



## REGISTRO IMPRESE di FOGGIA

DIRETTIVA N. 4 DEL 08/03/2019

**OGGETTO: VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALL'OMESSO DEPOSITO DEI BILANCI EX ART.2630 COMMA 2 – NATURA DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO, PRESUPPOSTI PER IL SUO ACCERTAMENTO E PRESCRIZIONE**

### IL CONSERVATORE

RITENUTO necessario definire la natura dell'illecito amministrativo derivante dall'omesso deposito dei bilanci d'esercizio delle società di capitali e delle cooperative, nonché individuare i presupposti per il suo accertamento ed il momento da cui far decorrere la prescrizione del diritto di riscuotere le somme;

VISTO il tenore letterale dei seguenti articoli di legge:

- **Art.2435 c.c. (per le SPA):**  
*<<..... Entro trenta giorni dall'approvazione una copia del bilancio, corredata .... dal verbale di approvazione dell'assemblea ....., deve essere, a cura degli amministratori, depositata presso l'ufficio del registro delle imprese....>>;*
- **Art.2478-bis c.c.(per le SRL):**  
*<< .....Entro trenta giorni dalla decisione dei soci di approvazione del bilancio devono essere depositati presso l'ufficio del registro delle imprese, a norma dell'articolo 2435 , copia del bilancio approvato....>>;*
- **Art.2519 c.c.(per le COOPERATIVE):**  
*<<Alle società cooperative, per quanto non previsto dal presente titolo, si applicano in quanto compatibili le disposizioni sulla società per azioni.  
- L'atto costitutivo può prevedere che trovino applicazione, in quanto compatibili, le norme sulla società a responsabilità limitata nelle cooperative con un numero di soci cooperatori inferiore a venti ovvero con un attivo dello stato patrimoniale non superiore ad un milione di euro>>;*
- **Art.2630 c.c.:**  
**Comma 1**  
*<< Chiunque, essendovi tenuto per legge a causa delle funzioni rivestite in una società o in un consorzio, omette di eseguire, nei termini prescritti, denunce, comunicazioni o depositi presso il registro delle imprese, ..... , è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 103 euro a 1.032 euro. ....*  
**Comma 2**  
*Se si tratta di omesso deposito dei bilanci, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata di un terzo.>>*
- **Art.28 - Legge 689/1981 – Prescrizione:**



*<< Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione. ....>>*

RICHIAMATO l'art.13 della legge 689/1981 che disciplina la competenza ad accertare in capo agli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro;

EVIDENZIATO che la legge n.689/1981, nel disciplinare i procedimenti amministrativi sanzionatori pecuniari non aventi carattere tributario, pur depenalizzando taluni reati in violazioni amministrative, conserva i principi del diritto penale cui, quindi, potersi ricollegare per definire il reato istantaneo e il reato permanente;

CONSIDERATO, per i principi di cui sopra, che il reato (depenalizzato in violazione amministrativa) debba considerarsi istantaneo quando la violazione si consuma tutta e si esaurisce compiutamente in un certo istante, nulla potendo fare il trasgressore per eliminare l'illecito e che esso, per converso, è permanente quando lo stato anti-giuridico creato dal trasgressore può essere fatto cessare in ogni momento dal medesimo;

ASSODATO, dunque, che, perché si possa classificare una violazione come permanente, occorrono due condizioni:

- la possibilità che il trasgressore possa eliminare l'illecito;
- la volontà del medesimo trasgressore di rimuoverlo;

CONSTATATO che la modalità con si esprime la norma in merito all'obbligo di deposito dei bilanci lascia presupporre un adempimento da effettuare entro un termine perentorio, costituito da 30 giorni a decorrere dalla data di approvazione dei medesimi, al pari di tutti gli adempimenti previsti dalle altre norme civilistiche relative alla genericità delle iscrizioni presso il Registro Imprese, impostate tutte sul rispetto dei termini perentori di deposito di atti o fatti (in genere 30 giorni);

PRECISATO che il decorso inesorabile del tempo determina l'impossibilità per il trasgressore di eliminare l'illecito, pur potendo depositare successivamente, seppur tardivamente, un atto da iscrivere;

EVIDENZIATA la diversa portata degli effetti delle violazioni, nel caso siano istantanee e nel caso siano permanenti, e cioè che:

- **per le violazioni istantanee:**
  - l'illecito si perfeziona in un certo istante;
  - i soggetti sanzionabili sono quelli in carica in quell'istante;
  - la prescrizione quinquennale comincia a decorrere da quell'istante;
- **per le violazioni permanenti:**
  - l'illecito si consuma in modo continuato;
  - i soggetti sanzionabili sono tutti quelli che si sono succeduti nel tempo;
  - la prescrizione quinquennale comincia a decorrere da quando cessa l'effetto continuato della violazione;

VISTO che, nel caso specifico dell'omesso deposito dei bilanci, l'art.2478-bis c.c. (per le S.R.L.) e l'art.2435 c.c. (per le S.P.A.) dettano un termine perentorio ben preciso entro cui adempiere, stabilendo che essi devono essere depositati entro 30 giorni dalla loro approvazione da parte dei soci.



CONSIDERATO che l'art.2630 c.c., norma che prevede la sanzione per la violazione di quell'obbligo, stabilisce al secondo comma che, in caso di omesso deposito del bilancio, la sanzione è aumentata di un terzo, e che per "omesso deposito del bilancio" debba necessariamente intendersi "nei termini", così come prescritto dal primo comma del medesimo art.2630 c.c. da cui discende il senso della frase ipotetica costituita del secondo comma;

TENUTO CONTO che tale sfumatura lessicale ha spinto taluni interpreti, in dottrina e in giurisprudenza, ad un'analisi esegetica di segno opposto, tale da spingersi a considerare l' "omesso deposito" *tout court* a prescindere dai termini entro cui adempiere, basandosi sul presupposto (e sulla discriminante) che tale violazione è permanente in quanto permane l'interesse pubblico della collettività alla pubblicità del bilancio;

RITENUTO che, per converso, in tal modo sembrano travalicarsi i menzionati principi di natura penalistica in quanto la norma detta un termine perentorio entro cui provvedere;

CONSIDERATO che è vero che l'interesse pubblico alla pubblicità del bilancio permane anche dopo la scadenza del termine fissato dalla legge per il deposito nel Registro Imprese, ma tale interesse pubblico è tutelato in modo diverso dalla legge, per esempio attraverso la previsione di un obbligo a carico dei sindaci ex 2406 c.c., attraverso la piena ammissibilità di un deposito tardivo, ecc., e non attraverso la previsione di una specifica sanzione;

VISTO che l'unica sanzione fissata dalla legge, essendo esclusa dall'art.1 della L.689/1981 ogni possibilità di estensione in via analogica, è quella a carico degli amministratori in carica al 30° giorno a decorrere dalla data di approvazione del bilancio di cui omettono di effettuare il deposito;

CONSIDERATO che, se da un lato risulta assodata la sussistenza della permanenza dell'interesse della collettività alla pubblicazione dei bilanci, dall'altro è necessario evidenziare che in realtà sono ravvisabili due tipi di interesse pubblico: a) quello alla tempestività della pubblicazione, supportato dalla sanzione; b) quello al sollecito deposito del bilancio non presentato in tempo utile, non supportato dalla sanzione; sicché la permanenza risulta irrilevante ai fini della sanzione e della fattispecie illecita poiché nessuna sanzione aggiuntiva è prevista per gli amministratori che non si attivino dopo la scadenza del termine;

RITENUTO, dunque, che entro tale perimetro l'omesso deposito nei termini dei bilanci possa considerarsi una violazione istantanea, perfezionandosi l'illecito con lo spirare del 30° giorno a decorrere dalla data di approvazione del bilancio;

EVIDENZIATO che la questione dell'omesso deposito dei bilanci è suscettibile di essere analizzata ancora più organicamente sotto più profili di dettaglio, e cioè:

- a. l'omesso deposito di uno o più bilanci quando c'è un "vuoto temporale" (cioè, quando tra due bilanci depositati esiste una o più annualità interne in cui non si è provveduto al deposito dei bilanci);
- b. l'omesso deposito di uno o più bilanci quando non c'è un "vuoto temporale" (cioè quando l'ultimo bilancio depositato risale ad una annualità più o meno remota, senza che vi siano stati ulteriori depositi);
- c. l'omesso deposito di un bilancio in caso di omessa convocazione della assemblea per la sua approvazione;



TENUTO CONTO che con riferimento al caso (sub c.), e cioè al caso in cui ci si trovi di fronte all'omesso deposito di un bilancio derivante da omessa convocazione della assemblea per la sua approvazione, si rimanda a quanto stabilito con la DIRETTIVA n.3 del 08/03/2019, residuando di palesare che il documento contabile non possa essere depositato poiché, intendendosi per bilancio quello approvato, mancherebbe l'atto da depositare;

RILEVATO che, nel caso ci ritrovasse nel secondo caso (sub b.), cioè nella situazione in cui non c'è un "vuoto temporale", e cioè quando l'ultimo bilancio depositato risale ad una annualità più o meno remota senza che vi siano stati ulteriori depositi, l'organo accertatore baserebbe il proprio operato in forza di una presunzione di omissione, ben potendo gli stessi bilanci non essere stati approvati per i più svariati motivi, come nel caso di: disaccordi tra i soci, mancanza del raggiungimento del numero legale, assemblee deserte, assemblee non convocate, ecc..;

CONSIDERATO che, nell'ipotesi in cui ci ritrovasse nel primo caso (sub a.), cioè quando tra due bilanci depositati esiste una o più annualità interne in cui non si è provveduto al deposito dei bilanci (presenza di un "vuoto temporale"), benché più facilmente ipotizzabile l'esistenza di delibere di approvazione, mancherebbe comunque al funzionario verbalizzante il *dies a quo*, cioè la data del verbale di approvazione del bilancio che possa consentirgli, ai sensi del comma 2 dell'art.2630 c.c., di accertare la violazione per decorso del termine entro il quale provvedere, data utile ai fini della individuazione degli amministratori in carica nei vari momenti in cui si è perfezionato l'illecito; né risulterebbe possibile sanzionare a prescindere tutti gli amministratori che si sono succeduti nel tempo basandosi su una semplice presunzione con ribaltamento dell'onere della prova;

EVIDENZIATO che il legislatore non ha operato alcuna distinzione tra omesso deposito e tardato deposito, potendosi queste due "figure" essere in realtà inglobate nel generico "omesso rispetto dei termini" di deposito;

RAVVISATO che la natura istantanea dell'illecito si evince dal combinato disposto delle stesse norme, nel momento in cui l'art. 2478-bis (per le SRL) e l'art.2435 c.c. (per le S.P.A.) stabiliscono che il bilancio debba essere depositato entro 30 giorni dalla approvazione e l'art. 2630 comma 2 c.c. debba essere interpretato necessariamente nel senso di sottintendere la locuzione "nei termini" se si vuol dare un senso alla frase ipotetica così come declinata dal legislatore;

EVIDENZIATO che già con circolare 3202/c del 22/01/1990 dell'allora Ministero dell'Industria, recante "Istruzioni sugli accertamenti da effettuare e sulla documentazione da richiedere per le denunce di iscrizione, di modificazione e di cessazione per il Registro delle Ditte", ebbe a puntualizzare nel paragrafo 1.4, punto 7, che "la violazione degli obblighi di denuncia costituisce un illecito amministrativo istantaneo";

ANALIZZATE le risultanze delle sentenze della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna (depositata il 21/07/2017, e basata su di un'indagine conoscitiva cominciata nell'anno 2015) e di quella confermativa della Sez. I Giurisdizionale Centrale d'Appello n.184/2018 (depositata in data 04/05/2018), che, con riferimento alla annosa questione dell'omesso deposito dei bilanci ai sensi dell'art. 2630 c.c., hanno palesato l'assenza di profili di responsabilità per danno erariale derivante da colpa grave per i funzionari della Camera di Commercio di Parma, poiché hanno ribadito che <<...la legge, pur avendo attribuito l'intera funzione sanzionatoria in esame alle Camere di Commercio, non ha loro attribuito poteri istruttori ulteriori a quelli indicati nel citato ad. 13 della L. n. 689/1981: "assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnalatici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione



tecnica...">> e che <<.....dal quadro normativo si evince, quindi, che benché alle Camere di Commercio non siano attribuiti poteri ispettivi e di indagine specificamente finalizzati ad accertare la violazione dell'obbligo del deposito dei bilanci, le stesse siano comunque competenti ad effettuare l'attività istruttoria ed accertativa nei limiti dei poteri, relativi, principalmente, all'assunzione di informazioni, che la legge ha loro assegnato.....>>;

VISTO che, a prescindere, l'Ufficio Registro delle Imprese, pur non potendo procedere ex art.2190 c.c. ad iscrizioni d'ufficio di atti soggetti a mero deposito, assicura comunque annualmente, a mezzo del proprio Ufficio Bilanci, l'invio di una mailing massiva all'indirizzo PEC di tutte quelle società che non hanno depositato i bilanci, invitandole a provvedere, così da tendere nel contempo alla migliore realizzazione del sistema di pubblicità verso i terzi e al conseguente accertamento non presuntivo dell'infrazione derivante dal tardato deposito;

#### DISPONE

- di procedere all'**accertamento delle violazioni amministrative relative all'omesso deposito dei bilanci** solo in costanza di una segnalazione qualificata da parte degli organi di polizia generale amministrativa, qualora non vi abbiano già provveduto (Guardia di Finanza, Carabinieri, ecc.), e munita di tutti gli elementi essenziali che possano condurre ad un accertamento non presuntivo, compresa la data di approvazione dei medesimi;
- di interpretare l'illecito derivante dall'omesso deposito dei bilanci come una **violazione di natura istantanea** e non permanente, al pari di tutte le altre infrazioni connesse alla tenuta del Registro delle Imprese accertate in base alla violazione di termini perentori;
- di far decorrere, di conseguenza, la **prescrizione** quinquennale del diritto a riscuotere le somme ex art.28 Legge 689/1981, dal momento in cui si perfeziona l'illecito, e cioè dal giorno 31° giorno successivo a quello in cui i bilanci sono stati approvati.

La presente disposizione abroga e sostituisce ogni precedente disposizione in materia.

IL SEGRETARIO GENERALE f.f.  
(dott. Nicola Pisapia)

Firma digitale ai sensi degli artt.21 e 24 del D.Lgs 82/2005)