

Causa C-709/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

17 novembre 2022

Giudice del rinvio:

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (Polonia)

Data della decisione di rinvio:

22 settembre 2022

Ricorrente:

Syndyk Masy Upadłości A

Resistente:

Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie

Oggetto del procedimento principale

Diniego da parte dell'amministrazione finanziaria di concedere al curatore fallimentare l'autorizzazione al trasferimento dei fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo (meccanismo del pagamento frazionato)

Oggetto e fondamento giuridico delle questioni pregiudiziali

Compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa e della prassi nazionali in materia di trasferimento dei fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo (meccanismo del pagamento frazionato) nel contesto del diritto fallimentare; articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se le disposizioni della decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio, del 18 febbraio 2019, che autorizza la Polonia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE

relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU 2019, L 51, pag. 19), le disposizioni della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28.11.2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1), e in particolare gli articoli 395 e 273, nonché i principi di proporzionalità e neutralità, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una disposizione e a una prassi nazionali che, nelle circostanze del caso di specie, vietano di autorizzare il curatore fallimentare al trasferimento dei fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo (meccanismo del pagamento frazionato) su un conto bancario da esso indicato.

- 2) Se l'articolo 17, paragrafo 1 (diritto di proprietà), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2007/C 303/01; GU 2007, L 303, pag. 1), in combinato disposto con gli articoli 51, paragrafo 1, e 52, paragrafo 1, della Carta, debba essere interpretato nel senso che osta a una disposizione e a una prassi nazionali le quali, nelle circostanze del caso di specie, vietando di autorizzare il curatore fallimentare al trasferimento dei fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo (meccanismo del pagamento frazionato), producono, in questo modo, l'effetto di congelare i fondi di proprietà del soggetto passivo insolvente su tale conto IVA e, di conseguenza, rendono impossibile al curatore fallimentare l'esercizio delle sue funzioni nel corso della procedura di insolvenza.
- 3) Se il principio dello Stato di diritto risultante dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (Dz.U. - Gazzetta ufficiale polacca - del 2007, n. 90, posizione 864/30; in prosieguo: il «TUE») nonché il principio della certezza del diritto che ne costituisce l'attuazione, il principio di leale cooperazione risultante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE e il principio di buona amministrazione risultante dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta, in considerazione del contesto e degli obiettivi della decisione 2019/310 del Consiglio, nonché delle disposizioni della direttiva [2006]/112, debbano essere interpretati nel senso che ostano a una prassi nazionale, la quale, vietando di autorizzare il curatore fallimentare al trasferimento dei fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo (meccanismo del pagamento frazionato), rischia di vanificare gli obiettivi della procedura di insolvenza, che il giudice fallimentare dichiara rientrante nella competenza giurisdizionale polacca ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (rifusione) (GU 2015, L 141, pag. 19), e, di conseguenza, conduce ad una situazione in cui, a seguito dell'applicazione di una misura nazionale inadeguata, l'Erario viene privilegiato quale creditore a danno della massa dei creditori.

Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere

TUE: articoli 2, 4, paragrafo 3, 6, paragrafo 1

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»): articoli 6, paragrafo 3, 17, paragrafo 1, 41, paragrafo 1, 51, paragrafo 1, e 52, paragrafo 1

Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: la «direttiva IVA»): considerando 4, articoli 273 e 395, paragrafo 1

Decisione di esecuzione (UE) 2019/310 del Consiglio, del 18 febbraio 2019, che autorizza la Polonia a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 226 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: la «decisione 2019/310»): considerando: 4, 7, 11, 12, articoli 1 e 3

Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (rifusione): considerando: da 3 a 5, articolo 3, paragrafo 1

Disposizioni del diritto nazionale fatte valere

Legge dell'11 marzo 2004 relativa all'imposta sui beni e sui servizi (ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług; Dz.U. del 2021, posizione 685, e successive modifiche; in prosieguo: la «legge sull'IVA»)

- articolo 106e, paragrafo 1, punto 18a: Le fatture devono contenere: (...) nel caso di fatture in cui l'importo totale dovuto supera 15 000 zloty polacchi (PLN) o il suo equivalente espresso in valuta estera, relative alla cessione di beni o alla prestazione di servizi di cui all'allegato 15 della legge effettuata a favore del soggetto passivo, la dicitura «meccanismo del pagamento frazionato» (...);

- articolo 108a, paragrafo 1: I soggetti passivi che hanno ricevuto una fattura con l'indicazione dell'importo dell'imposta, possono, all'atto del pagamento dell'importo dovuto risultante da tale fattura, applicare il meccanismo del pagamento frazionato;

- articolo 108a, paragrafo 1a: Nell'effettuare i pagamenti per i beni o servizi acquistati elencati nell'allegato 15 della legge, documentati da una fattura il cui l'importo totale dovuto supera PLN 15 000 o il suo equivalente espresso in valuta estera, i soggetti passivi sono obbligati ad applicare il meccanismo del pagamento frazionato. (...);

- articolo 108a, paragrafo 2: L'applicazione del meccanismo del pagamento frazionato prevede che: 1) il pagamento dell'importo corrispondente alla totalità o a una parte dell'importo dell'imposta risultante dalla fattura ricevuta sia effettuato sul conto IVA; 2) il pagamento della totalità o di una parte dell'importo corrispondente al valore netto delle vendite risultante dalla fattura ricevuta sia effettuato su un conto bancario o su un conto detenuto presso una cooperativa di

risparmio e credito, in relazione al quale è attivo un conto IVA, oppure sia regolarizzato in un altro modo;

- articolo 108b, paragrafo 1: Su domanda del soggetto passivo, il direttore dell'amministrazione finanziaria rilascia, mediante decisione, l'autorizzazione al trasferimento dei fondi depositati sul conto IVA indicato dal soggetto passivo su un conto bancario o su un conto detenuto presso una cooperativa di risparmio e credito da esso indicato, in relazione al quale il conto IVA in questione è attivo.

- articolo 108b, paragrafo 2: Nella domanda, il soggetto passivo specifica l'importo dei fondi depositati sul conto IVA che intende trasferire;

- articolo 108b, paragrafo 3: Il direttore dell'amministrazione finanziaria emette la decisione entro 60 giorni dalla data di ricevimento della domanda. Nella decisione, il direttore dell'amministrazione finanziaria specifica l'importo dei fondi da trasferire;

- articolo 108b, paragrafo 5, punto 1: Nell'ipotesi in cui il soggetto passivo abbia arretrati a titolo delle imposte e dei crediti di cui all'articolo 62b, paragrafo 2, punto 2, lettera a), della legge bancaria del 29 agosto 1997 (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe) - per l'importo corrispondente ai suddetti debiti, compresi gli interessi di mora, (...), il direttore dell'amministrazione finanziaria rifiuta, mediante decisione, il rilascio dell'autorizzazione al trasferimento dei fondi depositati sul conto IVA;

- articolo 108e: I soggetti passivi che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi di cui all'allegato 15 della legge nonché i soggetti passivi che acquistano tali beni o servizi sono obbligati a disporre di un conto operativo di cui all'articolo 49, paragrafo 1, punto 1, della legge bancaria del 29 agosto 1997, o di un conto nominativo presso una cooperativa di risparmio e credito, aperto in relazione all'attività economica svolta, espresso in valuta polacca.

Legge bancaria del 29 agosto 1997 (ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe; Dz.U. del 2020, posizione 1896, e successive modifiche; in prosieguo: la «legge bancaria»)

- articolo 62a, paragrafo 1: La banca gestisce il conto IVA connesso al conto operativo.

- articolo 62b, paragrafo 2, punto 2, lettera a): Può essere effettuato un addebito sul conto IVA soltanto ai fini del versamento sul conto dell'amministrazione finanziaria: (-) dell'imposta sul valore aggiunto (...); (-) dell'imposta sulle società (...); (-) dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (...); (-) dell'accisa (...); (-) dei dazi doganali (...);

- articolo 62d, paragrafo 1, punto 1: I fondi depositati sul conto IVA sono esclusi dal pignoramento fondato su un titolo esecutivo giudiziale o amministrativo

relativo ad un'esecuzione o ad un sequestro degli importi diversi da quelli di cui all'articolo 62b, paragrafo 2, punto 2.

Legge del 28 febbraio 2003 relativa alle procedure di insolvenza (ustawa z dnia 28 lutego 2003 r.- Prawo upadłościowe; Dz.U. del 2020, posizione 1228, e successive modifiche; in prosieguo: la «legge relativa alle procedure di insolvenza»)

- articolo 342, paragrafo 1, punto 2: I crediti che possono essere soddisfatti dall'attivo fallimentare includono le seguenti categorie: - categoria due - altri crediti, che non possono essere soddisfatti nell'ambito di altre categorie, in particolare le imposte ed altri oneri pubblici nonché altri contributi previdenziali;

- articolo 343, paragrafo 1: La massa fallimentare è destinata a soddisfare in primo luogo le spese della procedura e, qualora l'attivo fallimentare lo consenta, altre passività della massa fallimentare, (...).

Illustrazione del contesto fattuale e del procedimento principale nonché argomenti essenziali delle parti

- 1 Il curatore fallimentare ha chiesto all'amministrazione finanziaria di primo grado di trasferire i fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo insolvente sul conto intestato alla procedura fallimentare. Esso ha precisato che i fondi avrebbero dovuto essere versati sul conto del comune per il pagamento dell'imposta sugli immobili.
- 2 Il curatore fallimentare ha rilevato che dalla data della dichiarazione di fallimento, la società non aveva debiti nei confronti dell'Erario. I fondi sul conto IVA sono stati depositati nel corso della procedura di insolvenza. È pacifico che i crediti dichiarati dall'altra amministrazione finanziaria si riferiscono alla situazione antecedente la dichiarazione di fallimento e sono stati iscritti al passivo. Tutti i crediti vantati dagli enti di diritto pubblico vengono soddisfatti, conformemente alle disposizioni, nell'ambito della seconda categoria, insieme ad altri crediti non derivanti da rapporti di diritto pubblico. Gli enti di diritto pubblico sono quindi trattati al pari di altri creditori del soggetto passivo insolvente. Per quanto riguarda il soddisfacimento dei creditori di un operatore insolvente, le disposizioni della legge relativa alle procedure di insolvenza costituiscono una *lex specialis* rispetto alle disposizioni della legge sull'IVA e della legge bancaria. Di conseguenza, nell'ambito di una procedura di insolvenza non vi è la possibilità per l'amministrazione finanziaria di soddisfare, per così dire, «automaticamente», il proprio credito attingendo dal distinto conto IVA in caso di sussistenza di un debito d'imposta a carico del soggetto passivo. I fondi depositati sul conto IVA sono quindi di proprietà del soggetto passivo. Considerata l'assenza di impedimenti, ossia di arretrati a titolo delle imposte e dei crediti di cui all'articolo 62b, paragrafo 2, punto 2, lettera a), della legge bancaria, è stata evidenziata la fondatezza della domanda.

- 3 L'amministrazione finanziaria di primo grado ha rifiutato il rilascio della suddetta autorizzazione. Essa ha fatto riferimento al contenuto dell'articolo 108b, paragrafi 1 e 5, della legge sull'IVA e dell'articolo 62b, paragrafo 2, punto 2, lettera a), della legge bancaria ed ha sottolineato che, dal momento che alla data di emissione della decisione la società dichiarata in stato di insolvenza presentava arretrati a titolo di IVA e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e che l'ammontare di tali debiti superava l'importo il cui trasferimento su un conto bancario era stato chiesto dal curatore fallimentare, il presupposto previsto dall'articolo 108b, paragrafo 5, punto 1, della legge sull'IVA risultava soddisfatto ed il diniego di trasferire fondi era giustificato. Secondo tale autorità, il legislatore ha definito lo scopo per il quale possono essere utilizzati i fondi depositati sul conto IVA. La dichiarazione di fallimento non influisce sullo status fiscale di soggetto passivo, in quanto una società dichiarata fallita rimane soggetto passivo. L'unica differenza è che le azioni per suo conto vengono intraprese ed eseguite dal curatore fallimentare. La legge sull'IVA costituisce il regime speciale rispetto al regime ordinario della legge relativa alle procedure di insolvenza.
- 4 L'organo di ricorso ha confermato la decisione dell'amministrazione finanziaria di primo grado ed ha condiviso l'argomentazione in essa contenuta. Lo stesso ha sottolineato che, sebbene i fondi depositati sul conto IVA siano di proprietà del soggetto passivo, uno dei presupposti per negare il rilascio dell'autorizzazione di cui sopra è la circostanza che il soggetto passivo presenti arretrati fiscali. L'importo dei fondi depositati sul conto IVA non è altro, in sostanza, che l'importo dell'imposta risultante dalle fatture IVA pagate dalle controparti contrattuali. Di conseguenza, il suddetto importo ed i suddetti fondi non possono essere trattati al pari di un'eccedenza che l'autorità può imputare agli arretrati dovuti.
- 5 Nel ricorso al Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (Tribunale amministrativo del voivodato di Breslavia) la ricorrente ha chiesto l'annullamento della decisione dell'organo di ricorso.

Motivazione del rinvio

Motivazione della prima questione pregiudiziale

- 6 I dubbi del giudice riguardano la correttezza dell'introduzione e i limiti dell'applicazione di una misura nazionale, quale il meccanismo del pagamento frazionato, adottata ai fini della lotta contro le frodi in materia di IVA.
- 7 Il meccanismo del pagamento frazionato è stato regolamentato nell'ordinamento giuridico polacco dalle disposizioni della legge sull'IVA e della legge bancaria. La sua adozione in forma obbligatoria è stata fondata sulle disposizioni della decisione 2019/310. Il meccanismo in parola prevede la necessità di operare una scissione tra il pagamento dell'importo dell'IVA dovuta e il pagamento dell'importo di cui alla base imponibile dovuta. Nei casi in cui al fornitore o al prestatore si applicano le disposizioni sul pagamento frazionato, esso è obbligato a

detenere, oltre a un conto bancario ordinario, un conto IVA distinto e vincolato. Tale conto distinto può essere utilizzato soltanto per la riscossione dell'IVA dai clienti e per il pagamento dell'IVA ai fornitori/prestatori, nonché per il pagamento di altri debiti derivanti da rapporti di diritto pubblico, ma solo nei confronti dell'Erario. In quei casi, l'acquirente versa al fornitore/prestatore l'importo di cui alla base imponibile, di regola, sul conto bancario ordinario, mentre l'IVA dovuta sulla fornitura viene versata sul conto IVA vincolato. L'applicazione di questa modalità di pagamento risulta dalla sola volontà della persona che effettua il pagamento e non è automatica. Lo svincolo dei fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo richiede l'autorizzazione da parte dell'amministrazione finanziaria. La legislazione nazionale stabilisce anche le condizioni ed il termine entro il quale la decisione di diniego dello svincolo di tali fondi deve essere adottata.

- 8 Nel chiedere una deroga all'articolo 226 della direttiva IVA, la Polonia ha affermato che il meccanismo del pagamento frazionato obbligatorio eliminerebbe le frodi in materia di IVA e la Commissione ha ritenuto che la misura fosse proporzionata all'obiettivo della lotta contro l'evasione fiscale.
- 9 La deroga è stata concessa con decisione 2019/310, per un periodo di tempo limitato, fino al 28 febbraio 2022. Dalla formulazione dell'articolo 1 della decisione risulta che la deroga riguarda l'articolo 226 della direttiva IVA. Si tratta quindi di far figurare sulla fattura uno specifico elemento, ossia l'indicazione «meccanismo del pagamento frazionato». Quanto appena rilevato ha trovato espressione nel contenuto dell'articolo 106e, paragrafo 1, punto 18a, della legge sull'IVA.
- 10 A sua volta, l'articolo 206 della direttiva IVA dispone che ogni soggetto passivo che è debitore dell'imposta deve pagare l'importo netto dell'IVA al momento della presentazione della dichiarazione IVA prevista all'articolo 250. Gli Stati membri possono tuttavia stabilire un'altra scadenza per il pagamento di questo importo o riscuotere acconti provvisori.
- 11 Il primo dubbio sollevato dal giudice si concentra sulla questione se la misura nazionale adottata non costituisca una deroga all'articolo 206 della direttiva IVA e quindi non richieda un'adeguata notifica ai sensi dell'articolo 395 della direttiva IVA. Tale quesito è tanto più importante se si considera che la mancata notifica costituisce un vizio procedurale, e di conseguenza, determina l'inapplicabilità delle disposizioni nei confronti dei singoli (v. sentenza della Corte di giustizia del 4 febbraio 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punto 67).
- 12 Dalla formulazione dell'articolo 206 della direttiva IVA risulta che il soggetto passivo è tenuto a versare l'IVA non dopo ciascuna operazione imponibile, ma alla scadenza di ciascun periodo d'imposta. Così, l'importo netto dell'IVA, di cui alla prima frase di detta disposizione, viene ottenuto sommando l'imposta dovuta su tutte le operazioni imponibili realizzate a valle nel corso del periodo d'imposta, da cui viene detratta l'imposta assolta sul complesso delle operazioni realizzate a

monte nel corso dello stesso periodo. Di conseguenza, i pagamenti precedentemente percepiti dalle controparti contrattuali dovrebbero rimanere a disposizione del soggetto passivo. Ciò non si verifica nel caso del conto IVA. I fondi su tale conto vengono vincolati, e ciò prima del sorgere del debito IVA di diritto pubblico e, in questo caso, fino a concorrenza dell'importo massimo del debito, perché il vincolo riguarda tutti gli importi dell'IVA versati a tale titolo. Orbene, per l'utilizzo dei fondi propri a fini diversi dal pagamento dei suddetti debiti di diritto pubblico, l'operatore ha bisogno di un'autorizzazione da parte dell'ente di diritto pubblico, per la concessione della quale il termine è di 60 giorni, anche in assenza di arretrati di diritto pubblico. È vero che la possibilità di riscuotere acconti provvisori, prevista dall'articolo 206, seconda frase, della direttiva IVA, consente di esigere in maniera anticipata, un pagamento parziale dell'importo netto dell'IVA calcolato sull'intero periodo d'imposta. L'espressione «acconto provvisorio» implica, infatti, il versamento parziale di un importo dovuto in un momento successivo, vale a dire l'importo netto dell'IVA calcolato sull'intero periodo d'imposta. Tuttavia, è difficile concludere che l'importo dell'IVA pagato dall'acquirente al fornitore su una singola operazione costituisca l'acconto provvisorio di cui sopra (v. sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2021, *Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy* (Acquisti intracomunitari di gasolio), C-855/19, EU:C:2021:714, punto 33, nonché conclusioni dell'avvocato generale H. Saugmandsgaard Øe nella medesima causa, del 18 marzo 2021, EU:C:2021:222, paragrafi 111 e 112).

- 13 Peraltro, né la Polonia né la Commissione hanno indicato che la deroga si applica anche all'articolo 206 della direttiva IVA.
- 14 Il meccanismo del pagamento frazionato può essere quindi qualificato come il cosiddetto altro obbligo che gli Stati membri ritengono necessario al fine di evitare le evasioni ai sensi dell'articolo 273 della direttiva IVA. L'articolo 273 della direttiva IVA conferisce in effetti agli Stati membri un margine di discrezionalità per quanto attiene ai mezzi idonei a raggiungere, tra l'altro, l'obiettivo di evitare l'evasione. Essi sono tuttavia tenuti ad esercitare la loro competenza nel rispetto del diritto dell'Unione e dei suoi principi e, segnatamente, nel rispetto dei principi di proporzionalità e di neutralità fiscale (sentenze della Corte di giustizia del 17 maggio 2018, *Vamos*, C-566/16, EU:C:2018:321, punto 41; del 21 novembre 2018, *Fontana*, C-648/16, EU:C:2018:932, punto 35, e del 8 maggio 2019, *EN.SA.*, C-712/17, EU:C:2019:374, punti 38 e 39).
- 15 L'evasione o l'elusione fiscale sono intrinseche al sistema comune dell'IVA, di conseguenza la lotta contro di esse è diventata un obiettivo riconosciuto e promosso dalla direttiva IVA (tra le altre, sentenza della Corte di giustizia del 21 maggio 2021, «*ALTI*» OOD, C-4/20, EU:C:2021:397). Gli Stati membri hanno la possibilità di introdurre nei loro ordinamenti giuridici misure nazionali speciali, intese, tra l'altro, a conseguire tale obiettivo. Tuttavia, le misure adottate dagli Stati membri non devono eccedere quanto necessario per conseguire siffatti obiettivi. Conformemente al principio di proporzionalità, gli Stati membri devono far ricorso a strumenti che, pur consentendo di raggiungere efficacemente

l'obiettivo perseguito, arrechino il minor pregiudizio possibile agli obiettivi e ai principi stabiliti dalla normativa di riferimento dell'Unione (v. sentenze della Corte di giustizia: del 18 dicembre 1997, Molenheide e a., C-286/94, C-340/95, C-401/95 e C-47/96, EU:C:1997:623, punto 46, e del 27 settembre 2007, Teleos e a., C-409/04, EU:C:2007:548, punto 52). Pertanto, anche se è legittimo che i provvedimenti adottati dagli Stati membri tendano a preservare il più efficacemente possibile i diritti dell'Erario, essi non devono eccedere quanto è necessario a tal fine (v. sentenze della Corte di giustizia, Molenheide e a., EU:C:1997:623, punto 47, e dell'11 maggio 2006, Federation of Technological Industries e a., C-384/04, EU:C:2006:309, punto 30). In particolare, detti provvedimenti non devono essere utilizzati in modo da mettere in discussione la neutralità dell'IVA (v. sentenze della Corte di giustizia: del 19 ottobre 2017, Paper Consult, C-101/16, EU:C:2017:775, punto 50; del 21 marzo 2000, Gabalfrisa e a., da C-110/98 a C-147/98, EU:C:2000:145, punto 52, e del 21 giugno 2012, Mahageben, C-80/11 e C-142/11, EU:C:2012:373, punto 57).

- 16 Il meccanismo del pagamento frazionato rappresenta un tentativo finalizzato a contrastare le frodi in materia di IVA. Il 29 aprile 2021, la Polonia ha presentato la relazione richiesta in merito all'incidenza complessiva della misura in parola sul livello delle frodi all'IVA e sui soggetti passivi interessati (considerando 12 e articolo 2 della decisione 2019/310 del Consiglio), il cui contenuto non è noto al giudice a quo. Con decisione di esecuzione 2022/559, del 5 aprile 2022, l'applicazione della summenzionata misura nazionale è stata prorogata fino al 28 febbraio 2025.
- 17 Da nessuno dei documenti a disposizione del giudice del rinvio forniti alla Commissione si evince che la Polonia abbia presentato la relazione sugli effetti del meccanismo del pagamento frazionato nell'ambito del diritto fallimentare. Ciò assume un'importanza cruciale se si considera che tale misura può portare a conseguenze negative in termini di mancato raggiungimento degli obiettivi primari delle procedure di insolvenza, e quindi avere un'incidenza effettiva, a livello sistematico, sugli operatori dichiarati in stato di insolvenza (soggetti passivi IVA) e sui loro creditori, nonché finire per privilegiare l'Erario a danno della massa dei creditori.
- 18 Il giudice nutre legittimi dubbi riguardo al fatto se la misura in questione e la prassi relativa alla sua applicazione non siano eccessive in relazione all'obiettivo della lotta contro la frode all'IVA, obiettivo che risulta sia dal tenore letterale degli articoli 273 e 395 della direttiva IVA, sia dalla decisione 2019/310.
- 19 Nella sentenza dell'11 luglio 1988, Direct Cosmetics Ltd, Laughtons Photographs Ltd, 138 e 139/86, EU:C:1988:383, la Corte di giustizia ha dichiarato che la nozione di evasione fiscale comprende la frode fiscale. Quest'ultima, a sua volta, contiene un elemento intenzionale (punto 21 della sentenza). La frode fiscale è una prassi con cui il soggetto passivo tenta di eludere i propri obblighi giuridici con mezzi fraudolenti. Si tratta di una violazione diretta ed intenzionale della normativa fiscale, consistente nell'eludere in modo fraudolento l'accertamento o il

pagamento di una parte o della totalità dell'imposta. Nel contesto dell'IVA, il comportamento del soggetto passivo mira all'evasione fiscale, che direttamente ed esplicitamente viola le disposizioni della normativa fiscale applicabile. Si tratta di comportamenti quali, ad esempio, la mancata indicazione dell'oggetto dell'imposizione e la conseguente mancata dichiarazione dell'imposta, l'applicazione di aliquote inferiori rispetto a quelle dovute, la deliberata omissione del pagamento dell'imposta, l'emissione di fatture irregolari, ecc. (v., tra l'altro, sentenza della Corte di giustizia del 7 dicembre 2010, Procedimento penale a carico di R., C-285/09, EU:C:2010:742, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

- 20 È dubbio se l'ottenimento della summenzionata autorizzazione dell'amministrazione finanziaria rientri nei confini dell'obiettivo indicato. Tale soluzione limita de facto l'operatore nella facoltà di disporre dei propri fondi, imponendo addirittura che i fondi provenienti dall'IVA siano destinati a debiti derivanti dai rapporti di diritto pubblico indicati dal legislatore anche prima del sorgere del debito IVA.
- 21 A questo punto si pone un quesito fondamentale relativo alla situazione di un soggetto passivo IVA dichiarato in stato di insolvenza nonché alla possibilità per il curatore fallimentare di disporre dei fondi depositati sul conto IVA dell'operatore insolvente. Fanno parte della massa fallimentare i beni appartenenti al soggetto passivo insolvente alla data di dichiarazione di fallimento nonché da lui acquisiti nel corso della procedura di insolvenza, salvo alcune eccezioni. I fondi depositati sul conto IVA non rientrano in queste eccezioni e, di conseguenza, essi dovrebbero essere acquisiti alla massa fallimentare. L'amministrazione finanziaria ha negato il rimborso dei fondi depositati sul conto IVA del soggetto passivo a causa della sussistenza di debiti fiscali (sorti prima della dichiarazione di fallimento) nei confronti dell'amministrazione finanziaria (per l'IVA e per l'imposta sul reddito). Tuttavia, i suddetti debiti sono stati iscritti al passivo fallimentare. L'importanza dell'elenco dei crediti ammessi al passivo si manifesta nel fatto che esso legittima i creditori i cui crediti sono stati iscritti in tale elenco a partecipare alla procedura di insolvenza e ad essere soddisfatti dall'attivo fallimentare unitamente ad altri creditori. Inoltre, dopo l'estinzione o l'archiviazione della procedura di insolvenza, l'estratto dell'elenco dei crediti costituisce un titolo esecutivo nei confronti del debitore. Il curatore fallimentare ha indicato che il soggetto passivo insolvente non aveva altri debiti fiscali a titolo dell'IVA (sorti nel corso della procedura) e che i fondi erano necessari per pagare l'attuale debito per l'imposta sugli immobili da versare al bilancio dell'ente locale.
- 22 È difficile concludere che la decisione di negare il versamento dei fondi IVA ad un curatore fallimentare, che agisce sotto la supervisione del giudice delegato e che svolge i compiti risultanti dalle disposizioni della legge relativa alle procedure di insolvenza, venga adottata allo scopo di combattere le frodi in materia di IVA.
- 23 Inoltre, il principio di proporzionalità prevede che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi

perseguiti (sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2001, Jippes e a., C-189/01, EU:C:2001:420, punto 81). Il suddetto diniego dell'autorizzazione può sembrare eccessivo. In primo luogo, gli arretrati di cui trattasi non possono essere trattati alla stregua di quelli che costituiscono oggetto di un'esecuzione forzata, in quanto sono stati insinuati al passivo fallimentare. In secondo luogo, in assenza di arretrati IVA il curatore fallimentare è privato della possibilità di destinare tali fondi al soddisfacimento dei creditori.

- 24 La Corte di giustizia ha già chiarito che, se è pur vero che gli Stati membri dispongano di una certa libertà di manovra nello stabilire le modalità di rimborso dell'eccedenza di IVA, dette modalità non possono ledere il principio della neutralità fiscale gravando il soggetto passivo, in tutto o in parte, del peso di tale imposta. In particolare, le suddette modalità devono consentire al soggetto passivo di recuperare, in condizioni adeguate, la totalità del credito risultante da detta eccedenza di IVA, il che implica che il rimborso sia effettuato entro un termine ragionevole, mediante trasferimento di fondi o in modo equivalente, e che, in ogni caso, il sistema di rimborso adottato non debba far correre alcun rischio finanziario al soggetto passivo (sentenze della Corte di giustizia: del 6 luglio 2017, Glencore Agriculture Hungary, C-254/16, EU:C:2017:522, punto 20 e giurisprudenza ivi citata; del 12 maggio 2021, TechnoRent International e a., C-844/19, EU:C:2021:378, punti 37 e 38 e giurisprudenza ivi citata). Dal momento che il soggetto passivo IVA insolvente non esercita, di fatto, un'attività economica e quindi non può generare un debito IVA, e il curatore fallimentare precisa che il soggetto passivo non ha arretrati IVA correnti, sorti dopo la dichiarazione di fallimento, si pone la questione se il blocco dei fondi sul conto IVA non violi il principio di neutralità dell'IVA.

Motivazione della seconda questione pregiudiziale

- 25 Il giudice nutre dubbi riguardo alla violazione del diritto di proprietà di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della Carta.
- 26 È pacifico che i fondi depositati sul conto IVA (in quanto parte della massa fallimentare) sono di proprietà del soggetto passivo, anche del soggetto passivo dichiarato in stato di insolvenza. Il blocco di tali fondi costituisce una restrizione al loro utilizzo. Il soggetto passivo, così come il curatore fallimentare, deve ottenere l'autorizzazione dell'amministrazione finanziaria per destinarli ad altri scopi (compreso il pagamento delle imposte ad altri creditori di diritto pubblico, ai sensi della legge). Il diniego dell'autorizzazione è automatico nel caso della sussistenza di arretrati fiscali. Tuttavia, tale diniego non deve più necessariamente essere automatico nell'ipotesi in cui i suddetti crediti figurino nel passivo fallimentare e quindi attendano di essere soddisfatti nel corso della procedura di insolvenza. L'interpretazione dipende dalla discrezionalità dell'amministrazione finanziaria. Tuttavia, in caso di diniego dell'autorizzazione, appare evidente il doppio vantaggio finanziario conseguito dall'Erario, ossia, da un lato, esso insinua al passivo i propri crediti e, dall'altro, per lo stesso motivo, vincola i fondi sul conto IVA. Tale blocco porta a una situazione in cui il curatore fallimentare non

può utilizzare i fondi in parola per soddisfare tutti i creditori (compreso l'Erario) nel corso della procedura di insolvenza che viene svolta sotto la supervisione del giudice delegato. Come nel caso di specie, il soggetto passivo può non avere passività correnti derivanti dall'attività economica svolta (esercitata per suo conto dal curatore fallimentare), ma può avere passività derivanti a diverso titolo che non costituiscono entrate del bilancio dello Stato, ossia, l'imposta sugli immobili (bilancio di un ente locale). L'amministrazione finanziaria non può procedere personalmente al pignoramento del suddetto conto bancario, in quanto, nel corso della procedura di insolvenza, tutti i procedimenti di esecuzione forzata (anche quelli relativi all'IVA), in forza delle disposizioni della legge relativa alle procedure di insolvenza, vengono dichiarati estinti per legge. Le norme della legge sull'IVA incidono sull'esercizio delle funzioni da parte del curatore fallimentare, in quanto, nonostante le disposizioni della legge relativa alle procedure di insolvenza, esse determinano le decisioni che il curatore fallimentare deve adottare in merito ai suddetti fondi appartenenti al soggetto passivo, i quali, per legge, dovrebbero entrare a far parte della massa fallimentare. È opportuno sottolineare che nemmeno il giudice delegato ha la possibilità di intervenire in tal senso. I fondi vincolati sul conto IVA (in assenza di altri fondi dell'operatore insolvente), e non trasferiti al curatore fallimentare, possono comportare l'estinzione della procedura di insolvenza e l'effettivo soddisfacimento del solo Erario a scapito di altri creditori, con la conseguente impossibilità di procedere alla liquidazione della società del soggetto passivo insolvente. D'altra parte, qualora il soggetto passivo insolvente disponga di risorse finanziarie che consentono di soddisfare tutti i suoi creditori, l'esclusione dei suddetti fondi dalla massa fallimentare può comportare che non ci sarà nessuno a cui restituirli una volta liquidata la società. A sua volta, il soggetto passivo stesso verrà cancellato dal registro con decisione del giudice fallimentare. Ciò, di conseguenza, procurerà un vantaggio indebito a favore dell'Erario.

- 27 Nel diritto dell'Unione, il diritto di proprietà è tutelato, in particolare, dall'articolo 17 della Carta. A norma dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, essa si applica agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. Ciò vale indubbiamente per le cause in materia di IVA (v. sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punto 25 e segg.). Orbene, in forza dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, laddove quest'ultima contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. Per quanto riguarda l'articolo 17 della Carta, secondo le spiegazioni relative alla Carta, esso corrisponde all'articolo 1 del protocollo n. 1 alla CEDU. Pertanto, l'articolo 17 della Carta deve essere interpretato alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») relativa a quest'ultima disposizione quale soglia di protezione minima (v. sentenza della Corte di giustizia del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria, C-235/17, EU:C:2019:432, punto 72). La nozione di «beni» di cui all'articolo 17, paragrafo 1, ha una portata autonoma che non si limita alla proprietà di beni materiali e anche alcuni altri diritti e interessi che

costituiscono degli attivi possono essere considerati «diritti patrimoniali» (sentenza della Corte EDU del 22 giugno 2004, Broniowski c. Polonia, n. 31443/96, § 129). In alcune circostanze, la nozione di «beni» può includere valori patrimoniali, ivi compresi i crediti (v. sentenza della Corte EDU del 28 settembre 2004, Kopecký c. Slovacchia, n. 44912/98, § 35). Per quanto riguarda l'IVA, nella sentenza della Corte EDU del 22 gennaio 2009, Bulves c. Bulgaria, ricorso n. 3991/03, § 57, è stato dichiarato che il diritto della società ricorrente di detrarre l'imposta a monte rappresentava quantomeno un'«aspettativa legittima» di ottenere l'effettivo godimento del diritto di proprietà il quale costituisce un «bene» ai sensi dell'articolo 1, prima frase, del Protocollo n. 1 (v., mutatis mutandis, sentenze della Corte EDU: del 29 novembre 1991, Pine Valley Developments Ltd e a. c. Irlanda, § 51; del 16 aprile 2002, Dangeville c. Francia, n. 36677/97, § 48; del 22 luglio 2003, SA Cabinet Diot e SA Gras Savoye c. Francia, nn. 49217/99 e 49218/99, § 26; del 25 aprile 2007, Aon Conseil et Courtage SA e Christian de Clarens SA c. Francia, n. 70160/01, § 45, nonché del 23 maggio 2007, Interspav c. Ucraina, n. 803/02, §§ da 30 a 32). Pertanto, il diritto alla detrazione dell'IVA costituisce un'aspettativa di un diritto patrimoniale, la quale è protetta ai sensi dell'articolo 17 della Carta. È pacifico che i fondi detenuti su un conto IVA distinto costituiscono beni ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, della Carta e sono tutelati in forza della citata disposizione.

- 28 L'efficacia del potere pubblico si imbatte in una barriera insuperabile dei diritti fondamentali dei cittadini, le cui limitazioni, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, possono essere introdotte soltanto con una legge, nel rispetto del loro contenuto essenziale e solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui (v. sentenza della Corte di giustizia del 15 febbraio 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 50). Si tratta quindi del difficile equilibrio tra l'ordine pubblico e la libertà di godimento della proprietà. Tale «legge», infatti, deve essere sufficientemente accessibile e prevedibile, vale a dire formulata in modo molto preciso per consentire all'interessato – avvalendosi, ove necessario, di consulenti esperti – di regolare il proprio comportamento e di prevederne le conseguenze che la legge comporterà nei suoi confronti (sentenza della Corte EDU del 26 marzo 1987, Leander c. Svezia, n. 9248/81, § 50). La «legge» deve quindi essere sufficientemente chiara (sentenza della Corte EDU del 3 luglio 2007, Tan c. Turchia, n. 9460/03, §§ da 22 a 26) e prevedibile per quanto riguarda il significato e la natura delle misure applicabili (v. decisione della Corte EDU del 25 settembre 2006, Coban c. Spagna, n. 17060/02) nonché definire con sufficiente chiarezza l'estensione e le modalità dell'applicazione del potere di ingerenza nell'esercizio dei diritti garantiti dalla CEDU (sentenza della Corte EDU, del 14 settembre 2010, Sanoma Uitgevers c. Paesi Bassi, n. 38224/03, §§ 81 e 82). Una legge che conferisce un potere discrezionale non è incompatibile di per sé con tale esigenza, a condizione che l'estensione e le modalità di esercizio di un siffatto potere vengano definite con sufficiente chiarezza, in considerazione del legittimo obiettivo in gioco, per fornire all'individuo una protezione adeguata contro l'arbitrio (sentenza della Corte EDU, Margareta e Roger Andersson, § 75). Una legge che conferisce un potere discrezionale deve quindi stabilirne la portata

(sentenza della Corte EDU, del 25 marzo 1983, Silver e a. c. Regno Unito, nn. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 e 7136/75, § 88). Tutte queste condizioni derivano dal principio della preminenza del diritto (sentenza della Corte EDU, del 25 maggio 1998, Kopp c. Svizzera, n. 23224/94, § 55). La condizione secondo cui le eventuali limitazioni devono essere «previste dalla legge» implica quindi, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, che l'azione dei titolari dell'autorità pubblica rientri nei limiti previamente definiti dalle norme giuridiche, il che comporta talune condizioni che devono essere soddisfatte sia dalle stesse norme giuridiche sia dalle procedure intese a garantirne l'effettivo rispetto. Infine, la Corte EDU ha avuto occasione di precisare che il termine «legge» doveva essere inteso nella sua accezione «materiale», e non solo nella sua accezione formale, nel senso che essa può includere sia il «diritto scritto» che il «diritto non scritto» o il «diritto elaborato» dai giudici [sentenze della Corte EDU: del 26 aprile 1979, Sunday Times c. Regno Unito (n. 1), n. 6538/74, serie A n. 30, § 49, e del 13 luglio 1995, Tolstoj Miloslavsky c. Regno Unito, n. 18139/91, serie A, n. 316-B, § 37]. «Una giurisprudenza costante» pubblicata, quindi accessibile, e seguita dai giudici nazionali, è idonea, in determinate circostanze, a completare una disposizione legislativa e a chiarirla al punto da renderla prevedibile (sentenza della Corte EDU, del 24 maggio 1988, Müller e a. c. Svizzera, n. 10737/84, § 29). Riguardo al principio di proporzionalità, quest'ultimo richiede che una limitazione all'esercizio del diritto di proprietà non superi i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenza della Corte di giustizia, del 20 marzo 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

- 29 Come è già stato rilevato, il meccanismo del pagamento frazionato è stato introdotto per combattere le frodi in materia di IVA, il che, di per sé, deve essere considerato conforme all'interesse generale (v. sentenza della Corte EDU, del 22 settembre 1994, Hentrich c. Francia, n. 13616/88, § 39). Tuttavia, il legislatore non ha disciplinato gli effetti di tale regime nel contesto della legge relativa alle procedure di insolvenza. In una situazione del genere, è difficile parlare di norme chiare e precise che consentano ad un operatore giuridico professionale, come il curatore fallimentare, di condurre la procedura di insolvenza e di prevedere le azioni dell'amministrazione finanziaria. La sopravvenuta concorrenzialità delle soluzioni giuridiche ha comportato l'incertezza giuridica. Un'amministrazione finanziaria, applicando esclusivamente l'interpretazione letterale, negherà l'autorizzazione allo svincolo dei fondi a causa dell'esistenza di arretrati fiscali considerati formalmente, un'altra, applicando l'interpretazione sistematica e teleologica, svincolerà gli stessi fondi. Inoltre, le disposizioni vigenti prevedono che i fondi depositati sul conto IVA siano ricompresi nella massa fallimentare. L'imprevedibilità della legge è visibile anche sul piano sostanziale. Nella giurisprudenza dei giudici amministrativi non è chiaro quale norma di conflitto di leggi sia considerata prioritaria e ne vengono indicate tre: *lex superior*, *lex specialis derogat legi generali* e *lex posterior derogat legi priori*. Per di più, il

carattere di *lex specialis* viene riconosciuto una volta alle disposizioni della legge relativa alle procedure di insolvenza e una volta a quelle della legge sull'IVA. Tale situazione costituisce un elemento che conferma l'imprecisione e l'imprevedibilità della disciplina introdotta e genera incertezza in capo al curatore fallimentare.

Motivazione della terza questione pregiudiziale

- 30 L'Unione europea è un'Unione di diritto, e lo Stato di diritto è alla base del funzionamento di questa organizzazione e di un'Europa comune fin dall'inizio (v. la sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1986, Parti écologiste «Les Verts», 294/83, EU:C:1986:166, punto 23). Ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda, così come precisato all'articolo 2 TUE. Questa premessa implica e giustifica l'esistenza della fiducia reciproca tra gli Stati membri quanto al riconoscimento di tali valori e, dunque, al rispetto del diritto dell'Unione che li attua (v. parere della Corte di giustizia del 18 dicembre 2014, 2/13, EU:C:2014:2454, punto 168). È proprio in tale contesto che spetta agli Stati membri, segnatamente, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, garantire, nei loro rispettivi territori, l'applicazione e il rispetto del diritto dell'Unione e adottare, a tal fine, ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione (v. sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, punto 34). A sua volta, il principio della certezza del diritto, che ha per corollario quello della tutela del legittimo affidamento, esige che una normativa che comporta conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (v. sentenze della Corte di giustizia: del 12 dicembre 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punto 44, del 15 febbraio 1996, Duff e a., C-63/93, EU:C:1996:51, punto 20, del 29 aprile 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, punto 34 e dell'11 giugno 2015, Berlington Hungary e a., C-98/14, EU:C:2015:386, punto 77). Il principio della certezza del diritto si impone ad ogni autorità nazionale responsabile dell'applicazione del diritto dell'Unione (v. sentenza della Corte di giustizia del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punto 65 e giurisprudenza ivi citata). È evidente, quindi, che per poter parlare di buona amministrazione ai sensi dell'articolo 41, paragrafo 1, della Carta, essa deve operare sulla base e nei limiti del diritto, compreso il diritto dell'Unione.
- 31 La lotta contro la frode in materia di IVA, che è uno degli obiettivi riconosciuti dall'Unione, non può essere considerata unicamente in termini di efficacia. I mezzi ed i metodi di tale lotta dovrebbero essere conformi ai requisiti dello Stato di diritto. Nell'ipotesi in cui l'autorità pubblica fosse dotata di strumenti eccessivamente invadenti per combattere le frodi all'IVA, nulla potrebbe impedire che la sua azione incontrollata e discrezionale diventi, in definitiva, dannosa per il sistema comune dell'IVA e, di conseguenza, per i soggetti passivi.

- 32 Gli aspetti del procedimento principale evidenziano l'incoerenza del sistema giuridico polacco. Le limitazioni all'utilizzo dei fondi depositati sul conto IVA - fondi il cui trasferimento è stato chiesto dal curatore fallimentare dopo la dichiarazione di fallimento del soggetto passivo - basate su un'interpretazione delle disposizioni che non tiene conto delle restrizioni giuridiche derivanti dal diritto dell'Unione, difficilmente possono essere ritenute una misura adeguata all'obiettivo perseguito della lotta contro la frode all'IVA. Le azioni compiute dal curatore fallimentare sotto la supervisione del giudice non possono essere equiparate alle azioni fraudolente e intenzionali sotto il profilo della frode all'IVA. Il legislatore nazionale ha creato un sistema di diritto fallimentare, il cui scopo principale non è solo quello di soddisfare i creditori, ma anche quello di salvaguardare (ove possibile) gli operatori economici. Pertanto, quando il legislatore polacco ha introdotto una misura con la quale intendeva combattere le frodi in materia di IVA, non si può presumere (senza un'esplicita previsione in tal senso) che la sua intenzione fosse quella di privare, al contempo, del loro effetto altre disposizioni di diritto nazionale, ugualmente importanti per il funzionamento del mercato (compreso il mercato interno dell'Unione). Di conseguenza, l'amministrazione finanziaria, nell'interpretare le disposizioni di diritto, compreso il diritto dell'Unione, non dovrebbe decodificare le norme in esse contenute in modo che possa portare alla vanificazione degli obiettivi della procedura di insolvenza e, di conseguenza, a privilegiare l'Erario a danno della massa dei creditori. In sede di interpretazione, l'amministrazione finanziaria non dovrebbe rafforzare le difficoltà e le incoerenze tra i due sistemi giuridici - pubblico e privato. In uno Stato di diritto, gli operatori economici hanno il diritto di aspettarsi dalle autorità statali che la portata della loro ingerenza nei diritti fondamentali si basi su fondati motivi.