

N.5 | APRILE 2023

IL LABIRINTO

DEL PROFESSIONISTA

RIVISTA DI AGGIORNAMENTO

Realizzata da 24 Ore Professionale
in collaborazione con Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili





Newsletter realizzata da
24 Ore Professionale
in collaborazione con
Unione Nazionale
Giovani Dottori Commercialisti
ed Esperti Contabili

Proprietario ed Editore:
Il Sole 24 Ore S.p.A.

Sede legale
e amministrazione:
Viale Sarca, 223 - 20126 Milano
Redazione:
24 ORE Professionale

© 2023 Il Sole 24 ORE S.p.a.
Tutti i diritti riservati.
È vietata la riproduzione
anche parziale e con qualsiasi
strumento.

I testi e l'elaborazione dei testi, anche
se curati con scrupolosa attenzione,
non possono comportare specifiche
responsabilità per involontari errori e
inesattezze.

Chiusa in redazione:
xx aprile 2023





CRISI D'IMPRESA: COGLI I SEGNALI PER INTERVENIRE IN TEMPO.

Valore24 Prevenzione Crisi d'impresa è l'applicazione in Cloud con cui professionisti e aziende possono collaborare per **valutare e misurare lo stato di salute e le prospettive dell'azienda**, individuare la cura in caso di sintomi o accedere se necessario alla procedura di composizione negoziata.

valore24.com/crisi-impresa

VALORE24
Prevenzione Crisi d'impresa



Palermo e la riforma del fisco

a cura di Matteo De Lise – Presidente Unione Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili

Stiamo finalmente assistendo alla tanto attesa riforma del fisco italiano. Dopo decenni di promesse e attese siamo davanti all'evento che potrebbe, anzi, che cambierà la quotidianità di ogni Dottore Commercialista. Saranno mesi – quelli che inevitabilmente seguiranno – di studi approfonditi, così come è avvenuto quando si è messo mano alla riforma della crisi di impresa.

Senza correre troppo, mi premeva sottolineare come questa Riforma sia attuata attraverso il formalismo della Legge Delega, ovvero – di fatto – senza una scrittura congiunta da parte del Parlamento. Ciò ovviamente è necessario per avere una maggiore rapidità di scrittura e mantenere una linea politica di governo, ma potrebbe comunque comportare che alcune giuste e legittime “idee” di altre parti politiche escluse dalla scrittura della norma possano non essere prese in considerazione. Scelta legittima da parte del Governo ma che comporta inevitabilmente che gli interlocutori, anche in sede di emendamento, possano essere in pochi (o i soliti) e probabilmente inascoltati.

La componente che, invece, non potrà mai mancare sono i giovani, ed è quello che nell'ambito del nostro Congresso Nazionale metteremo in evidenza, con i contenuti, perché troppo spesso la disponibilità registrata verso i giovani non è mai andata oltre (inspiegabilmente!) ad una sterile dichiarazione d'intenti. La motivazione? Probabilmente è da ricercarsi nel fatto che la demografia politica è — e sarà sempre di più — contro i giovani, con la conseguente incapacità di ascolto rispetto alle nostre esigenze. Tra trent'anni, i giovani elettori saranno 6 milioni, gli anziani 18 e con caratteristiche e priorità differenti: *single-minded*, focalizzati su pensioni (da aumentare) e tasse sulla prima casa (da ridurre), si recano massicciamente a votare. Lo scarso coinvolgimento dei giovani, invece, genera un distacco anche dalla vita politica, rende più difficile avvicinare i giovani sui social media (se non usando strumenti di campagna elettorale meno tradizionali), e più arduo trovare argomenti che stimolino il loro interesse. In questo scenario l'istruzione, dove non mancherebbero i temi di discussione, interes-



serebbe principalmente minorenni e genitori, ed il mercato del lavoro risulterebbe divisivo.

I giovani sono una categoria eterogenea e in continuo divenire: si è giovani, purtroppo, solo per poco. Indipendentemente da quello che ci viene raccontato

Quello che questa Associazione fa costantemente è provare ad essere parte di ogni cosa, soprattutto di questo capitolo della nostra storia. Le linee guida della prossima riforma del fisco si basano sulla riduzione della pressione fiscale con lo scopo di fare emergere l'evasione, introducendo ulteriori sani "conflitti di interesse" tra committente e prestatore, seguendo il principio di pagare meno ma pagare tutti, attraverso una sana redistribuzione del carico tributario e favorendo produzione, lavoro e consumi a scapito di patrimonio e rendita finanziaria, nell'equilibrio generale del bilancio dello Stato. E ancora, pensando alla nostra Categoria, promuovendo una limitazione degli adempimenti del professionista per rendere più efficace ed efficiente sia l'interlocuzione fra Commercialista, contribuente e Agenzia Entrate, che il recupero del gettito necessario ad ogni intervento del "pubblico".

Questa razionalizzazione passa e passerà da implementazione di processi tecnologici capaci di automatizzare l'acquisizione degli altri dati da documenti fiscali informatici primari e altre banche dati pubbliche, dalla razionalizzazione del sistema impositivo, semplificando la normativa di ciascun tributo, per facilitare interpretazione ed applicazione della norma e ridurre il contenzioso. Ed infine, giungere ad una vera e giusta lotta alla grande evasione, passando necessariamente da una revisione del sistema di riscossione, perché il tax gap in Italia esiste ed ha responsabilità ben definite, da ricercare in tutte le parti in causa.

Tante di queste "idee" sono da noi condivise, tante di queste idee sono state studiate e valutate dalla nostra categoria, ce ne sono altre che riteniamo opportune ma di cui non vi è al momento traccia, purtroppo (penso alle aggregazioni professionali ed ad un sistema di detassazione dei redditi dei giovanissimi), ma restiamo fiduciosi sulla capacità d'ascolto rispetto all'apporto di contenuti che continueremo a dare.

Nelle prime settimane successive all'approvazione del disegno di Legge Delega, gli approfondimenti e le discussioni si sono troppo spesso limitate alla misurazione di quale categoria trarrebbe maggior vantaggio dalla riforma, secondo una visione divisiva tra le categorie degli autonomi e quella dei lavoratori dipendenti (ed ora anche quella dei forfettari, come fossero una categoria a sé stante).

La riforma fiscale deve essere vista non come strumento per ottenere vantaggi individuali, ma come lo strumento attraverso cui possiamo iniziare a realizzare il tipo di Paese che vogliamo. L'obiettivo dovrebbe essere quello di disegnare un nuovo Sistema Paese perché, inevitabilmente, dal fisco deriva la raccolta e la gestione delle risorse necessarie



agli investimenti, pubblici e privati, indispensabili per ridisegnare il nostro futuro, ed in particolare quello dei giovani che appartengono a quel futuro.

Palermo, con tutta la sua grandezza, è ancora una volta l'esempio di quello che questa Associazione vuole essere. Crediamo fortemente che non sia il ruolo che si riveste a rendere protagonisti, o a pretendere di esserlo. Del resto, non abbiamo mai scelto i nostri interlocutori rispetto a questo parametro, ma restiamo invece convinti che per una contaminazione di intelligenza sia giusto dare spazio e voce a chi è portatore di idee e conoscenze, e dimostri di avere l'abilità di saperle condividere.

Uno dei primi sistemi fiscali del nostro Paese è nato nel Regno delle due Sicilie. Ci auguriamo che oggi, a Palermo, possa nascere qualcosa di unico e determinante.

Questo è per noi il Congresso di Palermo.

NEWS
E APPROFONDIMENTI



Comunicazione dell'esito negativo dei controlli: un'effettiva opportunità per il miglioramento dei rapporti tra stato e contribuente?

Carmelo Mantineo - Consigliere C.d.A. Fondazione Centro Studi UNGDCEC

UNGDCEC

Il “nuovo” comma 5-bis dell'art. 6 L. 212/2020

Scopo del presente contributo è l'analisi di una disposizione recentemente introdotta all'interno dello Statuto del Contribuente ad opera del c.d. “Decreto Semplificazioni Fiscali” che, seppur abbia suscitato scarso clamore mediatico, potrebbe presentare una portata cruciale in sede applicativa e, conseguentemente, assumere notevole interesse per gli addetti ai lavori.

Si fa in specie riferimento al “nuovo” comma 5-bis dell'art. 6 L. 212/200 nel testo novellato, come detto, dall'art. 6-bis del D.L. “omnibus” 73/2022, convertito con L. 122/2022 (e in vigore dal 20 agosto 2022).

La norma prevede che in ipotesi di esercizio di attività istruttorie di controllo da parte dell'Agenzia delle Entrate nei confronti del contribuente, del cui avvio egli sia stato **informato**, la stessa A.F. è “*obbligata*” (anche se, come meglio *infra* si dirà, sarebbe meglio dire “*invitata*”, stante l'assenza di qualsiasi sanzione, preclusione o penalità per la violazione di tale obbligo) a comunicare al contribuente, **entro sessanta giorni** dalla conclusione della procedura avviata, **il suo eventuale esito negativo**, là dove, per l'appunto, dal controllo operato non siano emersi elementi per procedere ad un accertamento sostanziale.

La disposizione ulteriormente dispone che tale obbligo non è comunque destinato ad applicarsi nella – diversa – ipotesi di avvio di procedure di liquidazione automatizzata *ex art. 36-bis*, D.P.R. 600/73 e *54-bis*, D.P.R. 633/72, e ancora precisa che, anche ove l'A.F. formalizzi – nei termini di cui sopra – la disposta archiviazione della procedura di verifica, la relativa comunicazione ricevuta del contribuente non pregiudicherà comunque **l'esercizio successivo dei poteri di controllo “ai sensi delle”** (*i.e.*, di cui alle) *vigenti disposizioni*”.

Così in breve chiarita la portata generale del recente intervento, per quanto concerne le modalità di informazione al contribuente, la norma – pur rinviando la loro specificazione a un successivo apposito provvedimento di prassi, ancora invero non emanato – prescrive, in via “residuale”, che gli Uffici sono co-



munque facoltizzati a utilizzare, a tali fini, anche **modalità “smart”**¹. Ossia a far ricorso a modalità di trasmissione semplificate che non garantiscono l’effettiva conoscenza, da parte del contribuente, della comunicazione dovuta.

Ma, sotto tale aspetto, si ritornerà.

Prima facie, il cambio di “passo” parrebbe di non poco momento, siccome in grado di potenziare i rapporti di “collaborazione” tra contribuente e P.A., da sempre terreno di maggiore criticità in punto di valutazione dell’efficienza del sistema tributario complessivamente considerato.

Come è noto, con riferimento ai controlli “cartolari” (termine con cui si suole riferirsi alle fattispecie di “**controllo formale**” della dichiarazione – art. 36-ter, D.P.R. 600/73 – e ai cd. “**controlli a tavolino**” – artt. 32, D.P.R. 600/73 e 51, D.P.R. 633/72), l’unico obbligo procedimentale ricadente in capo all’Ufficio², antecedentemente all’emanazione della disposizione in commento, era quello di manifestare all’interessato l’eventuale pretesa impositiva entro i termini decadenziali previsti dalla legge, qualora, come ovvio, dal relativo controllo fossero emerse rettifiche o rilievi a carico del contribuente.

Allorquando, invece, il procedimento si fosse concluso con un **provvedimento di archiviazione** (sempre nel vigore normativo precedente alla suindicata novella) non era ravvisabile – neppure per via sistemica – alcun obbligo a carico dall’A.F. di comunicazione nei confronti del contribuente, essendo tale provvedimento destinato a rimanere **atto meramente interno all’Ufficio competente, il cui esito negativo veniva solo in via eventuale – e pur sempre informale – comunicato** dal funzionario dell’Ufficio al professionista delegato (in virtù, spesso, degli assodati rapporti di reciproco rispetto e trasparenza).

La situazione, oggi, appare profondamente mutata, dovendo – è bene rimarcare – il contribuente essere “notiziato” tempestivamente anche dell’esito negativo del controllo.

Ed è proprio in ragione di tale sostanziale cambio di rotta che l’introduzione della norma di cui si discute – di là dalla sussistenza di alcune aporie meglio indagate nel proseguito – merita di essere salutata con favore, soprattutto in ragione del positivo impatto che (in linea astratta) potrebbe generare sulle **performances del contribuente medio**.

E infatti, spostandosi sul piano empirico, sia consentito procedere con un semplice significativo esempio: si immagini cioè di “mettersi nei panni” del contribuente (spesso esercente attività imprenditoriale), informato dell’avvio nei propri confronti di una attività istruttoria tesa a verificare la corretta applica-

1 Quali, esemplificativamente, messaggistica di testo indirizzata all’utenza telefonica del contribuente, posta elettronica (anche non certificata) o la più o meno nota applicazione “IO”.

2 Contrariamente a quanto previsto per le procedure di “accesso”, “ispezione” e “verifica” presso i luoghi destinati all’esercizio di attività commerciali, agricole, artistiche e professionali (ex artt. 33, D.P.R. 600/73 e 52, D.P.R. 633/72) che culminano, *ope legis*, con la condivisione al contribuente verificato degli esiti del controllo, mediante il rilascio del c.d. Processo verbale di constatazione (PVC) e ciò anche nella circostanza in cui, all’esito dei controlli, non sia stato elevato alcun rilievo a carico del contribuente (e quindi anche là dove il PVC abbia contenuto – per così dire – neutro).



zione delle norme tributarie; orbene, non sembra arduo – proseguendo nello sforzo rappresentativo – immaginare il senso di inquietudine, se non di vero e proprio *metus*, che nella generalità dei casi può ingenerarsi nella sfera dell'*inerm*e contribuente, nelle more di conclusione del procedimento di controllo cui è sottoposto.

Sentimenti, questi, che lungi dal rimanere confinati nella sfera interna, finiscono per avere sovente **immediato – seppur a volte inconscio – riflesso** sulle modalità di conduzione dell'impresa gestita, individualmente o in forma societaria.

Non è infrequente, insomma, che il contribuente-imprenditore nel timore – se fondato o meno qui poco rileva – di essere destinatario di una eventuale contestazione, timore perdurante sino allo spirare del termine decadenziale della specifica attività accertatrice, preferisca **diradare** o (nel peggiore degli scenari) interrompere bruscamente **ogni iniziativa o progetto di crescita imprenditoriale**, con conseguente blocco degli investimenti programmati, rinuncia all'accesso al credito, sospensione delle programmate assunzioni di personale dipendente, etc³.

E se, sempre sul piano empirico, le considerazioni sin ora svolte con riferimento al singolo vengono traslate, su un piano generale, nei confronti della totalità degli imprenditori (soprattutto piccoli e medi) sottoposti ai controlli, non sembra peregrino nutrire serie preoccupazioni per l'**effetto c.d. a cascata** che la "scura" del controllo e del suo esito potrebbe generare nel più ampio contesto dell'economia reale.

Pare, in sostanza, evidente come l'eccessiva dilatazione temporale del procedimento e i connessi lunghi tempi di attesa per conoscere il suo esito finale determinava nel vigore della precedente disciplina una intollerabile situazione di incertezza giuridica, incidente, considerevolmente, sulle scelte di vita delle persone e sui traffici commerciali, producendo spesso, per come sopra si è tentato di dimostrare, un danno all'intera collettività (oltre che al mercato). Situazione oggi scongiurata almeno "sulla carta" dalla previsione introdotta dal c.d. Decreto semplificazioni.

Le persistenti aporie nel rapporto tra contribuente e P.A.

Accanto al probabile effetto positivo che, sotto il profilo appena indagato, la previsione in commento è, come si auspica, destinata a determinare, volgendo l'attenzione al **più ampio contesto sistemico** in cui essa è destinata ad innestarsi, un dubbio – provocatorio, mi si potrebbe obiettare dai più – sorge spontaneo: *ci troviamo innanzi all'ennesima occasione sprecata del legislatore?* Innanzi, cioè, ad una norma di "mero manifesto", che in nulla arricchisce la dialettica *contribuente-P.A.* e, vieppiù, in nulla rafforza la portata dei noti principi di collaborazione e buona fede che dovrebbero pur sempre ispirare l'*agere* amministrativo?

³ M. Conigliaro, S. De Benedictis, *Obbligo di comunicazione dell'esito negativo dei controlli: scarsa efficacia senza limiti temporali*, in *Il Fisco*, 38, 2022, p. 3616.



Invero, i punti di debolezza ed i coni d'ombra nell'applicazione della norma sono numerosi. Tra tutti, sia permesso il richiamo, per economia di scrittura, a quelli ritenuti più rilevanti.

In primo luogo, tale previsione⁴ impone di rimeditare con spirito critico una delle maggiori aporie dell'attuale ordinamento tributario, frutto della pervicace ritrosia del sistema speciale a uniformarsi a precetti e conquiste del diritto amministrativo, ovverosia la **manca di una espressa previsione che imponga all'Ufficio un limite temporale (anche variabile o prorogabile) di durata delle attività istruttorie di controllo "a tavolino"**.

Una aporia che pare ancora più grave ove si consideri che fra i principi che regolano il "*giusto procedimento amministrativo*" può scorgersi da tempo ormai risalente, pur se non espressamente formalizzato, anche quello della **sua ragionevole durata**.

Invero, che un principio di tal fatta esista e operi in via immanente all'interno (anche) del sistema tributario lo si desume dal complesso delle norme che prevedono che ogni procedimento amministrativo debba essere concluso entro un tempo predefinito, oltre che dall'analisi dalla normativa in tema di responsabilità (civile ed amministrativa) per ritardo procedimentale (art. 2-bis, L. 7 agosto 1990, n. 241).

Paradossalmente, tra l'altro, **in assenza di un termine massimo di durata del controllo, oggi il contribuente potrebbe ricevere la comunicazione di esito negativo dell'accertamento nei sessanta giorni successivi al termine decadenziale per la notifica dell'atto impositivo per quel determinato periodo di imposta verificato!**

Senza dimenticare che la previsione di tale termine, oltre a rappresentare una "norma di civiltà", potrebbe pure rappresentare un ottimo **parametro di valutazione dell'efficienza ed economicità** degli Uffici⁵ (sicuramente migliore di quello meramente quantitativo oggi esistente), consentendone un **monitoraggio** e un **controllo di gestione** più efficace.

Il secondo profilo critico, come efficacemente denunciato⁶, riguarda l'incertezza in merito al cd. "**diritto di ripensamento**" da parte dell'A.F.

Come segnalato, il legislatore si è premurato di specificare che la comunicazione di esito negativo del controllo **non pregiudica l'esercizio dei poteri di verifica dell'Ufficio "ai sensi delle vigenti disposizioni"**.

Il richiamo da ultimo operato appare però oscuro, in guisa che si può solo presumere che con esso si intenda evocare le **deroghe** previste nel sistema tributario al principio di "*unicità dell'accertamento*", ovverosia riferirsi all'accertamento "**parziale**" (ex art. 41-bis, D.P.R. 600/73) e all'accertamento "**inte-**

4 Forse anche ultronea, in considerazione dei già vigenti artt. 10 e 6, co. 1, dello Statuto del Contribuente che, letti congiuntamente, conducono ad affermare che tutti gli atti che l'A.F. adotta nei confronti del contribuente devono essere portati a conoscenza del destinatario con modalità idonee.

5 Cfr. Ibidem, p. 3618 (nt. 17).

6 Da R. Lupi, *Esito negativo indagini tributarie e possibili ripensamenti degli Uffici*, in *Quotidiano Più*, 31.8.2022.



grativo” (ex art. 43, co. 3, dello stesso D.P.R.)⁷.

Sotto tale profilo, allora, condividendo le conclusioni della dottrina appena citata, risulta evidente che l’atto procedimentale cui la previsione oggetto della presente indagine fa riferimento sia, a tutti gli effetti, qualificabile alla stregua di un **provvedimento di esito negativo “allo stato degli atti”**, la cui emanazione non esclude né impedisce eventuali riaperture *dell’iter* accertativo, con il conseguente (ri)espandersi di tutte le note garanzie procedurali operanti in favore della A.F..

A ciò aggiungasi che sarà di cruciale rilievo verificare, in sede applicativa, l’eventuale motivazione proposta ad opera degli Uffici in seno alla comunicazione del provvedimento di archiviazione, nell’assenza di previsioni di dettaglio sul punto. Viste le modalità “*smart*” cui il legislatore ha fatto riferimento, è poco probabile che in tale comunicazione verrà dettagliato il **perimetro del controllo** o gli **elementi oggetto della verifica**.

Sotto questo profilo appare, allora, interessante riflettere anche sulle eventuali tutele e **iniziative caducatorie** (nonché sulle seguenti **dinamiche processuali**) che saranno da attivare qualora l’Ufficio, per il medesimo anno di imposta, successivamente alla comunicazione di esito negativo del controllo **non in tal senso dettagliata**, eserciti in **seconda battuta** la propria potestà impositiva⁸.

Si tratta di un profilo che oggi appare prematuro trattare e che, invero, non sarebbe utile al discorso specifico svolto in questa sede. Rimarrò perciò aderente al filo logico in svolgimento e mi occuperò dell’ultima aporia applicativa riscontrabile con riferimento al comma 5-*bis* più volte citato.

A conclusione di questo – breve – percorso di analisi, non posso difatti esimermi dal rilevare l’inadeguatezza della disposizione anche con riferimento alla – ivi prevista – possibilità di utilizzo di **modalità semplificate di comunicazione**.

Il tema è talmente complesso da non poter essere esaurito in questa sede, ma vale la pena, comunque, fornire qualche suggestione, magari utile a future riflessioni: **la norma mira davvero a tutelare il diritto di conoscenza del contribuente e la trasparenza dell’attività amministrativa?**

Vi è, ed è innegabile, una sostanziale differenza tra **astratta conoscenza** di un atto o di un fatto e sua **effettiva cognizione**. E il *discrimen* assume connotati differenti a seconda dell’utente finale della comunicazione: nel caso di specie tra i contribuenti destinatari non vi sono solo giovani imprenditori e professionisti “*smart*”, ma anche una nutrita pleora di soggetti non dotati – loro malgrado – di quei **minimi riferimenti cognitivi** tali da comprendere l’**effettiva portata della comunicazione ricevuta, in assenza delle formalità tipiche dei processi di esternalizzazione del potere della P.A.**

In tal senso, l’utilizzo di tali semplificazioni, oltre a porsi in **apparente contraddizione con lo stesso comma 1 dell’art. 6 L. 212/2000, che come noto, prevede**

⁷ Tralasciando la terza deroga normativamente prevista nel caso di accertamento con adesione.

⁸ In virtù della riserva di cui alla stessa previsione in commento.



il dovere per l'amministrazione finanziaria di "assicurare l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati", comporta un naturale assottigliamento del limite esistente tra conoscenza effettiva e mera conoscibilità del contenuto della comunicazione, così finendo per svilire e – in alcuni casi – sacrificare del tutto la *ratio* della recente previsione.

Quali conseguenze in caso di omessa comunicazione?

Mi sia consentita una rapida notazione finale.

Come anticipato, l'obbligo di comunicazione in commento non è assistito da alcuna espressa sanzione in caso di sua inottemperanza.

Ciò, invero, similmente a quanto è dato osservare con riferimento alle disposizioni dello Statuto contenenti un obbligo di informazione in capo all'A.F. (v., ad es., art. 6, co. 1 e 2), nonché a quelle attuative di settore, che salvo limitate ipotesi⁹, non sono accompagnate da alcuna reazione ordinamentale per il caso di loro inosservanza.

Proprio in relazione alle possibili conseguenze della violazione delle suindicate norme statutarie e dei relativi obblighi procedimentali in esse prescritti, già all'indomani dell'entrata in vigore dello Statuto, si era condivisibilmente operata una distinzione tra:

- quelle incidenti sull'atto finale (come, ad esempio, l'art. 7), e la cui violazione ha diretto effetto sulla legittimità del provvedimento;
- e quelle che, di contro, non sono giammai idonee a determinare un simile risultato, riferendosi solo ad una generica attività amministrativa.

La correttezza di una siffatta impostazione appare, invero, oggi confermata dalle modifiche apportate frattanto alla legge sul procedimento amministrativo, che nell'attuale vigenza reca una specifica disciplina in tema di invalidità del provvedimento in generale¹⁰, sulla scorta della quale i vizi procedimentali dei provvedimenti vincolati integrano mere irregolarità¹¹.

Sotto tale profilo, pertanto, l'intervenuta violazione delle regole procedimentali poste a carico della P.A. assumerà rilievo solo e soltanto là dove l'obbligo non correttamente adempiuto nel corso della sequenza procedimentale che caratterizza l'azione amministrativa abbia una incidenza diretta sulla "decisione" finale, ovvero sia nel caso in cui il risultato concretamente raggiunto dalla stessa P.A. avrebbe potuto essere diverso se le prescrizioni "di forma" fossero state correttamente osservate.

Ciò, d'altronde, in aderenza a quella giurisprudenza unionale¹² che è granitica nel ritenere che il provvedimento amministrativo, nel caso di accertata inos-

9 Artt. 6, co. 5, L. 212/2000; 10-bis L. 212/2000; 16, co. 2, D. Lgs. n. 472/1997; 6, co. 2, D. Lgs. n. 156/2015.

10 Si fa riferimento agli artt. 21-septies e 21-octies, L. n. 241/1990, nel testo modificato ad opera della L. n. 15/2005.

11 Ciò nell'ottica di favorire la validità e la conservazione delle decisioni finali dell'Amministrazione.

12 Cgue, sentenza 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13 e C-130/13.



servanza di un obbligo di natura formale da parte della relativa Autorità che lo ha emanato, possa essere considerato invalido “*soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso*”.

Quanto sopra, a ben vedere, sulla scorta di un approccio sostanzialmente equivalente a quello assunto nell’ordinamento interno in materia di vizi non invalidanti il procedimento amministrativo, cui sopra si è accennato.

Volendo, quindi, mutuare tale approccio anche alla disposizione in commento, la mancata previsione di una espressa sanzione per il suo inadempimento non andrebbe – per come si ritiene – interpretata alla luce di una effettiva lacuna – né tecnica, né invero assiologica – da colmare *in thesi* con il ricorso analogico alle altre previsioni ordinarie dettate in tema di vizi invalidanti il procedimento.

In tal senso, il più volte citato comma 5-bis è solo ad una prima e superficiale lettura una disposizione per così dire *monca*; ad una analisi più approfondita, di contro, ben si comprende la *ratio* che ha indotto il legislatore a imporre uno specifico precetto senza tuttavia ricollegarvi alcuna espressa sanzione per il caso di sua inosservanza.

Ed infatti, poiché la comunicazione di cui si discute rappresenta sostanzialmente una mera espressione della funzione amministrativa, inidonea a incidere sull’atto finale (anzi per come testualmente previsto, a precludere, ancor prima, alla stessa P.A. di “modificare” il proprio convincimento) la previsione della sua obbligatorietà va licenziata quale mera indicazione di condotta a cui l’Amministrazione si deve attenere per garantire un’azione più efficiente, ordinata e trasparente.

In sostanza, poiché con riferimento ai c.d. controlli cartolari, gli esiti a cui la A.F. può giungere (*i.e.*, il risultato concreto) non potrebbero essere mai influenzati in un senso o nell’altro dalla intervenuta o meno comunicazione al contribuente verificato dell’esito negativo del controllo, l’inosservanza della “nuova” previsione andrà interpretata alla stregua di una mera irregolarità formale, foriera forse, stante il suo essere pur sempre una specificazione del più generale obbligo di correttezza e buona fede gravante sulla P.A., di remote ipotesi di responsabilità a carico della P.A. (la cui effettiva sussistenza appare tuttavia difficile immaginare sul piano concreto).



La Conciliazione Giudiziale “tributaria”: un istituto in continua espansione

Giulia Simeoni - Commissione Nazionale di Studio UNGDCEC “Processo Tributario”

UNGDCEC

Inquadramento dell’istituto deflattivo

L’istituto della Conciliazione Giudiziale è disciplinato nel Codice del Processo Tributario sin dalla sua originaria formulazione del 1992. È uno strumento “*predisposto per favorire una definizione concordataria non ancora matura in fase precontenziosa, ma suscettibile di realizzazione in sede contenziosa anche attraverso la fattiva opera di collaborazione e di incentivazione da parte degli organi giudicanti*” (cfr. C.M. 23.4.1996, n.98). Consente di estinguere, fino al secondo grado di giudizio, una lite pendente tra contribuente e autore dell’atto impositivo attraverso una “transazione” diretta alla ridefinizione degli imponibili e della conseguente imposta, con sanzioni amministrative ridotte (40% in primo grado, 50% in secondo grado) ricalcolate sulla base del *quantum* conciliato. L’accordo ha efficacia novativa rispetto alle precedenti posizioni soggettive; pertanto, comporta l’estinzione della pretesa originaria, unilaterale e contestata, e la sua sostituzione con una certa e concordata.

Storicamente trattasi di un istituto “attivabile” dalle Parti, congiuntamente nel caso della conciliazione fuori udienza o individualmente presentando istanza per la conciliazione della controversia in udienza. Talvolta, era prassi di alcuni Giudici sollecitare le Parti, valendosi dell’art.185 c.p.c., affinché valutassero la fattibilità di un accordo, e proporre il rinvio della causa ad una successiva udienza per l’auspicato perfezionamento della soluzione concordata; dichiarando poi l’estinzione, totale o parziale, del giudizio “*per cessata materia del contendere*”.

Il Legislatore della Riforma del Processo Tributario¹ ha esteso l’ambito soggettivo dell’istituto introducendo un ruolo attivo dell’Organo Giudicante che può, ora, per le controversie “minori”² e ove possibile, formulare una proposta conciliativa. In passato era sì uso favorire la conciliazione, ma non formulavano, i

1 Legge 31 agosto 2022, n.130 “Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributario”.

2 Le controversie soggette a reclamo ex art. 17-bis del D.Lgs. 546/1992.



Giudici, la proposta da presentare alle Parti!

L'istituto della Conciliazione Giudiziale è unitario, sebbene sia ora normato, nel D.Lgs. 546/1992, in quattro articoli "separati": il 48 conciliazione "fuori udienza", il 48-bis conciliazione "in udienza", il 48-bis.1 conciliazione "proposta dalla Corte di Giustizia Tributaria" e il 48-ter disciplina comune delle procedure e del pagamento delle somme dovute.

Al sopraddetto istituto, si aggiunge, in via temporanea, la Conciliazione agevolata introdotta dal Legislatore della Legge di Bilancio 2023³ allo scopo di decongestionare il sistema della giustizia tributaria. È uno strumento esperibile, al ricorrere di specifici requisiti soggettivi e oggettivi, su istanza congiunta delle Parti da depositarsi entro il 30 giugno 2023; che consente di fruire di un abbattimento delle sanzioni maggiorato rispetto alla disciplina a regime della Conciliazione Giudiziale.

* * * * *

UNGDCEC

La nuova modalità di Conciliazione Giudiziale prevista dalla Riforma e la Conciliazione cd. "rafforzata" introdotta dalla Legge di Bilancio 2023.

Il raggio d'azione della Conciliazione "tributaria" è stato recentemente ampliato con l'emanazione di due nuovi provvedimenti normativi, entrambi rivolti a rafforzare ed incentivare l'istituto:

- l'Art. 48-bis.1 D.Lgs. 546/92 – Conciliazione proposta dalla Corte di Giustizia Tributaria - Testo in vigore dal 16 settembre 2022 per effetto dell'art.4, comma 1, lettera g), L. 130/2022; e

- la Conciliazione cd. "rafforzata" di cui all'Art. 1 commi 206 – 212 della Legge di Bilancio 2023 Legge n.197 del 29.12.2022.

Evidente è l'intento del Legislatore di incentivare l'utilizzo dello strumento deflattivo, di natura endoprocessuale e incidentale, in luogo del prosieguo dell'ordinario giudizio di merito con trattazione della causa. Si tratta, infatti, dell' "ultima possibilità" di far cessare una controversia già incardinata innanzi alle Corti di Giustizia Tributaria di primo e secondo grado.

La "nuova" Conciliazione Giudiziale proposta dal Giudice

Per i ricorsi notificati a decorrere dal 16 settembre 2022, limitatamente ai contenziosi con valore della lite fino ad € 50.000,00⁴, l'art. 48-bis.1 dispone che *"la Corte di Giustizia Tributaria, ove possibile, può formulare alle Parti una proposta conciliativa, avuto riguardo all'oggetto del giudizio e all'esistenza di questioni di facile e pronta soluzione"*.

La novella normativa si colloca in un iter procedurale che parte con "presupposti conciliativi", sin dalla proposizione del Ricorso; infatti, per le cause "minori" la regola generale dell'art. 17-bis stabilisce che il *"ricorso produce gli effetti del reclamo e può contenere una proposta di mediazione"*. Nei 90 giorni di sospen-

3 Legge 29 dicembre 2022, n.197.

4 Le controversie soggette a reclamo ex art. 17-bis del D.Lgs. 546/1992.



sione dei termini per la costituzione in giudizio (durante i quali, in ogni caso, il ricorso rimane improcedibile), il procedimento di mediazione potrebbe aver portato le Parti a reciproche concessioni, talvolta a reciproche proposte di mediazione più o meno strutturate. Tuttavia, qualora non si perfezioni l'accordo, il Contribuente entro il 30esimo giorno successivo alla scadenza della sospensione, si costituisce in giudizio davanti alla Corte di Giustizia Tributaria di primo grado (sino ad ora ignara del contenzioso in essere).

La *ratio legis*, nell'attribuire un ruolo attivo all'Organo Giudicante, sia pur limitato alle liti "minori", sembrerebbe individuarsi, sì nel fornire una "soluzione in più" per la definizione della controversia auspicando una riduzione della pressione sulla magistratura tributaria, ma al contempo nel fornire al Giudice documentazione aggiuntiva, reperibile nel fascicolo telematico, all'occorrenza utilizzabile quale base di partenza per la formulazione di una propria proposta conciliativa (e solo se "*rileva l'esistenza di una questione di facile e pronta soluzione*"). Ci si riferisce in particolare alle ipotesi: di verbali di contraddittorio in mediazione; di proposte di mediazione non approvate; "elementi di mediazione" contenuti nel ricorso e/o nelle controdeduzioni; tutti documenti venuti a conoscenza dell'Organo Giudicante nella misura in cui sono stati allegati agli atti di causa.

Solo la futura dinamica dei processi dirà se il nuovo istituto troverà adeguata diffusione o meno; come pure andrà statisticamente valutato l'esito dei contenziosi futuri in relazione alla Parte che avrà rifiutato la proposta conciliativa avanzata dalla Corte di Giustizia Tributaria.

La norma⁵ stabilisce poi che la proposta conciliativa formulata dall'Organo Giudicante "*non può costituire motivo di ricusazione o astensione del Giudice*"; si vuole evitare, in estrema sintesi, che la Parte che si ritiene svantaggiata dalla proposta formulata possa, per tale specifica ragione, ricusare l'Organo Giudicante stesso e chiedere la sua astensione.

Ulteriore spinta all'istituto della Conciliazione Giudiziale è data dalla nuova previsione⁶ sul fronte delle spese di giudizio. Qualora una delle Parti o il Giudice abbiano formulato una proposta di conciliazione che l'altra Parte non ha accettato, senza giustificato motivo, sempreché il riconoscimento delle sue pretese risulti inferiore al contenuto della proposta ad essa effettuata, sarà condannata al pagamento delle spese maggiorate del 50% (analogamente a quanto già previsto nel caso del reclamo-mediazione).

La Conciliazione "rafforzata"

In merito alla Conciliazione "rafforzata" di cui alla Legge di Bilancio 2023 è stato previsto il beneficio della riduzione delle sanzioni amministrative ad 1/18 in relazione a **conciliazioni fuori udienza (ex art. 48 D.Lgs. 546/92) perfezionate unicamente con controparte l'Agenzia delle Entrate; per i soli atti**

5 Comma 6 dell'art. 48-bis.1 del D.Lgs. 546/1992.

6 Introdotta dalla nuova formulazione del comma 2-octies dell'art.15 del D.Lgs. 546/1992 (modificato dall'art.4, comma 1, lett. d) della L. 31.08.2022, n.130).



impositivi, le cui controversie siano pendenti presso le Corti di Giustizia Tributaria al primo gennaio 2023.

Questa Conciliazione con sanzioni agevolate costituisce un incentivo all'accordo tra le Parti da presentare al "Giudice" per la conclusione della controversia, prima dello svolgimento delle attività di giudizio e di stesura della Sentenza e prima della potenziale continuazione della lite presso altri Organi giudicanti di grado superiore.

La Conciliazione "rafforzata" si perfeziona "con la sottoscrizione dell'accordo" (cfr. C.A.E. 27.1.2023, n.2), **deve essere definita entro il termine del 30 giugno 2023 con il deposito**, presso il fascicolo telematico di causa, **dell'Istanza congiunta sottoscritta dalle Parti**, e il versamento del dovuto (o della prima rata) deve essere effettuato entro 20 giorni dalla data di sottoscrizione (sono previste al massimo venti rate trimestrali con applicazione degli interessi legali). Non è ammessa la compensazione!

Il mancato pagamento delle somme dovute comporta la decadenza dal beneficio dell'abbattimento della sanzione ad 1/18, oltretutto "conduce alla iscrizione a ruolo del nuovo credito derivante dall'accordo stesso e all'applicazione del conseguente regime sanzionatorio per l'omesso versamento" (ex art.13, D.Lgs. 471/1997, ma con aumento della metà sull'importo residuo dovuto a titolo d'imposta).

* * * * *

UNGDCEC

Considerazioni comuni a tutte le Conciliazioni "tributarie"

Si ritiene opportuno evidenziare quello che potrebbe considerarsi il principale requisito, e nello stesso tempo la criticità, comune a tutte le modalità di Conciliazione "tributaria", attualmente previste dalla legislazione come sopra illustrate. Si fa riferimento alla **condizione essenziale di compliance del contenuto dell'atto di conciliazione rispetto alle norme fiscali applicabili al contenzioso in essere**. Valga il banale esempio per il quale se la controversia verte sull'aliquota IVA da applicarsi al 22% anziché al 10%, Contribuente ed Agenzia delle Entrate non possono evidentemente accordarsi per un'aliquota del 15% (aliquota attualmente non prevista dalla normativa IVA). Al contrario la formalizzazione di un accordo conciliativo in materia di accertamento analitico-induttivo per la stima, ad esempio, dei maggiori ricavi (e redditi) di un ristorante, calcolati su presunzioni di quantitativi per prodotto utilizzato a porzione, risulterà certamente più agevole.

In definitiva, la ricerca di una soluzione conciliativa giuridicamente legittima che sia accettata dalle Parti ed avallata dal Giudice, se non, in taluni casi, proposta dal Giudice stesso, costituisce probabilmente l'aspetto professionale più stimolante dell'istituto della Conciliazione Giudiziale.



Il nuovo onere della prova, in bilico tra “lacune normative”, spunti giurisprudenziali e prospettive future

Francesco Cataldi e Francesco Paolo Fabbri

UNGDCEC

Il nuovo onere della prova, in bilico tra “lacune normative”, spunti giurisprudenziali e prospettive future

A seguito dell'entrata in vigore della Legge 130/2022, di riforma della giustizia tributaria, ha subito preso le mosse un dibattito non marginale sulla portata della disposizione sul “nuovo onere della prova”, di cui all'art. 7, comma 5-bis del D.Lgs 546/1992. Norma che non pare aver soddisfatto gli operatori, in particolare in termini di chiarezza interpretativa, e su cui anche la giurisprudenza ha avuto tosto modo di esprimersi, rispetto alla quale si può inoltre considerare che ogni perplessità potrà essere dipanata, in un prossimo futuro, ad esito di un intervento eventualmente in grado di rinnovare ulteriormente il sistema fiscale.

Risulta ormai oltremodo nota la previsione dell'art. 7, comma 5-bis del D.Lgs 546/1992, in tema di ripartizione dell'onere della prova: ciò in quanto, dopo che la norma è stata introdotta nell'ordinamento grazie all'art. 6 della Legge 130/2022, la stessa ha già formato oggetto di diversi contributi, da parte sia della stampa specializzata che della dottrina¹. Anche se, preme rilevarlo, uno degli aspetti più dibattuti su simile disposizione è quello relativo alla sua “portata”, con un netto contrasto tra chi ritiene, da un lato (anche in giurisprudenza, *infra*), che non si tratti sostanzialmente di una novità di particolare rilievo nel panorama processuale tributario – rappresentando quindi di fatto un formal-

¹ Si vedano, tra gli altri, M. Ligrani, P. Saggese, “L'onere della prova nel processo tributario, a seguito della Legge 31 agosto 2022 n.130”, *Documento di ricerca CNDCEC – FNC*, 14/12/2022; D. Deotto, L. Lovecchio, “L'Amministrazione prova in giudizio i rilievi contenuti nell'atto impugnato”, *il fisco*, 39/2022, pag. 3713; C. Caumont Caimi, N. Pardini, “Nuova disciplina dell'onere della prova: la riscoperta del passato per un futuro più giusto”, *Corriere Tributario*, 1/2023, pag. 67; G. Moschetti, “Il comma 5-bis dell'art. 7 D.Lgs n. 546/1992: un quadro istruttorio per ora solo abbozzato, tra riaffermato principio dispositivo e diritto pretorio acquisitivo”, *Rivista di Diritto Tributario*, 28/01/2023; F. Dami, “Riforma del processo tributario: perché svilirne i contenuti è un errore”, *Ipsa Quotidiano*, 21/01/2023.



smo – e coloro che, d'altra parte, affermano la portata irrimediabilmente innovativa del citato comma 5-bis neo-introdotta.

Ed in proposito, nonostante si ritenga che, tra le due “visioni” testé menzionate, la seconda sia da accogliere con pochi (se non inesistenti) dubbi di sorta, va parimenti notato come la previsione normativa in questione non brilli effettivamente per chiarezza, segnatamente sui *limiti* a ciò che può, o meno, formare oggetto di prova rispetto alla pretesa fiscale nei confronti del contribuente; risultando per questo l'intervento di cui trattasi forse più un'occasione persa, piuttosto che un'opportunità adeguatamente colta per il progresso del sistema processuale tributario.

Quanto appena riportato pare particolarmente evidente a partire dall'esame delle pronunce che hanno esaminato il tema già dal mese successivo all'entrata in vigore della riforma della giustizia tributaria, con il primo arresto giunto, sebbene solo incidentalmente, proprio dalla Suprema Corte con l'**ordinanza n. 31878 del 27/10/2022**, che ha trattato le novità in tema di onere della prova seppur in maniera a dir poco frettolosa, destando (più di) qualche perplessità sull'ambito di riferimento. Gli Ermellini, difatti, nell'attribuire alle parti in causa la principale incombenza a livello processuale – ossia quella di fornire la dimostrazione di quanto dalle stesse asserito a supporto della propria tesi in giudizio – si sono risolti nell'affermazione per cui la richiamata modifica all'art. 7 del D.Lgs 546/1992, recata mediante introduzione del comma 5-bis, non costituirebbe una variazione rispetto al precedente precetto normativo in materia di prova che deve essere fornita in termini processuali. Ciò, in particolare, con l'affermazione della Cassazione per cui la nuova prescrizione legislativa “*non stabilisce un onere probatorio diverso o più gravoso rispetto ai principi già vigenti in materia, ma è coerente con le ulteriori modifiche legislative in tema di prova, che assegnano all'istruttoria dibattimentale un ruolo centrale*”.

Sostanzialmente in linea con detta pronuncia risulta poi la successiva della **Corte di Giustizia Tributaria di II grado dell'Emilia-Romagna n. 90/8/23 del 12/01/2023**, che ha affermato la “*portata non innovativa ma di più pregnante valenza interpretativa*” del nuovo comma 5-bis – pur pronunciandosi poi di fatto favorevolmente alla parte privata che, nella fattispecie esaminata, lamentava il mancato assolvimento dell'onere probatorio da parte dell'autorità fiscale.

Diversamente, la sentenza della **Corte di Giustizia Tributaria di I grado di Reggio Emilia n. 293/1/22 del 30/12/2022**², nell'affrontare la questione sulla decorrenza della riforma in ambito di onere della prova si è espressa nel senso che “*la novella ha natura processuale*”³, attestandosi dunque sulla rilevanza riformatrice del testo legislativo post Legge 130/2022. Argomentazione peraltro già condivisa da:

Corte di Giustizia Tributaria di I grado di Siracusa n. 3856/5/22 del 23/11/2022, secondo cui vi è “*una nuova regola autonoma sorta per dirimere le questioni in or-*

² Così come la precedente n. 281/2022 della stessa Corte.

³ Analogamente a quanto riportato da **Corte di Giustizia Tributaria di I grado di Enna n. 1509/1/22 del 27/12/2022**.



dine al riparto dell'onere della prova” in ambito tributario, e sebbene in maniera più velata, da Corte di Giustizia Tributaria di II grado di Bari n. 3633/4/22 del 29/12/2022, la quale ha accolto le ragioni della parte privata “in considerazione del novellato art.7 comma 5 bis del Dlgs n 546/92 della Legge n 130/22”.

Ora, a prescindere dalla querelle giurisprudenziale di cui sopra⁴ – e al netto di ulteriori analisi squisitamente “storiche”, sempre in materia di onere probatorio a livello di giurisdizione tributaria – si può in ogni caso rilevare l'evidente erroneità di quanto stabilito, per primi, dai giudici di Piazza Cavour a seguito della riforma del processo tributario. E questo, si noti, sia in termini generali che sullo specifico punto oggetto dell'ordinanza n. 31878/2022, nella quale si è ritenuto che il “complesso quadro indiziario fornito dall'ufficio”, in merito al contestato coinvolgimento del contribuente nella frode fiscale, non sia stato adeguatamente controbilanciato dalla prova della buona fede di quest'ultimo. Contribuente che, difatti, a parere della Cassazione doveva dare prova del fatto che “nella specifica situazione accertata nella fase delle indagini, i comportamenti posti in essere integrassero l'ordinaria diligenza richiesta ad un operatore commerciale accorto”.

Corre quindi l'obbligo – come accade ordinariamente – di prendere le mosse dalla disposizione del richiamato art. 7, comma 5-bis del D.Lgs 546/1992, al fine di comprendere se lo stesso sia stato correttamente interpretato in primis da parte della Suprema Corte; circostanza a partire dalla quale si potrà poi desumere se esso rappresenti o meno, effettivamente, una novità a livello legislativo e/o, di conseguenza, un precetto in grado di limitare l'attività accertativa da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Si ricorda dunque in questa sede come il comma 5-bis in esame disponga che “L'amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato. Il giudice fonda la decisione sugli elementi di prova che emergono nel giudizio e annulla l'atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l'irrogazione delle sanzioni. Spetta comunque al contribuente fornire le ragioni della richiesta di rimborso, quando non sia conseguente al pagamento di somme oggetto di accertamenti impugnati”. Si può quindi notare che la disposizione stabilisce non solamente che sia l'autorità fiscale a dover fornire prova circa la correttezza delle contestazioni mosse alla parte privata – cosa che rende l'Amministrazione, come noto, il c.d. “attore in senso sostanziale” nelle liti fiscali (diverse da quelle di rimborso) – bensì anche che tale prova debba configurarsi come “circostanziata e puntuale”. Quindi non meramente indicativa.

Ebbene, proprio dalla cogenza di simile caratterizzazione della prova emerge con forza l'erroneità (non solamente) del pronunciamento di legittimità inizialmente richiamato, che risulta incentrato unicamente su un quadro indi-

⁴ Comunque fortemente orientata a favore di un disposto normativo concretamente riformatore.



ziario sfavorevole al contribuente: ciò che si ritiene invece corretto è il principio per cui la statuizione del comma 5-bis richiederebbe oggi, a differenza di quanto avveniva in precedenza, una prova da parte dall'ente impositore che deve per forza di cose superare il mero indizio. Indizio che, peraltro, è noto agli operatori che spesso non venga neanche adeguatamente valutata da parte dell'organo giudicante – il quale di fatto lo “prende per vero”, senza porsi ulteriori questioni in merito.

Con questo, si badi, non si intende mettere in dubbio l'applicabilità, anche nel rito tributario, delle ordinarie norme processuali civilistiche (in particolare l'art. 2697 del c.c.), che includono tra i mezzi di prova finanche le *presunzioni*, sostenendo invece che occorre senz'altro rispettare la tipicità della giurisdizione fiscale, così bene espressa dal secondo comma dell'art. 1 del D.Lgs 546/1992⁵. Si ritiene quindi che la riforma del contenzioso abbia in un certo senso “alzato l'asticella”, richiedendo alla parte pubblica un maggior rigore proprio in tema di onere della prova, laddove non pare (oggi) potersi automaticamente escludere che sia ammessa anche la prova presuntiva, ma che essa non si possa limitare solamente ad un elemento indiziario. E questo, nello specifico, al fine di impedire il proliferare di orientamenti giurisprudenziali senz'altro censurabili che, proprio a partire da presunzioni, talvolta anche solamente giurisprudenziali, impongono al contribuente di fornire vere e proprie *prove diaboliche*, con la necessità per quest'ultimo di attestare avvenimenti che non hanno mai avuto luogo (i c.d. “fatti negativi”). Ciò è quanto si è visto avvenire, tra gli altri casi, con la presunzione di distribuzione dei maggiori redditi accertati in capo alle società a ristretta base partecipativa, fattispecie in cui – a prescindere da quanto erroneamente affermato in merito all'ipotetico utile (civilistico) derivante da una ripresa di costi (solo fiscalmente) indeducibili – per vincere detto automatismo accertativo il socio dovrebbe essere in grado di dimostrare di non avere ricevuto un dividendo che l'ente impositore ha meramente presunto. Prova, per l'appunto, tecnicamente impossibile da fornire, come peraltro correttamente rilevato da taluni giudici di merito⁶.

In definitiva, e come anche inizialmente riportato, per quanto il nuovo comma 5-bis possa effettivamente far propendere per una rilevanza accentuata dei “doveri probatori” in capo alle parti, di fatto tale non esclude, per l'appunto in maniera esplicita, il ricorso a mezzi di prova, segnatamente presuntivi, i quali hanno comunque analoga valenza processuale. Ecco quindi che, anche considerata la rilevanza in materia tributaria del principio di *riserva di legge* – oltre il quale è noto come il soggetto che si trova ad applicare le varie norme di riferimento⁷ non possa spingersi – acquisisce rilevanza fondamentale la previsione contenuta nel recente **disegno di legge delega in materia fiscale**. Si può infatti

5 Secondo il quale “*I giudici tributari applicano le norme del presente decreto e, per quanto da esse non disposto e con esse compatibili, le norme del codice di procedura civile*”.

6 Si veda l'allora CTR Emilia-Romagna n. 479 del 11/04/2022.

7 Si tratti di funzionario amministrativo, prima, o dello stesso giudice, in un secondo momento.



notare come all'art. 4 del documento ufficiale che è stato recentemente diffuso, sulla "*Revisione dello statuto dei diritti del contribuente*", la lettera a) del primo comma indichi, tra i principi e criteri direttivi specifici per l'intervento sulla Legge 212/2000, la necessità di rafforzare l'obbligo di motivazione degli atti impositivi, anche mediante l'indicazione delle prove su cui si fonda la pretesa. Ebbene, proprio in simile indirizzo pare (sperabilmente) di potersi cogliere l'attenzione del legislatore rispetto alla questione richiamata in precedenza: questo perché, evidentemente, è solo la legge a poter chiarire definitivamente se, anche a livello fiscale, gli interessi delle parti (*lato sensu*) in causa possono essere tali da giustificare anche il ricorso strumenti accertativi che rendono meno evidente la veridicità della pretesa.

Solamente ad esito di una precisa disposizione in tale senso, in sede di ulteriore riforma, gli operatori potranno far legittimamente valere le proprie aspirazioni ad una condotta amministrativa che, già in fase procedimentale, si attesti su un carattere di più accentuata pregnanza rispetto a quanto sino ad ora è accaduto. In mancanza, pare il caso di dirlo, ci si potrà solamente accontentare di rilevare che (anche) la giustizia tributaria "*E pur si muove*".

UNGDCEC



Quale il limite della diligenza del contribuente/operatore economico nei confronti delle controparti negoziali? Il caso delle dichiarazioni d'intento

Emanuele Artuso – Commissione Accertamento E Riscossione – Presidente Ugdcec Padova

Stefania Serina – Presidente Commissione Accertamento E Riscossione – Vicepresidente Ugdcec Milano

UNGDCEC

Secondo consolidati criteri ermeneutici, nel perfezionare le proprie operazioni commerciali il contribuente deve osservare un grado di “diligenza tecnica/professionale”, il cui confine però – tanto per gli Uffici finanziari, quanto per la giurisprudenza – è sempre più fluido.

Nella pratica professionale, uno dei casi maggiormente “spinosi” riguarda le dichiarazioni d'intento; pertanto, la (seppur succinta) analisi di questa fattispecie può fornire utili chiavi di lettura.

L'auspicio di chi scrive è dunque di duplice natura: sotto il versante legislativo, in una prospettiva “de iure condendo”, che si preveda in maniera chiara e ragionevole quali siano in concreto gli obblighi di “verifica” verso la controparte negoziale; sotto il versante interpretativo, che si registri una presa di posizione ufficiale da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Premessa: quadro normativo ed interpretativo in materia di lettere d'intento

Come noto, la Legge Finanziaria 2005 (art. 1, co. 381) ha introdotto l'obbligo per i cedenti o prestatori, che emettono fattura senza applicazione dell'IVA nei confronti degli esportatori abituali, di comunicare in via telematica all'Agenzia delle Entrate, entro il giorno 16 del mese successivo, i dati contenuti nelle dichiarazioni d'intento ricevute. Ciò, al fine di osteggiare i fenomeni di frode nel comparto dell'IVA, consentendo all'Amministrazione finanziaria di spendere – pressoché in tempo reale – i propri compiti di verifica e di controllo sulle operazioni così realizzate.

Mediante la Circolare 26 settembre 2005, n. 41/E, l'Amministrazione finanziaria ha chiarito che le verifiche lecitamente esigibili a carico dei soggetti cedenti si sostanziavano in controlli meramente formali, attinenti alla conformità della lettera d'intenti al modello ministeriale ed alla completezza delle informazioni richieste. Ciò risultava coerente con il relativo sistema sanzionatorio, che prevedeva sanzioni in capo al fornitore unicamente nel caso in cui questo non avesse tempestivamente inviato la lettera d'intento ricevuta, ovvero l'avesse in-



viata con dati inesatti o mancanti. Non risulta che l'Amministrazione finanziaria, a livello centrale, abbia mai "ritrattato" il citato documento di prassi.

Va poi rimarcato che, nel corso del tempo, le regole procedurali sono state ulteriormente cambiate, sempre nella univoca direzione di potenziare il preventivo coinvolgimento dell'Amministrazione finanziaria, consentendole di conoscere "in tempo reale" gli esportatori abituali che richiedono l'emissione di fatture ex art. 8, co. 1, lett. c), d.P.R. n. 633/1972.

Il riferimento è, in specie, all'art. 20, d.lgs. n. 175/2014: esso, modificando l'art. 1, co. 1, lett. c), d.l. n. 746/1983, ha previsto che deve essere l'acquirente, non già il suo fornitore, a comunicare i dati delle dichiarazioni d'intento all'Agenzia delle Entrate, la quale a propria volta rilascia apposita ricevuta telematica.

Ne consegue che sul fornitore richiesto di emettere fatture in regime di non imponibilità grava solo il preventivo riscontro – mediante mezzi telematici presso il portale predisposto dall'Agenzia delle Entrate – dell'avvenuta presentazione della lettera d'intento da parte del cliente che chiede l'esenzione.

Parallelamente, il Legislatore è intervenuto anche sull'apparato sanzionatorio, disponendo all'art. 7, d.lgs. n. 471/1997, che (i) "la sanzione amministrativa dal cento al duecento per cento dell'imposta" a fronte dell'emissione di lettere d'intento "in mancanza dei presupposti richiesti dalla legge" gravi solo sull'emittente (cfr. co. 4), (ii) venendo sanzionato il cedente o prestatore "con la sanzione amministrativa da euro 250 ad euro 2.000" esclusivamente allorché effettuati cessioni "prima di aver ricevuto da parte del cessionario o committente la dichiarazione d'intento e riscontrato telematicamente l'avvenuta presentazione all'Agenzia delle entrate, prevista dall'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17".

La responsabilità di controllo in capo agli Uffici finanziari e la giurisprudenza

Insomma, l'evoluzione normativa riflette la volontà del Legislatore di responsabilizzare l'Amministrazione finanziaria, investendola in tempo reale delle informazioni rilevanti al fine di contrastare schemi fraudolenti; per l'effetto, venendo alleggerito l'operatore economico rispetto al ruolo di "controllore" (non giustificato dal punto di vista legislativo, né ragionevole, alla luce del limitato patrimonio informativo di cui può disporre). Come prima conferma di ciò, si consideri che, anche recentemente – dal 2020 – sono state introdotte notevoli semplificazioni, che riducono sempre più il perimetro della responsabilità del fornitore. Non solo: l'Amministrazione finanziaria non ha mai inteso disconoscere quanto precedentemente affermato, circa la natura meramente formale dei riscontri pretesi in capo ai fornitori destinatari delle lettere d'intento (cfr. ancora la c.m. n. 41/E).

Peraltro, a ben vedere, parte della giurisprudenza risulta già allineata a tale impostazione. Non solo quella della Suprema Corte, se solo si pone mente a quanto propugnato, ad esempio, da Cass. Civ., Sez. Trib., 15 maggio 2008, n.



12199 (1); Cass. Civ., Sez. Trib., 10 dicembre 2008, n. 28948, successivamente ripresa da Cass. Civ., Sez. Trib., 27 ottobre 2010, n. 21956, a propria volta citata dalla recente Cass. Civ., Sez. Trib., 13 dicembre 2018, n. 32257.

Ma anche, e soprattutto, quella della Corte di Giustizia. Infatti, in materia di valutazione della diligenza del contraente in ambito IVA, giova richiamare “in pillole” il principio giuridico della sentenza C-277/14 del 22 ottobre 2015: anomalie, irregolarità, inadempimenti, illeciti, ecc. riguardanti una delle due controparti negoziali non possono automaticamente riverberarsi negativamente sull'altra, comportando conseguenze negative in ambito IVA.

Entrando maggiormente nel dettaglio, il Giudice comunitario ha escluso che tutte le seguenti circostanze, ancorché congiuntamente considerate, possano costituire indizi sufficienti ad integrare in capo all'operatore economico la condizione soggettiva della consapevolezza (“*sapeva o avrebbe dovuto sapere...*”) in ordine alla irregolarità della propria controparte: a) la ditta fornitrice “*non era registrata ai fini dell'IVA*”; b) “*non effettuava dichiarazione fiscale*”; c) “*non pagava imposte*”; d) “*non disponeva di autorizzazione per la vendita*” dei prodotti di cui alle transazioni incriminate; e) “*lo stato fatiscente dell'immobile, indicato come sede sociale, renderebbe impossibile qualsiasi attività economica*”.

Dato il quadro che precede, non appare pienamente condivisibile l'atteggiamento assunto da taluni Uffici territoriali dell'Amministrazione finanziaria, che – pur in difetto tanto di precetti normativi, quanto di proprie precedenti interpretazioni “centrali” – esigono che i fornitori di esportatori abituali pongano in essere particolari ed invasive verifiche sul proprio cliente, onde andare esenti da responsabilità nel caso di eventuali frodi perpetrate da quest'ultimo. Pertanto, sarebbe opportuno che la stessa Amministrazione finanziaria decidesse di enucleare quali, e quanto approfonditi, debbano essere i suddetti controlli. Ciò al fine di evitare un sistema nel quale la responsabilità del contribuente/fornitore si informi su criteri rapsodici, tanto più che i principi di affidamento – immanenti sia nell'ordinamento comunitario, sia in quello domestico – debbono indurre a valutare con tanta più indulgenza il comportamento del privato, quanto più l'Autorità pubblica è posta nella condizione di poter svolgere i controlli che le sono istituzionalmente deputati.

1 Secondo la quale: “*Così, per quanto riguarda la vendita in sospensione d'imposta ai sensi del D.P.R. n. 633 del 1972, art. 8 oggetto del presente giudizio, la società cedente, una volta riscontrata la conformità alle disposizioni di legge delle dichiarazioni di intento presentate dalle società acquirenti, null'altro è tenuta ad eseguire, rimanendo la responsabilità, anche penale, derivante da un'eventuale falsità di tali attestazioni totalmente a carico di chi emette detta dichiarazione, come peraltro è anche riconosciuto dalla stessa amministrazione finanziaria (cfr. R.M. n. 15/081 del 1995...)*”. Il Supremo Collegio ha precisato poi che, nel caso in esame, l'Amministrazione si era limitata “*a rilevare altri elementi che non potevano certo rientrare nella conoscibilità della società cedente, come il fatturato delle stesse o la mancata presentazione della dichiarazione I.V.A., l'affidamento del trasporto a vettori non qualificati e totali evasori d'imposta o, infine, l'eventuale diversa destinazione dei beni acquistati quando il trasporto delle merci era a totale carico e cura delle società cessionarie. Né, finalmente, il pagamento per contanti può costituire indice di elusione fiscale se accompagnato dalle formali registrazioni, fatturazioni e bolle di accompagnamento (...)*”, per concludere cristallinamente che “*Tutti questi elementi pertanto non sono idonei a suffragare la pretesa erariale, non potendo da tali elementi desumere delle presunzioni, non rivestendo le stesse i requisiti legalmente previsti*”.



Tale è sicuramente il caso delle lettere di intento, nel quale – come già detto – gli Uffici di fatto dispongono in tempo reale di tutti elementi conoscitivi rilevanti. Questo principio è chiaramente affermato – ad esempio – da Corte Giustizia, 14 giugno 2017, C- 26/16 ⁽²⁾.

Ebbene, in concreto si è osservato come l'Amministrazione finanziaria in numerose circostanze abbia giudicato insufficiente un assetto di controlli che poggiava sui seguenti elementi: analisi della visura ordinaria e storica della controparte; verifica della partita IVA nel sistema VIES; esame ultimi tre bilanci depositati; esame ultime tre dichiarazioni IVA. Infatti – secondo gli Uffici – il livello dei controlli dovrebbe spingersi sino all'esame "fisico" nei confronti della controparte, essendo stato in più occasioni asserita la necessità di ponderare la consistenza di mezzi, risorse umane, ecc. (ad esempio: la disponibilità di una sede, intesa come immobile all'uopo attrezzato, l'esistenza di utenze, quali quelle telefoniche fisse, e così via).

Sul punto, va tuttavia rimarcato come risulti ragionevole, proporzionato ed adeguato un pacchetto di controlli che si articoli sui seguenti tre elementi, ossia (i) fin dall'inizio dei rapporti commerciali con il cessionario/esportatore abituale, richiedere evidenze di vitalità presso il Registro delle Imprese; (ii) richiedere copia della dichiarazione IVA, per verificare l'effettiva esistenza del plafond utilizzabile; (iii) cedere i beni solo dopo l'acquisizione di tale documentazione e delle richieste dichiarazioni d'intento, delle quali sia stata accertata l'avvenuta trasmissione all'Erario (al riguardo, cfr. quanto chiaramente osservato da Comm. Trib. Reg. Lombardia, Sez. I, 24 dicembre 2020, n. 3175).

UNGDCEC

Osservazioni conclusive

In definitiva, si può riepilogare che:

- nel corso del tempo, il Legislatore ha spostato sempre più l'asse dei controlli sull'Amministrazione finanziaria, ora investita in tempo reale delle informazioni rilevanti al fine di contrastare assetti fraudolenti; per l'effetto, è stato alleggerito l'operatore economico dal ruolo di "controllore" che gli sarebbe del tutto improprio e che mal si attaglierebbe al limitato patrimonio informativo di cui può disporre; infatti, nell'ordinamento tributario non figurano (i) né disposizioni che impongono all'operatore un particolare compendio di controlli da effettuare, (ii) né disposizioni che concretamente offrono specifici strumenti atti a verificare quanto dichiarato dalle controparti negoziali;
- la stessa Amministrazione finanziaria ad oggi non ha mai mutato la propria impostazione risalente al 2005, che assegnava all'operatore controlli meramente formali;
- in ogni caso, la Corte di Giustizia –attenta al caso concreto – rifugge da

² "Oltre al comportamento del venditore, occorre anche tener conto di quello delle autorità (...) occorre ricordare che il principio di certezza del diritto osta a che uno Stato membro, che abbia accettato in un primo momento i documenti presentati dal venditore quali prove giustificative del diritto all'esenzione, possa poi obbligare tale venditore ad assolvere l'IVA relativa a tale cessione a causa di una frode (...) (v., per analogia, sentenza del 27 settembre 2007, Teleos e a., C409/04, EU:C:2007:548, punto 50)".



assetti meccanicistici come quelli che gli Uffici pretenderebbero far valere (ossia, l'automatico coinvolgimento nello schema fraudolento di tutti coloro che abbiano intrattenuto relazioni commerciali con un soggetto che ha operato in frode); infatti, la Corte di Giustizia ha escluso che l'assenza di adeguati mezzi materiali (quale la disponibilità di una sede) e dei prescritti requisiti formali (autorizzazioni e licenze), nonché il mancato assolvimento degli oneri fiscali (possesso di una posizione IVA e pagamento delle imposte), ancorché congiuntamente considerati, possano rappresentare indizi sufficienti ad integrare in capo all'operatore economico la condizione soggettiva della consapevolezza (*"sapeva o avrebbe dovuto sapere..."*) in ordine alla irregolarità della propria controparte.

In ultima istanza, al fine di evitare tanto gravosi oneri adempimentali quanto successivi contenziosi, si auspica che (i) il Legislatore possa intervenire in maniera il più possibile analitica, individuando quali siano i controlli in capo al contribuente per valutare la "genuinità" della propria controparte negoziale; (ii) la stessa Amministrazione finanziaria, a livello centrale, si esprima in maniera aggiornata sulla materia, individuando un ragionevole compendio di controlli, anche al fine di integrare i principi di certezza e di affidamento.

UNGDCEC



Sisma 1990 - la questione nuovamente alla corte costituzionale

dott. Concetto Modica

UNGDCEC

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 665 legge 23.12.2014 n. 190 e succ. mod. nella parte in cui limita il rimborso delle imposte ivi previste alla metà del dovuto per contrasto con gli artt. 3 co. 1, e 23 Cost.

Con questo dispositivo la On.le Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Siracusa, sez. I[^], in composizione monocratica, con Ordinanza n. 705/2022, depositata il 17/10/2022, rimette nuovamente gli atti alla Corte Costituzionale, dopo una prima pronuncia di inammissibilità¹⁻², in relazione all'annosa problematica del rimborso del 90% delle maggiori imposte versate in occasione del sisma 1990 che colpì le province di Catania, Ragusa e Siracusa, di cui all'art. 9, co. 17, L. 289/2002.

La rimessione, seppur singolare, vista l'evoluzione dei fatti che la compendiano, offre spunti di riflessione soprattutto alla luce di un panorama giurisprudenziale che, a 20 anni di distanza dall'introduzione della norma agevolativa del 2002 (ndr. 30 se si considerano anche gli anni decorrenti dall'evento calamitoso), vede l'alternanza di situazioni soggettive tra le più disparate ove:

taluni contribuenti hanno ottenuto il pieno rimborso; altri hanno ottenuto la falcidia al 50% del rimborso dovuto con conseguente declaratoria giudiziale di "cessata materia del contendere"; altri ancora, in sede di accertamento giudiziale del diritto al rimborso, hanno ottenuto pronunce di rigetto per mancata dimostrazione delle somme versate ovvero per mancata formazione del silenzio rifiuto stante la genericità dell'istanza presentata nell'arco temporale indicato dal legislatore (dal 2008 al 2010).

Il Caso

La vicenda muove dalla sentenza CGT di primo grado di Siracusa, n. 1869/I/2018,

1 Corte Costituzionale, sent. N. 197, depositata il 26/07/2022.

2 CGT di primo grado di Siracusa, sez. I[^], ordinanza n. 505/2020, depositata il 09/10/2020.



di riconoscimento del diritto del contribuente al rimborso del 90% delle maggiori somme versate dal contribuente nelle annualità 1990 – 1991 e 1992 a titolo di IRPEF ed ILOR, alla quale seguiva notifica di atto di messa in mora e diffida ad adempiere al fine di ottenere l'esecuzione del giudicato, seppur provvisorio. Nell'inerzia, si incardinava giudizio d'ottemperanza.

L'Agenzia delle Entrate convenuta si costituiva in giudizio rappresentando che, avendo, nelle more del procedimento, provveduto a liquidare e versare il 50% degli ammontari chiesti a rimborso, nei limiti di quanto disposto dall' art. 16-octies del DL 91/2017, convertito con modificazioni dalla legge 03/08/2017, n. 123, nessun ulteriore inadempimento poteva esserle ascritto atteso che, a prescindere dalla condivisibilità o meno della riduzione al 50% operata, non era revocabile in dubbio come la disposizione in parola fosse comunque applicabile e vincolante per gli Uffici.

Il contribuente insisteva nell'integrale soddisfacimento rappresentando l'inapplicabilità dell'art.16 octies, d.l. 91/2017, inerente la fase amministrativa e non anche l'accertamento giurisdizionale.

UNGDCEC

La prima rimessione

Ritendo dubitabile la costituzionalità dell'art. 1, comma 665, legge 23/12/2014 n. 190 e succ. mod. per contrasto con l'art. 3, co. 1, e con l'art. 23 Cost., anche alla luce del diritto vivente³, il Giudice per l'ottemperanza rimetteva gli atti alla Corte Costituzionale⁴.

La rilevanza

Poste le premesse: A) che l'art. 1, comma 665, L. 190/2014, nell'ammettere l'indebito *ex lege*, riconosceva la rimborsabilità d'Ufficio del 90% delle maggiori somme versate in occasione dell'evento calamitoso (*ndr.* 1990 – 1991 e 1992) sulla base dei dati in possesso dell'Agenzia delle Entrate (per i titolari di redditi di lavoro dipendente o assimilati) ovvero sulla base delle integrazioni fornite e/o richieste alle istanze di rimborso *illo tempore* presentate, con la precisazione che, qualora l'ammontare di quest'ultime eccedesse l'ammontare stanziato, i rimborsi sarebbero stati eseguiti con una riduzione percentuale del 50% senza ulteriore rimborso all'esaurimento; B) che, con successivo intervento normativo⁵, il legislatore aveva confermato la limitazione del rimborso alla metà del dovuto e il diniego del residuo dovuto per l'esaurimento dello stanziamento già fissato dalla legge 190/2014⁶; C) che, con successivo intervento⁷, il legislatore, nel confermare ancora una volta la limitazione del rimborso al 50% e l'esclusione

3 Corte di Cassazione, con le sentenze n. 20641/2007, n. 9577/2012, n. 12083/2012, n. 23859/2012, e con le ordinanze n. 9577/2013, n. 22507/2012, n. 10242/2013, n. 22497/2013.

4 CGT di primo grado di Siracusa, Ordinanza 505 del 07/10/2020.

5 art. 16 octies, d.l. n. 91/2017, conv. legge 03/08/2017, n. 123.

6 € 30.000.000,00 per il 2015, € 30.000.000,00 per il 2016 e € 30.000.000,00 per il 2017.

7 art. 29, d.l. n.162/2019, conv. legge 28/02/2020 n. 8.



del residuo all'esaurimento delle risorse, elevava lo stanziamento⁸ senza alcuna ripartizione annuale, ascrivendolo interamente agli ordinari capitoli di spesa utilizzati per il rimborso delle imposte sui redditi e dei relativi interessi.

Ne deduceva, quindi, il Giudice adito che la mancata prescrizione di un termine, per l'Amministrazione Finanziaria, entro il quale procedere alla resocontazione delle istanze di rimborso, in vista della liquidazione oltre la metà oppure della ulteriore riduzione del dovuto sino alla sua vanificazione, determinava un assoggettamento dell'avente diritto ad uno stato di incertezza per un lasso di tempo non determinato, con ovvia violazione dell'art. 23 della Costituzione. Ed detta limitazione *sine die* del diritto al completo rimborso, nulla avrebbe potuto il commissario *ad acta* il cui intervento sarebbe entrato in conflitto con la norma oggetto di censura.

La non manifesta infondatezza.

L'art. 9, comma 17, L. 289/2002, nel testo originario, accordava a tutti i soggetti residenti nelle zone interessate dal sisma del 1990, la possibilità di sanare la propria posizione in materia di tributi e contributi dovuti per il triennio 1990, 1991 e 1992, mediante il versamento degli stessi diminuiti al 10%, senza nulla prevedere in relazione a quei soggetti che, non essendosi avvalsi delle disposizioni agevolative (o non avendole richieste), avevano provveduto a versare l'intero ammontare.

Il conflitto che si ingenerò con la confluenza di miriadi di ricorsi dinanzi le Commissioni Tributarie di Catania, Siracusa e Ragusa, tesi a denunciare la disparità di trattamento tra chi aveva avuto la possibilità di fruire dell'agevolazione pagando il 10% e chi aveva tempestivamente versato le imposte per intero, condusse la Corte di Cassazione⁹, in un'opera esegetica non indifferente, a dedurre che, in una lettura costituzionalmente orientata, la norma doveva intendersi interpretata nel senso che il beneficio accordato dalla legge spettasse a tutti e si attuava concretamente secondo due simmetriche possibilità di definizione: "*in favore di chi non aveva ancora pagato, mediante il pagamento solo del 10% del dovuto da effettuarsi entro il 16/03/2003; in favore di chi aveva già pagato, attraverso il rimborso del 90% di quanto versato al medesimo titolo...(cit)*".

L'omesso incidente costituzionale evitato dalla Corte di Cassazione, secondo la CGT rimettente, avrebbe aperto il fianco sia agli Uffici: "*i quali rifiutarono di procedere all'esecuzione dei rimborsi costantemente adducendosi (in spregio dell'art. 97 Cost.) la non vincolatività degli arresti invocati oltre il caso deciso*", sia, successivamente, al Legislatore il quale, dapprima con l'emanazione del comma 665, art. 1, legge 190/2014 per lo stanziamento di € 90.000.000,00 nel triennio 2015/2017, senza alcuna verifica preventiva e quindi a prescindere dalla sua sufficienza; poi con l'art. 16 octies, DL 91 cit. per il soddisfacimento della metà del rimborso, aveva limitato la tutela del contribuente, e indirettamente avallato la strenua resistenza dell'Amministrazione Finanziaria.

8 Da € 90.000.000,00 a € 160.000.000,00.

9 Cass. 20641/2007



Esemplificative di quanto sopra esposto, nell'ordinanza di rimessione, sono le deduzioni: *"Invero, i contribuenti che hanno fruito delle sospensioni, hanno conseguito un doppio vantaggio: conservando la disponibilità delle somme dovute per le imposte per oltre un decennio e adempiendo poi nella misura - scandalosamente modesta - del 10%: addirittura rateizzabile"*.

Per i contribuenti che hanno assolto le imposte (perché assoggettati alla ritenuta alla fonte o per non essersi avvalsi delle sospensioni), il rimborso è stato seccamente circoscritto alla metà del 90% ed è stata resa incerta la corresponsione dell'altra metà.

I medesimi contribuenti hanno inoltre subito - per la metà loro riconosciuta - il pregiudizio collegato agli interessi, poiché le istanze di rimborso sono state presentate dopo la succitata Cass. 26041/2007;

La sentenza della Corte Costituzionale.

L'incoato giudizio della questione costituzionale, tuttavia, conduceva il Giudice delle Leggi ad una sentenza di inammissibilità per aver, la Commissione Tributaria rimettente, ommesso di verificare la capienza dei fondi stanziati, il cui onere incombe sull'Amministrazione Finanziaria e la cui valutazione trova naturale attuazione proprio nel giudizio di ottemperanza, così incorrendo nella carente illustrazione delle *"ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale"*¹⁰.

L'ordinanza istruttoria e la nuova rimessione.

A questo punto verrebbe da pensare che tutto si sia concluso e che la rimessione operata dal giudice dell'ottemperanza altro non sia che una delle tante rimissioni sollevate in materia e dichiarate inammissibili.

Sennonché, riassunto il giudizio di esecuzione, con ordinanza istruttoria del 19/09/2022, il Decidente chiedeva all'Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale di Siracusa – volersi effettuare completa ricognizione dei rimborsi complessivamente richiesti con riferimento alla (in)capienza dei fondi stanziati donde poterne desumere la legittimità della riduzione operata sulle somme spettanti a rimborso.

L'Ufficio, in esito alla suddetta ordinanza, rappresentava come la ricognizione richiesta fosse già stata effettuata da parte del Ministero dell'economia e delle Finanze¹¹ e che nella detta ricognizione era chiarito che i rimborsi complessivamente richiesti ammontavano ad € 320 milioni (*ndr.* Non un euro più, non un euro meno).

Ragion per cui, concludeva l'Ufficio costituito, le somme stanziare disponibili al 31/12/2019 avrebbero potuto assicurare il solo soddisfacimento del 50% delle somme dovute (*ipse dixit*).

¹⁰ Corte Cost. sentenza n. 160 del 2019 e ordinanza n. 156 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2018

¹¹ nota prot. n. 7042 del 23/02/2021 del Dipartimento delle Finanze - Direzione Agenzie ed Enti della fiscalità - Ufficio VI - del Ministero dell'Economia e delle Finanze



Ed ecco la singolarità del caso.

Effettuata la verifica preventiva così come richiesta dalla Corte Costituzionale; essendo provata l'incapienza dei fondi stanziati *ab origine* e la falcidia del diritto al rimborso dei contribuenti; la Corte di Giustizia Tributaria, con l'ordinanza in commento, rimetteva nuovamente gli atti al Giudice delle Leggi "negli stessi medesimi termini già rappresentati con la prima ordinanza".

Riflessioni ed aspetti critici.

Il tema affrontato dalla Corte Tributaria di Siracusa è solo uno dei molteplici tasselli che alimentano, ad oggi, uno dei contenziosi più vasti e più lunghi della storia del nostro paese.

E' difficile comprendere il motivo del braccio di ferro incardinato con il giudice delle leggi: se la necessità di eliminare dal mondo giuridico una disposizione ostativa alla corretta applicazione dell'istituto conclusivo del processo per eccellenza – il giudizio d'ottemperanza – così da consentire il pieno esercizio del potere giudiziario¹²; ovvero se la necessità di garantire la concreta applicazione del diritto alla difesa e la certezza del diritto¹³ ovvero, ancora, la necessità di risoluzione generalizzata del conflitto scatenatosi con l'introduzione della citata L. 289/2002, stante la non vincolatività delle pronunce della Corte di Cassazione oltre il caso deciso.

Tuttavia, a corollario delle ultime pronunce della Suprema Corte a mezzo delle quali le quali ebbe modo di chiarire che l'incapienza dei fondi non giustificerebbe la falcidia del diritto al rimborso stante l'esistenza di una disposizione tale da consentire l'esecuzione dei pagamenti in conto sospeso¹⁴, con anticipazione da parte del tesoriere, si ritiene che vi siano altri i motivi che alimentino il costante contenzioso.

Sussiste, in altre parole, un radicato orientamento di merito teso a negare *in nuce* il diritto al rimborso, vuoi perché le istanze *illo tempore* presentate erano prive della documentazione attestante l'ammontare delle imposte versate e per le quali se ne chiedeva il rimborso – con conseguente inammissibilità del ricorso proposto¹⁵ per mancata formazione del silenzio rifiuto¹⁶ - oppure vuoi perché, in sede di accertamento giudiziale del citato diritto al rimborso, parte contribuente non aveva dato dimostrazione delle somme versate e/o trattenute¹⁷.

Orbene, in un contesto storico connotato da una incredibile inefficienza legisla-

¹² Nell'ordinanza di rimessione si pone l'accento sull'ingiustificata travalicazione dei limiti tra potere legislativo e potere giudiziario.

¹³ Nella medesima ordinanza si fa riferimento all'assenza di una norma che preveda *lactio interrogatoria* nei confronti dell'A.F. nonché all'assenza di una previsione che obblighi alla resocontazione della capienza dei fondi – notizie altrimenti inaccessibili al comune contribuente.

¹⁴ Cass. sent. n. 17929 del 1° giugno 2022, negli stessi termini Cass. Sent. 16290/2022

¹⁵ CTP Siracusa, sez. 4^, sent. N. 2745/04/2019

¹⁶ Cass. Sent. 21400/2012

¹⁷ CGT di primo grado di Siracusa, sez. 4^, sent. 757/2023.



tiva, ove i contribuenti che tutto versarono in quell'occasione, appresero di poter richiedere il rimborso solo 18 anni dopo¹⁸, non era forse ragionevole ritenere che il contribuente medesimo potesse adempiere al proprio onere probatorio con ogni mezzo a sua disposizione al fine di suffragare la fondatezza del diritto al rimborso?

È avulso proprio dai principi di ragionevolezza pretendere che il contribuente, ora come allora, sia nelle condizioni di reperire e fornire documentazione a 18 anni di distanza ovvero risalente ad un periodo ove i modelli 101 attestanti le ritenute subite (*ndr.* i cui dati erano conosciuti dagli Uffici Finanziari) erano redatti con macchina da scrivere su carta carbone ovvero ove i versamenti per le imposte venivano effettuati direttamente in contanti, presso gli istituti bancari, dietro rilascio – a titolo di ricevuta - di un bigliettino dattilo scritto.

Non è, forse, il veto frapposto dall'art. 6, comma 4, L. 212/2000¹⁹, anch'esso espressione dei medesimi principi costituzionali posti alla base dell'ordinanza di rimessione?

E, d'altra parte, è lo stesso art. 1, comma 665, L. 190/2014, che, nell'attribuire ruolo attivo agli uffici finanziari, espressamente supera il problema delle istanze generiche, prevedendo che: *“Per i contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente nonché titolari di redditi equiparati e assimilati a quelli di lavoro dipendente che hanno presentato la dichiarazione dei redditi modello 740 per le stesse annualità, l'importo oggetto di rimborso viene calcolato direttamente dall'Agenzia delle entrate in funzione delle ritenute subite a titolo di lavoro dipendente in essa indicate”*.

Allora, se così è, la denunciata questione di legittimità costituzionale sollevata dalla CGT di primo grado di Siracusa, sez. 1[^], cui v'è il plauso per l'azione e la pervicacia con cui è stata condotta, anche laddove accolta favorevolmente dalla Corte Costituzionale, rischia di rimanere inattuata stante (il già in itinere) dirottamento del contenzioso da parte degli Uffici non più nella fase terminale del processo (*ndr.* Nella fase di esecuzione), bensì nella fase introduttiva di questo con la negazione *ab origine* del diritto medesimo stante l'irreperibilità della documentazione.

Si ritorna al punto di partenza, in un ciclo senza fine.

UNGDCEC

¹⁸ Cass. 20641/2007.

¹⁹ Art. 6, comma 4, L. 212/2000: *Al contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente.*



I compiti dell'organo amministrativo: quale perimetro, alla luce delle recenti modifiche normative?

Renato Bogoni – Comitato Scientifico Fondazione Centro Studi Ungdcec

Emanuele Artuso – Presidente Ugdcec Padova

UNGDCEC

Cenni normativi. Il novero dei compiti degli amministratori delle società di capitali è stato fortemente inciso dalle recenti modifiche normative.

Da un lato, dal combinato disposto dell'art. 2086 Cod. Civ. e dell'art. 3 del Codice della Crisi dell'Impresa e dell'Insolvenza, si evincono i rigorosi comportamenti che gli amministratori debbono attuare in una ottica di prevenzione alla insorgenza della crisi d'impresa, in specie mediante l'implementazione e la coltivazione degli "adeguati assetti". Dall'altro, il Codice Civile innalza inequivocabilmente l'insieme dei compiti (assunti come composito corpus di diritti e doveri) quali funzionali al perseguimento dello scopo sociale.

Va poi rimarcato che, nel nostro ordinamento, in analogia a quanto previsto dalla legislazione degli altri paesi europei, al manifestarsi della crisi d'impresa insorge una significativa variazione degli obbiettivi e degli obblighi degli amministratori. In particolare, si registra uno "scarto" nelle finalità a cui deve ispirarsi l'attività degli organi sociali, nel senso che – secondo la teoria dello *shifting duty* – il focus diventa la tutela dei creditori sociali; *recte*, diviene la necessaria predisposizione di adeguati meccanismi da innestarsi in uno con il deterioramento dell'ordinario svolgimento dell'attività.

In definitiva, si può affermare che, con l'approssimarsi della crisi, si cristallizza un "rafforzamento" della diligenza imposta in capo all'organo amministrativo secondo l'art. 2392 Cod. Civ., stante la circostanza che la situazione di patologia reca la seguente criticità, ossia che, chi ricopre l'ufficio gestorio, possa implementare operazioni azzardate, ad alto coefficiente di rischio, pericolose per i creditori sociali. Utile, nell'affrontare questo profilo – raccordandolo alle novità introdotte dal d. lgs. n. 14/2019 – è il documento Assonime, Guida al CCII, 14 dicembre 2022, 24 e ss..

Fissato che, con la situazione di crisi, cambia il campo degli obblighi degli amministratori – curvandosi fortemente verso la tutela dei creditori – giova



evidenziare come sia lo stesso Codice Civile a recare un significativo articolato normativo.

A ben vedere, si può distinguere un novero di disposizioni che prevede ciò “ex ante” (quasi come una sorta di rimedio preventivo), da altre che lo impongono “ex post”. Più nel dettaglio: l’ordito normativo di cui agli artt. 2446, 2447, 2482bis e 2482ter, in uno con l’art. 2486, Cod. Civ., dispone – in estrema semplificazione – che, in caso di perdita del patrimonio, mutano gli obblighi dell’amministratore il quale deve gestire la società secondo criteri conservativi, se non si riesce a risolvere la causa di scioglimento. Ebbene, laddove venga successivamente accertato che la gestione non è stata improntata secondo i predetti criteri, ciò integra causa di responsabilità avverso l’amministratore stesso, che l’art. 2486, co. 3, primo periodo (siccome modificato dall’art. 378, co. 2, CCII) quantifica mediante una presunzione relativa, come segue: *“il danno risarcibile si presume pari alla differenza tra il patrimonio netto alla data in cui l’amministratore è cessato dalla carica o, in caso di apertura di una procedura concorsuale, alla data di apertura di tale procedura e il patrimonio netto determinato alla data in cui si è verificata una causa di scioglimento di cui all’articolo 2484, detratti i costi sostenuti e da sostenere, secondo un criterio di normalità, dopo il verificarsi della causa di scioglimento e fino al compimento della liquidazione”*. Insomma, il criterio dei “netti patrimoniali”.

Quanto alle disposizioni che intrudono nei doveri degli amministratori “ex post”, gli artt. 2476 e 2494 Cod. Civ. impongono l’obbligo di conservare l’integrità del patrimonio sociale; obbligo che, in linea di principio vige durante l’intera vita sociale, ma consente l’intervento dei creditori a sua tutela solo quando il patrimonio risulta insufficiente al soddisfacimento delle loro ragioni. Sempre a tutela del patrimonio disponibile per i creditori nel momento della crisi, nell’ambito penale va segnalato l’art. 217 Legge Fallimentare (oggi riproposto nell’art. 323 CCII) che, in punto di bancarotta semplice, prevede l’imputabilità per chi (i) ha compiuto operazioni di grave imprudenza per ritardare l’apertura della liquidazione giudiziale e (ii) ha aggravato il proprio dissesto, astenendosi dal richiedere la dichiarazione di apertura della propria liquidazione giudiziale o con altra grave colpa.

Ulteriori spunti, anche a fronte di alcuni approdi giurisprudenziali. Circo-scrivendo poi l’angolo visuale a quanto introdotto dal CCII, va sottolineato che:

- L’art. 4, co. 2, lett. c), tra i vari doveri generali, contempla quello del debitore di gestire il patrimonio o l’impresa nell’interesse prioritario dei creditori;
- L’art. 16, co. 4 (i) prevede che l’imprenditore ha il dovere di rappresentare la propria situazione anche ai creditori, al fine di non pregiudicarne ingiustamente gli interessi e (ii) ribadisce il suo obbligo di gestire il patrimonio e l’impresa “senza pregiudicare ingiustamente gli interessi dei creditori”;
- L’art. 21 prevede, *inter alia*, al co. 1, che, durante le trattative per la composizione negoziata l’imprenditore “in crisi” debba gestire l’impresa evitando un pregiudizio alla sostenibilità economico-finanziaria dell’attività, specificando, poi, che qualora nel corso della composizione risulti l’in-



solvenza, lo stesso debba gestire l'impresa "nel prevalente interesse dei creditori".

Insomma, il CCII, in maniera espressa e generale, non solo amplia lo *shifting duty*, ma anche lo qualifica sin da quando l'impresa entra in crisi. In altri termini, la tutela dell'interesse dei creditori – e qui si pone l'elemento di piena novità – viene introdotta fin dalla fase prodromica di crisi, per poi, in quella di insolvenza conclamata, farla assurgere a paradigma prioritario, in quanto l'attività va esercitata nell'interesse principale dei creditori.

Non bastasse. Le modifiche introdotte incidono su ulteriori profili, prevedendo espressamente l'obbligo per il debitore di adottare misure volte a superare la crisi. Trattasi di profili che erano già stati colti dalla giurisprudenza (quanto meno in termini di non imputabilità dei comportamenti tesi al tentativo di salvataggio dell'impresa), ma non ancora espressamente fissati nel diritto positivo, circostanza che ora avviene grazie agli artt. 2086 Cod. Civ., 3 e 4 CCII.

In tal senso, cfr. Tribunale di Firenze, 21 dicembre 2021, n. 3302, che svolge una analitica distinzione sulla causa di scioglimento e pone l'accento sulla palese irragionevolezza della scelta gestionale quale motivo di censura: "... *al di là del fatto che un sindacato nel merito delle scelte dell'imprenditore sarebbe possibile solo se l'impiego fosse stato manifestamente irragionevole (mentre pagare debiti scaduti non lo è), il punto dirimente è l'individuazione del momento, preciso, nel quale nessuna risorsa aggiuntiva avrebbe potuto essere ottenuta e nessuna diversa scelta di impiego delle risorse disponibili utilmente adottata*".

Di nodale importanza, poi, Cass., Sez. V pen., 5 gennaio 2022, n. 118, la quale – attingendo a propri precedenti approdi – si pronuncia in maniera estremamente argomentata ed analitica con riferimento alla bancarotta semplice, distinguendo le due fattispecie all'uopo in rilievo, ossia le operazioni di grave imprudenza per ritardare il fallimento *vs.* l'aggravamento del dissesto astenendosi dal chiedere il proprio fallimento. Trattasi di principi che, seppur plasmati sul comparto penale, si devono giudicare comunque immanenti: anche alla luce di ciò, e di questa prospettiva "garantista" della Cassazione penale, è dato evincere come, in uno sguardo orientato al futuro, possa risultare sempre più "incentivata" l'attività dell'imprenditore, anche in una condizione di crisi, beninteso se improntata comunque a criteri di ragionevolezza e non affetta da elementi patologici (*id est*, non palesemente spregiudicata, inficiata da dolo, ecc.).

L'importanza di tali pronunce ben si comprende dal fatto che esse si sono trovate a dirimere fattispecie anteriori al nuovo CCII e quindi, all'affermazione, espressa e ripetuta, dell'obbligo per l'imprenditore in crisi di assumere le misure idonee a farvi fonte.

Su questo quadro, tuttavia, si deve segnalare un elemento di problematicità, causato dalla ambigua formulazione letterale dell'art. 2486, Cod. Civ. (analoga "approssimazione normativa" viene riportata nell'art. 323, lett. d), che punisce per bancarotta semplice chi "*ha aggravato il proprio dissesto, astenendosi dal richiedere la dichiarazione di apertura della propria liquidazione giudiziale ...*". Infatti, come già anticipato, in caso di perdita del capitale viene introdotta una presun-



zione relativa che quantifica il danno – da risarcire ad opera dell'imprenditore del quale sia stata accertata la responsabilità – come differenza tra i patrimoni alla data, rispettivamente (i) dell'apertura della procedura "concorsuale" e (ii) in cui si è verificata la causa di scioglimento. Trattasi di una determinazione che in talune situazioni potrebbe contrastare con la prospettiva garantista di cui sopra, in quanto non cesella la responsabilità dell'amministratore alla fascia temporale in cui questi è rimasto "inerte", bensì l'estende *tout court* all'intero periodo di crisi. In una prospettiva di ragionevolezza e coerenza, sembrerebbe tuttavia più attagliato alla predetta linea ermeneutica ed al "new deal" legislativo eliminare da tale presunzione quell'arco temporale in cui l'imprenditore assume iniziative volte a superare la crisi.

Pertanto, nel caso in cui l'imprenditore rilevi, seppur in ritardo, la perdita del capitale, ovvero non adotti tempestivamente il comportamento conservativo imposto dalla normativa, dovrebbe essere esclusa l'operatività della presunzione ivi prevista a decorrere dal momento in cui lo stesso, poi, assuma un comportamento virtuoso, teso alla ristrutturazione dell'azienda (ad esempio, rivolgendosi ad advisor qualificati per individuare un percorso di risanamento dell'impresa, anche qualora lo stesso non si strutturi tramite l'immediata apertura di una procedura concorsuale).

UNGDCEC



I criteri di accesso al concordato minore per l'imprenditore cessato

Giulio Pennisi - Dottore Commercialista e Revisore Legale

UNGDCEC

La previgente legge 03/2012 in tema di **sovraindebitamento** consentiva a tutti i debitori non assoggettabili alle procedure concorsuali, ivi inclusi l'impresa agricola ed il consumatore in alternativa della specifica procedura ad esso riservata, l'utilizzo della procedura dell'**accordo del debitore** con la quale, vagliata l'ammissibilità da parte di un gestore nominato dall'organismo di composizione della crisi competente sul piano territoriale (ossia un professionista nominato direttamente dal Tribunale in caso di assenza di un OCC sul territorio), con la funzione di "attestare" la veridicità dei dati e la fattibilità del piano proposto dal debitore. La proposta, così depositata in Tribunale, era vagliata sul profilo della ammissibilità dal giudice e, in caso positivo, con precipuo decreto che ne decretava l'apertura, essa, prima della eventuale e definitiva omologa, doveva essere preliminarmente assoggettata al voto dei creditori. L'assetto normativo previgente, quindi, non impediva al **consumatore**, inteso come colui che aveva assunto obbligazioni di natura esclusivamente personale, di intraprendere l'ipotesi negoziale in sostituzione dello specifico "**piano del consumatore**". Anzi tale approccio, era l'unico di fatto consentito dalle numerose pronunce giurisprudenziali di merito, laddove il debitore civile agisse per debiti ancora insoddisfatti e relativi ad una pregressa attività di impresa o professionale non più svolta e cessata alla data della domanda di definizione. In tal caso, lo strumento dell'accordo del debitore ben si attagliava alla fattispecie in ragione della necessaria adesione del creditore che, all'atto della concessione della obbligazione, ne aveva valutato la sostenibilità su requisiti reddituali tipici dell'attività di impresa o professionale e non consumeristica. In altre parole, mentre il piano del consumatore era, come è tuttora, istituto tipico di colui che agisce esclusivamente per obbligazioni sottoscritte nell'ambito della propria sfera personale e che non siano derivate da attività commerciali o professionali, l'accordo diveniva l'unico strumento disponibile sia per l'imprenditore in continuità come pure per colui che, pur cessata l'attività, agiva per la domanda di ristrutturazione delle obbligazioni residue.



L'art. 74 del **codice della crisi e dell'insolvenza**, d. lgs. 14 gennaio 2019, n. 14, entrato in vigore lo scorso **15 luglio 2022**, consente al professionista, all'imprenditore minore – inteso come la persona fisica o ente collettivo i cui requisiti di bilancio non lo assoggettano alla nuova liquidazione giudiziale che ha sostituito la procedura fallimentare -, imprenditore agricolo, le start-up innovative e ogni altro debitore non assoggettabile a procedure liquidatorie previste per il caso di crisi o insolvenza, **escluso esplicitamente il consumatore**, di proporre ai creditori un **concordato minore** in continuità (diretta o indiretta) ovvero, in via residuale, una proposta liquidatoria che preveda l'apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori. Questa procedura richiama le disposizioni dell'analoga "*maggior*" nota come **concordato preventivo**: quello minore è una procedura tipicamente concorsuale, esperibile mediante l'esclusività degli **organismi di composizione della crisi** nonché dei **professionisti** incaricati dal debitore, volto al superamento della crisi da sovraindebitamento, consentendo al soggetto che vi accede di pervenire alla propria esdebitazione tramite l'omologa della proposta e il suo integrale adempimento **volto alla prosecuzione dell'attività d'impresa o professionale**. Pare evidente che la differenza principale tra i due istituti, quello previgente dell'accordo e l'attuale concordato, si coglie sul versante soggettivo, in quanto il nuovo, diversamente dal previgente della legge 3/2012, non può più essere proposto dal **consumatore**, essendo riservato al superamento delle situazioni di sovraindebitamento originate dall'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o agricola ovvero da attività professionale.

La platea dei soggetti legittimati all'utilizzo del concordato minore non include quindi il consumatore che, a differenza del passato, non ha più la possibilità di negoziare con il ceto creditorio le condizioni di un accordo. Né tantomeno paiono emergere dubbi sulla possibilità di applicare il concordato in favore dell'**imprenditore cessato** e ciò in ragione dell'esplicito divieto sancito dall'art. 33, **comma 4**, che ne impedisce l'utilizzo laddove il "**soggetto sia stato cancellato dal registro delle imprese al momento del deposito della domanda**" (fermo restando la possibilità di dichiararsi eventualmente l'apertura della procedura liquidatoria giudiziale in presenza del presupposto temporale annuale). Pertanto l'**imprenditore persona fisica** che ha cessato l'attività e non è più assoggettabile alla liquidazione giudiziale, in presenza degli stringenti requisiti dettati dal codice, potrà utilizzare, seppur con la difficoltà di inquadrare il fenomeno sul profilo della diligenza e della valutazione del comportamento assunto nel contrarre le obbligazioni, lo strumento del piano ovvero, più agevolmente, la liquidazione controllata.

Invero le prime pronunzie giurisprudenziali paiono andare in senso contrario. Con **decreto del 03 gennaio 2023, RG 79/2022**, il giudice delegato del **tribunale di Napoli Nord**, a fronte del ricorso presentato da una persona fisica che aveva richiesto, nelle more dell'introduzione del codice della crisi, l'omologazione di un accordo con i creditori ex l. 03/2012, attesa la debitoria mista fra obbligazioni personali ed altre residuali alla cessata attività imprenditoriale in precedenza svolta, ha dichiarato aperta la procedura di **concordato minore**, stante il divie-



to dettato dalla citata disposizione. La motivazione adottata dal giudice a sostegno della decisione poggia sulla assoggettabilità a tale procedura dei debitori di cui all'art. 2, primo comma, lett. c) in stato di sovraindebitamento, escluso il consumatore e perché l'istante è un *“debitore non assoggettabile alla liquidazione giudiziale ovvero a liquidazione coatta amministrativa”* nonché *“sebbene tale soggetto abbia dismesso la qualità di imprenditore, resta certamente “non assoggettabile alla liquidazione giudiziale” – se sopra soglia dopo un anno dalla cancellazione dal registro delle imprese, se sottosoglia fin da subito – in quest’ultimo caso, dunque, ben potendo accedere al concordato minore liquidatorio”*.

La medesima sorte è stata attribuita ad un debitore che, oltre alla qualifica di socio accomandatario in due distinte società in accomandita semplice, deteneva obbligazioni residuali alla cessata attività di impresa individuale. In tal caso il giudice della seconda sezione civile del **tribunale di Ancona**, con **decreto del 10 gennaio 2013**, ha ritenuto non applicabile il divieto imposto dall'art. 33, comma 4, intendendosi la norma *“riferita al solo imprenditore collettivo la cui cancellazione dal registro delle imprese determina la definitiva estinzione ex art. 2945 c.c.”*. Di contro, a parere del magistrato, l'imprenditore cessato che versi in sovraindebitamento per debiti di impresa e non di natura consumeristica, non può accedere al piano riservato al consumatore perché ciò determinerebbe una *“ingiustificata limitazione degli strumenti disponibili per la sua esdebitazione”* costringendolo di fatto all'utilizzo di quella residuale e liquidatoria di tutti i suoi beni che, si ricorda, può essere richiesta anche dal creditore.

Ebbene pare delinearci un quadro alquanto confuso: se da un lato il legislatore intendeva definire le vicende su basi **soggettive**, consentendo la disciplina del concordato di fatto ai soli imprenditori in continuità ed impendendo, con espressa norma su ricordata, all'impresa cessata di utilizzare una disciplina tipicamente concorsuale, i primi approcci giurisprudenziali vanno in senso diametralmente opposto, lasciando immutato l'approccio del passato. Secondo i primi decreti qui commentati, la scelta dello strumento non si effettua sullo *status* del soggetto richiedente, bensì sulla natura delle obbligazioni residue che, quando riferibili alla precedente attività di impresa svolta dalla persona fisica, obbligano il debitore all'uso della ben più gravosa procedura di concordato.

UNGDCEC



Il nuovo *Patent Box*: un'opportunità per le imprese che investono in attività di ricerca e sviluppo

Natalie Bissoli – Componente Comitato Scientifico Fondazione Centro Studi UNGDCEC

Elio Andrea Palmitessa – Componente Direttivo IUVA

UNGDCCEC

Premessa

La Circolare n. 5/E pubblicata dall'Agenzia delle Entrate lo scorso 24 febbraio rappresenta il corollario ad un percorso di *restyling* delle misure volte a favorire gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, già presenti nel nostro ordinamento nell'ambito del regime opzionale di tassazione agevolata introdotto dalla Legge n. 190/2014 (c.d. *Patent Box*, anche "Vecchio PB"). Le nuove disposizioni, come si legge nella Relazione Illustrativa all'art. 6 del decreto legge n. 146/2021 (recante misure di "Semplificazione della disciplina del *Patent Box*", anche "Nuovo PB"), hanno l'obiettivo di "agevolare i costi di ricerca e sviluppo con l'obiettivo di semplificare e rendere più celere la fruizione del beneficio da parte del contribuente", non più ancorato al reddito ascrivibile ai beni immateriali oggetto di investimenti ma bensì alla consistenza degli investimenti in attività finalizzate al potenziamento e alla creazione dei beni immateriali che generano valore, consentendo ai soggetti titolari di reddito d'impresa di liquidare autonomamente il beneficio in dichiarazione dei redditi e di rinviare il controllo dell'Amministrazione finanziaria ad una successiva verifica fiscale.

Il Nuovo PB rafforza l'approccio di collegamento previsto dal progetto BEPS dell'OCSE per ricondurre la potestà impositiva al luogo in cui si manifesta in concreto l'attività che genera la ricchezza (c.d. "*nexus approach*") - e quindi la diretta prossimità fra attività qualificanti e beneficio spettante - prevedendo che i soggetti interessati alla deduzione rivestano la qualifica di "investitori", ovvero "assumano il rischio" degli investimenti nelle attività rilevanti avvalendosi dei relativi risultati. Anche per tale ragione, il beneficio agevolativo può essere riconosciuto solo previo esercizio di un'opzione in dichiarazione dei redditi ed è valevole per cinque anni, non revocabile ma rinnovabile a scadenza.

La nuova disciplina si affianca all'altro meccanismo di agevolazione per attività di ricerca e sviluppo, previsto dalla Legge n. 160/2019 (anche "credito R&S"); tuttavia, l'interazione fra le due misure dovrà essere opportunamente coordi-



nata, come nel caso di crediti già usufruiti in esercizi precedenti in esecuzione di costi per attività di R&S che, nel Nuovo PB, concorrono al meccanismo di *recapture* previsto dal metodo di calcolo premiale.

Per dovere di completezza si segnala che l'Agenzia delle Entrate ha pubblicato i Provvedimenti nn. 48243/2022 e 52642/2023, contenenti disposizioni attuative del nuovo regime agevolativo.

Inquadramento generale

La novella legislativa prevede, per tutti i soggetti nell'esercizio di attività d'impresa (comprese, *inter alia*, le persone fisiche esercenti attività commerciale e le stabili organizzazioni sul territorio dello Stato di soggetti non residenti, nonché consorzi e reti di imprese), la possibilità di operare una variazione in diminuzione valevole ai fini IRES (o IRPEF) e IRAP (anche "maxi-deduzione") pari al 110% dei costi di ricerca e sviluppo qualificanti, individuati secondo i criteri di imputazione temporale sanciti dall'art. 109 del TUIR.

Più in particolare, la maxi-deduzione è concessa ai soggetti che, nell'ambito del meccanismo agevolativo, assumono la qualifica di "investitori" rispetto alle seguenti condizioni:

- sono titolari del diritto allo sfruttamento economico del bene immateriale, a titolo di proprietà o acquisito in licenza;
- esercitano le spese per attività di ricerca e sviluppo richiamate dalla legge;
- sopportano il rischio degli investimenti effettuati connessi allo svolgimento dell'attività (come chiarito dal Provvedimento, la nozione di "assunzione del rischio" deve essere declinata secondo i principi contenuti nelle Linee Guida OCSE in materia di prezzi di trasferimento);
- beneficiano dei risultati prodotti dagli investimenti sostenuti.

Di converso, la mera titolarità del bene senza che il soggetto resti inciso dei costi sostenuti o ne assuma rischi e benefici, non può comportare il riconoscimento della maxi-deduzione, come nel caso in cui il bene immateriale sviluppato internamente non venga in realtà impiegato nei processi aziendali.

Delineato il profilo soggettivo del Nuovo PB, se ne qualifica l'ambito oggettivo con la definizione delle spese e delle attività rilevanti. Sono eleggibili i costi "*per lo sviluppo, l'accrescimento, il mantenimento, la protezione e lo sfruttamento dei beni immateriali agevolabili*", sostenuti in relazione ai seguenti beni immateriali:

1. *software* protetto da *copyright*;
2. brevetti industriali;
3. disegni e modelli giuridicamente tutelati;
4. possibili combinazioni fra i beni elencati ai punti precedenti, se collegati fra loro da un vincolo di complementarità che subordina la realizzazione del prodotto ad un utilizzo congiunto degli stessi.

È chiaro che tali costi possono essere sostenuti sia direttamente che indirettamente dall'investitore, quindi anche tramite contratti di ricerca con università, enti di ricerca o altre società terze indipendenti, purché la direzione tecnica delle attività sia affidata al personale del committente e che il rischio (tecnico e finanziario) di insuccesso dell'investimento sia a carico di quest'ultimo.



Con riguardo alle spese agevolabili, la norma fa riferimento a:

- spese per il personale titolare di un rapporto di lavoro subordinato o autonomo direttamente impiegato nell'attività di ricerca e sviluppo;
- quote di ammortamento, nel limite dell'ammontare fiscalmente riconosciuto;
- quote capitali su canoni di locazione finanziaria e operativa;
- spese relative a beni mobili strumentali e immateriali utilizzati nell'attività di ricerca e sviluppo;
- spese per i servizi di consulenza connessi all'attività;
- spese per materiali e forniture impiegate nei laboratori, o in altre strutture, situati in Italia o in uno Stato membro dell'Unione Europea ovvero Paese aderente allo Spazio Economico Europeo con i quali l'Italia abbia stipulato un accordo che assicuri un effettivo scambio di informazioni o un adeguato scambio di informazioni;
- spese connesse al mantenimento, al rinnovo e alla protezione dei diritti sui beni immateriali agevolati o alla prevenzione della contraffazione.

Sono rilevanti, ai fini del Nuovo PB, le attività individuate dal Decreto MISE del 26 maggio 2020 in materia di credito d'imposta R&S (*ex* Legge n. 160/2019). Rientrano così nella misura agevolativa le spese in attività di:

5. ricerca industriale e sviluppo sperimentale (individuate secondo i principi e criteri elaborati dal Manuale di Frascati dell'OCSE),
6. innovazione tecnologica (Manuale di Oslo dell'OCSE);
7. design e ideazione estetica (secondo i concetti valevoli nell'ambito del Codice della Proprietà Intellettuale);
8. tutela legale dei diritti sui beni immateriali.

Per semplificare, ipotizzando che l'investitore abbia conseguito un reddito imponibile pari a 1.000 e sostenuto spese qualificate per 150, la maggiorazione del 110% consentirà di dedurre dal reddito un importo di 165 e conseguire un reddito imponibile al netto dell'agevolazione pari a 835, con un risparmio di imposta pari al 30,69% (nell'ipotesi di IRES e IRAP). Naturalmente, l'individuazione della quota di spesa agevolabile dovrà seguire criteri di ripartizione oggettivi e verificabili, senza ricorrere a criteri forfettari che non consentano di ripercorrere i metodi di determinazione della maxi-deduzione.

L'ordinaria metodologia di fruizione della misura agevolativa (prevista dal comma 3 dell'art. 6 del Decreto-legge n. 146/2021) è destinata soprattutto a contribuenti con intangibili più maturi, che però, in una certa maniera, sono anche i più penalizzati dal nuovo regime avendo già concluso la fase di sviluppo del bene (mentre nel Vecchio PB erano avvantaggiati dallo sfruttamento dell'intangibile). Sicché, per l'investitore che dovesse trovarsi ancora nella fase di creazione del bene, vi è la possibilità di avvalersi del c.d. "meccanismo premiale" di cui al comma 10-*bis* dell'art. 6, subordinato al rilascio di un titolo di "privativa industriale" (ovverosia, un diritto di tutela esclusiva sul bene).

In questo modo, si ha la possibilità di considerare nella base di calcolo della maxi-deduzione tutti i costi qualificanti sostenuti negli otto periodi d'imposta antecedenti a quello di ottenimento del titolo di privativa (quindi, annualità



precedenti a quella di adesione al Nuovo PB e indipendentemente dalla loro capitalizzazione a bilancio), pur con le difficoltà del caso legate al recupero della documentazione e al tracciamento delle spese attestanti il sostenimento delle stesse. Nell'ambito del "meccanismo premiale", le spese agevolabili sono le medesime previste da quello ordinario con l'aggiunta (naturalmente) degli oneri per il rilascio del titolo di privativa industriale, mentre le attività rilevanti comprendono, oltre a quelle di base già viste in precedenza, anche quelle di ricerca fondamentale e di ideazione e realizzazione del *software* protetto da *copyright*.

Nel caso di specie, particolare attenzione deve essere posta al momento di fruizione della maxi-deduzione, sebbene la novella legislativa faccia riferimento al "periodo d'imposta in cui l'immobilizzazione immateriale ottiene un titolo di privativa industriale" (in tal senso anche le Istruzioni al modello REDDITI SC 2023). La Circolare ha infatti precisato che la decorrenza della maxi-deduzione ricorre dal momento di effettivo utilizzo del bene immateriale, anche se questo dovesse avvenire in un periodo d'imposta successivo a quello di ottenimento della privativa (o di registrazione alla SIAE, nel caso di *software*).

Così, per esemplificare, supponendo che l'investitore ottenga il titolo di privativa industriale nel 2023 ma che il bene entri in funzione solo nel 2024, in presenza di spese di ricerca e sviluppo nel periodo 2012-2022 rileveranno, ai fini dell'agevolazione, i soli costi sostenuti entro l'ottavo periodo d'imposta precedente a quello di ottenimento del titolo, e quindi nel periodo 2015-2022. Conseguentemente, il contribuente maturerà il diritto alla maxi-deduzione nel 2024.

UNGDCEC

La documentazione idonea, gli adempimenti dichiarativi e il meccanismo della *penalty protection*

In linea di continuità con il Vecchio PB (come rivisto dall'art. 4 del Decreto-legge n. 34/2019), anche la nuova maxi-deduzione prevede un'esimente sanzionatoria ("*penalty protection*") qualora, in caso di rettifiche da parte dell'Amministrazione finanziaria che comportino il recupero a tassazione, in tutto o in parte, degli extra-costi dedotti, il contribuente disponga di un adeguato *set* documentale e ne abbia dato comunicazione nella dichiarazione dei redditi del periodo d'imposta di riferimento.

Nel dettaglio, il comma 6 dell'art. 6 del Decreto-legge n. 146/2021 offre la facoltà di predisporre "idonea documentazione" contenente le informazioni necessarie alla corretta determinazione e al calcolo dell'agevolazione in parola, al fine di ottenere la disapplicazione delle sanzioni amministrative per dichiarazione infedele (*ex art. 1, comma 2 del Decreto Legislativo n. 471/1997*) in caso di rettifica della maggiorazione determinata da cui derivi una maggiore imposta o una differenza del credito. Così come per il precedente regime e in continuità con l'approccio di *compliance fiscale* già noto ai contribuenti italiani con attività internazionale (si pensi, infatti, al regime premiale degli oneri documentali in materia di prezzi di trasferimento infragruppo), la predisposizione della documentazione idonea non costituisce un obbligo bensì una facoltà, allo scopo di godere della *penalty protection*. Il *set* documentale dovrà quindi essere:

- redatto in italiano, con la possibilità di presentare in lingua inglese eventuali



informazioni o dati riferiti ad operazioni con controparti estere;

- firmato dal legale rappresentante del contribuente, o da un suo delegato, mediante firma elettronica con marca temporale da apporre entro il termine ordinario di presentazione della dichiarazione dei redditi, oppure entro i 90 giorni successivi in caso di dichiarazione tardiva o integrativa/sostitutiva (è sempre possibile il ricorso all'istituto della "remissio in bonis", ex art. 2, comma 1, del Decreto-legge n. 16/2012).

In base al punto 7 del Provvedimento attuativo (n. 48243/2022), la documentazione deve essere articolata in due sezioni:

- Sezione A, tesa a inquadrare e fornire dettagli circa il contesto organizzativo, funzionale e di rischio del contribuente, in particolare con riferimento alla tipologia e alle modalità di svolgimento delle attività rilevanti;
- Sezione B, volta a ricostruire il processo di quantificazione dell'agevolazione in tutte le sue componenti di calcolo, così da fornire riscontro circa l'esistenza in capo all'investitore di un collegamento diretto tra le spese agevolabili e il bene immateriale.

Il contribuente dovrà quindi dare comunicazione del possesso della documentazione idonea nella dichiarazione relativa al periodo di imposta per il quale beneficia della maggiorazione (rigo OP21 nel modello REDDITI SC 2023, rigo RS147 nel modello REDDITI PF 2023). L'assenza di documentazione non precluderebbe l'accesso al Nuovo PB; tuttavia, tale circostanza vanificherebbe la premialità dell'esimente sanzionatoria in caso di eventuale recupero da parte degli organi addetti al controllo.

Da segnalare, infine, l'apertura concessa con (esclusivo) riferimento al primo periodo d'imposta di applicazione del Nuovo PB (2021 nel caso di periodo di imposta coincidente con l'anno solare), al fine di sopperire, almeno in parte, ai tardivi chiarimenti pervenuti da parte dell'Agenzia delle Entrate circa la rinnovata disciplina. Difatti, a seguito delle modifiche introdotte dal Provvedimento n. 52642/2023, è stata concessa la possibilità di apporre la firma elettronica con marca temporale sulla documentazione idonea entro sei mesi dalla data di avvenuta presentazione della dichiarazione dei redditi. Si precisa, in aggiunta, che a tale scopo risulta valida anche la data di presentazione della dichiarazione tardiva o integrativa/sostitutiva, concedendo un'ulteriore finestra temporale a quei contribuenti che *in extremis* intendano optare per il regime degli oneri documentali fin dal primo periodo d'imposta di entrata in vigore del Nuovo PB (il 2021 per i soggetti con esercizio solare).

L'interazione fra il Nuovo PB e il credito R&S (L. 160/2019)

Come già anticipato in premessa, il *restyling* del regime Patent Box ha avvicinato ulteriormente l'agevolazione al più maturo istituto del credito R&S. Tale circostanza è stata avvalorata anche dalla Legge n. 234/2021 (Legge di Bilancio 2022), che ha eliminato il divieto di cumulo fra le due misure, tuttavia non senza complicazioni applicative e di calcolo che vale qui la pena specificare.

Come noto, il credito d'imposta R&S è riconosciuto con diverse percentuali di beneficio (dal 10 al 20%, a seconda della tipologia di attività e spese ammissibili declinate nei commi da 200 a 202 dell'art. 1 della Legge n. 160/2019), su una base



costi “*assunta al netto delle altre sovvenzioni o dei contributi a qualunque titolo ricevuti per le stesse spese ammissibili*” (comma 203). Al riguardo, la citata Circolare n. 5/E ha chiarito che il Nuovo PB rientra nel novero delle menzionate altre sovvenzioni, peraltro in linea con quanto già sostenuto nella Circolare n. 13/E del 13 maggio 2022 in tema di crediti d’imposta per imprese energivore e non, ove l’Agenzia delle Entrate ha precisato che “*per “sussidio” debba intendersi qualsiasi beneficio economico (fiscale e non fiscale) conseguito dall’impresa*”.

Di conseguenza, qualora i costi considerati già ammissibili per il calcolo del credito R&S siano riferibili anche ad una delle attività rilevanti ai fini del Nuovo PB, allo scopo di determinare il credito d’imposta in questione sarà necessario sterilizzare la base costi dell’impatto fiscale derivante dal Nuovo PB, vale a dire al netto dell’IRES e dell’IRAP riferibili alla variazione in diminuzione derivante dalla maggiorazione del 110%.

Volendo esemplificare, ipotizzando costi ammissibili su attività di sviluppo sperimentale per entrambe le agevolazioni pari a 20.000, si avranno:

- maxi-deduzione da Nuovo PB pari a 22.000 (costi agevolabili maggiorati del 110%);
- risparmio fiscale (IRES + IRAP) derivante dalla maxi-deduzione pari a 6.138;
- credito R&S calcolato nella misura del 20% della differenza tra 20.000 e 6.138, pari a 2.772,4.

Va da sé che l’adozione di un simile approccio comporti la restituzione del credito R&S eventualmente già fruito, ancor più nel caso di applicazione del meccanismo premiale previsto dal Nuovo PB, ma presumibilmente con riferimento ad esercizi non antecedenti al 2020, anno di entrata in vigore della sterilizzazione della base costi del credito R&S. La restituzione avverrebbe in ogni caso senza applicazione di sanzioni e interessi, considerato il comportamento del contribuente al momento della fruizione del credito non incoerente rispetto alle disposizioni legislative all’epoca applicabili.

Conclusioni

La novella legislativa ha il pregio di semplificare i calcoli e le modalità di fruizione del beneficio, più diretti e rapidi rispetto al Vecchio PB. Inoltre, la previsione di una disciplina agevolativa incanalata su “binari paralleli” a quelli previsti dall’istituto del credito d’imposta R&S consente al contribuente di ridurre i tempi di analisi e convenienza. Di contro, sarebbe opportuno che l’Agenzia delle Entrate fornisca presto ulteriori chiarimenti sull’applicabilità della disciplina agevolativa nel caso ad esempio di operazioni straordinarie (si pensi ad una fusione transfrontaliera, in cui l’avente causa ottenga il titolo di privativa industriale su beni sviluppati anche con il contributo in attività di ricerca effettuate dal dante causa, per cui si potrebbe porre il tema della *recapture* di tali costi per il calcolo della maxi-deduzione), onde evitare di ridurre l’*appeal* di una misura che si presenta oggi come un punto di sicuro interesse per l’attrazione di investimenti esteri in Italia, anche nel caso di stabili organizzazioni sul territorio dello Stato di soggetti non residenti.



Bilanci assicurativi alla prova dell'IFRS 17

Quirino Vescovo - Comitato Scientifico Fondazione Centro Studi dell' UNGDCEC

UNGDCEC

Premessa

A far data dal 1° gennaio 2023 è entrato in vigore l'IFRS 17 "Insurance Contracts" (Contratti Assicurativi) e molte le imprese di assicurazione, per effetto del c.d. "Deferral Approach"¹, adotteranno contestualmente anche l'IFRS 9 "Financial Instruments" (Strumenti finanziari).

Inoltre per effetto di quanto disposto del paragrafo 30, lettera b), del principio contabile internazionale IAS 8 "Principi contabili, cambiamenti nelle stime contabili ed errori", già nei bilanci 2022, di prossima approvazione, sarà richiesto di dare informazioni (qualitative e quantitative) conosciute o ragionevolmente stimabili, rilevanti per valutare il possibile impatto che l'applicazione del nuovo Principio avrà sul bilancio dell'entità nell'esercizio di applicazione iniziale.

A tal fine Banca d'Italia, CONSOB e IVASS, in un comunicato congiunto² del 27 ottobre 2022, rinviando a quanto previsto dal *Public Statement* ESMA del 13 maggio 2022 (*Transparency on implementation of IFRS 17 Insurance Contracts*) e, per l'IFRS 9, anche dal *Public Statement* ESMA del 10 novembre 2016 (*Issues for consideration in implementing IFRS 9: Financial Instruments*).

Pertanto nei bilanci 2022, di prossima approvazione, sarà richiesto alle compagnie di assicurazione di dare una rappresentazione di un "doppio bilancio" redatto con entrambi gli standard: l'IFRS 4 e il nuovo IFRS 17.

L'iter di messa a regime del nuovo Standard

Il percorso che ha portato alla pubblicazione del nuovo IFRS 17 risale ad oltre 25 anni fa ad opera dell'International Accounting Standard Committee (IASC). Infatti sin dal 1997 si percepiva la necessità di rendere comparabile l'informati-

¹ Trattasi della possibilità, regolamentata per le compagnie assicurative, di differire l'applicazione dell'IFRS 9, prevista a partire dal 1° gennaio 2018, al fine di farla coincidere con l'applicazione dell'IFRS 17.

² Comunicato congiunto Banca d'Italia, CONSOB, IVASS del 27 ottobre 2022 - Bilancio IAS/IFRS al 31/12/2022 - informativa sulla transizione all'IFRS 17 e all'IFRS 9.



va contabile dei bilanci delle compagnie assicurative residenti in Paesi diversi, che con l'IFRS 4 perdeva di omogeneità a causa della contabilizzazione in bilancio dei contratti assicurativi secondo i principi contabili locali.

L'iter di definizione del nuovo *Standard* ha visto poi la pubblicazione nel 2007 del *Discussion Paper* da parte dell'*International Accounting Standards Board* (IASB), a cui hanno fatto seguito un primo *Exposure Drafts* del 2010 e un secondo del 2013.

Lo IASB, completate le discussioni sulle modifiche all'IFRS 17 (Contratti assicurativi), a seguito della consultazione pubblica tenutasi a giugno 2019, ha deciso che l'entrata in vigore del Principio fosse rinviata al 1° gennaio 2023, estendendo inoltre l'esenzione per alcune imprese di assicurazione in merito all'applicazione dell'IFRS 9 (Strumenti finanziari) ciò al fine di consentire la contemporanea implementazione dell'IFRS 9 e dell'IFRS 17.

Si è arrivati così alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. L 234 del 9 settembre 2022 del Regolamento (UE) 2022/1491 della Commissione dell'8 settembre 2022 che modifica il regolamento (CE) n. 1126/2008 per quanto riguarda l'International Financial Reporting Standard 17 relativo ai contratti assicurativi.

UNGDCEC

Il contenuto innovativo

Al fine di raggiungere una maggiore **trasparenza e chiarezza informativa** verso tutti gli *stakeholders*, l'IFRS 17 ridefinisce i principi da applicare per il riconoscimento, la valutazione e la contabilizzazione di tutti i contratti assicurativi e riassicurativi. In particolare esso fissa:

- una definizione univoca di contratto di assicurazione;
- uno *standard* coerente per la contabilizzazione;
- un modello di valutazione uniforme per tutti i tipi di contratti;
- degli *standard* di reporting coerenti per l'attivo e il passivo delle compagnie.

Tra le principali novità è prevista l'introduzione di voci contabili nuove, assenti nei precedenti bilanci delle compagnie assicurative, quale ad esempio il *Contractual Service Margin* (CSM³, margine sui servizi contrattuali) definito come il valore attuale dei flussi di cassa attesi dai contratti assicurativi, che comporterà inevitabilmente la definizione di nuovi indici di valutazione delle compagnie assicurative.

Con riferimento alla definizione dei contratti assicurativi l'IFRS 17 resta nel solco di quanto previsto nel previgente IFRS 4:

- **contratto assicurativo**: è il contratto in base al quale una delle parti (l'emittente) accetta un **rischio assicurativo significativo**, trasferito da un'altra parte (l'assicurato) concordando di indennizzare l'assicurato nel caso in cui lo stesso subisca danni conseguenti a uno specifico evento futuro

³ IFRS 17 - Appendix A - Defined terms. CMS: "Componente del valore contabile dell'attività o della passività relativa a un gruppo di contratti assicurativi che rappresenta l'utile non realizzato che l'entità rileverà una volta che avrà fornito i servizi assicurativi previsti dai contratti assicurativi inclusi nel gruppo".



incerto (l'evento assicurato). Pertanto i contratti con **rischi essenzialmente finanziari** dovranno essere contabilizzati con l'**IFRS 9** (*financial instruments*). Nell'Appendice B (par. B26-B30) del nuovo *Standard* sono riportati alcuni esempi di contratti inquadrabili come assicurativi.

- **contratti di riassicurazione:** è il contratto assicurativo emesso da un'entità (il riassicuratore) al fine di indennizzare un'altra entità per le richieste di indennizzo derivanti da uno o più contratti assicurativi emessi da quest'ultima (contratti sottostanti). La sua contabilizzazione è stata mantenuta in linea con quanto previsto dall'IFRS 4.
- **contratti finanziari con *discretionary participation features*:** sono contratti per i quali, se emessi da compagnie assicurative, la contabilizzazione sarà soggetta al nuovo principio IFRS 17. Si tratta nello specifico di strumenti finanziari che riconoscono contrattualmente a un determinato investitore il diritto di ricevere, a integrazione di un importo non soggetto alla discrezionalità dell'emittente, importi supplementari:
 1. che si prevede rappresentino una quota significativa dei benefici contrattuali totali;
 2. la cui tempistica o il cui importo sono contrattualmente soggetti alla discrezionalità dell'emittente; e
 3. contrattualmente basati:
 - i. sul rendimento di uno specifico *pool* di contratti o di uno specifico tipo di contratto;
 - ii. sul rendimento, realizzato e/o non realizzato, dell'investimento su un *pool* specifico di attività detenute dall'emittente; o
 - iii. sull'utile o sulla perdita dell'entità o del fondo che emette il contratto.

L'IFRS 17 si propone da un lato di migliorare le informazioni fornite attraverso il bilancio al fine di raggiungere una maggiore **trasparenza** per tutti gli *stakeholders*, dall'altro vuole facilitare la **comparabilità internazionale** eliminando le differenze contabili causate dall'utilizzo di diversi principi contabili nazionali come avveniva appunto con l'utilizzo dell'IFRS 4.

Con l'applicazione dell'IFRS 17 anche le compagnie assicurative dovrebbero registrare alcuni **benefici** quali:

- i contratti assicurativi saranno valutati in bilancio al loro valore attuale, includendo le eventuali opzioni e garanzia;
- i profitti saranno imputati a conto economico sulla base del servizio reso, *pro-quota* annua;
- in linea con la prassi vigente in altri settori, i ricavi verranno imputati a conto economico tenendo conto del solo servizio reso ed escludendo invece la componente di deposito;
- la comparabilità internazionale oltre che infragruppo ottenuta grazie all'adozione di un modello contabile uniforme per tutte le compagnie assicurative.
- Con l'IFRS 17 la rilevazione contabile dei contratti assicurativi evolve da una visione statica, in cui era rilevante il volume dei flussi di cassa dell'an-



no, ad una **visione dinamica**, in cui sono rilevanti tutti i flussi attesi anche quelli degli anni successivi, ottenendo una visione prospettica della compagnia assicurativa, in linea con il *forward looking approach* incardinato nella normativa europea Solvency II.

Gli impatti dell'IFRS 17

Le compagnie assicurative sono chiamate, pertanto, a riorganizzare i propri modelli e processi contabili con riferimento a tre ambiti principali:

- metodologie di valutazione dei contratti,
- nuovi prospetti contabili e
- **disclosure e reporting.**
-

Metodologie di valutazione dei contratti

In via preliminare il Principio richiede di individuare la tipologia di contratto che si sta valutando sulla base delle seguenti categorie individuate:

- **con partecipazione agli utili futuri:** trattasi dei contratti in cui l'assicurato ha diritto al riconoscimento di una quota parte dei proventi finanziari derivanti dal rendimento dei titoli sottostanti al contratto;
- **senza partecipazione agli utili futuri:** sono quei contratti in cui l'assicurato non ha quote di partecipazione proventi finanziari derivanti dal rendimento dei titoli sottostanti al contratto;
- **contratti di investimento:** sono i contratti in cui la componente assicurativa non è presente o non è significativa e pertanto devono essere contabilizzati secondo quanto previsto dall'IFRS 9 (es. *Unit Linked*).

A questo punto, individuata la categoria di appartenenza dei contratti si potrà procedere alla contabilizzazione conformemente ai seguenti modelli previsti dall'IFRS 17⁴:

- **Building Block Approach (BBA):**
 - *General Model (GM)*;
 - *Variable Fee Approach (VFA)*;
 - **Premium Allocation Approach (PAA).**

Building Block Approach: General Model (GM)

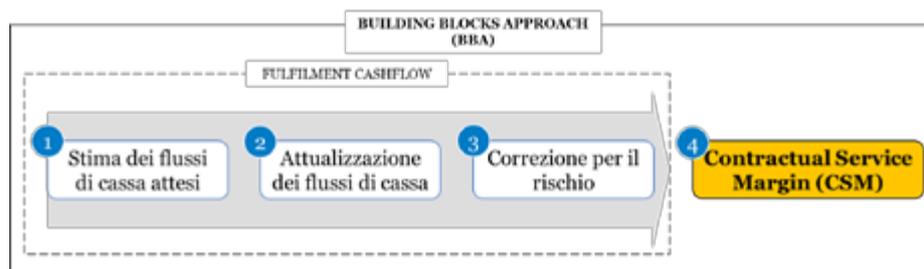
Il *Building Blocks Approach*, in accordo con il nuovo IFRS 17, rappresenta il metodo *standard* di valutazione dei contratti assicurativi basato sui seguenti principi:

- stima dei *cash flow (inflow e outflow)* futuri identificati alla data di valutazione;
- attualizzazione dei *cash flow* attesi secondo un *discounting rate* definito per

4 Si tenga conto che l'IFRS 17 nella scelta fra le tre metodologie (GM, VFA e PAA) prevede che sia applicato il *Building Block Approach* (GM/VFA) per le nuove attività, mentre per le attività in corso, qualora la valutazione a ritroso con il BBA non sia percorribile, rende possibile l'utilizzo di metodologie semplificate.

l'attualizzazione, rappresentativo dei prodotti sottostanti i contratti, tenuto conto delle opzioni e garanzie caratterizzanti i singoli contratti (componente *market consistent*);

- identificazione del *risk adjustment* come fattore di compensazione relativo all'incertezza sulla realizzazione dei *cash flow*;
- rilevazione del *Contractual Service Margin*, che rappresenta la differenza tra *cash flow* positivi e negativi attualizzati, corretti per il rischio. Esso indica il livello di profittabilità ovvero onerosità del contratto.



UNGDCEC

Figura I. Building Blocks Approach: General Model

L'effetto a conto economico di questo metodo è il riconoscimento di utili prospettici, sotto forma di smontamento del *Contractual Service Margin* (CSM) che rappresenta il profitto atteso e non realizzato di una specifica categoria di contratti assicurativi, definito come la sommatoria del valore attuale di tutti i costi e ricavi attesi, compreso il *risk adjustment* del periodo di riferimento.

Di conseguenza il CSM è imputato all'intero periodo di riferimento del contratto assicurativo, allocando a ciascun esercizio contabile la propria quota di competenza in funzione del servizio reso. Ciò comporta inevitabilmente che nel caso in cui il gruppo di contratti assicurativi risultasse oneroso (ossia il valore attuale dei flussi di cassa in entrata fosse inferiore al valore attuale dei flussi in uscita) a conto economico verrebbe anticipata immediatamente ed interamente la perdita.

Building Block Approach: Variable Fee Approach (VFA)

Per i contratti per i quali al verificarsi dell'evento assicurato viene generato un beneficio aggiuntivo significativo, prevedendo un elemento di partecipazione sottostante (es. polizza *Unit Linked* integrata con TCM⁵) l'IFRS 17 richiede l'applicazione del metodo *Variable Fee Approach* (VFA).

Più in dettaglio le condizioni di applicabilità della metodologia di cui trattasi, previste dal nuovo *Standard* sono:

- la partecipazione agli utili da parte dell'assicurato sulla base di un insieme identificato di attivi sottostanti al contratto;

5 Temporanee Caso Morte (TCM): Strumento utile per garantire al beneficiario un capitale in caso di decesso dell'assicurato, se questo avviene entro un dato periodo di tempo (durata contrattuale). Eventuali ulteriori elementi caratterizzanti le TCM sono: la presenza di garanzie complementari, status fumatore/non fumatore (l'assicurato non fumatore ha la possibilità di stipulare una polizza con premi inferiori rispetto alle TCM tradizionali).



- la retrocessione all'assicurato da parte della compagnia assicurativa di una quota rilevante dei rendimenti prodotti dai sottostanti;
- la variabilità di buona parte dei flussi di cassa retrocessi al contraente al variare dei flussi di cassa generati dagli attivi sottostanti il contratto.

Il *Variable Fee Approach* consente pertanto di tenere conto delle *fees* applicate dall'emittente per la gestione degli attivi sottostanti.

Premium Allocation Approach (PPA)

Il *Premium Allocation Approach (PPA)* è una metodologia semplificata ad applicazione opzionale, previsto per i soli contratti con durata temporanea ovvero con copertura pari o inferiore all'anno e per i quali la compagnia assicurativa ritiene ragionevole che non ci siano significative variazioni rispetto a quanto emergerebbe con l'applicazione del *General Model* (es. contratti RCA). In ogni caso la sua applicazione è preclusa a contratti che prevedano la partecipazione dell'assicurato agli utili generati.

UNGDCEC

Differenze e analogie tra *General Model* e *Variable Fee Approach*

Le differenze tra il *Variable Fee Approach (VFA)* e il *General Model (GM)* riguardano soprattutto aspetti che attengono alla capacità di riflettere al meglio le specificità dei contratti sottostanti.

Le differenze sostanziali tra i due approcci attengono principalmente alle diverse modalità di considerazione delle variazioni del *Fulfillment Cash Flow (FCF)* anche se la valutazione del *Contractual Service Margin (CSM)* in entrambi i casi avviene all'atto della sottoscrizione nello stesso modo.

Più in dettaglio per quanto riguarda le variazioni del *Fulfillment Cash Flow (FCF)* dovute da cambiamenti delle stime future questi nel *Variable Fee Approach (VFA)* modificano il *Contractual Service Margin (CSM)* e di conseguenza il margine finanziario, mentre saranno registrate direttamente a conto economico le variazioni rispetto ai servizi.

Con riferimento invece al *General Model (GM)*, ogni cambiamento nel *Fulfillment Cash Flow (FCF)* derivante da variazioni dei tassi di attualizzazione applicati per la stima dei flussi di cassa attesi, è registrato a conto economico o ad OCI (*Other Comprehensive Income*).

In conclusione, il *Variable Fee Approach (VFA)* si applicherà a tutti quei contratti che rientrano nella definizione di contratto assicurativo con elementi di partecipazione diretta (*insurance contract with direct participation features*⁶) ossia quei contratti assicurativi per i quali, alla stipula:

1. i termini contrattuali specificano che l'assicurato partecipa a una quota di un *pool* chiaramente definito di elementi sottostanti;
2. l'entità si attende di pagare all'assicurato un importo pari a una quota considerevole dei rendimenti derivanti dal *fair value* (valore equo) degli elementi sottostanti; e

6 Appendix A – Defined terms – IFRS 17.

- l'entità si attende che una percentuale considerevole di ogni variazione degli importi da pagare all'assicurato dipenderà dal variare del *fair value* (valore equo) degli elementi sottostanti.

L'aggregazione dei contratti

Il nuovo *Standard* richiede che ciascun portafoglio di contratti emesso, definito come l'insieme di contratti soggetti a rischi simili e gestiti congiuntamente, sia suddiviso in almeno tre gruppi:

- il gruppo dei contratti che al momento della rilevazione iniziale sono **onerosi**, se ne esistono;
- il gruppo dei contratti che al momento della rilevazione iniziale **non** hanno alcuna possibilità significativa di diventare **onerosi** in seguito, se ne esistono; e
- il gruppo costituito dagli **altri contratti** del portafoglio, se ne esistono.

In base alla tipologia di rischio dei contratti l'entità procederà alla definizione dei gruppi sub-portafoglio, per poi scomporre questi ultimi in sottogruppi di contratti distinti in base alla loro data di emissione maggiore o minore di un anno. Questa classificazione è ritenuta funzionale a garantire maggiore omogeneità di rischio e di garanzie per ciascun gruppo.

Il Principio lascia infine la possibilità all'ente di suddividere ulteriormente i sottogruppi, in funzione ad esempio del grado di redditività degli stessi.

Un punto importante riguarda l'impossibilità di modificare successivamente alla fase di prima implementazione l'architettura di aggregazione definita (gruppi, sottogruppi, ecc.).

Il fine ultimo di questa aggregazione è quello di addivenire ad una stima uniforme del CSM oltre che di garantire una maggiore trasparenza dell'informativa di bilancio per gli utilizzatori dello stesso.

Il dilemma per le compagnie assicurative sta nel dovere effettuare una scelta in fase di implementazione tra maggiore puntualità e dettaglio nelle stime a scapito di una maggiore comprensibilità e più rapida implementazione del Principio e minore dettaglio nelle stime senza trascurare la necessaria trasparenza delle informazioni, agevolando però l'implementazione.

UNGDCEC

	Utile	Caratteristiche	Esemplicazioni
General Model (GM)	Rappresenta il modello di base applicabile a tutti i contratti assicurativi.	<ul style="list-style-type: none"> Modello basato sui flussi di cassa attualizzati più su il <i>risk adjustment</i>. Valutazione <i>market-consistent</i> delle opzioni e delle garanzie. I rischi sono imparati attraverso il CSM e ammortizzati a CE pro-quota. I flussi di cassa sono rappresentativi delle caratteristiche dei contratti assicurativi. Nuova rappresentazione a CE e nuova definizione di rischi. Possibilità di utilizzare OCI (Other Comprehensive Income) per le contabilizzare gli effetti delle variazioni nei tassi di attualizzazione al fine di ridurre la volatilità a CE. Per la transizione prevede alternative diverse che permettano semplificazioni e valutazioni soggettive. Maggiore trasparenza della Disclosure. 	<ul style="list-style-type: none"> Contratti Danni plurianuali. Contratti plurianuali vita diversi (ad esempio). Index linked e contratti con specifico provvista di atti. che non sono contratti di investimento. Contratti di riassicurazione.
Variable Fee Approach (VFA)	Valido in caso di pertinenza alla partecipazione agli utili con possibilità legate a strumenti da considerare contabilmente.	<ul style="list-style-type: none"> È l'approccio da applicare quando i benefici per gli assicurati derivano principalmente dai rendimenti degli asset sottostanti e variano in modo <i>ereditario</i>. Le principali differenze con il GM sono: risoluzione del CSM ai tassi correnti; cambiamenti nel patrimonio libero dell'impresa riconosciuti nel CSM; le variazioni delle passività riflettono gli utili o le perdite degli asset sottostanti mediante l'utilizzo dell'OCI. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestioni separate: ex. polizza vita collegata a gestione separate (realizzata con minimo garantito). Contratti <i>unit linked</i> che non sono contratti di investimento e quindi con significativa componente assicurativa.
Provisional Allowance Approach (PAA)	Semplificazione per contratti di breve e poca variabilità.	<ul style="list-style-type: none"> Approccio semplificato tale per cui i contratti di breve durata (non periodo di copertura fino ad un anno) o in caso di ragionevole approssimazione dei risultati del GM. È applicato per la quantificazione della passività per sinistro - simile alla contabilizzazione dei premi non incassati. Il General Model è applicato per determinare la passività dei sinistri avvenuti. 	<ul style="list-style-type: none"> Contratti Danni di durata annuale (o inferiore) RCA. Temporanea come asset di durata annuale (o inferiore).

Figura 2. Schema di sintesi dei diversi approcci.



La gestione della fase di transizione

L'IFRS 17 impone che tutti i contratti in portafoglio, nella fase di passaggio dal vecchio al nuovo Principio, siano contabilizzati secondo il *full retrospective approach* ossia con effetto retroattivo come se le regole fossero state da sempre vigenti. Appare evidente come questo comporti notevoli problemi di applicabilità proprio nella fase di transizione (principalmente per dati e informazioni storiche non facilmente reperibili) per questo il Principio prevede altri due metodi:

- il *modified retrospective approach*, che pur mantenendo l'approccio retrospettivo, prevede semplificazioni circa stime dei *cash flows*, i tassi di sconto e il calcolo del CSM oltre che del *risk adjustment*;
- e il *fair value approach*, che semplifica permettendo di calcolare il CSM/*Loss Component*, in caso di contratti onerosi, secondo le regole dell'IFRS 13 (come differenza tra il valore di mercato del gruppo di contratti in esame e il valore dei *fulfillment cash flows*).

Appare dunque evidente che le sfide per le compagnie assicurative siano decisamente importanti e ruotino intorno alla loro capacità di gestire la mole, la complessità e la qualità dei dati imponendo una trasformazione architetturale "data driven".

UNGDCEC

Conclusioni

L'impatto principale del nuovo IFRS17 sotto il profilo contabile riguarda certamente le modifiche apportate agli **schemi di bilancio** dovute principalmente all'introduzione del *contractual service margin* (CSM), del *risk adjustment* (il quale riflette il rischio non finanziario esistente per i contratti in essere) e del *unwinding* (che esprime la differenza tra i flussi di cassa ottenuti a tassi correnti sul mercato e a tassi *locked-in*, ovvero i tassi vigenti alla data di sottoscrizione). Infatti proprio per recepire le novità che porta con sé il nuovo *Standard*, l'IVASS con il Provvedimento n. 121, del 7 giugno 2022 (Modifiche e integrazioni al regolamento IVASS n. 7 del 13 luglio 2007) ha rivisto gli schemi di bilancio delle imprese di assicurazione e riassicurazione tenute all'adozione dei principi contabili internazionali.

Ma l'impatto di questo nuovo *Standard* sarà non solo a livello di rappresentazione contabile, ma anche sul piano della comunicazione finanziaria delle scelte di *business* tra le quali ad esempio:

- quelle in materia di aggregazione dei contratti;
- quelle in materia di tassi di sconto;
- quelle in materia di misurazione dei costi attuali e prospettici di gestione dei contratti assicurativi;
- quelle riguardanti la stima dei contratti onerosi all'atto della transizione al nuovo Principio.

Sarà inoltre importante ridefinire gli indicatori strategici, gestire le serie storiche al fine di addivenire a corrette valutazioni dei portafogli assicurativi, migliorando la sinergia tra modelli attuariali e contabilità, il tutto cercando di incrementare l'interrelazione tra diverse organizzazioni e professionalità delle compagnie assicurative.



Già dai piani strategici e dai *budget* e non solo a partire dall’informativa 2022 sino all’approvazione dei prossimi bilanci 2023, si avranno le prime evidenze e i primi effetti di questa “rivoluzione” nel settore assicurativo, che con ogni evidenza sta avendo già un impatto rilevante in termini di adeguamento degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili delle compagnie assicurative.

UNGDCEC



Impatti contabili e fiscali delle aggressioni informatiche nei confronti di imprese ed enti locali

Claudio Chiusano - Dottore Commercialista e Revisore Legale in Asti

Elisabetta Alessandria - Dottore Commercialista e Revisore Legale in Alba (CN)

UNGDCEC - Commissione di Studio Digitalizzazione

UNGDCEC

Il reato, particolarmente odioso, di compromissione dei propri dati e dei propri domini provoca effetti spesso destabilizzanti su enti, imprese e studi professionali, tali da inibire, seppure temporaneamente, il corretto funzionamento e la ordinaria gestione al punto di metterne a rischio la continuità aziendale. In tale circostanza, gli organi di vigilanza e revisione, qualora presenti, devono essere prontamente allertati circa l'incidente verificatosi, l'entità e la gravità del danno scaturito e soprattutto circa i prevedibili tempi di ripristino dell'ordinaria operatività.

Il quadro di riferimento corrente

La presente disamina si propone innanzitutto di tracciare un quadro sintetico degli impatti contabili e fiscali riconducibili a tali condotte criminose, distinguendo tra casi di sottrazione della disponibilità di risorse finanziarie e casi di sottrazione della disponibilità di archivi proprietari e illustrandone gli effetti distintamente per imprese e per enti locali.

Nel bilancio di un'impresa, che si basa sulla contabilità economico patrimoniale, potremo riscontrare le seguenti fattispecie contabili, ognuna delle quali contraddistinta da uno specifico riflesso fiscale:

- in caso di **sottrazione di risorse finanziarie**, come ad esempio avviene a seguito di illecito accesso ai servizi di internet banking e conseguenti trasferimenti fraudolenti di liquidità, si determinano **sopravvenienze passive**, iscrivibili a bilancio in B14 (oneri diversi di gestione) e fiscalmente **deducibili** ex art. 101 comma 5 TUIR ove accertate sulla base di elementi certi e precisi, quali ad esempio una formale e tempestiva denuncia dell'evento subito alle competenti autorità di Polizia Postale;
- in caso di **sottrazione della disponibilità di archivi**, qualora si ricorra all'intervento di appositi specialisti esterni, emergono **oneri di ripristino** degli archivi oggetto di compromissione, iscrivibili a bilancio in B7 (costi per servizi), e **deducibili** ex art. 109 comma 5 TUIR. Qualora invece l'impresa opti per il pagamento di un riscatto ("ransom") a favore dei seque-



stratori per ottenerne il ripristino dei propri archivi, si configurano **sopravvenienze passive**, sempre iscrivibili a bilancio in BI4 (oneri diversi di gestione), ma fiscalmente **non deducibili** ex art. 109 comma 5 TUIR per le ragioni che vedremo nel seguito. Il pagamento del riscatto avviene usualmente imponendo alla vittima un acquisto di criptovalute che saranno ripetutamente trasferite lungo un'intricata rete di portafogli elettronici ("wallet") in modo da ostacolare la possibilità di tracciarne i movimenti ed individuarne i beneficiari ultimi.

Nel bilancio di un ente locale, che invece adotta una contabilità autorizzatoria di tipo finanziario e in cui non vi è rilevanza fiscale Ires / Irap, le regole di contabilizzazione risultano assai diverse.

- In caso di **sottrazione di risorse finanziarie**, occorrerà imputare l'addebito non riconosciuto alla voce di bilancio U.7.02.99.99.999 (*Altre uscite per conto di terzi*) iscrivendo in contropartita un accertamento alla voce di bilancio E.9.02.99.99.999 (*Altre entrate per conto di terzi*) in prospettiva che la somma sottratta possa essere recuperata. Tale accertamento dovrà tuttavia prudenzialmente venire immediatamente svalutato attraverso la costituzione di un corrispondente accantonamento, avente la natura di fondo rischi, alla voce di bilancio U.I.10.01.99.999 (*Altri fondi n.a.c.*). In sede di riaccertamento dei residui, una volta assodata l'irrecuperabilità delle somme oggetto di frode, l'accertamento in entrata nei servizi per conto di terzi andrà eliminato e si potrà svincolare l'accantonamento precedentemente iscritto in parte corrente. L'impatto definitivo sul risultato di amministrazione sarà pertanto determinato dalla spesa in servizi per conto di terzi a suo tempo rilevata.
- In caso di **sottrazione della disponibilità di archivi** gli oneri di ripristino dei medesimi, qualora si ricorra all'intervento di appositi specialisti esterni, andranno iscritti in parte corrente alla voce di bilancio U.I.03.02.II.999 (*Altre prestazioni professionali e specialistiche n.a.c.*). Qualora invece un qualche funzionario dell'ente opti per il pagamento di un riscatto, saremmo di fronte prima di tutto ad una **violazione delle procedure di spesa** di cui all'art. 191 TUEL, fatto passibile di determinare una responsabilità personale se, a seguito di proposta dell'organo esecutivo, l'organo consiliare non esprima entro i successivi trenta giorni, motivato riconoscimento della spesa sostenuta. Tale spesa andrebbe iscritta, ove non riconosciuta in sede consiliare, nei servizi per conto di terzi - alle voci sopra indicate - accertando un'entrata di corrispondente importo per il relativo recupero a carico del funzionario che abbia operato la spesa, mentre in caso di riconoscimento in sede consiliare verrebbe iscritta a U.I.10.99.99.999 (*Altre spese n.a.c.*). Tutto questo nelle more di eventuali successivi provvedimenti da parte della Corte dei Conti competente per territorio alla quale la delibera consiliare di riconoscimento della citata spesa andrà trasmessa con sollecitudine.

UNGDCEC



Il riscatto come onere indeducibile

L'Agenzia delle Entrate, con risposta n. 149/2023 nei confronti di un interpello sottoposto da parte di una società avente a suo tempo pagato agli estorsori una somma in Bitcoin per ottenere la consegna della chiave di decrittazione dei propri dati, si è recentemente espressa affermando che il costo sostenuto per il pagamento del "riscatto" per il ripristino dei dati compromessi o trafugati, è da ritenersi indeducibile ex art. 109, comma 5 del TUIR, in quanto **non inerente all'attività dell'impresa** istante, poiché, a fronte del sostenimento di tali oneri, non derivano direttamente ricavi per l'impresa in tempi successivi.

L'onere da sostenere per il ripristino dei dati di cui si è persa la disponibilità presenta tuttavia a nostro parere elementi di concreta inerenza in quanto costituisce un onere *un tantum* necessario per il ripristino dell'operatività gestionale (maggiore costo inerente), onere la cui unica alternativa sarebbe il ripristino manuale dei dati criptati, con conseguente impegno di ingenti risorse in termini di ore-uomo in aggiunta al costo vivo di sistemisti e tecnici e a cui si sommano i minori ricavi conseguenti al congelamento del proprio core business.

Il fatto che gli oneri di ripristino e messa in sicurezza degli archivi digitali rappresentino un onere deducibile potrebbe non costituire un adeguato incentivo rispetto all'opzione del pagamento di un riscatto il quale – seppure indeducibile – tuttavia permetterebbe, o quanto meno farebbe prospettare, un immediato recupero dei dati criptati e una conseguente sollecita ripresa della operatività.

Il riscatto come fatto penalmente rilevante

Le motivazioni addotte dall'Agenzia appaiono per certi versi discutibili. Sarebbe stato sufficiente argomentare l'indeducibilità adducendo la possibile rilevanza penale del comportamento intrapreso.

Nel caso in cui colui che subisce il ricatto sia un privato cittadino, la vittima, in ogni caso parte offesa, anche quando decida di pagare il riscatto, non commette reato di favoreggiamento. Il reato di cui è vittima è un reato che prevede querela di parte. Pertanto, se la vittima non denuncia il fatto, la giustizia non può intervenire, nemmeno se ne viene a conoscenza.

Diverso è il caso in cui a subire questo genere di aggressione sia un'impresa. Se il pagamento di un riscatto viene effettuato a vantaggio e nell'interesse della medesima, in base al D.lgs. 231/2001, questo potrebbe costituire i reati previsti dall'art. 25-ter del decreto stesso. Nel caso in cui venga costituita una provvista per il pagamento, si potrebbero infatti configurare i reati di false comunicazioni sociali, ostacolo all'esercizio delle funzioni dell'autorità di vigilanza e impedimento controllo. Potrebbe altresì costituirsi l'ipotesi prevista all'art. 25-octes del citato decreto (autoriciclaggio) nel caso in cui il pagamento provenisse, a sua volta, da un ulteriore illecito o irregolarità.

Nel caso l'aggressione informatica a scopo di estorsione sia invece subita da un ente pubblico, la posizione è assai meno semplice sotto diversi profili. Innanzitutto, l'ente ha l'obbligo di denunciare l'accaduto ex art. 615-ter c.p. emendato, in caso contrario, una responsabilità dell'ente. Se poi l'ente effettua il



pagamento servendosi delle proprie disponibilità, il funzionario a cui il pagamento può essere ricondotto rischia di incorrere in una responsabilità personale per danno erariale. Quest'ultima ipotesi si realizza nel caso in cui questi non riesca a dimostrare che, il danno procurato all'Amministrazione con la sua condotta, sia stato comunque minore rispetto a quello che l'ente avrebbe subito a seguito della compromissione dei dati ordinanza (Corte di Cassazione - Sezioni Unite n° 4511/ 2006).

Le odierne contraddizioni

Appare contraddittorio, in un'epoca di dematerializzazione dei documenti e di progresso digitale, sostenuto ed incoraggiato in primis proprio dall'amministrazione finanziaria, l'assenza di specifiche tutele, anche fiscali, nei confronti di un fenomeno, quale quello delle aggressioni informatiche, destinato a crescere esponenzialmente ed in misura ricorrente e direttamente proporzionale alle dimensioni e alla *reputation* del soggetto colpito da attacco.

Non tutte le imprese ed enti possono permettersi l'onere di effettuare dei regolari c.d. "*penetration test*" (test condotti da operatori specializzati per mettere alla prova un sistema informativo, un software, un dominio o una rete ed evidenziarne le eventuali vulnerabilità). Non tutte le imprese ed enti dispongono di personale interno sufficientemente formato per assicurare una efficace gestione della sicurezza informatica "in-house".

Appare poco realistico richiedere a piccole (o addirittura micro) imprese e piccoli enti locali l'applicazione di protocolli di sicurezza che spesso travalicano nettamente le relative disponibilità sia in termini economici sia in termini di risorse umane.

Ne consegue, per una buona parte di imprese ed enti, la necessità di ricorrere a più o meno affidabili esternalizzazioni a soggetti terzi, a volte anche a scapito di investimenti sulla formazione di base del proprio personale in materia di sicurezza.

La mancata deducibilità del costo del riscatto, se da un lato si propone di costituire un ulteriore deterrente al pagamento del medesimo, dall'altro addossa totalmente al soggetto colpito la responsabilità e l'onere di difendersi dagli attacchi, in un contesto di evidente sproporzione tra le competenze, la determinazione, la struttura e l'inventiva dei soggetti "professionalmente" dediti a commettere tali aggressioni e quelle dei soggetti che, lasciati soli, tentano di difendersene.

Le proposte a sostegno di imprese ed enti locali

È dunque imprescindibile, a questo punto, ripensare ad ipotesi alternative di trattamento fiscale e contabile degli oneri di ripristino conseguenti ad un'aggressione informatica per dare sostegno a quei soggetti che, pur avendo operato con ragionevole prudenza e dovuta diligenza, ne siano comunque stati vittime.

La ratio sottostante intende essere quella di incentivare il contribuente a sostenere oneri di ripristino e messa in sicurezza piuttosto che a pagare un ri-



scatto. In ottica puramente economica il pagamento del riscatto offre infatti la prospettiva – in alcuni casi tuttavia ingannevole - di superare il problema con immediatezza e quindi con costi operativi complessivamente inferiori.

Solo se si rende il trade-off favorevole al sostenimento di costi di ripristino e messa in sicurezza è possibile concretamente disincentivare il pagamento del riscatto e quindi dissuadere i criminali dal perpetrare tali delitti.

L'accesso alle misure agevolative dovrà ovviamente essere subordinato al rispetto di specifiche condizioni di cui riteniamo inderogabili quantomeno le seguenti:

- Assunzione documentata delle fondamentali misure precauzionali (firewall, antivirus, formali regole interne, *penetration test*, etc..) in materia di sicurezza informatica;
- Assenza di dolo o colpa grave attestata da parte di perito esterno;
- Richiesta di riscatto documentata e tempestivamente denunciata alla pubblica autorità;
- Avvenuto recupero dei dati e bonifica dei sistemi attestato dal tecnico incaricato del recupero.

Alla luce di quanto sopra, sarebbe, pertanto, opportuno, a parere di chi scrive, prevedere, per le imprese che rispondono ai requisiti sopra illustrati, la possibilità di operare una detraibilità frazionata su un periodo quinquennale degli oneri di ripristino e messa in sicurezza sostenuti in luogo della loro attuale semplice deducibilità in riferimento all'esercizio corrente.

Per gli enti locali ottemperanti ai requisiti di cui sopra si propone invece, quale misura agevolativa, di consentire, per l'eventuale quota di disavanzo riconducibile ad oneri di ripristino e messa in sicurezza, un ripianamento su base quinquennale in luogo dell'attuale obbligo di ripianamento su base triennale e comunque entro i limiti della consiliatura corrente.

Seppure consapevoli che l'effetto delle sopra citate misure non potrà verosimilmente avere impatti radicali sull'attuale scenario operativo, riteniamo che la loro adozione possa costituire un primo concreto passo da parte del legislatore a sostegno di imprese ed enti di fronte all'incessante al dilagare della criminalità informatica.



Gli strumenti di mercato per la riduzione e la compensazione delle emissioni di gas serra

Maurizio Cisi - Professore Ordinario di Economia Aziendale. Membro del comitato scientifico della Fondazione Centro Studi UNGDCEC. Insegna Rendicontazione di Sostenibilità all'Università degli Studi di Torino. Dottore Commercialista e Revisore Legale, si occupa di consulenza in materia di transizione ESG.

Davide Lascialfari - Consulente in materia di analisi di sostenibilità per aziende profit e del terzo settore, si occupa di redazione di bilanci di sostenibilità e definizione di sistemi di governance dei temi ESG.

UNGDCEC

Introduzione

La lotta al cambiamento climatico è ormai al centro delle agende politiche nazionali e internazionali: negli ultimi anni si sono periodicamente susseguite Conferenze delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (le cosiddette COP – *Conference of the Parties*) nelle quali sono state delineate le priorità strategiche d'azione per l'impegno climatico e nel 2015, nell'ambito degli Accordi di Parigi, i paesi partecipanti si sono accordati su un obiettivo comune che prevede il contenimento dell'aumento della temperatura media globale al di sotto dei 2°C entro la fine del secolo.

Per raggiungere tale obiettivo, i paesi hanno definito dei piani d'azione denominati NDCs (*Nationally Determined Contributions*), volti a stabilizzare il prima possibile le emissioni di gas ad effetto serra, per conseguire l'azzeramento delle emissioni nette entro la seconda metà del secolo.

A livello europeo è stato definito un percorso di transizione particolarmente ambizioso in termini di tempistiche: gli stati UE si sono infatti accordati per raggiungere una riduzione delle emissioni di gas serra pari al 55% – rispetto ai livelli del 1990 – entro il 2030, con l'obiettivo di diventare *climate-neutral* entro il 2050.

Per creare un ecosistema favorevole al raggiungimento degli obiettivi preposti è stato dunque sviluppato un piano d'azione strategica denominato “*Green New Deal*”, volto a riformare il sistema legislativo in materia di clima, energia e trasporti ed incentivare investimenti green.

Le strategie aziendali per l'impegno climatico

Il raggiungimento dell'obiettivo europeo di *climate neutrality* – cioè la condizione di bilanciamento tra le emissioni di gas serra generate dalle attività antropiche e le emissioni di gas serra rimosse dai pozzi di carbonio (naturali o antropogenici) – presuppone il coinvolgimento e la collaborazione con il mondo delle imprese.



L'impegno per il clima di un'impresa si concretizza adottando logiche di management che si basano su tre assi principali:

1. misurazione e/o stima delle emissioni;
2. attuazione di iniziative di riduzione e/o compensazione delle emissioni;
3. rendicontazione.

La fase di misurazione della *carbon footprint* aziendale è fondamentale per realizzare un'azione strategica e coerente ed intuire potenziali margini di miglioramento, cioè di riduzione, o compensazione.

Tale valutazione può essere realizzata con gradi di dettaglio differenti, a seconda delle risorse a disposizione e della rilevanza delle informazioni in relazione al modello di business, suddividendo tra:

- Emissioni Scope 1 - Emissioni dirette derivanti da fonti di proprietà o controllate dall'azienda
- Emissioni Scope 2 – Emissioni indirette derivanti da consumi di energia dell'azienda (la cui produzione non viene controllata direttamente)
- Emissioni Scope 3 - Emissioni indirette che si verificano nella catena del valore dell'azienda (sia a monte che a valle), derivanti da attività non direttamente controllate

UNGDCEC

A valle della fase di misurazione, il contributo alla mitigazione del cambiamento climatico si può concretizzare tramite il ricorso a strumenti di mercato in iniziative di riduzione – dette anche di decarbonizzazione – e/o compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra, da includere nella rendicontazione relativa al bilancio di sostenibilità.

Gli strumenti per la riduzione e compensazione delle emissioni GHG

Le strategie d'impresa per il contenimento degli impatti sul *climate change* si possono basare su strumenti specificamente sviluppati per favorire la riduzione e la compensazione delle emissioni di gas serra generate dalle attività economiche.

Tali strumenti, che possono essere definiti “di mercato”, non sono utilizzabili da tutte le imprese: è dunque importante capire da un lato, in cosa consistono, e dall'altro, le effettive possibilità di utilizzo sul piano soggettivo.

Si fa riferimento, in particolare ai seguenti strumenti:

4. Certificati bianchi (o Titoli di Efficienza Energetica, TEE)
5. Certificati Verdi (CV)
6. Garanzia d'origine (GO)
7. Crediti di carbonio

1. I certificati bianchi (o Titoli di Efficienza Energetica, TEE)

I certificati bianchi sono titoli negoziabili che certificano il conseguimento di risparmi negli usi finali di energia attraverso interventi e progetti di incremento dell'efficienza energetica.

Il funzionamento del sistema dei certificati bianchi si basa su obblighi normativi¹

¹ D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 e D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164 per la definizione degli obiettivi di risparmio energetico, poi rivisti; Decreto 20 luglio 2004, GU Serie Generale n.205 del 01-09-2004 per l'introduzione del sistema dei certificati bianchi, successivamente rivisto e modificato.



di risparmio di energia primaria per ogni anno. I soggetti coinvolti sono esclusivamente i distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti finali.

Tali soggetti obbligati possono adempiere alla quota d'obbligo di risparmio in due modi:

8. realizzando direttamente i progetti di efficienza energetica ammessi al meccanismo;
9. acquistando i certificati bianchi da altri soggetti obbligati con titoli in eccesso o da operatori che liberamente scelgono di realizzare interventi di riduzione dei consumi negli usi finali di energia, tra cui imprese di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale non soggette all'obbligo o soggetti sia pubblici che privati che, per tutta la durata della vita utile dell'intervento implementato per ottenere i certificati, sono in possesso della certificazione secondo la norma UNI CEI 11352 (ESCO), o hanno nominato un esperto in gestione dell'energia certificato secondo la norma UNI CEI 11339, o sono in possesso di un sistema di gestione dell'energia certificato in conformità alla norma ISO 50001.

Un certificato bianco equivale al risparmio di una Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP).

A seguito di ogni intervento, il Gestore Servizi Energetici (GSE) valuta quanti TEP sono stati effettivamente risparmiati grazie agli interventi di efficientamento energetico e rilascia un numero di certificati bianchi pari ai TEP risparmiati: successivamente, su indicazione del GSE, i certificati vengono emessi dal Gestore dei Mercati Energetici (GME) su appositi conti, per essere poi acquistati e/o venduti dai soggetti interessati attraverso la conclusione di transazioni sul mercato organizzato e gestito dal GME, oppure, al di fuori di tale mercato, mediante la conclusione di transazioni bilaterali da registrarsi, una volta concluse, nell'ambito del Registro dei TEE organizzato e gestito dal GME.

Per i soggetti obbligati è previsto un contributo in denaro a parziale copertura dei costi sostenuti per la realizzazione degli interventi di efficientamento energetico o per l'acquisto dei certificati bianchi, corrisposto al momento del ritiro dei certificati.

2. Certificati Verdi (CV)

I certificati verdi sono titoli negoziabili che certificano la produzione di energia tramite Impianti Alimentati da Fonti Rinnovabili (IAFR).

Il meccanismo dei certificati verdi si basa su un obbligo legislativo (come nel caso dei certificati bianchi): il d.lgs. 79/99, prevede infatti, dal 2002, per produttori e importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili, l'obbligo di immettere ogni anno in rete una quota di energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Tale quota era inizialmente pari al 2% dell'energia elettrica prodotta o importata da fonte non rinnovabile nell'anno precedente, eccedente i 100 GWh/anno, ed è stata rivista al rialzo nel corso degli anni.

I soggetti obbligati possono adempiere alla quota d'obbligo in due modi:

- I. immettendo in rete energia elettrica prodotta da impianti alimentati da fonti



rinnovabili di cui sono proprietari;

2. acquistando i certificati verdi da altri soggetti proprietari di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Sia nel primo che nel secondo caso, il certificato attesta convenzionalmente la produzione di 1 MWh di energia rinnovabile ed è emesso su appositi conti dal GME su indicazione del GSE, a seguito della richiesta del titolare di un impianto qualificato IAFR.

I certificati vengono poi scambiati sul mercato organizzato e gestito dal GME, oppure, al di fuori di tale mercato, mediante la conclusione di transazioni bilaterali da registrarsi, una volta concluse, nell'ambito del Registro dei CV organizzato e gestito dal GME.

Tuttavia il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, «di attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» ha riformato il sistema di incentivazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, prevedendo la sostituzione graduale del sistema di mercato basato sui certificati verdi con un sistema di tipo feed-in tariff.

Il nuovo meccanismo garantisce la corresponsione di una tariffa in euro da parte del GSE sulla produzione netta di energia, aggiuntiva rispetto ai ricavi derivanti dalla valorizzazione dell'energia che può avvenire tramite il Ritiro dedicato - RID - o tramite il ricorso al Mercato Libero da parte del titolare dell'impianto: i soggetti che avevano maturato il diritto ai certificati verdi (titolari di impianti qualificati IAFR) conservano dunque un beneficio per il restante periodo agevolato, ma in una forma diversa.

Per il passaggio al nuovo meccanismo, i titolari degli impianti IAFR che avevano maturato il diritto a fruire dei certificati devono sottoscrivere un contratto con il GSE attraverso l'applicativo GRIN (sistema informatico di Gestione Riconoscimento Incentivi).

3. Garanzia d'origine (GO)

Le Garanzie di Origine sono certificazioni elettroniche negoziabili che attestano l'origine rinnovabile dell'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti di produzione di energia qualificati IGO (Impianti Garanzia d'Origine).

Tali certificazioni sono state sviluppate per assicurare la provenienza da fonte rinnovabile dell'energia fornita dai provider ai consumatori finali (imprese, famiglie, etc.): per ogni MWh di energia prodotta e immessa in rete da impianti IGO, il GSE rilascia una quantità equivalente di garanzie d'origine, emesse dal GME su appositi conti; tali garanzie possono essere quindi utilizzate (*"annullate"*) o contrattate sul mercato regolato dal GME o su una piattaforma bilaterale, per poi essere annullate dagli acquirenti (cioè i fornitori di energia). La gestione delle garanzie d'origine si svolge su una piattaforma specifica: l'annullamento avviene a seguito della fornitura di un mix energetico certificato da parte del provider al consumatore finale di energia; qualsiasi consumatore può quindi fare un'apposita richiesta al proprio fornitore di energia elettrica per poter dichiarare, a fronte di un determinato pagamento, l'utilizzo di energia da fonte rinnovabile; il fornitore dovrà quindi annullare una quantità equivalente di garanzie in suo possesso in favore del consumatore.

La piattaforma per la gestione delle garanzie d'origine permette di svolgere l'attività di



compravendita a livello europeo: i fornitori di energia possono quindi scambiare garanzie d'origine nell'intero continente; ad ogni garanzia è associato un codice numerico, che permette di tracciare un determinato quantitativo di MWh di origine rinnovabile ed effettuare l'annullamento in corrispondenza del consumo finale.

Come è possibile intuire, da un punto di vista fisico, l'acquisto di energia elettrica certificata con garanzie d'origine non implica necessariamente che l'energia direttamente consumata dal consumatore finale derivi da energie rinnovabili: l'energia immessa in rete è infatti mista e, al momento del consumo, non si può determinare quale tipologia venga esattamente utilizzata. Ciò, tuttavia, non compromette il meccanismo: la quota di energia derivante da fonti rinnovabili (certificata con garanzie) è stata sicuramente prodotta nel perimetro del sistema, anche se il consumatore finale non la utilizza direttamente.

4. Crediti di carbonio

Un credito di carbonio è un certificato negoziabile, ovvero un titolo equivalente ad una tonnellata di CO₂ equivalente non emessa o assorbita grazie ad un progetto realizzato con lo scopo di ridurre o riassorbire le emissioni globali di CO₂ e altri gas ad effetto serra. La compravendita di crediti di carbonio interessa sia aziende rientranti nel perimetro del sistema EU ETS² che aziende interessate ad iniziative volontarie di compensazione.

Per quanto riguarda quest'ultime, le modalità per ottenere crediti di carbonio sono due:

1. investire direttamente in progetti (locali o internazionali) autonomamente realizzati per la riduzione o l'assorbimento di CO₂;
2. acquistare sul mercato "volontario" il titolo generato da altri soggetti intermediari (nazionali o internazionali) che hanno implementato progetti di riduzione o assorbimento di CO₂.

In entrambi i casi, i progetti vengono solitamente implementati in Paesi in Via di Sviluppo, con l'obiettivo di favorire la crescita economica, e riguardano temi come la conservazione di foreste, la riforestazione o la costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

La certificazione dei crediti di carbonio (maturati da investimento diretto o indirettamente tramite intermediario) è un aspetto fondamentale per affrontare questioni di misurazione, permanenza o addizionalità³: per questo motivo esistono standard internazionali di certificazione creditizia quali, per esempio, Gold Standard (CDM – Clean Development Mechanism) e VCS (Verified Carbon Standard - Verra).

² Il sistema EU ETS (European Union Emission Trading Scheme) è il sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra, istituito nel 2005. Tale sistema opera secondo il principio "Cap and Trade", per cui viene fissato un limite massimo di emissioni per le aziende - di una determinata rilevanza e appartenenti a settori specifici - che rientrano nel perimetro, che possono acquistare o vendere quote in base alle loro esigenze.

³ La questione della misurazione riguarda la difficoltà a quantificare precisamente la quantità di CO₂ equivalente non emessa o assorbita (ad es. la quantità di CO₂ esattamente stoccata da una specie vegetale); la questione della permanenza si riferisce all'incertezza riguardo alla durezza dei pozzi di carbonio scelti per assorbire i gas serra (la CO₂ assorbita con la piantumazione di specie vegetali potrebbe essere rilasciata in seguito ad eventi come incendi); la questione dell'addizionalità riguarda la quantificazione delle emissioni evitate o compensate rispetto ad uno scenario business as usual (per valutare se un progetto è realmente aggiuntivo rispetto a ciò che sarebbe successo in sua assenza).

Per le società che si pongono obiettivi di compensazione delle emissioni è dunque possibile ottenere sia crediti di carbonio certificati, sia crediti di carbonio non certificati secondo standard ufficiali; in quest'ultimo caso però, l'azione di mitigazione non assicura lo stesso *reputation-effect*.

Conclusioni

Gli strumenti sintetizzati rappresentano i dispositivi riconosciuti, sul piano giuridico e su quello sostanziale, a disposizione dei diversi attori coinvolti nella lotta al cambiamento climatico.

Come si evince, non tutte le aziende industriali hanno accesso diretto ai congegni menzionati: le possibilità d'azione in relazione agli strumenti di mercato per la riduzione e la compensazione delle emissioni possono essere quindi riassunte come segue.

UNGDCEC

	Certificati bianchi	Certificati verdi	Garanzie d'origine	Crediti di carbonio*
Descrizione	Titolo negoziabile che certifica il conseguimento di un risparmio pari ad una Tonnellata Equivalente di Petrolio (TEP) negli usi finali di energia	Certificazione elettronica negoziabile che attesta la produzione e l'immissione in rete di 1 MWh generato tramite Impianti Alimentati da Fonti Rinnovabili (IAFR)	Certificazione elettronica negoziabile che attesta l'origine rinnovabile di 1 MWh prodotto e immesso in rete	Titolo negoziabile pari ad una tonnellata di CO ₂ equivalente non emessa o assorbita
Modalità di accesso al sistema	Diretto: distributori di energia elettrica e gas con > 50.000 clienti finali – compravendita di CB	Sistema in dismissione	Diretto: produttori e distributori di energia elettrica – compravendita di GO	Diretto: soggetti volontari (aziende manifatturiere o di servizi) – sviluppo autonomo di CC (con o senza certificazione)
	Indiretto: soggetti volontari** – vendita di CB ottenuti grazie a progetti di efficientamento energetico, per la cui durata si deve rispettare uno dei seguenti requisiti: 1. possedere la certificazione UNI CEI 11352 (ESCO); 2. nominare un esperto di gestione energia secondo la norma UNI CEI 11339; 3. possedere la certificazione ISO 50001		Indiretto: soggetti volontari (aziende manifatturiere o di servizi) – acquisto di energia green "certificata" dal fornitore di energia	Indiretto: soggetti volontari (aziende manifatturiere o di servizi) – acquisto di CC da intermediario (con o senza certificazione)

* con riferimento alle aziende non rientranti nel perimetro del sistema EU ETS

** imprese di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale con < 50.000 clienti finali o soggetti sia pubblici che privati



La residenza fiscale tra vecchi paradigmi e nuove forme di prestazione del lavoro

Andrea Savino

UNGDCEC

Le modalità di determinazione del paese di residenza fiscale delle persone fisiche sono da sempre motivo di controversie tra fisco e contribuente. In tale ambito rientrano tematiche afferenti la potestà impositiva dei differenti paesi, con le quali si cerca di attrarre a tassazione nel proprio territorio i redditi ovunque prodotti, sia in Italia che all'estero (in c.d. "worldwide principle"). Mediante lo strumento delle convenzioni contro le doppie imposizioni e il Modello di Convenzione OCSE, gli stati hanno cercato di limitare i fenomeni di doppia o mancata tassazione dei redditi, con l'obiettivo di fissare delle regole (c.d. "tie-breaker rules") quanto più possibili certe per la definizione dei casi più controversi. Tuttavia, come spesso accade, le implicazioni di natura operativa e fattuale rendono talvolta non agevole la determinazione del paese di residenza, con l'insorgere di contenziosi tra fisco e contribuente.

Ai fini delle imposte sui redditi, infatti, sono considerati residenti le persone che, per la maggior parte del periodo d'imposta, alternativamente (art. 2 co. 2 del TUIR) sono iscritte nelle anagrafi comunali della popolazione residente oppure hanno il domicilio o la residenza nel territorio dello stato.

La norma individua, quindi, tre condizioni alternative per determinare il luogo di residenza, vale a dire l'iscrizione anagrafica (requisito di natura formale), il domicilio o la residenza (requisiti di natura sostanziale).

Proprio per la presenza di requisiti di natura sostanziale, giova evidenziare come il riscontro sulla residenza fiscale non possa essere oggetto di preventivo confronto con l'Agenzia delle Entrate, in quanto richiede la verifica di elementi fattuali che esulano dall'istituto dell'interpello, la cui funzione consulenziale ne limita l'ambito ai soli casi in cui ricorra un'incertezza interpretativa attinente alla norma tributaria, ovvero alla qualificazione giuridico tributaria della fattispecie.

In questo contesto normativo piuttosto variegato, l'emergenza sanitaria da Covid-19 con la limitazione degli spostamenti e l'introduzione di nuove forme di svolgimento del lavoro (smart-working) ha reso ancora più delicati e sottili i rapporti tra fisco e contribuente.



Con una serie di risposte agli interPELLI intervenute nei primi mesi del 2023, l'Agenzia ha iniziato ad affrontare in maniera più puntuale le possibili problematiche derivanti dalle nuove forme di svolgimento delle attività lavorative implementate e sviluppate dopo la pandemia, vale a dire sempre meno legate ad un luogo fisico di prestazione quanto più attribuibili ad una modalità di svolgimento (telematica) e indefinibile nello spazio.

Nell'ambito di tali pronunciamenti di prassi, l'Ufficio ha ritenuto ad esempio come svolta in Italia e quindi assoggettabile ad imposta, l'attività svolta da un contribuente in smart working a beneficio di un datore di lavoro estero. Con la risposta 127 del 20 gennaio 2023, l'Agenzia delle Entrate ha confermato come siano imponibili in Italia i compensi versati dal datore di lavoro inglese al cittadino italiano iscritto all'Aire, che svolge la sua attività in smart working nel nostro Paese e risulta residente nel territorio in base alla definizione del concetto di "residenza fiscale" presente nell'ordinamento interno e nella convenzione contro le doppie imposizioni stipulata tra i due Stati. Sul punto, l'Agenzia premette che nei casi in cui il contribuente, in applicazione dei degli ordinamenti interni, risulta residente fiscalmente in entrambi i Paesi contraenti, la divergenza va risolta, come detta il Modello Ocse, tramite tie breaker rules ovvero criteri che, ai fini della determinazione dello Stato di residenza, danno rilievo, in primo luogo, al criterio dell'abitazione permanente. Di conseguenza, con il trasferimento dell'abitazione permanente in Italia e lo spostamento della sede dell'attività lavorativa dal Regno Unito al nostro paese, il contribuente viene considerato quale soggetto residente.

Tale approccio, in conformità a quanto già espresso in alcune precedenti pronunce del 2021, attribuisce potestà impositiva sulla tassazione del reddito di lavoro dipendente in relazione al requisito della presenza fisica del lavoratore nello Stato in cui viene effettuata la prestazione lavorativa. Sulla base di quanto stabilito dall'articolo 23 del TUIR infatti vengono considerati prodotti in Italia i redditi da lavoro dipendente "prestato nel territorio dello Stato".

Scarso rilievo viene invece dato alla presenza virtuale, ovvero all'effettiva entità beneficiaria di quella attività lavorativa. La mancanza di una specifica disciplina attribuibile alla prestazione del lavoro in modalità telematica ed il ricorso alle ordinarie regole di determinazione del reddito, rappresenta un indice di poca modernità del sistema tributario.

Correlata alla determinazione del luogo di residenza vi sono inoltre anche i relativi adempimenti dichiarativi e fiscali, la cui mancata presentazione può far insorgere aspetti anche di natura penalistici, tra i quali ad esempio la fattispecie relativa all'omessa dichiarazione di cui all'articolo 5 del Dlgs. 74/2000. L'omessa dichiarazione contestata in seguito alla determinazione della residenza fiscale nel territorio dello stato punisce con la reclusione da 2 a 5 anni coloro che non presentano le dichiarazioni dei redditi, nei casi in cui l'imposta evasa è superiore ad euro cinquantamila.

Proprio tale obbligo si configura nei confronti del cittadino italiano che, pur risiedendo all'estero, stabilisca in Italia, per la maggior parte del periodo di imposta, il suo domicilio, inteso come sede principale degli affari, degli interessi



economici e delle relazioni personali (Cass. pen. 29576/2011). La presenza della soglia di punibilità contribuisce a ridurre il proliferare di contestazioni penali a seguito dalle riqualificazione della residenza nel territorio dello stato, seppur in presenza di elementi valutativi che continuano a creare incertezza.

La sfida di un fisco più moderno passa sicuramente da una maggiore consapevolezza e analisi dei fenomeni sociali che coinvolgono i contribuenti. L'adozione di paradigmi ancorati a visioni non più attuali del mondo del lavoro rischia di rendere meno competitivo sotto il punto di vista fiscale ed economico il nostro paese. Allo stesso punto, tale approccio nel lungo periodo potrebbe portare sempre meno talenti a scegliere il nostro paese per stabilire la propria residenza privilegiando territori in cui non si possa trovare un rapporto con l'autorità fiscale maggiormente collaborativo.

L'adozione di criteri quanto più coerenti nella determinazione della residenza costituisce inoltre una leva di attrazione dei capitali esteri. In particolare, il nostro legislatore, complice anche l'esperienza di altri Paesi europei, ha introdotto nell'ordinamento alcuni regimi fiscali destinati a particolari categorie di soggetti che, in presenza dei presupposti di legge, possono godere di un regime agevolato qualora decidano di trasferire la propria residenza in Italia.

Tuttavia, la scelta di un contribuente di trasferire in Italia la propria residenza può essere certamente accompagnata da un vantaggio di natura economica mentre nella maggior parte dei casi la centralità viene assunta dalla stabilità dei rapporti con l'agenzia fiscale di riferimento. In altre parole, è **necessario mettere al riparo il contribuente da possibili contestazioni successive al suo trasferimento di residenza.**

Ulteriore considerazione che necessita di approfondimento riguarda il rapporto delle contestazioni di residenza e la riforma del processo tributario.

Tra gli obiettivi, infatti, della riforma vi è una maggiore efficienza del sistema per garantire una più rapida risoluzione delle controversie. Per tale motivo è fondamentale ridurre al minimo i casi di incertezza per poter far diminuire i conseguenti casi di contenzioso dinnanzi alle Corti di Giustizia Tributaria e cogliere l'occasione di migliorare in maniera significativa il rapporto tra fisco e contribuente.

UNGDCEC

**NEWS
E APPROFONDIMENTI**



Nuovo fisco, giù Irpef e sconti - Meno Ires per chi investe

di Gianni Trovati, Marco Mobili,
Il Sole 24 Ore - 17 marzo 2023

NEWS
E APPROFONDIMENTI

È partita ufficialmente la macchina della riforma fiscale che dovrà portare nell'arco dei prossimi due anni alla completa riscrittura del sistema tributario. L'idea di riforma approvata il 16 marzo a Palazzo Chigi, infatti, prevede un intervento di riduzione e razionalizzazione di tutti i tributi a partire dalla regina delle imposte: l'Irpef che già dall'anno prossimo con la manovra, come ha confermato il viceministro alle Finanze Maurizio Leo intervenendo a Porta a Porta, scenderà da quattro a tre aliquote. La riduzione del prelievo fiscale sarà accompagnata anche da un taglio alle spese fiscali e dall'ampliamento della no tax area dei dipendenti che sarà allineata a quella da 8.500 euro dei pensionati. La riforma prevede anche la riduzione dell'Ires per le imprese che investono in beni innovativi e qualificato o in occupazione. Nei due anni successivi chi sostiene la crescita della propria attività senza distribuire gli utili potrà arrivare a ottenere un taglio anche di 9 punti dell'attuale aliquota Ires.

L'idea di fondo, infatti, sarebbe quella di allineare il nuovo regime duale dell'imposta sul reddito di impresa a quello della nuova Global Minimum Tax che dal 1° gennaio 2024 dovrebbe entrare in vigore per tutte le multinazionali con un prelievo del 15 per cento. Sarà rivista anche la disciplina degli interessi passivi e allo stesso tempo per sostenere, come detto gli investimenti, si arriverà alla cancellazione dell'Aiuto alla crescita economica e alla razionalizzazione dei crediti d'imposta oggi riconosciuti alle imprese.

Per le attività produttive e gli autonomi arriva anche il taglio progressivo dell'Irap. Il tributo regionale sarà cancellato subito per circa 650mila società di persone mentre per gli altri contribuenti l'Irap sarà trasformata in una sovrimposta calcolata con le regole dell'imponibile Ires senza però avere la possibilità di riportare in avanti le perdite. In questo modo il governo ritiene di non perdere quelle risorse che oggi vanno a finanziare la spesa sanitaria delle regioni.

C'è poi una razionalizzazione e una revisione anche dell'Iva a partire dai pa-



nieri. Revisione che sarà adottata secondo le regole Ue, il che vorrà dire anche poter prevedere l'applicazione dell'aliquota zero su alcuni beni e servizi in particolari momenti, come ad esempio è accaduto durante la pandemia. Alla revisione di panieri e aliquote si aggiunge anche una semplificazione e accelerazione delle procedure di rimborso per imprese e cittadini così come una modifica alla disciplina delle esenzioni Iva.

La riforma nei suoi 20 articoli prevede anche nuove regole in arrivo sull'accertamento e la depenalizzazione delle sanzioni per chi non ce la fa a pagare le tasse o per chi salda il conto, anche a rate, accordandosi con il Fisco prima di essere condannato per evasione fiscale. Sull'accertamento, in particolare, vengono previsti due istituti specifici.

Per le partite Iva arriva il concordato preventivo biennale. In sostanza il lavoratore autonomo o il professionista potrà concordare il valore delle imposte dirette che dovrà versare all'Erario nei due anni successivi e sulla base dei dati di cui dispone il fisco con la fatturazione elettronica, gli scontrini telematici o le liquidazioni periodiche. In questo modo per due anni la partita Iva, versando regolarmente le imposte concordate non avrà altre preoccupazioni di possibili controlli del Fisco.

Per le grandi imprese la delega prevede il rilancio della cooperative compliance. L'adempimento collaborativo sarà reso accessibile a tutte le imprese medio grandi. Oggi è previsto solo per quelle sopra il miliardo di fatturato. Oltre a ridurre il livello di accesso la delega prevede un potenziamento del regime premiale a partire dalle sanzioni più leggere per chi aderisce all'adempimento collaborativo.

Sui principi cardine del sistema tributario la riforma prova a rivedere e rafforzare anche lo statuto dei diritti del contribuente, dando maggiore forza all'obbligo di motivazione degli atti impositivi, valorizzando il principio del legittimo affidamento, semplificando gli interpelli che diventeranno a pagamento almeno per le questioni più rilevanti quali possono essere quelle sull'abuso del diritto.

La riforma inoltre dirà addio al ruolo e alle cartelle consentendo ai debitori di poter saldare il debito a rate anche in 10 anni. Ma allo stesso tempo l'agente pubblico della riscossione si vedrà rafforzare i poteri con la possibilità di ricorrere in automatico al pignoramento presso terzi, che tradotto nella pratica vuol dire pignorare le somme del contribuente direttamente sul suo conto corrente. Il testo uscito da Palazzo Chigi si asciuga comunque di due articoli. Il governo d'accordo con governatori e sindaci ha deciso di rinviare a un successivo confronto la riscrittura delle regole sui tributi locali. Sarà il Parlamento a reintrodurle dopo l'intesa in conferenza unificata.

Dopo il via libera del Capo dello Stato, dunque, la delega inizierà il suo viaggio in Parlamento che nelle intenzioni del governo dovrebbe concludersi per la fine del prossimo mese di maggio, ma più realisticamente potrà essere un successo incassare il via libera di Camera e Senato a ridosso della pausa estiva di Ferragosto. Una volta pubblicata la legge sulla Gazzetta Ufficiale si passerà alla cosiddetta fase due della riforma e certamente più delicata, quella



dell'attuazione. Il governo si è dato 24 mesi per l'adozione dei decreti con cui i contribuenti conosceranno le nuove aliquote Irpef o peserà l'Ires o ancora su quali beni l'Iva sarà più leggera, o meglio se le promesse approvate ieri in Cdm saranno diventate realtà.

Come cambia il sistema tributario

Irpef

Taglio di sconti e bonus per scendere a 3 aliquote

Prima un Irpef a tre aliquote e poi una flat tax incrementale per tutti, anche per i lavoratori dipendenti. L'obiettivo resta quello dichiarato di ridurre la pressione fiscale, semplificare il sistema e garantire "l'equità orizzontale" da raggiungere soprattutto con una revisione delle tax expenditures che oggi contano più di 600 voci e sottraggono gettito per 165 miliardi. Il taglio delle spese fiscali, dal quale saranno escluse le detrazioni per spese sanitarie, per l'istruzione e per gli interessi passivi sui mutui prima casa, così come le deduzioni per i contributi di colf e badanti, sarà forfettizzato per scaglione di reddito. Un'ipotesi al momento prevede un 4% per lo scaglione più basso, un 3% del reddito per lo scaglione intermedio e del 2% per il terzo scaglione, fino ad azzerarsi sopra i 100mila euro.

Redditi di lavoro autonomo

Studi in neutralità fiscale - Cedolare secca sui negozi

Per i redditi di lavoro autonomo le novità in arrivo sono finalizzate a garantire una neutralità fiscale per le operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali. Inoltre viene prevista la possibilità di prevedere una riduzione delle ritenute dovute sui compensi nei casi in cui il lavoratore autonomo dovesse sostenere costi elevati per i suoi dipendenti o per i suoi collaboratori. Inoltre, sempre per semplificare e ripulire la tassazione dei redditi da lavoro autonomo sarà eliminata la disparità di trattamento tra acquisti in proprietà e in leasing degli immobili strumentali. Novità in arrivo anche per i redditi agrari e quelli dei fabbricati. Per questi ultimi viene prevista l'estensione della cedolare secca anche agli immobili commerciali mentre per i redditi agrari la tassazione su base catastale verrà estesa alle coltivazioni.

Redditi finanziari

Maturato senza tasse - Prelievo sul realizzato

Per i redditi di natura finanziaria si fa strada l'idea di un raggruppamento con quelli di capitale. La delega punta a realizzare una sola categoria reddituale che seguirà una tassazione in base al principio di cassa e di compensazione. Un altro criterio direttivo della delega prevede l'eliminazione della tassazione sul maturato e la tassazione su opzione sul realizzato da esprimere in dichiarazione o attraverso gli intermediari finanziari. La delega prevede anche un'imposta sostitutiva sul risultato complessivo netto dei redditi finanziari realizzati nell'anno solare con la possibilità di riportare a nuovo, in misura limitata, i red-



diti finanziari negativi che eccedono quelli positivi. Per le forme pensionistiche complementari viene prevista un'aliquota agevolata sui rendimenti. Una imposta sostitutiva ridotta viene prevista anche sui redditi di natura finanziaria delle casse di previdenza.

Ires

Aliquota ultraridotta per chi investe o assume

Un regime duale per l'Imposta sul reddito dell'impresa. Il punto di riferimento per la riscrittura delle regole che disciplinano l'Ires è l'entrata in vigore dal prossimo 1° gennaio della Global minimum tax, quell'imposta globale minima da applicare alle multinazionali e pari al 15 per cento. L'idea è dunque quella di introdurre una nuova Ires in linea con le regole internazionali e che possa garantire un maggiore appeal per attrarre capitali stranieri. L'idea di fondo è quella, dunque, di ridurre l'attuale aliquota del 24% per i due anni successivi se l'imprenditore investe o crea nuova occupazione. L'aliquota scontata, con l'obiettivo progressivo di portarla al 15% come la Gmt, punta a favorire la capitalizzazione delle imprese e premiare chi investe in nuova occupazione e beni strumentali innovativi e qualificati come transizione 4.0, ricerca e sviluppo.

NEWS
E APPROFONDIMENTI

Irap e Iva

Addio al tributo regionale - Cambiano i panieri Iva

Niente più Irap per le società di persone, gli studi associati e le società tra professionisti con l'introduzione di una sovraimposta sulla base imponibile Ires. Intervento questo necessario per garantire il finanziamento della spesa sanitaria. Occorre ricordare infatti che oggi la sola Irap dei privati garantisce alle regioni entrate per oltre 17 miliardi, stando almeno all'ultimo bollettino diramato nei giorni scorsi dal Dipartimento delle Finanze sugli incassi 2022. L'altra rivoluzione riguarda l'Iva con una razionalizzazione del numero delle aliquote, una revisione delle regole sulle operazioni esenti per allinearle a quelle comunitarie, una revisione del regime delle detrazioni Iva ma soprattutto una procedura semplificata e più veloce per le procedure dei rimborsi a cittadini e imprese.

Adempimenti

Addio ai tributi minori - Cambia il calendario

La strategia per semplificare la vita a cittadini e imprese si muove su due direttrici. Una punta alla eliminazione di una serie di microtributi così come a una razionalizzazione delle disciplina dei singoli tributi. Per l'imposta di successione e per l'imposta di registro la delega prevede l'estensione dell'autoliquidazione, mentre per l'imposta di bollo, le ipocatastali e le tasse ipotecarie si potrebbe arrivare a un tributo unico anche in misura fissa. Con un occhio più mirato agli adempimenti la seconda direttrice che porta alle semplificazioni degli obblighi mira a una loro razionalizzazione così come alla perdita dei benefici fiscali per chi è inadempiente. Saranno armonizzati i termini dichiarativi e di versamento prevedendo da subito la pausa estiva e quella di dicembre per



le festività natalizie per l'invio di comunicazioni, inviti e richieste da parte degli uffici.

Le richieste di chiarimento

Gli interpelli diventano a pagamento

Dopo i quasi 18mila interpelli del 2022 alle Entrate (anche sulla scorta delle continue modifiche su superbonus e altri bonus edilizi), arriva un filtro alle richieste di chiarimenti all'amministrazione finanziaria. La presentazione degli interpelli diventerà, infatti, a pagamento con il versamento di un contributo che sarà graduato in base a diversi fattori, come la tipologia di contribuente o il valore della questione. Più in generale, si punta a ridurre il ricorso alle richieste, implementando l'emanazione di provvedimenti interpretativi di carattere generale e di conseguenza anche limitando l'ammissibilità solo ai temi che non trovano soluzione in documenti interpretativi già emanati. Inoltre, per le persone fisiche e le imprese di minori dimensioni, l'accesso sarà consentito solo se non è possibile ottenere risposte scritte con servizi di interlocuzione rapida.

Accise

Rimodulato il prelievo grazie alle rinnovabili

La delega fiscale punta a rivedere le accise e in particolare quelle sui prodotti energetici promuovendo l'utilizzo di quelli ottenuti da risorse rinnovabili. La delega prevede anche la revisione del sistema di tassazione in materia di accisa sul gas naturale e sull'energia elettrica collegandone il valore ai quantitativi dei prodotti effettivamente ceduti e fatturati, cambiando di fatto l'attuale meccanismo che si aggancia invece al criterio storico. Inoltre si introduce un sistema di qualificazione degli operatori sulla base della loro affidabilità e solvibilità ai fini della concessione di un taglio agli adempimenti come la prestazione delle cauzioni a garanzia delle accise dovute. Viene prevista anche l'armonizzazione dei termini per la decadenza del diritto al rimborso e del diritto a riscuotere l'accisa.

Accertamento

Più contraddittorio per piccoli e grandi

La delega punta a rivoluzionare anche l'approccio all'accertamento e in particolare spinge l'azione della macchina amministrativa verso un confronto diretto con i contribuenti. Per questo le imprese vengono divise in due famiglie. Quelle più piccole che potremmo inquadrare sotto la voce partite Iva per le quali arriverà il concordato preventivo biennale. Sulla base delle informazioni che il Fisco recupera dalle sue banche dati con la fatturazione elettronica o gli scontrini telematici, l'agenzia formula una proposta al contribuente il quale, se accetterà quanto concordato, potrà pagare ai fini delle dirette quanto pattuito per i due anni successivi senza più temere controlli. Per le grandi, invece, si punta al potenziamento della cooperative compliance con una riduzione delle soglie di accesso e un meccanismo premiale più vantaggioso per chi aderisce.



Riscossione

Stop a ruoli e cartelle - Debiti a rate in 10 anni

È il tallone di Achille della macchina fiscale e che in realtà è centrale nel reale incasso delle somme sottratte all'evasione o all'elusione fiscale. L'attuale fotografia è quella raccontata a più riprese di un magazzino della ex Equitalia di mille 153 miliardi, 174 milioni di cartelle esattoriali spedite ai contribuenti, mentre nel loro insieme sono almeno 20 milioni quelli che hanno avuto a che fare almeno una volta con agenzia Entrate riscossione. Un 30% delle cartelle sono state notificate prima del 2010, e un 20% viene regolarizzato nel periodo successivo alla notifica e un altro 25% nei successivi 4/5 anni. Per questo si punta a un progressivo addio al "ruolo", a una rateizzazione fino a 120 rate e a un'estensione del termine di efficacia degli atti di riscossione per procedere più rapidamente al recupero.

Sanzioni

No alle doppie penalità - Arriva la "231" fiscale

L'intervento sul sistema sanzionatorio è ad ampio raggio. Per le differenti tipologie si prevedono interventi comuni a partire dall'integrazione tra le fattispecie sanzionatorie, amministrative e penali, con una revisione dei rapporti tra processo penale e tributario. In particolare si prevede lo stop alla doppia sanzione. Inoltre nel caso del penale si terrà conto delle difficoltà del contribuente nel saldare il conto con il fisco e si allineranno i termini che oggi prevedono la non punibilità penale per chi concorda con il Fisco le imposte dovute e quelli dei pagamenti a rate. In sostanza chi salda il debito prima del giudizio potrà evitare la sanzione penale. Si prevede poi la possibilità di una riduzione delle sanzioni quando il contribuente attiva un sistema di controllo dei rischi fiscali, una sorta di «231» fiscale.

Contenzioso

Liti fiscali in digitale - Addio alla mediazione

La nuova delega torna ancora sul contenzioso tributario nonostante il governo Draghi abbia portato a termine la revisione sia delle liti fiscali sia la riforma della giustizia tributaria. L'idea di fondo che verrà tradotta nei principi direttivi dell'articolo 19 del Ddl in arrivo punta soprattutto ai procedimenti e in particolare all'abrogazione dell'istituto del reclamo/mediazione rilanciando invece il potenziamento di meccanismi di deflazione del contenzioso nei differenti gradi di giudizio. Altro principio che si vuole introdurre è quello delle comunicazioni delle decisioni direttamente al termine dell'udienza. In linea, poi, con il Pnrr anche il contenzioso guarda alla digitalizzazione con il rilancio del processo telematico con la possibilità anche per una sola delle parti di chiedere la discussione da remoto.

