor livello di tassazione che renderebbe il sistema economico più efficiente; alla riduzione dell'evasione fiscale, in quanto imposte più basse ridurrebbero l'incentivo ad evadere; alla riduzione della pressione fiscale che garantirebbe alle famiglie un maggiore potere d'acquisto con conseguenti effetti positivi anche per le imprese e per la crescita dell'economia del Paese.

Non è mancato chi ha evidenziato gli

svantaggi che un siffatto regime fiscale potrebbe comportare.

In primo luogo, la *flat tax* sembrerebbe porsi in conflitto con il principio di progressività dell'imposizione fiscale stabilito dall'art. 53 della nostra Costituzione.

Inoltre una minor pressione fiscale connessa al regime qui in esame si tradurrebbe in un minor gettito e, quindi, in minori entrate a discapito del bilancio statale.

Oltre allo svantaggio di conti per lo Stato c'è anche chi sostiene che tra i contro della *flat tax* c'è sicuramente quello di avvantaggiare notevolmente i più ricchi, che vedrebbero applicarsi delle aliquote notevolmente più basse rispetto a quelle attualmente praticate.

Ulteriore svantaggio per i contrari alla *flat tax* è la perdita della personalizzazione dell'imposta: attualmente il sistema di detrazioni e deduzioni si conforma alle diverse situazioni familiari e alle caratteristiche del nucleo familiare del contribuente. Un sistema a deduzione fissa, seppur semplificato, finirebbe col far venir meno una serie di detrazioni d'imposta che con il tempo sono diventate agevolazioni a tutti gli effetti, come quelle per la scuola o per i disabili.

5. Conclusioni

Il sistema di tassazione basato sulla *flat tax* rappresenta un importante cambiamento per il nostro sistema tributario e, come ogni cambiamento, lo stesso ha suscitato una serie di preoccupazioni e perplessità.

Tra queste, quella più significativa, riguarda la sua compatibilità con l'attuale assetto costituzionale ed, in particolare, con il principio di progressività di cui

all'art. 53, co. 2, Cost.

A tal riguardo, se è pur vero che ad una prima analisi la *flat tax* sembrerebbe propendere per un sistema non progressivo, occorre altresì considerare che il meccanismo complessivo delle deduzioni proposto dal legislatore, sembrerebbe ricondurre il tutto nell'alveo delle garanzie costituzionali.

Difatti, tale nuovo sistema di deduzioni, che sostituirebbe tutte le detrazioni e deduzioni attualmente previste dal TUIR, con un importo fisso ma per scaglioni⁵, sembrerebbe ricalcare la *ratio legis* sottesa all'art. 53 co. 2 Cost.

Oltre alle deduzioni proporzionate su base familiare si aggiunge l'esenzione per i redditi minimi, la no tax area come d'altronde attualmente previsto.

Ed anche in questo si ravvisa il rispetto del dettato dell'art. 53 Cost. nella parte in cui, nel sancire il principio di capacità contributiva, garantisce il cosiddetto minimo vitale impedendone l'assoggettabilità ad imposizione.

Ebbene, stante la legittimità di un sistema fiscale improntato sulla *flat tax*, occorre, a questo punto, verificare i risvolti applicativi e la sostenibilità sul piano pratico di un siffatto regime. Il che richiede l'abbandono di qualsivoglia atteggiamento di chiusura verso questa radicale riforma, auspicando in un prudentiale passaggio graduale e non repentino verso un nuovo sistema tributario italiano improntato su un'aliquota piatta.

⁵ In particolare si evidenzia che sono previste diverse soglie di reddito in ragione delle quali viene riconosciuta una deduzione fissa per ciascun membro del nucleo familiare. Al crescere del reddito le deduzioni vengono prima ridotte e poi, oltrepassata una certa soglia, non viene riconosciuta alcuna deduzione.



Caro Collega,
a nome personale, del Consiglio dell'Ordine,
dei Revisori e degli impiegati.

Ti auguro

Buon Natale
e Felice Anno Nuovo

il Presidente
Mario Cardillo



Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
Circonscrizione del Tribunale di Foggia