Relazione della Camera Avvocati Tributaristi della Provincia di Bologna

Erminio Retus
Daniel Spiaggiari

La fiscalità delle società non operative e il contrasto alle società cartiere: raffronto

Il raffronto tra la fiscalità delle società non operative (comunemente definite società di comodo) ed il contrasto alle società cartiere può apparire un "semplice" esercizio di pura accademia giuridica. In realtà pur riconoscendo che le due discipline (società di comodo e disciplina antifrode) non coincidono per evidenti differenze strutturali (presupposti, finalità, meccanismi impositivi), non di meno si possono rilevare punti di contatto in relazione alla sostanza economica, abuso del diritto, uso degli indici presuntivi-test di operatività. Nelle società non operative, infatti, il mancato conseguimento di ricavi minimi costituisce un indice di un possibile uso "improprio" della società; nelle società cartiere, invece, la carenza di struttura e capacità operativa risulta essere un indice della fittizietà dell'ente, che si ritiene essere stato costituito per essere utilizzato in meccanismi fiscalmente fraudolenti, volti ad evadere le imposte.

(*La relazione, anche se brevemente, esamina il trattamento nel diritto UE delle società non operative e società cartiere, alla luce delle libertà fondamentali, della normativa secondaria dell'antiabuso e della giurisprudenza della Corte di Giustizia*).

La disciplina delle società non operative in Italia.

La disciplina delle società non operative, fondata sull'art. 30 della Legge 724/1994, come modificata dalla Legge 148/2011, ed ultimamente dall'art. 20 del D.Lgs 192/2024, trova la sua struttura sulla convinzione di fondo che vi sono determinate società che non svolgono un'attività di impresa, intesa come produzione e scambio di beni e servizi sul mercato, ma utilizzano lo schermo societario al solo fine di usufruire di una tassazione meno gravosa rispetto a quella che sarebbe applicata se il patrimonio da loro detenuto fosse stato intestato ad una persona fisica.

La disciplina ha, pertanto, carattere fiscale antielusivo e mira:

- disincentivare l'uso dello **schermo societario** per detenere beni a uso personale dei soci;
- contrastare l'utilizzo della forma societaria per **mascherare l'effettiva titolarità dei beni** e/o per veicolare la capacità economica tramite la cessione di partecipazioni anziché la cessione diretta dei beni;
- colpire le società che realizzano **ricavi inferiori a quelli presunti** dalla norma, qualificandole come **non operative**.

La modalità prevista dal Legislatore Italiano per determinare se una società è di comodo si basa sul mancato superamento di un TEST di OPERATIVITA' basato su parametri presuntivi di ricavi minimi attesi che si fonda sul confronto:

- i componenti positivi effettivi di reddito conseguiti nel periodo;
- un importo forfetario determinato applicando specifiche percentuali (coefficienti) al valore delle attività patrimoniali (i c.d. "ricavi presunti"), calcolato su base triennale (media dell'esercizio in corso e dei due precedenti).

In sintesi:

- si individuano le attività patrimoniali rilevanti (immobili, partecipazioni, ecc.);
- si determinano i valori medi triennali delle singole categorie di attività;
- si applicano i coefficienti legali per ottenere i ricavi presunti.

Se i componenti positivi effettivi risultanti dal TEST di operatività risultano inferiori all'importo forfetario, la società viene considerata di comodo con i seguenti aggravi fiscali.

Imposte sui redditi:

-la società è soggetta a tassazione su un **reddito minimo presunto**, anche se non effettivamente conseguito;

-per le società di capitali, il reddito minimo è tassato in capo alla società con **aliquota IRES maggiorata di 10,5 punti** rispetto a quella ordinaria del 24% (quindi 34,5%);

-per le società di persone, il reddito minimo è imputato e tassato in capo ai soci.

Imposta sul Valore Aggiunto:

-vi sono limiti all'utilizzo del credito IVA;

-le società di comodo non possono chiedere il rimborso del credito IVA ex art. 38-bis DPR 633/72;

-non possono utilizzare il credito IVA in tramite ex art. 17 D.Lgs. 241/97;

Al suddetto aggravio fiscale la qualifica di società non operativa o di comodo determina:

-divieto di compensazione, nel modello F24, del credito IVA per le società di comodo ex art. 30, comma 4, L. 724/1994, richiamato tra le limitazioni alla compensazione;

Su un siffatto sistema così castigante fiscalmente è intervenuta la Sentenza della Corte di Giustizia UE (C-341/22 del 7 marzo 2024 – "*Feudi San Giorgio*"), che ha bocciato la disciplina italiana che vieta il diritto alla detrazione fiscale IVA delle società considerate non operative. I Giudici Europei, infatti, hanno dichiarato incompatibile con l'ordinamento unionale la disciplina italiana di cui all'art. 30 delle sopra indicata L. 724/1994, nella parte che vieta il diritto alla detrazione IVA alle società c.d. di comodo. Sulla scorta dell'intervento della Corte di Giustizia, le Corti di Giustizia tributaria, allineandosi all'orientamento del Giudice UE, in alcune sentenze, hanno chiarato illegittimo il diniego alla detrazione e al rimborso dell'IVA per il solo mancato superamento della soglia di operatività. Anche la Corte di Cassazione, con l'Ordinanza n. 22007 del 30/07/2025 e le Sentenze n. 4151 e n. 4157 del 18/02/2025, si è pronunciata sulla disapplicazione della limitazione alla detrazione IVA basata esclusivamente sul mancato raggiungimento della soglia stabilita dall'art. 30, L.724/1994. Malgrado l'evoluzione giurisprudenziale comunitaria (fatta propria, come detto, anche della Corte di Cassazione), si deve rilevare che ad oggi non vi è ancora stato alcun intervento del legislatore italiano mirante ad introdurre modifiche per allineare la legge nazionale agli orientamenti della Corte UE. Nel modello della dichiarazione IVA 2026 (anno d'imposta 2025), infatti, risulta ancora presente il rigo VA15, nel quale indicare la non operatività delle società. Lo scopo di detta indicazione è evidente: consentire all'Amministrazione Finanziaria di continuare ad avere immediata conoscenza di quelle Società (di comodo) alle quali applicare limitazioni alla detrazione dell'IVA.

Il Modello Europeo sulle Società di comodo.

A livello europeo non esiste una disciplina identica a quella "matematica" italiana. L'Unione Europea contrasta il fenomeno attraverso la proposta di Direttiva Unshell (nota anche come ATAD 3), incentrata **sul principio della sostanza economica effettiva anziché sui ricavi minimi**. La normativa introduce indicatori oggettivi per verificare se una società svolge una reale attività economica. I fattori chiave analizzati includono:

- La disponibilità di locali propri o in affitto nello Stato membro.
- La presenza di conti bancari attivi all'interno dell'UE.
- Amministratori residenti o dipendenti qualificati che gestiscono l'attività in modo indipendente.

Obblighi di reporting**:** Le società che rientrano nei parametri di rischio devono dichiarare annualmente informazioni dettagliate sulla propria sostanza economica attraverso la dichiarazione dei redditi.

- Se una società non supera il test di sostanza e non riesce a giustificare la propria posizione, viene considerata una "società di comodo".

- Alle società individuate come fittizie vengono negati i vantaggi previsti dalle **convenzioni contro le doppie imposizioni** e dalle direttive europee (come la Direttiva Madre-Figlia o Interessi e Canoni), con conseguente tassazione dei flussi finanziari direttamente in capo ai beneficiari effettivi o allo Stato di residenza.

Malgrado il Consiglio Europeo, riunito nella sessione ECOFIN del mesi di giugno dello scorso anno abbia ufficialmente sancito l'interruzione dei lavori e la definitiva conclusione dell'iter relativo alla proposta di Direttiva Unschell, concepita per contrastare l'utilizzo improprio di entità prive di sostanza economiche per finalità di elusione e/o evasione fiscale all'interno dell'Unione, gran parte dei paesi dell'Unione Europea continuano ad adottarne i dettami.

La sotto riportata tabella esplicita il diverso approccio esistente tra la disciplina Italiana e quella Europea:

Caratteristica	Disciplina Italiana (Legge 724/94)	Disciplina Europea (Direttiva Unshell / ATAD 3)
Criterio di individuazione	**Matematico-quantitativo:** Confronto tra ricavi reali e ricavi presunti basati sul patrimonio.	**Qualitativo-strutturale:** Indicatori di rischio (es. oltre il 75% di redditi passivi, attività transfrontaliera, gestione esternalizzata).
Requisiti di sostanza	Non rilevano se non si supera il test numerico (salva prova contraria complessa).	Focus su **presenza reale**: dipendenti in loco, ufficio fisico e amministratori residenti qualificati e indipendenti.
Conseguenze fiscali	Maggiorazione delle imposte sui redditi e limitazioni all'uso dei crediti fiscali interni.	**Perdita dei benefici transfrontalieri:** Negazione delle esenzioni previste dalle Direttive UE (es. Madre-Figlia) e dei trattati contro le doppie imposizioni.
Obiettivo principale	Evitare l'interposizione fittizia per il mero godimento di beni personali (es. ville o auto intestate alla società).	Contrastare la pianificazione fiscale aggressiva internazionale e lo spostamento di profitti verso regimi agevolati.

La comparazione ed i legami tra i due fenomeni.

In sintesi la disciplina delle società di comodo ed il contrasto alle società cartiere condividono il comune obiettivo di colpire strutture prive di sostanza economica, ma si collocano su piani diversi: presuntivo fiscale per le società di comodo, accertativo penale ai fini Iva per le cartiere.

Il primo fenomeno (quello delle società "di comodo") può essere ascritto, invero, ad un problema di "elusione fiscale" (secondo la vecchia tassonomia), o più propriamente di abuso del diritto. In altre parole si tratta delle "società senza impresa" (come le ha definite il legislatore all'art. 9 della let. b-1 della Legge n. 111/2023), che nascono con l'evidente

intenzione di avvantaggiarsi di **regimi fiscali più favorevoli** rispetto all'intestazione o alla gestione tout court (anche non commerciale) di determinati beni.

Il secondo fenomeno (quello dell c.d. "società cartiere"), invece è un fenomeno chiaramente di stampo criminale, non solo per le previsioni del D.lgs. 74/2000, ma perché la "società cartiera" – intendendosi come tale la società che si limita ad emettere fatture per servizi mai scambiati o al solo fine di permettere ad altri l'evasione dell'Iva attraverso viarie interposizioni e schemi - si innesta in un meccanismo volto unicamente a frodare il regolare versamento dell'IVA e delle imposte sui redditi (sia che ciò avvenga attraverso oggettiva o soggettiva inesistenza). In altre parole, in tali casi non manca solo l'impresa, ma manca anche **l'effettività della società inteso come perseguimento dei fini legali e statutari indicati nell'atto costitutivo** (che a questo punto sarebbero da considerarsi fors'anche simulati). Siamo di fronte alla frode fiscale, intesa come evasione dolosa al dovere di corrispondere le imposte, eseguita attraverso fattispecie rilevanti penalmente.

Qual'è il ponte che unisce quindi i due fenomeni, determinandone anche le inevitabili tensioni (e torsioni) in punto di disciplina fiscale? Evidentemente l'IVA. E questo accade perché il legislatore interno (con l'introduzione della disciplina delle "società di comodo" di cui all'articolo 30 della L n. 724/1994) **non ha solo introdotto una presunzione legale relativa** (tale per cui la società è considerata non operativa quando non raggiunge determinati livelli minimi di ricavi/proventi rispetto al valore dei beni patrimoniali prevedendo una correlata determinazione di un reddito minimo presunto), ma ha anche disposto al comma 4 dell'indicata norma l'impossibilità di rimborso, compensazione o cessione del credito IVA delle società che per tre o più periodo non abbiano raggiunto i requisiti di "operatività" di cui al comma 1.

L'approccio sostanzialistico, case by case, europeo.

Orbene, tralasciando l'analisi "*funditus*" della già citata sentenza della CGUE in causa C 341-22 del 27.03.2024 ("Feudi San Gregorio")[1], quello su cui si vuole richiamare la riflessione è la **perdurante distonia metodologica che rimane tra l'impianto ordinamentale italiano – anche secondo le indicazioni di riforma presenti all'art 9 della Legge n. 111/2023** sulla c.d. Delega Fiscale - **e quello unionale**, sia nel disciplinare il fenomeno delle c.d. società di comodo, sia in quello delle frodi IVA.

L'approccio Unionale è infatti **chiaramente sostanzialista**: lo si è evidenziato già dai tempi della sentenza della CGUE nel caso "Halifax" (CGUE in causa C-255/02) ed è stato ribadito ancora recentemente.

[1] Come già detto tale pronunciamento ha certificato l'incompatibilità comunitaria della disciplina dell'art 30 L n. 724/94 e dato la stura alle richieste di rimborso IVA da parte delle c.d. società di comodo (Peraltro tale rimborso è ormai legittimato anche dalla giurisprudenza nazionale: si vedano, oltre alle sentenze già citate più sopra anche Cass. N. 25541/2025; Cass. N. 33725/2025).

Basti richiamare qui due sentenze: la sentenza CGUE in causa C-227/21 del 15.09.2022, in tema di abuso del diritto e l'ordinanza del Tribunale dell'UE. in Causa T-363/25 del 30.10.2025 in tema di frode fiscale.

La prima, infatti, ha ribadito che per aversi abuso del diritto occorre "*la sussistenza di due condizioni. Da un lato, le operazioni di cui trattasi devono, nonostante l'applicazione formale delle condizioni previste dalle pertinenti disposizioni della direttiva IVA e della normativa nazionale di recepimento, avere come risultato l'ottenimento di un vantaggio fi scale la cui concessione sarebbe contraria all'obiettivo perseguito da dette disposizioni. Dall'altro, da un insieme di elementi oggettivi deve risultare che lo scopo essenziale delle operazioni di cui trattasi si limita all'ottenimento di tale vantaggio fiscale*".

Ebbene, **tale è l'abuso del diritto secondo la CGUE**: non già i parametri dell'art 30 della Legge n. 724 del 1994, quantunque (parzialmente) dimidiati dalle previsioni del Dlgs. 192/2024 o periodicamente aggiornati con decreto previsto dalla Legge delega sulla c.d. "riforma fiscale".

La seconda pronuncia (Tribunale dell'UE. in Causa T-363/25 del 30.10.2025) invece, emessa in tema di detrazione IVA (ambito al quale è stata estesa la competenza del Tribunale) ha ribadito che in caso di cessione oggettivamente esistente il "*diniego del diritto alla detrazione dell'IVA" può essere attuato solo se l'amministrazione tributaria dimostra "adeguatamente che il soggetto passivo ha partecipato attivamente a una frode in materia di IVA o che tale soggetto passivo sapeva o avrebbe dovuto sapere che l'emittente della fattura aveva commesso una siffatta frode.*". Anche in tale caso l'approccio è chiaramente sostanzialista e con onere della prova a carico dell'amministrazione finanziaria.

Più precisamente, in tema di attività fraudolente in ambito IVA i presupposti sono alternati a seconda della posizione del contribuente cessionario che intende fare valere il diritto alla detrazione IVA: se l'operazione è **oggettivamente inesistente (cioè è documentato dall'amministrazione pubblica come sia totalmente fittizia)** non spetta il diritto alla detrazione, essendo la cartolarità superata dall'oggettiva inesistenza (si veda § 34 sentenza CGUE 31 gennaio 2013 in C – 643/11 LKW- 56 EOOD: "*È vero che, conformemente agli articoli 167 e 63 della direttiva 2006/112, il diritto di detrarre l'IVA fatturata è connesso, come regola generale, all'effettiva realizzazione di un'operazione imponibile (v. sentenza del 26 maggio 2005, António Jorge, C-536/03, Racc. pag. I-4463, punti 24 e 25) e l'esercizio di tale diritto non si estende all'IVA dovuta, ai sensi dell'articolo 203 di tale direttiva, esclusivamente per il fatto di essere indicata nella fattura*).

Se invece l'operazione è **soggettivamente inesistente** (ciòè la cessione è avvenuta concretamente ed effettivamente a favore del soggetto che intende detrarre l'IVA ma a monte o a valle si sono innestati fenomeni di frode/interposizione fittizia di altri operatori), **occorre la prova della consapevolezza dell'operatore** (si vedano casi Kittel e Recolta Recycling C-439/04 e C-440/04, 6.7.2006). Tale consapevolezza, peraltro, deve essere documentata mediante **elementi oggettivi** e non desunti dalla (mera) esistenza della frode, o addossando al cessionario oneri di verifica propri degli organi di indagine

finanziaria o di polizia (si veda CGUE in causa C-512/21 sent. 01.12.2022 Aquila Part, ma anche la sentenza del Tribunale UE precedentemente citata)

La legge delega n. 111/2023 e la giurisprudenza nazionale in tema di frode.

Ecco allora la perplessità – per non dire lo sgomento – che colpisce il giurista quando riscontra nella legge delega della riforma fiscale il perdurante riferimento alla "*individuazione di nuovi parametri da aggiornare periodicamente*" o alla "*determinazione di cause di esclusione*". Tale delega, è stata poi esercitata, come noto, dal D.lgs. 192/2024, che per il momento ha esaudito l'aggiornamento dei soli parametri indicati nella legge delega, senza ulteriori significative innovazioni.

Così, la c.d. "riforma fiscale" si è risolta in una riproposizione dello schema di valutazione mediante parametri predeterminati (sia pure aggiornata dal punto di vista quantitativo), quando l'approccio sostanzialista già espresso dalle Corti Europee nell'ambito dell'individuazione dell'abuso del diritto in ambito IVA escludeva l'applicazione di elementi di valutazione automatica (peraltro parametrati al risultato economico) richiedendo l'accertamento degli "elementi oggettivi" che palesino lo scopo essenzialmente abusivo dell'operazione. Elementi, peraltro, che sono da valutarsi caso per caso (Si veda sent. CGUE del 17.07.1997 in causa C-28/95 *Leur Bloem*)

Lo stesso sconcerto colpisce l'interprete anche quando – sul diverso fronte della frode fiscale per operazioni soggettivamente inesistenti – si affronti la lettura del perimetro nomofilattico tracciato dalla Suprema Corte di Cassazione. Essa, infatti, in caso di operazioni soggettivamente inesistenti, afferma come non basti da parte dell'operatore (che intende operare la detrazione IVA) la verifica della correttezza dell'operazione e delle controparti condotta **sulla base di elementi formali ad esso disponibili,** ma subentri invece "*un obbligo di verifica, nei limiti dell'esigibile, in presenza di indici personali ed operativi anomali dell'operazione commerciale* ***ovvero delle scelte dallo stesso effettuate*** *ovvero tali da evidenziare irregolarità ed ingenerare dubbi di una potenziale evasione, la cui rilevanza è tanto più significativa atteso il* ***carattere strutturale e professionale della presenza*** *dell'imprenditore nel settore del mercato in cui opera e l'****aspettativa, fisiologica ed ordinaria, che i rapporti commerciali*** *con gli altri operatori siano proficui e suscettibili di reiterazione nel tempo*" (così letteralmente Cass. Ord. n.. 12913/2026 citando un precedente)

Una proposta metodologica.

Si comprenderà come, al di là dell'enunciata comunione di intenti spesso presente in ogni pronuncia o testo legislativo che affronti le tematiche euro-armonizzate, ciò che il legislatore ed il giudice italiano richiedono alle imprese per superare l'ipotesi dell'abuso del diritto o della frode, **sia qualcosa di molto diverso e molto più incisivo,** rispetto agli **standard di verifica e di prova specifica** posti invece a carico dell'Amministrazione Finanziaria avanti le Corti UE.

C'è però alla base di tale atteggiamento un problema strutturale - e comune - su cui si incentra la nostra conclusione e la proposta che segue.

Indubbiamente le società possono essere utilizzate per commettere degli abusi fiscali, sia sotto il profilo del mero abuso del diritto che può connotare le "*società senza impresa*", sia mediante l'utilizzo delle società stesse per partecipare a frodi e altri atti penalmente rilevanti. In tali casi, se ci pensiamo, **ciò che si rinviene è sostanzialmente un abuso dello schermo societario.**

Andrebbe allora aperta una seria riflessione – anche comparatistica – se in tali casi sia ancora fruttuoso – e fruibile, in una prospettiva di armonizzazione comunitaria – l'utilizzo di un sistema di presunzioni (legali o giurisprudenziali) che di fatto spostano l'onere della prova sul contribuente con esiti continuamente incerti e opinabili**, oppure sia più corretto contestare in tali casi l'abuso del diritto** (quanto meno rispetto alle c.d. società senza impresa; ma lo si potrebbe fare, con alcuni adattamenti, anche per le frodi fiscali allorquando si voglia riportare il debito d'imposta sui soci)**.**

In Germania, l'articolo 42 del Codice tributario del 1977 prevede la possibilità di disconoscere gli effetti fiscali derivanti dall'abuso delle forme giuridiche, ed in tali casi "*qualora sussista un abuso ai sensi del comma 2, l'obbligazione tributaria sorge secondo le modalità previste per una configurazione giuridica adeguata alle operazioni economiche sottostanti*."

Tale norma si applica anche all'utilizzo abusivo dello schermo societario (si vedano sul punto, tra le tante, la sentenza del BFH del 20 marzo 2002 e le acute riflessioni del prof. Victor Uckmar già in una monografia del 1966 dedicata al regime impositivo delle società a ristretta base azionaria[2]). **Tale soluzione, se attuata con la nuova normativa procedimentale sull'abuso del diritto darebbe certamente più garanzie ai contribuenti, maggiore armonizzazione con i principi unionali e maggiore certezza a tutti soggetti coinvolti.** Ci paiono obiettivi, questi ultimi che dovrebbero essere alla base di ogni architettura ordinamentale tributaria.

Grazie per l'attenzione.

Avv. Erminio Retus Avv. Daniel Spaggiari

[2] Si veda V. Uckmar "Il regime impositivo delle società. La società a ristretta base azionaria", CEDAM, 1966.