

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Fabio Badasci  
Per il Gruppo Lega dei Ticinesi  
Deputato al Gran Consiglio

### Interrogazione 17 febbraio 2018 n. 17.18

#### Fallimenti di comodo e azioni degli istituti statali: come siamo messi?

Signor deputato,

prima di rispondere alle sue domande, occorre premettere che l'esercizio della sorveglianza in ambito assicurativo sociale pertiene, come disposto dall'articolo 112 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera e dall'art 76 della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, al Consiglio Federale.

La Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), regola in modo imperativo le modalità d'affiliazione alle Casse, le modalità della fatturazione e della riscossione dei contributi secondo le quali (art 15 LAVS), i contributi che non siano stati pagati, nonostante diffida, devono essere incassati senza ritardo in via d'esecuzione.

Inoltre, l'art. 43 LEF esclude l'esecuzione in via di fallimento prevista dall'art. 39 LEF per i crediti derivanti da imposte, tributi, tasse e altre prestazioni fondate sul diritto pubblico e dovute a pubbliche casse o a funzionari e che in questo modo il legislatore ha voluto conciliare l'interesse del fisco e delle Casse AVS a disporre della procedura in via di pignoramento - più mirata, veloce e meno costosa - con l'interesse di ogni cittadino a non vedersi avviare una procedura di fallimento da parte dello Stato per pretese anche non rilevanti. L'art. 43 LEF non impedisce, per contro, all'autorità fiscale ed alle Casse AVS di partecipare, attraverso l'insinuazione dei propri crediti, alle procedure di fallimento avviate da altri creditori privati; ciò che accade regolarmente.

È vero anche che la predetta norma presenta un'eccezione, codificata all'art. 190 LEF, che regola la richiesta di dichiarazione di fallimento senza preventiva esecuzione. Si tratta di una *lex specialis* che permette al fisco e alle assicurazioni sociali di richiedere l'avvio di un fallimento solo a determinate condizioni alternative piuttosto restrittive. In particolar modo il debitore:

- non deve avere dimora conosciuta
- oppure è fuggito per sottrarsi ai suoi obblighi
- oppure ha trafugato beni per sottrarli ai suoi creditori
- oppure ha sospeso i suoi pagamenti.

L'ultima condizione è data solo qualora il debitore non faccia fronte da un certo tempo al pagamento di quote su crediti correnti e non contestati. In particolare l'ultima condizione è data qualora il debitore si opponga sistematicamente e per un tempo rilevante al pagamento di tributi pubblici, intralciando il normale decorso delle procedure di incasso.

L'art. 190 LEF si presta ad applicazione specialmente in ambito di recupero da parte dello IAS di contributi assicurativi non pagati, in quanto la fatturazione di tali contributi avviene mensilmente o

trimestralmente e, pertanto, risulta più agevole e rapido dimostrare che il debitore si oppone sistematicamente al pagamento di tali pretese. Inoltre, l'art. 15 LAVS impone di procedere celermente in caso di crediti assicurativi rimasti impagati.

Più difficile invece l'applicazione dell'art. 190 LEF da parte dell'Autorità fiscale cantonale in ambito di incasso di imposte ordinarie per i motivi specificati di seguito ad Domanda 1) dell'Interrogazione. In particolar modo rileviamo la natura non esecutiva delle richieste di acconto in ambito fiscale, nonché la procedura stessa di accertamento che permette alle persone giuridiche, in determinate situazioni, di notificare la propria tassazione parecchi mesi dopo la chiusura dei conti.

#### **Domanda 1.**

**Negli ultimi 5 anni e suddivisi per anno e istituto quanti fallimenti societari sono stati promossi da enti statali (assicurazioni sociali e fisco)? E su quali basi legali?**

#### **Risposte**

##### Autorità fiscale

La predetta procedura ex art. 190 LEF è stata utilizzata dall'Autorità fiscale negli ultimi anni in casi molto rari e, per quanto ci consta, il risultato di tali procedure non ci hanno permesso particolari recuperi. I motivi per i quali tale strumento non è usuale presso l'autorità fiscale possono essere sintetizzati come segue:

**Procedure fiscali e tempistiche:** il fisco non è generalmente l'autorità più idonea per avviare procedure di fallimento con sufficiente anticipo e celerità nei confronti di società inadempienti. Ciò è dovuto in particolar modo dalla procedura stessa di accertamento e di tassazione che permette al contribuente di chiudere i conti ed inoltrare la propria dichiarazione al più presto l'anno successivo all'anno di esercizio e, inoltre, di richiedere delle proroghe relative alla produzione di documentazione o all'inoltro della dichiarazione. Inoltre, è importante evidenziare come il fatto di non pagare nei tempi previsti un acconto non permette, per legge, alla nostra autorità di intervenire tramite procedure esecutive o giudiziarie. Per gli organi delle persone giuridiche è del resto difficile al momento della ricezione della richiesta d'acconto basata sull'ultima tassazione cresciuta in giudicato poter quantificare a priori quale sarà l'utile generato nell'anno in corso. Per tali ragioni, il parziale o mancato pagamento degli acconti non rappresenta di regola la comprova della malafede del contribuente.

Ciò non significa comunque che l'autorità fiscale non faccia mai uso della procedura fallimentare, in quanto partecipa sistematicamente a fallimenti avviati da altri istituti pubblici o da creditori privati insinuando i propri crediti. Rileviamo per informazione come il numero di partecipazioni a procedure di fallimento da parte dell'autorità fiscale si attesta annualmente attorno alle 700-800 insinuazioni di credito e tali procedure possono durare anche alcuni anni.

**Altri strumenti di incasso ritenuti più efficaci:** oltre all'usuale incasso in via di pignoramento, più mirato e meno oneroso rispetto al fallimento, nel caso in cui l'Autorità di tassazione ritenga che le proprie pretese possano essere pregiudicate può richiedere la costituzione di adeguate garanzie dei crediti fiscali e procedere con il sequestro dei beni ove ve ne sia la possibilità (art. 248 e 249 LT e art. 169 e 170 LIFD). All'autorità fiscale è pure data la possibilità di avvalersi del disposto dell'art. 64 LT che prevede una responsabilità solidale degli amministratori e dei liquidatori in caso di cessazione dell'assoggettamento o di trasferimento all'estero.

### Istituto assicurazioni sociali

Come si evince dalla sottostante tabella, sulle 224 procedure di fallimento senza previa esecuzione ex art 190 LEF intentate dal 2011 dalla Cassa cantonale AVS/AI/IPG contro altrettante società, in un solo caso non è stato possibile incassare alcunché. La pronuncia del fallimento di quella società ha però consentito alla Cassa Cantonale AVS/AI/IPG di fermare la crescita del debito contributivo esposto.

Sugli altri fallimenti pronunciati (106 casi) il recupero medio è stato del 12,5%.

In tutti gli altri casi (117), l'applicazione della procedura di fallimento senza previa esecuzione ha consentito un ragguardevole recupero dei crediti esposti e su molti di questi il rientro è stato totale. Il recupero medio registrato su questa casistica si è attestato al 72%.

Inoltre, parecchie delle procedure aperte nel corso del 2017 sono tutt'ora pendenti, consentendo alla Cassa cantonale AVS/AI/IPG d'esercitare, sotto la minaccia del fallimento, un attivo quanto severo monitoraggio del rientro dalle posizioni debitorie.

| <b>totale x anno</b> | <b>casi</b> | <b>importo richiesto</b> | <b>incassato</b>         | <b>saldo</b>             | <b>% incasso</b> |
|----------------------|-------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| 2011                 | 1           | fr. 1'515'500.15         | fr. -                    | fr. 1'515'500.15         | 0.00%            |
| 2012                 | 3           | fr. 1'878'144.00         | fr. 480'425.95           | fr. 1'397'718.05         | 25.58%           |
| 2013                 | 12          | fr. 1'309'228.85         | fr. 499'564.45           | fr. 809'664.40           | 38.16%           |
| 2014                 | 42          | fr. 5'847'755.88         | fr. 3'700'022.05         | fr. 2'147'733.83         | 63.27%           |
| 2015                 | 40          | fr. 6'253'026.53         | fr. 3'740'074.86         | fr. 2'512'951.67         | 59.81%           |
| 2016                 | 23          | fr. 2'990'681.30         | fr. 1'655'704.20         | fr. 1'334'977.10         | 55.36%           |
| 2017                 | 81          | fr. 8'706'199.10         | fr. 3'533'736.00         | fr. 5'055'562.90         | 40.59%           |
| 2018                 | 22          | fr. 1'903'073.10         | fr. 8'362.85             | fr. 1'894'710.25         | 0.44%            |
| <b>totale</b>        | <b>224</b>  | <b>fr. 30'403'608.91</b> | <b>fr. 13'617'890.36</b> | <b>fr. 16'668'818.35</b> | <b>44.79%</b>    |
|                      |             |                          |                          |                          |                  |
| <b>falliti</b>       | <b>107</b>  | <b>fr. 13'964'872.70</b> | <b>fr. 1'738'793.63</b>  | <b>fr. 12'226'079.07</b> | <b>12.45%</b>    |
| <b>pagati/aperti</b> | <b>117</b>  | <b>fr. 16'438'736.21</b> | <b>fr. 11'879'096.73</b> | <b>fr. 4'442'739.28</b>  | <b>72.26%</b>    |

### **Domanda 2.**

**Di quanto dovuto dalle società in fallimento, quanto è stato recuperato nell'ambito delle procedure esecutive?**

### **Risposta**

#### Autorità fiscale

Il tasso medio di recupero nelle procedure di fallimento per l'autorità fiscale si attesta attorno al 5.6 % delle pretese creditorie insinuate, con possibili variazioni annuali anche di una certa rilevanza. Come già sottolineato, il predetto tasso è da leggersi nel contesto di procedure di fallimento, avviate da altri creditori, ove il margine di manovra dell'Autorità fiscale è alquanto limitato.

Si osserva in ogni modo come l'incidenza delle perdite rispetto al gettito fiscale complessivo delle persone giuridiche si aggira in media annualmente attorno all'1% .

#### Istituto assicurazioni sociali

Il recupero che la Cassa cantonale AVS/AI/IPG riesce a realizzare, grazie al privilegio di cui all'art 219 cpv 4 LEF ed alla procedura di risarcimento danni ex art 52 LAVS, riporta la perdita finale al di sotto dell'1% dei contributi fatturati.

#### **Domanda 3.**

**Quali sono le prassi adottate dagli istituti statali nel procedere contro i debitori di assicurazioni sociali e fisco?**

#### **Risposta**

##### Autorità fiscale

Sono quelle espressamente previste nella legislazione tributaria (art. 244 ss. LT e 165 LIFD), in primis la procedura in via esecutiva (pignoramento o realizzazione del pegno), alla quale si aggiungono gli strumenti di garanzia di cui agli art. 248 ss. LT e di cui abbiamo già riferito ad. 1.

##### Istituto delle assicurazioni sociali

In applicazione delle disposizioni AVS la Cassa Cantonale AVS/AI/IPG persegue, con sistematicità, l'incasso di tutti i crediti rimasti insoluti secondo le regole sancite dalla Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF). Constatato come la procedura esecutiva svolta secondo queste disposizioni abbia condotto, e conduca tutt'oggi, al rilascio di attestati di carenza beni senza che ciò influisca minimamente sull'operatività delle società escusse, la Cassa cantonale AVS/AI/IPG, dal 2011, su singoli casi selezionati, ha deciso di avvalersi dell'applicazione dell'art 190 LEF che, a determinate condizioni, consente al creditore di diritto pubblico di ricorrere alla procedura di fallimento per tentare di incassare i propri crediti o, quanto meno, di fermare la crescita del debito contributivo accumulato dall'affiliato. Il riscontro ottenuto dall'applicazione di questa particolare procedura si è rivelato tanto positivo da indurre la Cassa a farvi ricorso con una certa regolarità.

#### **Domanda 4.**

**Intende il Governo, e in maniera più precisa il DFE e il DSS, rivedere le proprie prassi in materia di procedura contro i debitori di assicurazioni sociali e fisco?**

#### **Risposta**

##### Autorità fiscale

Come già indicato in premessa, la LEF attualmente non lascia grandi margini di manovra all'autorità fiscale in ambito di fallimenti. Per principio, la volontà del legislatore è stata quella di evitare che fosse l'ente pubblico a provocare sistematicamente i fallimenti di società.

In linea generale, il Governo ritiene che l'attuale legge tributaria già fornisce tutta una serie di strumenti necessari per procedere al recupero degli arretrati fiscali.

Altro aspetto importante risiede nell'attuale progetto informatico in corso volto a migliorare e rendere più efficienti i sistemi di accertamento delle persone giuridiche. Una volta terminato tale progetto, nel corso verosimilmente del 2020, sarà certamente possibile elaborare più dati in forma automatizzata e effettuare un monitoraggio dei contribuenti più esteso e sistematico.

Istituto delle assicurazioni sociali

Come premesso in apertura, conformemente a quanto disposto dall'articolo 112 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera, in ambito assicurativo sociale, tanto la regolazione che la sorveglianza sono di competenza esclusiva della Confederazione. Per questa ragione, in questo particolare ambito, non è concesso alcuno spazio normativo o di sorveglianza ai Cantoni.

**Domanda 5)**

**Intende il Governo promuovere delle revisioni di legge in modo che a società appena costituite o appena rilevate vengano richiesti gli acconti di imposte e degli oneri sociali in materia obbligatoria, al fine di tutelare i lavoratori e lo Stato, quindi la sana imprenditoria?**

**Risposta**Autorità fiscale

A mente del Consiglio di Stato, in accordo con la Divisione delle Contribuzioni, vi sono certamente dei margini di miglioramento nelle misure di monitoraggio che possono essere vagliate all'interno dell'Ufficio di tassazione delle persone giuridiche. Ciò è del resto anche parte del già citato progetto di rinnovamento dei sistemi informatici.

Non si considera invece, al momento, che vi sia la necessità di interventi legislativi urgenti nel senso proposto dal presente atto parlamentare per tutti i motivi suesposti.

Istituto delle assicurazioni sociali

Sotto il profilo assicurativo sociale, in applicazione del diritto vigente, le Casse AVS impongono ad ogni affiliato il pagamento di contributi d'acconto, emessi su base mensile o trimestrale, ed il pagamento di un conguaglio secondo le procedure previste dalla LAVS il cui incasso è condotto secondo la procedura esposta precedentemente.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 18 ore lavorative (Autorità fiscale 10 ore, Istituto delle assicurazioni sociali 8 ore).*

Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra stima.

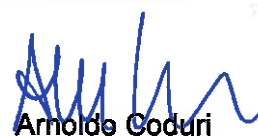
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri