

ISSN 1825-9871

InnovazioneDiritto

Quarterly Review of Tax and Economic Law

Pubblicazione
03 • 2021



Università degli studi di Napoli Federico II

Innovazione e Diritto - Rivista trimestrale on line fondata nel 2005 dal prof. Raffaele Perrone Capano, autore e responsabile scientifico del Progetto di informatizzazione diffusa della Facoltà di Giurisprudenza, e di catalogazione in formato digitale della Biblioteca storica, a supporto della ricerca e della didattica.

Il Progetto, approvato dal MIUR nel 2004, per un importo complessivo di 1.350.00 €, era stato finanziato per il 70% dall'UE, per il 26% dalla Facoltà, attraverso il riconoscimento delle spese effettuate nel settore informatico nel biennio precedente, e per il restante 4% dal MIUR.

Innovazione e Diritto è stata, fin dalla nascita, una rivista ad accesso libero, a supporto delle attività dei dottorati di ricerca e dei giovani studiosi della Facoltà. L'adesione di numerosi colleghi, professori e ricercatori di altre Università italiane, ne ha consolidato in breve tempo la dimensione nazionale.

Dal 2012, in seguito alla trasformazione delle Facoltà in Dipartimenti, la Rivista ha proseguito l'attività, per l'impegno di un gruppo di professori e ricercatori di numerose Università italiane che hanno assicurato il regolare flusso di contributi scientifici di elevata qualità. Il nuovo assetto editoriale ha favorito l'estensione degli interessi scientifici della Rivista ai settori più direttamente investiti dalla crisi finanziaria del 2008, la più grave dal dopoguerra. L'orizzonte più ampio ha comportato una parallela specializzazione della produzione scientifica, e ne ha amplificato la diffusione e l'impatto.

Un primo punto di svolta ha preso avvio all'inizio del 2018, con la scelta della cadenza trimestrale, per lasciare spazio alla pubblicazione di numeri speciali, di Atti di convegno e di altre iniziative promosse dalla Rivista, affiancata dall'indicazione nel sottotitolo di: "Rivista di Diritto tributario e dell'Economia". Un secondo punto si è concretizzato in una nuova partenza, basata su una piattaforma digitale avanzata, coerente con le indicazioni dell'ANVUR per le riviste di classe A e con gli standard definiti da Google per la massima diffusione internazionale dei contenuti.

DIRETTORE RESPONSABILE

Prof.ssa Clelia Buccico (*Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Economia dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"*)

Innovazione e Diritto è stata diretta fino al 2020 dal Fondatore, prof. Raffaele Perrone Capano, già ordinario di Diritto finanziario e tributario nell'Università di Napoli Federico II. In funzione del maggiore impegno che comporta la gestione della nuova piattaforma digitale, la rivista è attualmente retta da una Direzione collegiale, i cui componenti sono i professori:

COMITATO DI DIREZIONE

Prof.ssa Clelia Buccico

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Economia dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"*

Prof. Raffaele Perrone Capano

- *Fondatore della rivista, già Professore ordinario di Diritto finanziario e tributario presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Prof.ssa Marilena Rispoli Farina

- *Già Professore ordinario di Diritto commerciale e bancario presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Prof.ssa Beatrice Bertarini

- *Professore associato con abilitazione a ordinario di Diritto dell'economia - Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'economia dell'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum"*

Prof. Gianluigi Bizioli

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo*

Prof. Paolo Borghi

- *Professore ordinario di Diritto alimentare e Diritto agrario dell'Unione europea - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Ferrara*

Prof.ssa Loredana Carpentieri

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Studi economici e giuridici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*

Prof. Alessandro Giovannini

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento Studi aziendali e giuridici dell'Università degli Studi di Siena*

Prof. Giuseppe Melis

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma "LUISS Guido Carli"*

Prof. Sebastiano Maurizio Messina

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona*

Prof. Salvatore Muleo

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Scienze Aziendali e Giuridiche dell'Università della Calabria*

Prof. Gaetano Ragucci

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Milano Statale*

Prof. Gennaro Rotondo

- *Professore ordinario di Diritto dell'economia - Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"*

Prof.ssa Maria Alessandra Stefanelli

- *Professore ordinario di Diritto dell'economia - Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia dell'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum"*

Prof. Stefano Zunarelli

- *Professore ordinario di Diritto dei trasporti e Legislazione del turismo - Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università*

di Bologna "Alma Mater Studiorum"

I lavori scientifici pubblicati nelle parti prima e seconda di ciascun numero della rivista, sono sottoposti a referaggio. Gli altri contributi d'interesse per l'attualità e il carattere divulgativo degli argomenti trattati, ovvero per il rilievo politico degli stessi, sono pubblicati in parte terza.

Tutti i lavori sono sottoposti alla valutazione di un componente della Direzione.

Innovazione e Diritto, rivista open access, non risponde degli articoli pubblicati, i cui autori abbiano utilizzato lavori altrui di cui non sia stata citata esplicitamente la fonte.

COMITATO SCIENTIFICO

Prof.ssa Antonella Brozzetti

- Professore ordinario di Diritto dell'economia - Dipartimento di Studi Aziendali e Giuridici dell'Università degli Studi di Siena

Prof. Giuseppe Corasaniti

- Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia

Prof. Avv. Francesco Eriberto D'Ippolito

- Professore ordinario di Storia della giustizia e delle Istituzioni politiche - Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Prof. Avv. Maurizio Logozzo

- Professore ordinario di Diritto tributario - Facoltà di Economia dell'Università di Milano Cattolica del Sacro Cuore

Prof.ssa Carla Masi

- Professore ordinario di Diritto romano e Diritti dell'antichità - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Prof.ssa Maria Pierro

- Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi dell'Insubria

Prof. Salvatore Sammartino

- Professore di Diritto finanziario e tributario - Dipartimento di Giurisprudenza a Palermo dell'Università LUMSA

Prof. Antonio Felice Uricchio

- Professore ordinario di Diritto tributario - Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

COMITATO EDITORIALE

Prof. Francesco Vincenzo Albertini

- Professore associato di Diritto tributario - Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Milano "La Statale"

Prof. Olivier Karl Emmanuel Butzbach

- Professore associato di Economia politica - Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Prof. Marco Cedro

- Professore associato di Diritto tributario - Università di Palermo LUMSA

Prof. Filippo Cicognani

- Professore associato di Diritto tributario - Università di Bologna "Alma Mater Studiorum"

Prof. Filippo Alessandro Cimino

- Professore associato di Diritto tributario - Università degli Studi di Enna

Prof.ssa Daniela Conte

- Professore associato di Diritto tributario - Università degli Studi di Napoli

Prof. Samuele Donatelli

- *Professore associato di Diritto tributario, Università degli Studi di Roma*

Prof. Nicola Fortunato

- *Professore ordinario di Diritto tributario - Università degli Studi di Bari*

Prof.ssa Laura Letizia

- *Professore associato di Diritto tributario - Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"*

Prof.ssa Daniela Mazzagrecò

- *Professore associato di Diritto tributario - Università degli Studi di Palermo*

Prof. Ottavio Nocerino

- *Professore ordinario Dipartimento di Economia - Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli"*

Prof. Andrea Quattrocchi

- *Ricercatore di Diritto tributario con abilitazione ad associato - Università di Milano Cattolica del Sacro Cuore*

Prof. Federico Rasi

- *Professore associato di Diritto tributario - Università del Molise, Campobasso*

Prof. Luca Sabbi

- *Ricercatore di Diritto tributario con abilitazione ad associato - Università degli Studi di Bergamo*

Prof.ssa Adriana Salvati

- *Ricercatore di Diritto tributario con abilitazione ad associato - Università degli Studi della Campania*

Prof. Gianluca Selicato

- *Professore associato di Diritto tributario - Università degli Studi di Bari*

Prof.ssa Maria Villani

- *Assegnista di ricerca e Professore a contratto di Diritto tributario con abilitazione ad associato - Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Dott. Daniele Canè

- *Ricercatore e Professore a contratto di Diritto tributario - Università degli Studi dell'Insubria*

Dott.ssa Alessandra Kostner

- *Dottore e assegnista di ricerca in Diritto tributario - Università della Calabria*

Dott. Andrea Perrone Capano

- *Dottore di ricerca in Diritto delle persone, delle imprese e dei mercati, nonché Cultore della materia in Diritto commerciale e bancario - Università degli Studi di Napoli*

Dott. Luigi Scipione

- *Ricercatore di Diritto commerciale e Professore aggregato di Diritto bancario - Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

Dott. Stefano Zagà

- *Ricercatore di Diritto tributario - Università degli Studi dell'Insubria*

INDICE

Parte prima (Dottrina)

1. **Misure di sostegno a favore delle micro, piccole e medie imprese nel contesto della pandemia Covid-19. Interventi giuridici europei e nazionali per la ripresa economica** 1
di Beatrice Bertarini
2. **La fiscalità innovativa: caso start-up (Innovative Taxation: Start-Up Case)** 45
di Emanuela Di Rauso
3. **L'ammortamento dei cespiti alla luce dei principi di strumentalità e inerenza** 81
di Livio Gucciardo

.

Parte seconda (Giurisprudenza)

.

Misure di sostegno a favore delle micro, piccole e medie imprese nel contesto della pandemia Covid-19. Interventi giuridici europei e nazionali per la ripresa economica

di **Beatrice Bertarini**

Professore associato con abilitazione a ordinario di Diritto dell'economia - Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'economia dell'Università di Bologna "Alma Mater Studiorum"

ABSTRACT

ABSTRACT

The study examines the support measures following the coronavirus health pandemic in favor of micro, small and medium-sized enterprises, analysing in particular the national legislation that defines both direct and indirect support actions.

MSMEs require, now more than ever, particular attention from the national and European legislator who must, first of all, wonder the real effectiveness of the current legal regulation in favor of this type of enterprises which, due to the Covid-19 pandemic, could drastically decrease their presence on the market.

SINTESI

SINTESI

Lo studio esamina le misure di sostegno poste in essere a seguito del protrarsi della pandemia Covid-19 sulle micro, piccole e medie imprese, riservando particolare attenzione ai più recenti strumenti giuridici internazionali, europei e nazionali volti a supportare tali tipologie di imprese.

Le imprese di dimensione minore richiedono, ora più che mai, una particolare attenzione da parte del legislatore nazionale ed europeo che deve, in primis, interrogarsi sulla reale efficacia dell'attuale regolamentazione giuridica in favore di tale tipologia di imprese che, a causa della pandemia da Covid-19, rischiano di diminuire drasticamente la loro presenza sul mercato.

SOMMARIO

1. Osservazioni introduttive relative all'impatto della pandemia Covid-19 sulle micro, piccole e medie imprese (Micro, Small, Medium sized enterprises - MSMEs) a livello internazionale - **2.** Gli interventi giuridici dell'Unione europea a sostegno delle imprese di dimensione minore a seguito della crisi sanitaria - **3.** Le azioni a supporto della liquidità per le micro, piccole e medie imprese a livello nazionale - **4.** Nuove sfide per una regolamentazione giuridica dell'attività dell'impresa minore nel contesto dell'emergenza sanitaria Covid-19

1. Osservazioni introduttive relative all'impatto della pandemia Covid-19 sulle micro, piccole e medie imprese (Micro, Small, Medium sized enterprises - MSMEs) a livello internazionale

La rilevanza assunta dalla pandemia dovuta al Coronavirus (Covid-19) ed allo stato di emergenza che ne è conseguito, è evidenziata a livello internazionale, europeo e nazionale da molteplici studi giuridici, economici e sociologici che rappresentano, invero, solo un primo tentativo di analizzare l'impatto¹ di un prolungato periodo di *lockdown*

¹ Studi recenti hanno analizzato gli effetti a distanza di dieci anni della crisi economica e finanziaria del 2008, osservando che *"the sequence of aftershocks and policy responses that followed the Lehman bankruptcy has led to a world economy in which the median general government debt-GDP ratio stands at 52 percent, up from 36 percent before the crisis; central bank balance sheets, particularly in advanced economies, are several multiples of the size they were before the crisis; and emerging market and developing economies now account for 60 percent of global GDP in purchasing-power-parity terms (compared with 44 percent in the decade before the crisis), reflecting, in part, a weak recovery in advanced economies"*, così Report del Fondo Monetario Internazionale intitolato *"World Economic Outlook Reports Challenges to Steady Growth"*, ottobre 2018.

economico e sociale.²

Le implicazioni connesse alla pandemia sanitaria non sono, infatti, unicamente riconducibili ad una crisi sanitaria, essendo il Covid-19 *“an economic crisis, a humanitarian crisis, a security crisis, and a human rights crisis. This crisis has highlighted severe fragilities and inequalities within and among nations. Coming out of this crisis will require a whole-of-society, whole-of-government and whole-of-the-world approach driven by compassion and solidarity”*:³ in questo contesto l'aumento delle diseguaglianze che potranno discendere dalla pandemia diviene un punto centrale nella definizione di politiche pubbliche di intervento realmente efficaci, poiché *“this pandemic, like other pandemics before it, lights up anew the fault lines in society. Inequalities that we knew about, like racial and ethnic inequalities, are more starkly visible. Inequalities in work and in living conditions have become salient in new ways, as people are sorted into essential and inessential workers, as jobs, transportation, and activities that once were safe become unsafe, and as access to the internet becomes the difference between learning or not learning or working safely or not working at all. The pandemic may turn tolerable inequalities into intolerable inequalities”*.⁴

La portata globale della pandemia ha determinato, infatti, la necessità di azioni che siano capaci di mitigare, anche solo in parte, gli effetti che essa ha prodotto e produrrà, identificando numerosi ambiti di intervento che possono influire sul comportamento umano⁵

² Sull'impatto dell'emergenza sanitaria si rinvia *ex multis* e di recente a B. Levy, *Il virus che rende folli*, Milano, 2020.

³ Cfr. United Nation, *Comprehensive Response to COVID-19. Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better*, settembre 2020, che identifica tre priorità generali: Health Response, Safeguard lives and Livelihoods, Transformative Recovery Process (pp. 12 e ss).

⁴ Cfr. A. Deaton, *Health and wealth inequality in America: how COVID-19 makes clear the need for change*, Congressional Testimony to the House Budget Committee, giugno 2020.

⁵ Il comportamento umano è oggetto di importanti studi anche a livello economico; si vedano, per tutti, R. H. Thaler, *Misbehaving: la nascita dell'economia comportamentale*, Torino, 2018, e D. Kahneman, *Economia della felicità*, Milano, 2007.

e, al contempo, orientare il ruolo dello Stato verso “*quatre grandes missions. La première est de mettre les intérêts individuels en phase avec l'intérêt général, en sensibilisant et en responsabilisant les différents acteurs aux conséquences de leurs actes pour le reste de la société (leurs «externalités», dont la transmission du virus est un cas particulier). Le deuxième rôle de l'État est de fournir ou assurer la fourniture des biens publics tels que la défense nationale, le droit, et de nombreuses infrastructures, par exemple les capacités d'urgence hospitalière. Un troisième rôle est d'assurer les personnes contre les aléas de la vie qu'elles ne contrôlent pas. Enfin, l'État doit agir en prêteur en dernier ressort pour stabiliser l'économie en cas de récession ou de crise*”.⁶

Recenti analisi economiche sottolineano, invero, solo i primi concreti effetti prodotti sul mercato⁷ dalla pandemia sanitaria, mentre gli impatti futuri sono, ad oggi, ancora difficilmente valutabili.

L'effetto sull'economia del *lockdown* connesso alla pandemia a livello internazionale è stimato in una diminuzione posizionabile tra il 13% e il 32% per il commercio mondiale, poiché “*the COVID 19 pandemic disrupts normal economic activity and life around the world*”,⁸ anche se, in considerazione del rapido ed imprevedibile cambiamento della situazione, “*it is extremely difficult to quantify the exact magnitude of the impact of these measures on GDP growth, but is clear that they imply sharp contractions in the level of output, household spending, corporate investment and international trade*”.⁹

⁶ J. Tirole, *Crise du COVID-19*, in *La Presse Médicale Formation*, settembre 2020, p. 237.

⁷ In tema si vedano le osservazioni di C. Gollier e S. Straub, *The economics of coronavirus: some insights*, in *Toulouse School of Economics*, 22 marzo 2020. Particolarmente rilevante anche l'impatto prodotto dalla pandemia sull'ambiente, per cui si rinvia all'analisi di D. Helm, *The environmental impacts of the coronavirus*, in *Environmental and Resource Economics*, 2020, n. 1.

⁸ WTO, *Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy*, 8 aprile 2020. Con riferimento alle misure adottate dall'Unione europea si rinvia a I. Carreno, T. Dolle, L. Median, M. Brandenburgen, *The implications of the COVID-19 pandemic on trade*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2020, n. 2.

⁹ OECD, *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on*

Tuttavia è da evidenziare che *“the implications for annual GDP growth will depend on many factors, including the magnitude and duration of national shutdowns, the extent of reduced demand for goods and services in other parts of the economy, and the speed at which significant fiscal and monetary policy support takes effect”*;¹⁰ ed a livello europeo la Banca Centrale stima che *“even if temporary, there will be a significant contraction in euro area economic activity this year. Large parts of the global and euro area economies came to a near standstill in early 2020. Economic indicators suggest an abrupt contraction in economic growth in the first half of 2020 with full-year figures likely to be weaker than in the year following the 2008 global financial crisis, according to private sector estimates”*.¹¹

In una prospettiva globale, la World Bank ha sottolineato che *“the COVID-19 pandemic has, with alarming speed, delivered a global economic shock of enormous magnitude, leading to steep recessions in many countries. The baseline forecast envisions a 5.2 percent*

economic activity, 10 giugno 2020, p. 1, che prosegue osservando che “the initial direct impact of the shutdowns could be a decline in the level of output of between one-fifth to one-quarter in many economies, with consumers’ expenditure potentially dropping by around one-third. Changes of this magnitude would far outweigh anything experienced during the global financial crisis in 2008-09. This broad estimate only covers the initial direct impact in the sectors involved and does not take into account any additional indirect impacts that may arise”.

¹⁰ OECD, *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*, 10 giugno 2020, p. 2, ove si sottolinea che *“the scale of the estimated decline in the level of output is such that it is equivalent to a decline in annual GDP growth of up to 2 percentage points for each month that strict containment measures continue. If the shutdown continued for three months, with no offsetting factors, annual GDP growth could be between 4-6 percentage points lower than it otherwise might have been. These estimates are one approach to quantifying the initial impact of containment measures on activity, and do not utilise the full range of data that inform the projections of economic growth in the OECD Economic Outlook”*.

¹¹ Banca Centrale Europea, *Financial Stability Review*, maggio 2020, che prosegue evidenziando che *“since the extent to which containment measures continue to be required and measures are eased remains unknown, uncertainty surrounding the overall economic impact is likely to persist for some time. The timing and strength of the recovery are uncertain too, with a risk of both “false starts” in exiting from containment measures and persistent economic effects. This new and substantial source of downside risk adds to previously identified geopolitical risks such as rising protectionism and vulnerabilities in emerging markets, notably commodity exporters exposed to lower oil prices”*.

*contraction in global GDP in 2020 - the deepest global recession in eight decades, despite unprecedented policy support”;*¹² mentre l’OECD evidenzia che *“the implications for annual GDP growth will depend on many factors, including the magnitude and duration of national shutdowns, the extent of reduced demand for goods and services in other parts of the economy, and the speed at which significant fiscal and monetary policy support takes effect. Nonetheless, it is clear that the impact of the shutdowns will weaken short-term growth prospects substantially. The scale of the estimated decline in the level of output is such that it is equivalent to a decline. In annual GDP growth of up to 2 percentage points for each month that strict containment measures continue. If the shutdown continued for three months, with no offsetting factors, annual GDP growth could be between 4-6 percentage points lower than it otherwise might have been”*.¹³

Recentemente la Banca Centrale Europea ha stimato per il prossimo triennio che *“real GDP in the euro area is projected to fall by 8.0% in 2020 and to rebound by 5.0% in 2021 and by 3.2% in 2022”*,

¹² World Bank, *Global Economic prospects*, giugno 2020, p. 3. Con particolare riferimento alle economie avanzate si sottolinea che *“assuming that the pandemic does not lead to lasting damage to financial systems, growth is expected to rebound in 2021, aided by unprecedented support from fiscal, monetary, and financial sector policies. In China, output appears to be recovering from the large drop at the start of the year, but the strength of the expected rebound is uncertain. Advanced economies have faced a very substantial slump in activity as they grapple with the far-reaching consequences of the pandemic. As a result, advanced-economy output is now projected to slow dramatically, from an expansion of 1.6 percent in 2019 to a contraction of 7 percent in 2020 - 8.4 percentage points below January forecasts”*.

¹³ OECD, *Evaluating the initial impact of Covid-19 containment measures on economic activity*, 10 giugno 2020, che prosegue osservando che *“in all economies, the majority of the impact on output comes from the hit to output in retail and wholesale trade, and in professional and real estate services. There are also notable cross-country differences in some sectors, with closures of transport manufacturing being relatively important in Germany, and the decline in tourist and leisure activities being relatively important in Italy. Extending the same approach to other economies suggests that the impact effect of business closures could result in reductions of 15% or more in the level of output throughout the advanced economies and major emerging-market economies after the full implementation of confinement measures. In the median economy, output would decline by one-quarter”*.

e ciò all'interno di un quadro previsionale connesso a due scenari diametralmente opposti: un *“mild scenario”*, che considera *“the shock as temporary, with a swift implementation of a medical solution allowing a further loosening of the containment measures. In this scenario, real GDP would decline by 7.2% this year, then rebound strongly in 2021. By the end of the horizon, real GDP would slightly exceed the level expected in the December 2019 Eurosystem staff projections, with inflation reaching 1.8% in 2022”*; ed un *“severe scenario”*, che si riferisce ad una *“strong resurgence of the pandemic implies a return to stringent containment measures. These weigh severely on economic activity and cause substantial and permanent losses to activity. In this scenario, real GDP falls by 10% in 2020. By the end of the horizon, it stands around 9% below its level in the December 2019 Eurosystem staff projections, with inflation at only 0.7% in 2022”*.¹⁴

A livello globale la World Trade Organization ha evidenziato, ad esempio, un forte impatto della crisi sanitaria sul settore dei servizi, poiché proprio in esso *“providing inputs for other economic activities, including facilitating supply chains and trade in goods, disruptions in services supply are having a broad economic and trade impact. Services now generate more than two-thirds of economic output, attract over two-thirds of foreign direct investment, provide most jobs globally and account for over 40 per cent of world trade”*; ¹⁵ il calo dei servizi non solo è rilevante a livello economico globale ma esso assume un maggior significato, anche sociale, poiché *“since services account for most of women’s employment globally and a large share of micro, small and medium-sized enterprise (MSME) activity, the disruption in services supply also impacts social and economic*

¹⁴ Banca Centrale Europea, *Staff macroeconomic projections for the euro area*, settembre 2020.

¹⁵ WTO, *Trade in services in the context of COVID-19*, 28 maggio 2020, p. 2; vengono in particolare analizzati i settori *“Tourism and travel-related service”*, *“Distribution services”*, *“Telecommunications, ICT and audiovisual services”*, *“Air, land and maritime transport services”*, *“Health Services”*, *“Financial services”* ed *“Education services”*.

inclusiveness".¹⁶

Il settore dei servizi è infatti essenziale al fine di superare le sfide connesse alla pandemia: ci si riferisce, in particolare, al ruolo svolto, ed alla rilevanza assunta, dai servizi *on line* che, a fronte di vincoli di distanziamento sociale ed alle riduzioni di mobilità imposte, hanno permesso di garantire l'esigibilità di diritti fondamentali quali, ad esempio, il diritto all'istruzione.

Per quanto riguarda gli effetti dispiegati dalla pandemia Covid-19 sulla società, recenti analisi si sono concentrate proprio sull'impatto indotto su particolari fasce della popolazione,¹⁷ ed in particolare sulle famiglie.

In considerazione degli effetti prodotti dalla pandemia sulle imprese, invece, il presente studio si prefigge di analizzare gli strumenti giuridici posti in essere a livello europeo e nazionale per supportare l'attività d'impresa con l'obiettivo, in particolare, di esaminare gli interventi normativi posti in essere a favore delle micro, piccole e medie imprese (Micro, Small, Medium sized Enterprises - MSMEs) che, come noto, costituiscono la "spina dorsale"

¹⁶ WTO, *Trade in services in the context of COVID-19*, 28 maggio 2020, p. 2.

¹⁷ Cfr. Nazioni Unite, *The Impact of COVID-19 on children*, 15 aprile 2020, che, con riferimento all'impatto della pandemia sui bambini, evidenzia "*three main channels through which children are affected by this crisis: infection with the virus itself; the immediate socioeconomic impacts of measures to stop transmission of the virus and end the pandemic; and the potential longer-term effects of delayed implementation of the Sustainable Development Goals*".

dell'economia,¹⁸ sia globale,¹⁹ sia europea,²⁰ sia nazionale.²¹

La pandemia ha prodotto e produrrà anche in futuro, infatti, un impatto economico assai significativo sulle micro, piccole e medie imprese,²² come evidenziato dalla World Trade Organization, a causa *"of limited financial resources and borrowing capacity, and because of their disproportionate presence in economic sectors affected by social*

¹⁸ La dottrina giuridica ha analizzato nel tempo il ruolo crescente assunto dalle micro, piccole e medie imprese, in tema più recentemente si rinvia a: N. Ciocca, *Il finanziamento delle PMI e la disciplina dell'equity based crowdfunding*, in S. Corso (a cura di), *Start-up e PMI innovative: scelte statutarie e finanziamento*, Napoli, 2019; E. M. Bignami, *La "governance" delle PMI*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2018, n. 4; A. Borselli, *La finanza alternativa per le PMI in Italia: una ricerca del Politecnico di Milano*, in *Rivista delle società*, 2019, n. 2 - 3; M. A. Stefanelli, *Administrative Burdens e Small Business. Una pubblica amministrazione per l'impresa di dimensione minore*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 3; F. Vella, *Crescere su mercati e piattaforme: le piccole medie imprese tra regole e politica industriale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2019, n. 2; F. Gennari, *Lo sviluppo sostenibile delle micro, piccole e medie imprese*, Torino, 2019; M. Corbetta, *Politiche regionali per le piccole e medie imprese durante l'emergenza Covid-19: quali tendenze?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020.

¹⁹ Il Report WTO del 2016, intitolato *Levelling the trading field for SMEs*, evidenziava che *"95 per cent of companies across the globe are MSMEs, accounting for 60 per cent of the world's total employment. MSMEs contribute to around 35 per cent of GDP in developing countries and around 50 per cent in developed countries"*.

²⁰ I dati dell'*Annual Report on European SMEs*, della Commissione europea, del novembre 2019, analizzano che *"there were slightly more than 25 million SMEs in the EU-28 in 2018, of which 93% were micro SMEs. SMEs accounted for 99.8% of all enterprises in the EU-28 non-financial business sector"* (p. 17).

²¹ L'Annuario statistico italiano - 2019 dell'Istat riporta che *"nel 2016, le imprese attive in Italia nell'industria e nei servizi di mercato sono 4,3 milioni di unità e occupano 16,1 milioni di addetti, di cui 11,2 milioni sono dipendenti. La dimensione media, 3,8 addetti per impresa, risulta più elevata nell'industria (5,8 addetti) che nei servizi (3,2 addetti). Le microimprese (quelle con meno di 10 addetti) sono 4,1 milioni e rappresentano il 95,2 per cento delle imprese attive, il 46,1 per cento degli addetti e il 29,3 per cento del valore aggiunto realizzato. In questo segmento dimensionale è rilevante la presenza di lavoro indipendente (60,8 per cento). Le piccole e medie imprese (quelle con 10-249 addetti) sono circa 204 mila, assorbono il 33,2 per cento degli addetti e contribuiscono per il 38,9 per cento alla creazione di valore aggiunto, mentre nelle grandi imprese (quelle con almeno 250 addetti), pari a 3.601 unità, si concentrano il 20,7 per cento degli addetti e il 31,7 per cento del valore aggiunto"* (p. 507).

²² Analizza F. Eggers, *Masters of disasters? Challenges and opportunities for SMEs in times of crisis*, in *Journal of Business Research*, 12 maggio 2020, p. 199, come alcune peculiarità proprie delle micro, piccole e medie imprese potrebbero invero aiutarle a superare la crisi, poichè *"given their smaller size, they tend to be*

distancing measures and transport disruptions”,²³ proprio considerando che “SMEs face a liability of smallness. This means that the smaller the firm the less resources it typically controls, which makes it more vulnerable to internal and external events, such as a critical employee quitting his/her job, a decline of financing options, a reduction of demand due to a competitor entering the market, or, in the case of this manuscript, a crisis hitting the global economy”.²⁴

2. Gli interventi giuridici dell’Unione europea a sostegno delle imprese di dimensione minore a seguito della crisi sanitaria

A causa dell’insorgere di esigenze economiche e sociali inedite rispetto al passato, connesse allo sviluppo della pandemia Covid-19, il quadro giuridico regolatorio di riferimento a livello europeo è a tutt’oggi in continua evoluzione, e ciò rende ardua la definizione di politiche di intervento realmente strategiche in un momento come quello attuale caratterizzato da forti incertezze e da rischi significativi.²⁵

rather flexible when opportunities or threats arise in their environment. Further, the smaller the organization, the closer the decision-makers are to their customers and other stakeholders. This in turn can provide them with valuable market information that can be helpful when reacting to crises”.

²³ WTO, *Helping MSMEs navigate the Covid-19 Crisis*, 3 giugno 2020, ove si evidenzia che “MSMEs are disproportionately affected by the COVID-19 pandemic because of their prevalence in the economic sectors most affected by demand shocks caused by the pandemic. These sectors include accommodation and food services, cultural and creative sectors, and wholesale and retail services (OECD, *Coronavirus (COVID-19) and cultural and creative sectors: impact, innovations and planning for post-crisis*, 2020). Data for OECD and some non-OECD economies show that MSMEs export more than large firms in these sectors. Partial or full quarantine measures, as well as disruptions to international means of transport, will clearly lead to a dramatic loss of demand and revenue in these areas for both domestic and trade activities”.

²⁴ F. Eggers, *Masters of disasters? Challenges and opportunities for SMEs in times of crisis*, in *Journal of Business Research*, 12 maggio 2020, p. 199, che richiama lo studio di J. Freeman, G. R. Carroll, M. T. Hannan M.T, *The Liability of newness: age dependence in organizational death rates*, in *American Sociological Review*, 1983, n. 5.

²⁵ Cfr. C. Gollier, *The economics of risk and uncertainty*, Elgar, 2018.

In questo senso, ed in via generale, numerosi sono gli strumenti predisposti dall'Unione europea a favore degli Stati Membri, dei cittadini, dei lavoratori e delle imprese; essi costituiscono un *framework* giuridico articolato su molteplici piani d'intervento, posti in essere da diversi soggetti, e compongono un quadro complessivo di riferimento piuttosto articolato e frammentato.

In un primo tempo, infatti, l'Unione europea ha dettato alcune disposizioni volte a calmierare l'impatto negativo della pandemia sulle micro, piccole e medie imprese.

Le *Conclusioni del Consiglio sul Covid-19* del 20 febbraio 2020 rappresentano, infatti, il primo documento di ordine generale con cui l'Unione europea si interroga sugli effetti della pandemia, anche sulle imprese di dimensione minore: tale documento richiama le Considerazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità che il 30 gennaio 2020 aveva invitato gli Stati a collaborare, dimostrando solidarietà e cooperazione, nonché a "*be prepared for containment, including active surveillance, early detection, isolation and case management, contact tracing and prevention of onward spread of 2019-nCoV infection*".²⁶

Nell'ambito di queste Considerazioni il Consiglio europeo invita gli Stati Membri a collaborare con le Istituzioni europee al fine di attuare misure efficaci di prevenzione e contenimento della pandemia stessa, ricordando che Unione europea e Stati Membri "*si coordinano e cooperano strettamente nel settore della sicurezza sanitaria attuando misure di pianificazione e risposta e una pianificazione della preparazione, nonché prevedendo attività riguardanti la pianificazione della continuità operativa*".²⁷

²⁶ WHO, *Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV)*, 30 gennaio 2020. In tema si rinvia a P. Acconci, *Prime considerazioni sull'effettività delle risposte normative dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) alla diffusione del Covid-19*, in *SIDI blog - Forum Covid-19*, aprile 2020.

²⁷ Punto 5 delle *Conclusioni del Consiglio sulla Covid-19* del 20 febbraio 2020. Più nel dettaglio il Consiglio europeo individua 6 linee d'azione che gli Stati Membri e la Commissione dovrebbero perseguire, e cioè: a) adottare le misure necessarie e

Nella stessa direzione si colloca la *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19* della Commissione europea²⁸ che, dopo aver ricordato come la pandemia costituisce “*una grave emergenza sanitaria per i cittadini, le imprese e le economie*”,²⁹ sottolinea la necessità di “*allentare il contagio e aumentare la resilienza dei nostri sistemi sanitari*”,³⁰ nonché l'esigenza di contenere lo *shock*

appropriate per garantire la tutela della salute pubblica, tenendo conto che occorre prestare particolare attenzione ai viaggi internazionali di tutti i tipi; b) sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato tra gli Stati Membri per garantire l'efficacia di tutte le misure, anche, se del caso, delle misure in materia di viaggi, salvaguardando al contempo la libera circolazione all'interno dell'UE, nonché per garantire una tutela ottimale della salute pubblica e sensibilizzare maggiormente il grande pubblico in merito alla Covid-19; c) nel settore del monitoraggio e della sorveglianza, provvedere a un costante scambio di informazioni sull'evoluzione del virus 2019-nCoV nei rispettivi territori avvalendosi delle strutture esistenti a livello europeo e internazionale, conformemente all'RSI e alla decisione n. 1082/2013/UE; d) nel settore della diagnosi e del trattamento, conformemente alla decisione n. 1082/2013/UE e all'articolo 44 dell'RSI, continuare a dimostrare solidarietà e cooperazione, sostenendosi reciprocamente e sostenendo la comunità globale nell'individuazione dell'origine del virus 2019-nCoV e del suo pieno potenziale di trasmissione interumana, nello sviluppo del necessario trattamento, nell'elaborazione di orientamenti per la gestione comune della malattia, nella messa in comune delle capacità diagnostiche laddove necessario e nell'ottimizzazione dell'uso di antivirali; e) nel settore della comunicazione, ricorrendo ove appropriato al CSS e alla sua rete di comunicatori, fornire al grande pubblico informazioni e orientamenti coordinati, accurati, tempestivi e coerenti riguardo alla Covid-19, sulla base di elementi di prova e dati disponibili, combattendo così la cattiva informazione e la disinformazione, che possono avere come effetto anche la discriminazione; f) nel settore della ricerca e dello sviluppo, collaborare strettamente, se del caso anche con l'industria e il mondo accademico, per favorire lo sviluppo di un vaccino pilota contro il virus Covid-19 nonché lo sviluppo della diagnostica e di antivirali.

²⁸ COM (2020) 112, del 13 marzo 2020.

²⁹ COM (2020) 112, p. 1. I dati di Eurostat “*Services down between February and March 2020*”, del 25 giugno 2020, riportano che “*in March 2020, the volume of services production in the EU fell by 11.3% compared with February 2020. The strongest declines were recorded for hotels and restaurants which dropped by 48.5% in the EU. Administrative and support services (e.g. employment services, security, cleaning) which are usually bought by businesses dropped by 8.4%. Transportation services (land, water, air) dropped by 7.2%. Professional and scientific services (legal services, accounting, marketing etc.) declined by 4.6%. Information and communication services fell by only 2.3%. Looking at quarterly services production (monthly data generally not available by Member State) for the first quarter of 2020 in comparison with the last quarter of 2019, there was a reduction of 2.8% in the EU*”.

³⁰ COM (2020) 112, p. 1.

economico,³¹ potendo esso infatti generare effetti dirompenti in particolare proprio sulle MSMEs, che, quindi, sono chiamate a immaginare ed a realizzare nuove modalità di produzione e di scambio di prodotti e servizi (si pensi, in particolare, all'incremento nell'utilizzo degli strumenti digitali³²), anche se è evidente che non per tutti i settori e per tutti i servizi è possibile ripensare e proporre nuove modalità di produzione ed erogazione,³³ e che l'erogazione di servizi digitali comporta investimenti ed *expertises* che non tutte le imprese, in particolare quelle di dimensione minore, necessariamente possiedono.

La digitalizzazione infatti sta intensamente e assai rapidamente incidendo in tutti i settori dell'economia e la pandemia Covid-19 ha

³¹ A tal fine la COM (2020) 112 sottolinea che *“si tratta di garantire l'integrità del mercato comune e, più in generale, di preservare le catene del valore della produzione e distribuzione per assicurare i necessari approvvigionamenti ai nostri sistemi sanitari. Si tratta di venire in aiuto delle persone per garantire che la pandemia non incida in modo sproporzionato sui redditi e l'occupazione. Si tratta di sostenere le imprese e in particolare quelle di piccole e medie dimensioni (PMI). Si tratta inoltre di garantire la liquidità del nostro settore finanziario e di contrastare i pericoli di una recessione mediante interventi ad ogni livello. Si tratta, infine, di garantire un quadro che consenta agli Stati Membri di agire in modo deciso e coordinato”* (p. 1).

³² Cfr. COM (2020) 67, del 19 febbraio 2020, intitolata *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, ove si precisa che *“la Comunicazione digitale, l'interazione con i social media, il commercio elettronico e le imprese digitali stanno trasformando il nostro mondo”* (p. 1), tanto da essere centrale la definizione per le imprese di *“un quadro che consenta loro di avviarsi, espandersi, mettere in comune e utilizzare dati, innovare e competere o collaborare su un piano di parità”* (p. 3). Sottolinea P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in AIC Osservatorio costituzionale - Forum Covid-19, 2020, n. 3, che *“la pandemia in corso, se, per un verso, ha posto in evidenza il ruolo essenziale svolto dalle reti di telecomunicazione per garantire lo svolgimento, anche durante l'emergenza sanitaria, di alcune imprescindibili funzioni pubbliche, per altro verso, e specularmente, ha acuito il digital divide sotto tutti i profili rilevanti, facendo assumere - a fronte di una rafforzata dipendenza tecnologica - un peso specifico maggiore alle criticità preesistenti”* (p. 291). In tema si rinvia anche a L. Giannini, *Coronavirus: ora il digital divide minaccia i diritti fondamentali*, in *Agenda Digitale*, Marzo 2020

³³ Nuovi modelli imprenditoriali, spinti anche dalla diffusione delle tecnologie digitali sono connessi all'economia collaborativa, economia ove cambia il rapporto tra consumatore e prestatore di servizi proprio perché essa è caratterizzata da attività che *“sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni e servizi spesso forniti da privati”*, così COM (2016) 356, intitolata *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*.

messo in evidenza il ruolo centrale della digitalizzazione per il mercato tanto da mostrare come solo attraverso l'utilizzo di strumenti digitali sia stato possibile per alcune imprese mantenere la propria operatività, avendo infatti rilevato la pandemia *"how essential digital assets have become to our economies and how networks and connectivity, data, Artificial Intelligence (AI) and supercomputing as well as basic and advanced digital skills sustain our economies and societies"*.³⁴

In senso generale, la rilevanza delle MSMEs a livello europeo è riaffermata anche nella Comunicazione della Commissione europea *Una nuova strategia industriale per l'Europa*,³⁵ che, focalizzandosi sulla necessità di realizzare un'industria competitiva a livello globale, più verde e più digitale, sottolinea l'urgenza di definire un quadro giuridico regolatorio che sia realmente inclusivo delle imprese di dimensione minore e che sia capace di trasmettere alla grande industria le caratteristiche che sono proprie di tale tipologia di imprese più innovative, così da creare un ambiente industriale innovativo in grado di trasferire competenze e conoscenze.³⁶

Nel nuovo contesto economico europeo caratterizzato dalle conseguenze della pandemia Covid-19,³⁷ l'Unione europea definisce

³⁴ Digital Economy and Society Index (DESI), Report 2020, p. 10.

³⁵ COM (2020) 102, del 10 marzo 2020.

³⁶ La Comunicazione della Commissione europea COM (2020) 103, 10 marzo 2020, *Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale*, p. 1, specifica che *"le PMI offrono soluzioni innovative per sfide quali i cambiamenti climatici, l'efficienza in termini di risorse e la coesione sociale e contribuiscono a diffondere tali innovazioni in tutte le regioni d'Europa. Sono pertanto un elemento centrale della duplice transizione dell'UE verso un'economia sostenibile e digitale e risultano essenziali per la competitività e la prosperità, la sovranità economica e tecnologica dell'Europa e la sua resilienza agli shock esterni. In quanto tali, sono una componente fondamentale ai fini della realizzazione della strategia industriale dell'UE"*. La nuova strategia mira, quindi, a *"riconoscere le loro diverse esigenze, aiutandole non soltanto a crescere e espandersi, bensì anche ad essere competitive, resilienti e sostenibili, e definisce a tal fine un approccio ambizioso, globale e trasversale, basato sia su misure orizzontali a sostegno di tutti i tipi di PMI sia su azioni mirate a esigenze specifiche"*.

³⁷ I dati EUROSTAT dell'8 settembre 2020 stimano che *"in the second quarter of 2020, still marked by COVID-19 containment measures in most Member States, seasonally adjusted GDP decreased by 11.8% in the euro area and by 11.4% in the*

specifiche misure di sostegno alle micro, piccole e medie imprese, prevedendo l'accesso ad una maggiore liquidità attraverso una serie di particolari strumenti:³⁸ tra essi, è opportuno richiamare il Fondo europeo per gli investimenti³⁹ (FEI), di cui vengono ampliate azioni e programmi, proprio al fine di *“potenziare sia le garanzie sui prestiti nell'ambito di COSME, il programma dell'UE per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese, che le garanzie InnovFin per le PMI nell'ambito del programma Orizzonte 2020, in modo che le banche offrano accesso a finanziamenti ponte per le microimprese, le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione. Questi strumenti saranno rafforzati nelle prossime settimane con 750 milioni di EUR nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). Inoltre, come ulteriore misura specifica, il FEIS fornirà al FEI altri 250 milioni di EUR per fornire rapidamente un sostegno alle PMI, in uno sforzo concertato con le banche e gli istituti nazionali di promozione dell'UE”*.⁴⁰

Ulteriori misure di sostegno alle MSMEs sono state previste attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)⁴¹ che può

EU compared with the previous quarter, according to an estimate published by Eurostat, the statistical office of the European Union. These were by far the sharpest declines observed since the time series started in 1995. In the first quarter of 2020, GDP had decreased by 3.7% in the euro area and by 3.3% in the EU”.

³⁸ COM (2020) 112, p. 7, specifica che *“il settore bancario ha un ruolo chiave nel far fronte agli effetti dell'emergenza COVID19, mantenendo il flusso di credito all'economia. Se il flusso di credito bancario è soggetto a gravi limitazioni, l'attività economica subirà un brusco rallentamento poiché le imprese avranno difficoltà a pagare i propri fornitori e dipendenti. I coefficienti di capitale delle banche sono notevolmente migliorati negli ultimi anni, le banche sono meno indebitate ed è diminuito il loro ricorso a finanziamenti a breve termine, talvolta volatili. Le banche devono disporre di una liquidità adeguata per erogare prestiti ai loro clienti”*.

³⁹ Il Fondo europeo per gli investimenti strategici è stato istituito con Regolamento (UE) 2015/1017, del 25 giugno 2015.

⁴⁰ COM (2020) 112, p. 6.

⁴¹ Il Regolamento dell'Unione europea n. 1301, del 17 dicembre 2013, che istituisce il Fondo europeo di sviluppo regionale è stato recentemente modificato con Regolamento dell'Unione europea n. 460 del 30 marzo 2020 e con Regolamento dell'Unione europea n. 558 del 23 aprile 2020. Sulla connessione esistente tra fondi e politiche nazionali a favore delle PMI, si rinvia a M. Corbetta, *Politiche regionali per le piccole e medie imprese durante l'emergenza Covid-19: quali tendenze?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, n. 2.

“sostenere il finanziamento del capitale circolante delle PMI ove necessario come misura temporanea, al fine di rispondere in modo efficace a una crisi sanitaria pubblica”;⁴² nonché attraverso il *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19*,⁴³ che consente agli Stati Membri di adottare misure di sostegno economico in deroga alla disciplina degli aiuti di Stato, prevedendo anche che tali norme possano agire in modo rapido ed efficace al fine di sostenere cittadini ed imprese, ma anche MSMEs che a causa della pandemia incontrano difficoltà economiche.⁴⁴

Naturalmente la necessità di definire azioni di liquidità che sostengono l’economia europea⁴⁵ si connette con specifiche politiche definite dalla Banca Centrale Europea che ha recentemente dato vita

⁴² Banca Centrale Europea, *Financial Stability Review*, maggio 2020, che prosegue evidenziando che *“since the extent to which containment measures continue to be required and measures are eased remains unknown, uncertainty surrounding the overall economic impact is likely to persist for some time. The timing and strength of the recovery are uncertain too, with a risk of both “false starts” in exiting from containment measures and persistent economic effects. This new and substantial source of downside risk adds to previously identified geopolitical risks such as rising protectionism and vulnerabilities in emerging markets, notably commodity exporters exposed to lower oil prices”*.

⁴³ 2020/C 91 I/01, del 19 marzo 2020.

⁴⁴ Cfr. prima modifica al *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza della Covid-19* del 3 aprile 2020, nonché seconda modifica del Quadro dell’8 maggio 2020 volta ad agevolare ulteriormente l’accesso al capitale e alla liquidità per le imprese colpite dalla crisi, e, da ultimo, terza modifica del Quadro del 2 luglio 2020 che si focalizza in particolare sulle necessità delle micro imprese e delle piccole imprese.

Amplissima la dottrina in tema di aiuti di Stato, per una analisi giuridica da ultimo si veda G. Luchena - S. Cavaliere, *Le nuove frontiere in materia di aiuti di Stato*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020 n. 2; mentre per una analisi economica il rinvio è a A. Dragoi, *Supporting the EU economy through State aid during COVID-19 crisis. A comparative approach*, in *Global Economic Observer*, 2020, n. 1.

⁴⁵ Cfr. Decisione del Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision (GHOS) che nel marzo del 2020 ha differito nel tempo gli obblighi connessi all’attuazione di Basilea III. Lo stesso Basel Committee on Banking Supervision, nel documento *Measures to reflect the impact of Covid-19*, dell’aprile 2020, osserva che *“the risk-reducing effects of the various extraordinary support measures taken in its member jurisdictions should be fully recognised in risk-based capital requirements”*.

al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP),⁴⁶ Programma europeo temporaneo di acquisto di titoli di debito negoziabili, obbligazioni societarie e altri strumenti di debito negoziabili, obbligazioni garantite nonché titoli garantiti da attività,⁴⁷ con una dotazione complessiva di 1.350 miliardi di euro ed una validità fino al giugno del 2021.⁴⁸

Nel complesso quadro giuridico rappresentato dai molteplici interventi posti in essere a livello europeo merita particolare attenzione anche la Dichiarazione del Consiglio dei Governatori del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), del 15 maggio 2020, attraverso cui viene predisposta una nuova linea di credito denominata *Pandemic Crisis Support* per gli Stati Membri la cui moneta è l'euro, volta a fornire assistenza finanziaria per la gestione della crisi pandemica.

Tale linea di credito prevede l'obbligo per gli Stati Membri di utilizzare i fondi al fine di sostenere costi diretti o indiretti del settore sanitario legati alla pandemia Covid-19.

Sempre in questo contesto, si colloca l'istituzione, avvenuta con Regolamento europeo n. 672 del 19 maggio 2020, di uno strumento europeo di sostegno temporaneo agli Stati Membri il cd. SURE, *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, quale prestito per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza derivanti dall'epidemia Covid-19, il cui ammontare complessivo è pari a 100 miliardi di euro, ed è volto a *“fornire assistenza finanziaria a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche dovute all'epidemia di Covid-19, per consentire il finanziamento, in primo*

⁴⁶ Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale europea del 24 marzo 2020.

⁴⁷ Art. 1, comma 2, Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale europea del 24 marzo 2020, cui si rinvia per una descrizione dettagliata degli strumenti.

⁴⁸ L'art. 1, comma 1, Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale europea del 24 marzo 2020 stabiliva che il *Pandemic emergency purchase programme* avesse una dotazione di 750 miliardi di euro, successivamente la Banca Centrale europea il 4 giugno 2020 ha deciso di incrementarne di altri 600 miliardi di euro la consistenza.

luogo, di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe che mirano a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e pertanto a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito, nonché per finanziare determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro".⁴⁹

Anche la Banca Europea per gli Investimenti dedica specifica attenzione alle necessità delle MSMEs, attraverso il *Fondo di garanzia paneuropeo*, istituito nell'aprile del 2020 che fornirà 25 miliardi di euro di garanzia a supporto delle imprese al fine di mobilitare fino a 200 miliardi di euro di finanziamento addizionali, stimando che *"at least 65% of the financing will go for small and medium sized businesses. Up to 23% to companies with 250 or more employees, with restrictions applying to companies with more than 3,000 staff. Up to 5% to public sector companies and entities active in the area of health or health-research or providing essential services related to the health crisis. Up to 7% to venture and growth capital and venture debt"*.⁵⁰

⁴⁹ Art. 1, comma 2, del Regolamento UE 672/2020; il successivo art. 3 stabilisce che uno Stato membro può richiedere l'assistenza finanziaria dell'Unione *"a titolo dello strumento («assistenza finanziaria») quando la propria spesa pubblica effettiva ed eventualmente anche programmata abbia subito un aumento repentino e severo a decorrere dal 1° febbraio 2020 per via di misure nazionali direttamente connesse a regimi di riduzione dell'orario lavorativo o a misure analoghe per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dall'epidemia di Covid-19. Gli Stati membri beneficiari si avvalgono dell'assistenza finanziaria in primo luogo a supporto dei propri regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe e, ove applicabile, a supporto delle pertinenti misure di carattere sanitario"*. Nello specifico all'Italia con Decisione di esecuzione (UE) 2020/1349 del Consiglio del 25 settembre 2020 è stato concesso un sostegno temporaneo a norma del Regolamento (UE) 2020/672 attraverso *"un prestito dell'importo massimo di 27 438 486 464 EUR. La scadenza media massima del prestito è di 15 anni"* (art. 1 della Decisione di esecuzione); l'art. 3 della Decisione di esecuzione dettaglia le misure che l'Italia può finanziare.

⁵⁰ La Banca Europea per gli Investimenti nel marzo 2020 mirava a definire un *"pacchetto finanziario"* utile per costruire *"programmi specifici di garanzia alle banche, basati su quelli già esistenti e in grado di ottenere una rapida attuazione"*. La Banca Centrale, nel parere dell'8 maggio 2020, sottolinea che viene accolta *"con favore l'approvazione da parte del Consiglio europeo dell'accordo dell'Eurogruppo sulle tre reti di sicurezza destinate a lavoratori, imprese ed emittenti sovrani, ossia lo strumento SURE, unitamente al Sostegno per la gestione della crisi pandemica da parte del Meccanismo europeo di stabilità e un fondo di garanzia paneuropeo"*.

Si richiamano altresì le Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo a seguito della riunione del Consiglio stesso del 23 aprile 2020 che identificano nella definizione del *Recovery Fund* uno strumento necessario ed urgente; infatti *“this fund shall be of a sufficient magnitude, targeted towards the sectors and geographical parts of Europe most affected, and be dedicated to dealing with this unprecedented crisis. We have therefore tasked the Commission to analyse the exact needs and to urgently come up with a proposal that is commensurate with the challenge we are facing. The Commission proposal should clarify the link with the MFF, which in any event will need to be adjusted to deal with the current crisis and its aftermath”*.⁵¹

Due Comunicazioni della Commissione europea del 27 maggio 2020 definiscono un quadro di azione più organico al fine di affrontare le molteplici sfide connesse alla pandemia: la prima di esse, la Comunicazione intitolata *Il bilancio dell’UE come motore del piano per la ripresa europea*,⁵² si propone *“di sfruttare appieno il potenziale del bilancio dell’UE per mobilitare gli investimenti e concentrare il sostegno finanziario nei primi anni, che saranno cruciali ai fini della*

⁵¹ La Commissione europea, in vista della riunione del Consiglio europeo del 23 aprile 2020, aveva predisposto un paper dal titolo *“A roadmap for recovery - Towards a more resilient, sustainable and fair Europe”* che identificava quattro principi generali di azione, e cioè: *“1. The shock of the pandemic is symmetric; it is important to avoid the recovery becoming asymmetric. Not all have suffered in the same way, not all have the same leverages to use and not all regions will be able to restart their economies quickly. The EU’s recovery plan must therefore be based on solidarity, cohesion and convergence. We must ensure a level playing field for all. A functioning Single Market is beneficial to all EU citizens. 2. This roadmap focuses on what can be done at the EU level given what we currently know. The pandemic is not over and we do not yet know exactly how it will affect us all. Our approach to this recovery must therefore be flexible and agile and will need to evolve over time. 3. The recovery must be inclusive and co-owned by all involved. It will be a team effort, from EU institutions to Member States, regions, business, civil society, social partners and other stakeholders, while respecting the principle of subsidiarity. The Union can strengthen the actions taken by Member States. 4. The EU is based on a set of values and rights that are fundamental to the integrity of our model and way of life. While crisis situations require exceptional measures, these values must be upheld at all times. This and the full respect of the rule of law are not negotiable”*.

⁵² COM (2020) 442.

ripresa".⁵³

La seconda Comunicazione, intitolata *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*,⁵⁴ c.d. Next Generation EU, si prefigge di delineare il futuro delle prossime generazioni, ripristinando la fiducia nell'Unione e mirando ad un'Europa più sostenibile, più resiliente e più giusta, che sappia promuovere la transizione verde e digitale: a tale fine la Commissione europea, ritiene essenziale definire uno strumento di emergenza per la ripresa del valore di 750 miliardi di euro,⁵⁵ che poggia su tre pilastri fondamentali: un primo pilastro consiste nel sostenere gli investimenti e le riforme che gli Stati membri devono realizzare per fronteggiare la crisi; un secondo pilastro è relativo al rilancio dell'economia dell'UE incentivando gli investimenti privati,⁵⁶ ed un terzo è orientato ad

⁵³ COM (2020) 442, p. 1. In tema si rinvia a A. Rosanò, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi, it*, 2020, n. 24.

⁵⁴ COM (2020) 456.

⁵⁵ Le Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p. 5, specificano che *"the amounts under NGEU for individual programmes shall be as follows: Recovery and Resilience Facility (RRF) EUR 672.5 billion (of which loans EUR 360 billion, of which grants EUR 312.5 billion); ReactEU: EUR 47.5 billion; Horizon Europe: EUR 5 billion; InvestEU: EUR 5.6 billion; Rural Development: EUR 7.5 billion; Just Transition Fund (JTF): EUR 10 billion; RescEU: EUR 1.9 billion; Total: EUR 750 billion"*. La Comunicazione della Commissione europea, COM (2020) 456, p. 4, evidenzia che *"le risorse necessarie per Next Generation EU saranno mobilitate innalzando temporaneamente il massimale delle risorse proprie al 2% del reddito nazionale lordo dell'UE. Questo consentirà alla Commissione di utilizzare il suo ottimo rating di credito per prendere in prestito 750 miliardi di euro sui mercati finanziari a favore di Next Generation EU. I fondi ottenuti dovranno essere rimborsati attraverso i futuri bilanci dell'UE non prima del 2028 e non oltre il 2058"*.

⁵⁶ La Comunicazione della Commissione COM (2020) 442, intitolata *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, p. 8, specifica che si intende proporre *"un nuovo strumento di sostegno alla solvibilità in grado di contribuire alla mobilitazione di risorse private per fornire un sostegno urgente alle imprese europee che, pur essendo sostanzialmente sane, devono far fronte nell'immediato a difficoltà di liquidità e solvibilità"*, e che tale strumento *"sarà istituito nel quadro del FEIS. Mobiliterà investimenti privati a favore delle imprese in difficoltà fornendo garanzie parziali contro le perdite. Grazie a una dotazione di 5 miliardi di euro nell'attuale quadro finanziario per il 2020, che dovrebbe assicurare un avviamento rapido, e 26 miliardi di euro aggiuntivi provenienti da Next Generation EU, il bilancio dell'UE fornirà una garanzia di circa 75 miliardi di euro alla Banca europea per gli investimenti, cui è affidata l'attuazione tempestiva sul campo. Lo strumento punta a*

apprendere insegnamenti dalla crisi, con un nuovo programma *EU4Health* che possa definire azioni utili per affrontare future crisi sanitarie, nonché per rafforzare i sistemi sanitari degli Stati membri.⁵⁷

In connessione a questi tre pilastri, e con specifico riferimento alle micro, piccole e medie imprese, è evidenziata sia l'importanza di definire nuovi strumenti giuridici ed economici, quale, ad esempio, il programma *REACT-EU*, che *“fornirà agli Stati membri un sostegno integrativo a favore della coesione attraverso una dotazione di 55 miliardi di EUR”*,⁵⁸ sia la necessità di potenziare gli strumenti già esistenti come, ed esempio, *“il Fondo per una transizione giusta con un importo supplementare di 32,5 miliardi di EUR”*, poiché *“questi finanziamenti serviranno ad attenuare l'impatto socioeconomico della transizione sostenendo la riqualificazione, aiutando le PMI a creare nuove opportunità economiche e investendo nella transizione verso l'energia pulita”*.⁵⁹

La combinazione delle azioni definite nel programma Next Generation Eu e nel Quadro finanziario pluriennale⁶⁰ *“sono indissociabili. Abbiamo bisogno dello sforzo per la ripresa per*

un livello di investimenti a sostegno della solvibilità di 300 miliardi di euro”.

⁵⁷ Cfr. COM (2020) 442, p. 10, che sottolinea la necessità di *“dotare l'Unione delle capacità critiche per reagire a future crisi sanitarie rapidamente e con la necessaria intensità”*, al fine di delineare *“un quadro globale per la prevenzione, la preparazione e la risposta alle crisi sanitarie a livello dell'UE, che integri e potenzi gli sforzi compiuti a livello nazionale e il sostegno regionale ai sistemi sanitari nell'ambito della politica di coesione”*; i finanziamenti per tale nuovo Programma ammontano a 9,4 miliardi di euro. Il dettaglio del Programma è contenuto nella Proposta di Regolamento europeo, COM (2020) 405 relativo all'istituzione di un Programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027, e che abroga il Regolamento (UE) n. 282/2014.

⁵⁸ COM (2020) 442, p. 10, che prosegue specificando che *“questo importo sarà disponibile dal 2020 e distribuito secondo un nuovo criterio di ripartizione che terrà conto dell'impatto della crisi. In tal modo si eviteranno interruzioni dei finanziamenti per le principali misure di risanamento post-crisi e si garantirà un sostegno agli indigenti. I fondi serviranno a sostenere i lavoratori e le PMI, i sistemi sanitari e le transizioni verde e digitale e saranno disponibili in tutti i settori, dal turismo alla cultura”*.

⁵⁹ COM (2020) 456, p. 8.

⁶⁰ Cfr. Consiglio europeo del 21 luglio 2020 stima una dotazione complessiva di 1.824,3 miliardi di euro (1.074,3 miliardi di EUR relativi al Quadro finanziario pluriennale e 750 miliardi di euro derivanti da Next Generation EU).

rispondere con rapidità ed efficacia a una sfida temporanea, ma questo potrà dare i risultati auspicati ed essere sostenibile soltanto se associato e in armonia con il tradizionale QFP, che dal 1988 plasma le nostre politiche di bilancio e offre una prospettiva a lungo termine”.⁶¹

Degna di nota è altresì la Comunicazione del 28 maggio 2020⁶² con cui la Commissione europea ha proposto l’istituzione di un “*Recovery and Resilience Facility*”, da applicarsi “*to policy areas related to economic, social and territorial cohesion, the green and digital transitions, health, competitiveness, resilience, productivity, education and skills, research and innovation, smart, sustainable and inclusive growth, jobs and investment, and the stability of the financial systems*” (art. 3 della Proposta); la Proposta stabilisce che “*the general objective of the Recovery and Resilience Facility shall be to promote the Union’s economic, social and territorial cohesion by improving the resilience and adjustment capacity of the Member States, mitigating the social and economic impact of the crisis, and supporting the green and digital transitions, thereby contributing to restoring the growth potential of the economies of the Union, fostering employment creation in the aftermath of the COVID-19 crisis, and promoting sustainable growth. To achieve that general objective, the specific objective of the Recovery and Resilience Facility shall be to provide Member States with financial support with a view to achieving the milestones and targets of reforms and investments as set out in their recovery and resilience plans. That*

⁶¹ Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, EUCO 10/20, p. 1, che precisa che nella situazione attuale è necessario “*uno sforzo senza precedenti e un approccio innovativo, in grado di promuovere la convergenza, la resilienza e la trasformazione nell’Unione europea*”, evidenziando che “*la natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi COVID-19 impone misure eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri. Il Piano per la ripresa europea necessiterà di ingenti investimenti pubblici e privati a livello europeo che avviino saldamente l’Unione verso una ripresa sostenibile e resiliente, capace di creare posti di lavoro e di riparare i danni immediati causati dalla pandemia di COVID-19, sostenendo nel contempo le priorità verdi e digitali dell’Unione. Il QFP, rafforzato da Next Generation EU, sarà il principale strumento europeo*”.

⁶² COM (2020) 408.

specific objective shall be pursued in close cooperation with the Member States concerned” (art. 4 della Proposta).⁶³

La precedente analisi mette in evidenza come l’Unione europea abbia predisposto un ampio quadro di intervento a favore delle economie nazionali individuando azioni e strumenti di supporto per le MSMEs e diretti ad innescare un processo di cambiamento economico ed ambientale di dimensione e portata epocale, a cui l’attuale emergenza pandemica ha certamente indotto una repentina accelerazione verso una transizione già delineata dell’Unione europea con il programma European Green Deal.⁶⁴

3. Le azioni a supporto della liquidità per le micro, piccole e medie imprese a livello nazionale

La dichiarazione nazionale dello stato di emergenza sanitaria proclamata il 31 gennaio 2020⁶⁵ ha condotto il Governo ad emanare una normativa caratterizzata da una molteplicità di atti aventi forza di

⁶³ In tema si veda il Rapporto dell’Istituto nazionale di statistica *“Individuazione delle priorità di utilizzo del Recovery Fund”* del 2 settembre 2020, presso la V Commissione “Bilancio, Tesoro e Programmazione”, Camera dei Deputati.

⁶⁴ COM (2019) 640. In tema si rinvia a M. Cecchetti, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 7, spec. p. 101, ove l’A. afferma che *“il «modello europeo» di tutela dell’ambiente è ben lungi dal risultare perfetto e compiuto; le stesse istituzioni sovranazionali, d’altra parte, se ne mostrano pienamente consapevoli e non mancano, più frequentemente di quanto si possa immaginare, di riconoscere le carenze e le lacune delle politiche ambientali adottate, in termini di risultati concreti effettivamente raggiunti rispetto alla individuazione di obiettivi che ancora troppo spesso non vanno al di là di «filosofie di fondo» o mere «dichiarazioni di buone intenzioni»”*.

⁶⁵ Delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili del 31 gennaio 2020, adottata ai sensi dell’art. 7, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 1 del 2018*. Il rinvio è per tutti a B. Caravita, *L’Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 6, p. IV, che osserva che *“in tutti i circuiti costituzionalmente previsti di gestione di situazioni extra ordinem, la Costituzione chiede il mantenimento di un rapporto - pur derogatorio del regime ordinario - tra legislatore, quale espressione della rappresentanza politica del Paese, e governo, quale titolare del potere esecutivo, affidando in tutti i casi un ruolo di garante e custode al Presidente della Repubblica, secondo i poteri a lui attribuiti dall’art. 87 (rappresenta l’unità nazionale rispetto a Regioni ed enti locali; dichiara lo stato di guerra; emana i decreti aventi valore di legge)”*.

legge⁶⁶ volti a contenere la pandemia Covid-19 e ad attuare numerose azioni di sostegno per le famiglie e per le imprese.

Nel contesto di un approccio normativo contraddistinto da costanti modificazioni connesse all'evoluzione della pandemia in corso ci si prefigge ora di riservare specifica attenzione alle misure finalizzate a supportare le imprese di dimensione minore che sono, infatti, destinatarie di una serie di misure che hanno condotto dapprima alla sospensione dell'attività lavorativa da parte delle autorità competenti in Comuni o aree nelle quali risultava positiva al Covid-19 almeno una persona,⁶⁷ successivamente è stata prevista la chiusura di alcuni Comuni,⁶⁸ per giungere, infine, con Dpcm del 22 marzo 2020,⁶⁹ alla sospensione di tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad

⁶⁶ In tema si rinvia all'analisi di S. Licciardello, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *www.Federalismi.it - Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020, ed a quella di M. Belletti, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3.

⁶⁷ *In primis* il D.L. 23 febbraio 2020, n. 6, "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", all'art. 1, comma 1, specifica che "allo scopo di evitare il diffondersi del COVID-19, nei Comuni o nelle aree nei quali risulta positiva almeno una persona per la quale non si conosce la fonte di trasmissione o comunque nei quali vi è un caso non riconducibile ad una persona proveniente da un'area già interessata dal contagio del menzionato virus, le autorità competenti, con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2, sono tenute ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica".

⁶⁸ L'allegato 1 del Dpcm in parola individua "Comuni: 1) nella Regione Lombardia: a) Bertonico; b) Casalpusterlengo; c) Castelgerundo; d) Castiglione D'Adda; e) Codogno; f) Fombio; g) Maleo; h) San Fiorano; i) Somaglia; l) Terranova dei Passerini. 2) nella Regione Veneto: a) Vò". Si ricorda che ulteriori misure in materia di sospensione delle attività sono state previste con Dpcm 8 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"; con Dpcm 9 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale"; con Dpcm 11 marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

⁶⁹ "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale".

eccezione di quelle specificamente richiamate.⁷⁰

Parallelamente all’emanazione di misure finalizzate a contenere la diffusione del Covid-19 si è dato avvio ad una fase di sostegno per le imprese di dimensioni minore ed in particolare il D.L. 17 marzo 2020, n. 18,⁷¹ definisce azioni volte ad incentivare la liquidità bancaria per le imprese, al fine di contrastare il ciclo economico negativo collegato alla pandemia, nonché azioni volte alla sospensione di alcuni

⁷⁰ L’art. 1, comma 1, lettera a) del Dpcm del 22 marzo 2020 sospende tutte le attività ad eccezione di quelle indicate nell’allegato 1 attraverso il Codice di classificazione delle attività economiche, nonché salvo quanto disposto nello specifico nel Dpcm stesso.

La Relazione annuale di Banca d’Italia del 2019 sottolinea in proposito che *“le attività produttive considerate «non essenziali» e sospese dal DPCM del 22 marzo 2020 rappresentavano circa un terzo del valore aggiunto complessivo, con percentuali che raggiungevano circa due terzi per la componente alloggio e ristorazione e la quasi totalità per le attività ricreative”* (p. 56); la Relazione prosegue analizzando che *“per il primo semestre dell’anno in corso le imprese prevedono in media una diminuzione del fatturato di circa il 26 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2019. La contrazione attesa sarebbe omogenea tra le aree del Paese; risulterebbe più forte per le imprese con meno di 50 addetti (-29 per cento) e meno marcata per quelle con oltre 500 addetti (-18 per cento). L’eterogeneità delle prospettive sul fatturato è complessivamente superiore a quella rilevata negli scorsi anni ed è risultata considerevolmente maggiore per le imprese che hanno risposto dalla seconda metà di marzo. I settori più colpiti nella prima parte dell’anno sono stati quelli dei servizi, soprattutto il comparto del commercio, alberghi e ristorazione; nell’industria il calo è stato più deciso per le imprese del tessile e dell’abbigliamento”* (p. 79).

L’ISTAT, nella Memoria scritta presentata alle Commissioni riunite VI Commissione “Finanze” e X Commissione “Attività produttive” della Camera dei Deputati il 29 aprile 2020, precisa che *“i provvedimenti di chiusura hanno riguardato in maniera più pervasiva l’industria: quasi i due terzi delle imprese industriali, che rappresentano il 46,8% del fatturato e il 53,2% del valore aggiunto del macro-settore, hanno dovuto sospendere la propria attività. Al contempo, nel terziario l’incidenza delle imprese che operano in comparti la cui attività è interrotta è del 43,8%, il 37,2% in termini di fatturato e il 29,9% in termini di valore aggiunto. La sospensione incide in misura maggiore nel comparto industriale anche dal punto di vista occupazionale: il 59,3% degli addetti del settore afferiscono ad attività sospese, contro il 35,2% dei comparti dei servizi. La sospensione delle attività ha inciso in particolar modo nel Nord-est (dove il 50,1% dell’occupazione afferisce ad attività sospese) e del Nord-ovest (43,3%), mentre la quota è via via inferiore nel Centro (41,3%), nel Sud (41,1%) e nelle Isole (33,6%)”* (p. 9).

⁷¹ *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”*. In tema di effetti futuri dell’emergenza Covid-19 sui sistemi sanitari si rinvia, per tutti a G. Falcon, *Dall’emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario*, in *Le Regioni*, 2020, n. 3, ed a C. Bottari, *Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi del coronavirus*, in *Federalismi.it - Paper*

adempimenti fiscali e contributivi.⁷²

Specificamente, e per quanto concerne il nostro studio, il D.L. in oggetto ha istituito il "*Fondo centrale di garanzia PMI*",⁷³ mediante il quale ci si prefigge di incentivare l'accesso al credito bancario per quelle imprese che non dispongono di sufficienti garanzie, tanto che la norma identifica diversi interventi in base al tipo di garanzia richiesta, all'ammontare della garanzia concessa, al soggetto richiedente ed alle condizioni economiche del soggetto richiedente.

In particolare, l'art. 49-bis stabilisce che alle piccole e medie imprese con sede ed unità locali ubicate in Comuni particolarmente colpiti dal Covid-19⁷⁴ sia concessa gratuitamente la garanzia del Fondo per un periodo pari a dodici mesi, a decorrere dal 2 marzo 2020 e con priorità sugli altri interventi.⁷⁵

Osservatorio Emergenza Covid-19, maggio 2020.

⁷² Si rinvia nel dettaglio agli artt. 60 - 71-bis. Sul punto la dottrina ha evidenziato che il Mezzogiorno "*rischia di rimanere indietro nella fase della ripresa, perché sconta la precedente crisi, dalla quale non si è ancora ripreso, ed è penalizzato anche dal peso dell'indebitamento e dalle lungaggini burocratiche*", così A. Claroni, *Le misure per il Mezzogiorno nel decreto «Cura Italia» e le implicazioni giuridiche dell'emergenza a seguito della pandemia da Covid-19: brevi considerazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, n. 2, p. 614.

⁷³ Il *Fondo centrale di garanzia PMI* è stato disciplinato dall'art. 49 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, successivamente tale articolo è stato abrogato e sostituito dall'art. 13 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23. I dati relativi all'accesso al Fondo aggiornati ad ottobre 2020 riportano che sono pervenute 1.188.196 domande, con finanziamenti richiesti per un ammontare di 94.932.437.091 miliardi di euro. Per una migliore e più efficace attuazione delle misure di sostegno della liquidità è stata costituita una Task force composta da Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, Banca d'Italia, Associazione Bancaria Italiana, Mediocredito Centrale (MCC) e Sace, che rappresenta un punto di condivisione di informazioni e di coordinamento delle azioni dei soggetti coinvolti.

⁷⁴ La norma si riferisce ai Comuni identificati nell'Allegato 1 del Dpcm del 1° marzo 2020, "*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*".

⁷⁵ L'art. 49-bis, comma 1, prosegue definendo "*un importo massimo garantito per singola impresa di 2.500.000 euro*", e specificando che "*per gli interventi di garanzia diretta la percentuale massima di copertura è pari all'80 per cento dell'ammontare di ciascuna operazione di finanziamento. Per gli interventi di riassicurazione la percentuale massima di copertura è pari al 90 per cento dell'importo garantito dal Confidi o da altro fondo di garanzia, a condizione che le garanzie da questi rilasciate non superino la percentuale massima di copertura dell'80 per cento. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano nel rispetto*

Sempre in tema di sostegno della liquidità delle micro, piccole e medie imprese il successivo art. 56 del D.L. 17 marzo 2020 dedica particolare attenzione alle esposizioni debitorie nei confronti delle banche prevedendo, ad esempio, l'impossibilità di procedere alla revoca fino al 30 settembre 2020 degli importi accordati per le aperture di credito a revoca e per i prestiti accordati a fronte di anticipi su crediti esistenti alla data del 29 febbraio 2020.⁷⁶ È altresì prevista la proroga al 31 gennaio 2021, alle medesime condizioni, ed unitamente ai rispettivi elementi accessori e senza alcuna formalità, di prestiti non rateali con scadenza contrattuale prima del 31 gennaio 2021;⁷⁷ viene altresì disposta la sospensione sino al 30 settembre 2020 del pagamento delle rate o dei canoni di leasing in scadenza prima del 30 settembre 2020 per i mutui e gli altri finanziamenti a rimborso rateale, mentre il piano di rimborso delle rate o dei canoni oggetto di sospensione è dilazionato, unitamente agli elementi accessori e senza alcuna formalità, secondo modalità che assicurino l'assenza di nuovi o maggiori oneri.⁷⁸

della normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato". Il successivo comma 2 chiarisce che "l'intervento di cui al comma 1 può essere esteso, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per periodi determinati e nei limiti delle risorse di cui al comma 3, alle piccole e medie imprese ubicate in aree diverse da quelle di cui al comma 1, in considerazione dell'impatto economico eccezionale subito in ragione della collocazione geografica limitrofa alle medesime aree, ovvero dell'appartenenza a una filiera particolarmente colpita, anche solo in aree particolari".

⁷⁶ Art. 56, comma 2, lettera a), del D.L. 17 marzo 2020.

⁷⁷ Art. 56, comma 2, lettera b), del D.L. 17 marzo 2020.

⁷⁸ Art. 56, comma 2, lettera c), del D.L. 17 marzo 2020; il successivo comma 6 specifica che "su richiesta telematica del soggetto finanziatore con indicazione dell'importo massimo garantito, le operazioni oggetto delle misure di sostegno di cui al comma 2 sono ammesse, senza valutazione, alla garanzia di un'apposita sezione speciale del Fondo di cui all'art. 2, comma 100, lett. a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662. La sezione speciale, con una dotazione di 1730 milioni di euro, garantisce: a) per un importo pari al 33 per cento i maggiori utilizzi, alla data del 30 settembre 2020, rispetto all'importo utilizzato alla data di pubblicazione del presente decreto dei prestiti di cui al comma 2, lettera a); b) per un importo pari al 33 per cento i prestiti e gli altri finanziamenti la cui scadenza è prorogata ai sensi del comma 2, lettera b); c) per un importo pari al 33 per cento le singole rate dei mutui e degli altri finanziamenti a rimborso rateale o dei canoni di leasing che siano in scadenza entro il 30 settembre 2020 e che siano state sospese ai sensi del

Anche nel successivo D.L. 8 aprile 2020, n. 23,⁷⁹ sono previsti ulteriori strumenti di rafforzamento per la liquidità delle imprese per la copertura dai rischi di mercato, tra cui una specifica garanzia statale concessa da SACE S.p.A. per un ammontare complessivo di 200 miliardi, di cui 30 miliardi sono destinati specificamente a micro, piccole e medie imprese:⁸⁰ tale norma non è parsa nella sua articolazione di *“lettura immediata”*, in particolare in riferimento alle disposizioni di cui all’art. 1, comma 2, lettera d), che stabilisce *“un concorso paritetico e proporzionale tra garante e garantito nelle perdite per mancato rimborso del finanziamento”*; tanto che *“se la si collega al fatto che l’articolato prosegue introducendo il tema della copertura limitata della garanzia di Sace, diventerebbe ragionevole ipotizzare, mi pare, che essa contempli il caso della partecipazione nell’esecuzione – fallimentare o non – sui beni del debitore del credito di rivalsa del garante, che ha subito l’escussione della garanzia, e del credito residuo, e non garantito, della banca”*.⁸¹

La Banca d’Italia, nella Memoria presentata alle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati il 27 aprile 2020, relativamente alla conversione del D.L. 8 aprile

comma 2, lettera c). Con riferimento a finanziamenti erogati con fondi, in tutto o in parte, di soggetti terzi, le operazioni di cui al comma 2, lettere a), b) e c), sono realizzate senza preventiva autorizzazione da parte dei suddetti soggetti e con automatico allungamento del contratto di provvista in relazione al prolungamento dell’operazione di finanziamento, alle stesse condizioni del contratto originario nonché con riferimento a finanziamenti agevolati previa comunicazione all’ente incentivante che entro 15 giorni può provvedere a fornire le eventuali integrazioni alle modalità operative”. Il comma 7 sottolinea che “la garanzia della sezione speciale del Fondo di cui al comma 6 ha natura sussidiaria ed è concessa a titolo gratuito. La garanzia copre i pagamenti contrattualmente previsti per interessi e capitale dei maggiori utilizzi delle linee di credito e dei prestiti, delle rate o dei canoni di leasing sospesi e degli altri finanziamenti prorogati di cui al comma 6. Per ciascuna operazione ammessa alla garanzia viene accantonato, a copertura del rischio, un importo non inferiore al 6 % dell’importo garantito a valere sulla dotazione della sezione speciale”.

⁷⁹ *“Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali”.*

⁸⁰ Art. 1, comma 1, del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 e s.m.i.

⁸¹ 2020/C 91 I/01, del 19 marzo 2020.

2020, n. 23, sottolinea che *“la concessione di garanzie pubbliche, soprattutto alle PMI, è uno strumento adatto a incentivare le banche a fornire la liquidità necessaria a far fronte alla crisi”*, ma ciò richiede azioni rapide d'intervento per far sì che le risorse disponibili siano subito accessibili, garantendo in questo modo l'efficacia e la concretezza dell'azione pubblica.

Sempre il D.L. n. 23 prevede altresì misure in favore delle imprese esportatrici stabilendo che la SACE S.p.A. favorisca una concreta internazionalizzazione delle imprese italiane che operano in quei settori definiti strategici per l'economia nazionale in termini di livelli occupazionali e ricadute per il sistema economico del Paese, attivando una copertura assicurativa e di garanzia dei rischi non di mercato.⁸²

Analizzando l'ammontare delle garanzie pubbliche che sono complessivamente attribuite con i decreti n. 18 e n. 23 al sostegno delle MSMEs, la Banca d'Italia osserva come tale ammontare *“si colloca intorno ai 450 miliardi, circa 5 volte il valore di quelle in essere alla fine del 2019. Data la gravità della crisi e l'incertezza sui tempi e sulla rapidità della ripresa dell'attività economica, la probabilità di una futura escussione di tali garanzie sarà verosimilmente molto più elevata che in condizioni normali. Gli oneri per le finanze pubbliche, seppure distribuiti su più esercizi (i prestiti ammessi a garanzia possono avere una durata massima di sei anni) potranno essere significativi”*.⁸³

La disciplina sino a questo punto analizzata si interseca con quella prevista nel D.L. 19 maggio 2020, n. 34,⁸⁴ cosiddetto “Decreto Rilancio”, che dedica specifica attenzione alle esigenze delle imprese disciplinando una serie di interventi a favore delle imprese di

⁸² Art. 2, comma 1, del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 e s.m.i.

⁸³ P. 5 della Memoria della Banca d'Italia presentata alle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati il 27 aprile 2020 relativamente alla conversione del D.L. 8 aprile 2020, n. 23.

⁸⁴ *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*.

dimensione minore, nonché si focalizza sull'attuazione delle disposizioni europee in tema di aiuti di Stato che possono essere concessi alle imprese, e che negli artt. 53 - 65 definisce in dettaglio le tipologie di aiuti erogabili alle imprese:⁸⁵ specificamente ad esempio, l'art. 55 si focalizza sulle garanzie che riguardano sia prestiti per gli investimenti, sia prestiti per il capitale di esercizio concessi alle imprese in modo diretto, ovvero attraverso banche o altri soggetti abilitati all'esercizio del credito, stabilendo che *“le garanzie di cui al presente articolo non si applicano a prestiti preesistenti, salva l'ipotesi nella quale sussiste l'obbligo giuridico di prorogare la scadenza dei prestiti esistenti per le PMI”*.⁸⁶

Il successivo art. 136 del D.L. in esame prevede, invece, che i Piani di risparmio a lungo termine (i c.d. PIR) destinati alle PMI⁸⁷ *“per*

⁸⁵ Il rinvio è al Titolo II *Sostegno alle imprese e all'economia*, Capo II *Regime quadro della disciplina degli aiuti* del d.l. 34 del 2019. Nel dettaglio l'art. 54 definisce *“Aiuti sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali”*; l'art. 55 *“Aiuti sotto forma di garanzie sui prestiti alle imprese”*; l'art. 56 *“Aiuti sotto forma di tassi d'interesse agevolati per i prestiti alle imprese”*; l'art. 57 *“Aiuti alle imprese per la ricerca e lo sviluppo in materia di COVID-19”*; l'art. 58 *“Aiuti alle imprese per gli investimenti per le infrastrutture di prova e upscaling”*; l'art. 59 *“Aiuti alle imprese agli investimenti per la produzione di prodotti connessi al COVID-19”*; l'art. 60 *“Aiuti sotto forma di sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti per evitare i licenziamenti durante la pandemia di COVID-19”*.

⁸⁶ L'art. 55, comma 7, specifica che *“gli enti creditizi o altri enti finanziari dovrebbero, nella misura più ampia possibile, trasferire ai beneficiari finali i vantaggi della garanzia pubblica o dei tassi di interesse agevolati sui prestiti. L'intermediario finanziario dovrà essere in grado di dimostrare l'esistenza di un meccanismo volto a garantire che i vantaggi siano trasferiti, nella misura più ampia possibile, ai beneficiari finali, sotto forma di maggiori volumi di finanziamento, maggiore rischiosità dei portafogli, minori requisiti in materia di garanzie e premi di garanzia o tassi d'interesse inferiori”*.

Utilizzando la stessa strutturazione dell'articolo appena analizzato, il successivo art. 56, relativo ai tassi d'interesse agevolati per i prestiti alle imprese, stabilisce che tali prestiti possano essere inerenti sia il fabbisogno per gli investimenti, sia per il capitale di esercizio e che sia compito dell'intermediario, anche in questo caso, trasferire alle micro, piccole e medie imprese nella misura più ampia possibile i vantaggi connessi ai tassi di interesse agevolati sui prestiti.

⁸⁷ In tema di PIR il rinvio è per tutti a G. Molinaro, *Agevolati gli investimenti di casse di previdenza e fondi pensione e i piani di risparmio individuali*, in *Corriere tributario*, 2016, n. 46; D. V. Mascia, *I Pir per il finanziamento delle Pmi: potenzialità di sviluppo del mercato*, in *Bancaria*, 2017, n. 4; M. A. Stefanelli, *Micro impresa, regolazione giuridica e rinascita economica. Riflessioni in ordine alla costruzione di*

almeno i due terzi dell'anno solare di durata del piano, investano almeno il 70% del valore complessivo, direttamente o indirettamente, in strumenti finanziari, anche non negoziati in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione, emessi o stipulati con imprese residenti nel territorio dello Stato ai sensi dell'articolo 73 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, o in Stati Membri dell'Unione europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo con stabile organizzazione nel territorio dello Stato, diverse da quelle inserite negli indici FTSE MIB e FTSE Mid Cap della Borsa italiana o in indici equivalenti di altri mercati regolamentati";⁸⁸ il medesimo articolo, al comma 2, stabilisce che "gli investitori possono destinare somme o valori per un importo non superiore a 150.000 euro all'anno e a 1.500.000 euro complessivi".

Un particolare sostegno all'impresa di dimensione minore è contenuto nell'art. 25 del D.L. in esame che prevede un contributo a fondo perduto in favore di "soggetti esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario"⁸⁹ che presentino ricavi o compensi non superiori ai 5 milioni di euro: tale contributo sarà erogato, previa istanza di richiesta, direttamente dall'Agenzia delle entrate⁹⁰ mediante un accredito nel conto corrente bancario o postale dell'interessato⁹¹. Sempre ai soggetti con ricavi o compensi non

un nuovo modello di sviluppo economico e sociale, in Percorsi Costituzionali, 2017, n. 3, spec. p. 982 ss; G. Scifoni, L'Agenzia illustra la disciplina dei piani di risparmio a lungo termine, in Corriere tributario, 2018, n. 18.

⁸⁸ Art. 136, comma 1, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

⁸⁹ Art. 25, comma 1, del D.L. 34 del 2020.

⁹⁰ L'Agenzia delle entrate, con provvedimento del 10 giugno 2020, n. 230439, ha disciplinato la "Definizione del contenuto informativo, delle modalità e dei termini di presentazione dell'istanza per il riconoscimento del contributo a fondo perduto di cui all'articolo 25 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34".

⁹¹ Art. 25, comma 11, del D.L. n. 34 del 2020; il comma 4 dell'articolo specifica che "il contributo a fondo perduto spetta a condizione che l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 sia inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019"; mentre il comma 5 stabilisce l'ammontare percentuale del contributo differenziandolo in tre fasce: soggetti con ricavi o compensi fino a 400.000 euro; soggetti con ricavi o compensi superiori a 400.000 euro e fino a un milione di euro, ed infine soggetti con ricavi o

superiori a 5 milioni di euro esercenti attività d'impresa, arte o professione, viene riconosciuto un credito d'imposta pari al 60 per cento *"dell'ammontare mensile del canone di locazione, di leasing o di concessione di immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività industriale, commerciale, artigianale, agricola, di interesse turistico o all'esercizio abituale e professionale dell'attività di lavoro autonomo"*.⁹² Anche le strutture alberghiere, termali e agrituristiche, le agenzie di viaggio e turismo ed i tour operators possono usufruire del credito d'imposta indipendentemente dal volume di ricavi e compensi registrato nel periodo d'imposta precedente,⁹³ così come gli enti non commerciali, gli enti del terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, relativamente al canone di locazione, di leasing o di concessione di immobili ad uso non abitativo destinati allo svolgimento dell'attività istituzionale.⁹⁴

L'art. 26 del medesimo D.L. si incentra, invece, sul rafforzamento patrimoniale delle imprese di medie dimensioni prevedendo l'istituzione di un apposito Fondo denominato *"Fondo Patrimonio PMI"*, a favore delle imprese con fatturato compreso tra i 10 ed i 50 milioni,⁹⁵ che mira a sostenere e rilanciare il sistema economico-

compensi superiori a un milione di euro e fino a cinque milioni di euro.

⁹² Art. 28, comma 1, del D.L. n. 34 del 2020.

⁹³ Art. 28, comma 3, del D.L. n. 34 del 2020.

⁹⁴ Art. 28, comma 4, del D.L. n. 34 del 2020.

⁹⁵ La Banca d'Italia, nella Memoria presentata l'8 giugno 2020 alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e programmazione) della Camera dei Deputati relativa alla *"Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, evidenzia che secondo le stime effettuate *"le imprese titolate a emettere gli strumenti finanziari in caso di incrementi di capitale sarebbero circa 8.000"*, e che tali strumenti finanziari possono rappresentare una alternativa al finanziamento bancario sottolineando, però, tre *"aspetti problematici: i) nonostante la denominazione, il Fondo rappresenta una fonte di capitale di debito che, almeno fino alla data di rimborso degli Strumenti Finanziari, può comportare un aumento della leva finanziaria delle società che vi faranno ricorso; ii) la possibilità di rimborsare gli Strumenti Finanziari a un valore inferiore rispetto a quello di sottoscrizione potrà contribuire a renderli appetibili per le imprese; in presenza di un volume di adesioni molto elevato, la dotazione iniziale del Fondo potrebbe essere insufficiente a coprire le richieste: infatti, pur assumendo in via prudenziale che facciano aumenti di capitale solo le aziende che subiranno una riduzione del patrimonio superiore a 250.000*

produttivo italiano attraverso la sottoscrizione entro il 31 dicembre 2020 di strumenti finanziari (obbligazioni o titoli di debito di nuova emissione) emessi dalle imprese che effettueranno aumenti di capitale nel 2020.⁹⁶

Nello stesso contesto l'art. 38 del D.L. in esame è, invece, volto al rafforzamento del *“sistema delle start-up innovative”*,⁹⁷ attribuendo *“risorse aggiuntive pari a euro 100 milioni per l'anno 2020, destinate*

euro, si stima che l'ammontare di Strumenti Finanziari emessi da tali soggetti potrebbe raggiungere circa 10 miliardi; iii) le imprese potrebbero essere indotte a sostituire con gli Strumenti Finanziari altri debiti in bilancio; l'assenza di una valutazione del merito di credito dei beneficiari potrebbe comportare una minore efficienza nell'allocazione delle risorse”.

⁹⁶ Lo stesso art. 26 prevede incentivi fiscali per le ricapitalizzazioni in favore delle società di capitali con ricavi tra i 5 ed i 50 milioni, che hanno subito una riduzione complessiva dei ricavi non inferiore al 33% rispetto allo stesso periodo del 2019. Tali incentivi sono definiti sia per i sottoscrittori, il comma 5 dell'articolo in parola prevede che *“l'investimento massimo del conferimento in denaro sul quale calcolare il credito d'imposta non può eccedere euro 2.000.000. La partecipazione riveniente dal conferimento deve essere posseduta fino al 31 dicembre 2023. La distribuzione di riserve, di qualsiasi tipo, prima di tale data da parte della società oggetto del conferimento in denaro comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo del contribuente di restituire l'ammontare detratto, unitamente agli interessi legali. L'agevolazione spetta all'investitore che ha una certificazione della società conferitaria che attesti di non aver superato il limite dell'importo complessivo agevolabile di cui al comma 20 ovvero, se superato, l'importo per il quale spetta il credito d'imposta. Non possono beneficiare del credito d'imposta le società che controllano direttamente o indirettamente la società conferitaria, sono sottoposte a comune controllo o sono collegate con la stessa ovvero sono da questa controllate”*, sia per la società, cui, a norma del comma 8, viene *“riconosciuto, a seguito dell'approvazione del bilancio per l'esercizio 2020, un credito d'imposta pari al 50% delle perdite eccedenti il 10 per cento del patrimonio netto, al lordo delle perdite stesse, fino a concorrenza del 30 per cento dell'aumento di capitale di cui al comma 1, lettera c), e comunque nei limiti previsti dal comma 20. La distribuzione di qualsiasi tipo di riserve prima del 1° gennaio 2024 da parte della società ne comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo di restituire l'importo, unitamente agli interessi legali”*.

L'art. 27, invece, prevede che *“società per azioni, anche con azioni quotate in mercati regolamentati, comprese quelle costituite in forma cooperativa che: a) hanno sede legale in Italia; b) non operano nel settore bancario, finanziario o assicurativo; c) presentano un fatturato annuo superiore a euro cinquanta milioni”* (comma 4) possono accedere agli interventi definiti dal *“Patrimonio Destinato”*, istituito dal medesimo articolo presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., volto ad attuare *“interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”* (comma 1).

⁹⁷ Le start-up innovative sono definite dall'articolo 25, comma 2, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n.

al rifinanziamento delle agevolazioni concesse nella forma del finanziamento agevolato”,⁹⁸ nonché ulteriori 10 milioni di euro per l’anno 2020 quali contributi a fondo perduto finalizzati all’acquisto di *“servizi prestati da parte di incubatori, acceleratori, innovation hub, business angels e altri soggetti pubblici o privati operanti per lo sviluppo di imprese innovative”*.⁹⁹

Le recentissime disposizioni previste all’interno del Dpcm del 24 ottobre 2020, in vigore dal periodo che va dal 26 ottobre 2020 al 24 novembre 2020, definiscono la sospensione,¹⁰⁰ ovvero la limitazione degli orari di apertura¹⁰¹ di alcune attività imprenditoriali: a fronte di tali nuove misure che incidono significativamente sul tessuto economico nazionale il Governo emana il 28 ottobre 2020 il Decreto Legge n. 137,¹⁰² cosiddetto “Decreto Ristori”, volto a supportare le

221; per una analisi della dottrina giuridica che ha indagato le peculiarità di tali società si rinvia, *ex multis*, a: O. Cagnasso, *“Start up” innovativa e fallimento*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, n. 5; O. Cagnasso, *Note in tema di start-up innovative, riduzione del capitale e stato di crisi (dalla nuova alla nuovissima s.r.l.)*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2019, n. 8; U. Minneci, *“Equity crowdfunding”: gli strumenti a tutela dell’investitore*, in *Rivista di diritto civile*, 2019, n. 2; A. Picchione, *Le “start up” innovative nell’istruttoria prefallimentare*, in *Il Diritto fallimentare e delle società commerciali*, 2019, n. 2; G.A. Policaro, *“Equity crowdfunding” e s.r.l. aperte. Un cambio di paradigma nel nostro ordinamento*, in *Il diritto dell’economia*, 2019, n. 3.

⁹⁸ Art. 38, comma 1 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

⁹⁹ Art. 38, comma, D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

¹⁰⁰ L’art. 1, comma 9, lettera f), del Dpcm citato, stabilisce che *“sono sospese le attività di palestre, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali, fatta eccezione per quelli con presidio sanitario obbligatorio o che effettuino l’erogazione delle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza, nonché centri culturali, centri sociali e centri ricreativi; ferma restando la sospensione delle attività di piscine e palestre, l’attività sportiva di base e l’attività motoria in genere svolte all’aperto presso centri e circoli sportivi, pubblici e privati, sono consentite nel rispetto delle norme di distanziamento sociale e senza alcun assembramento, in conformità con le linee guida emanate dall’Ufficio per lo sport, sentita la Federazione medico sportiva italiana (FMSI)”*.

¹⁰¹ L’art. 1, comma 9, lettera ee), del Dpcm citato prevede che *“servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie) sono consentite dalle ore 5.00 fino alle 18.00”*, mentre dalle ore 18.00 alle ore 24.00 viene consentito il servizio di ristorazione con asporto.

¹⁰² *Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*.

attività imprenditoriali colpite dalle misure di prevenzione e contenimento della pandemia Covid-19 con uno stanziamento pari a 5,4 miliardi di euro in termini di indebitamento netto e 6,2 miliardi in termini di saldo da finanziare.

Gli interventi previsti all'interno del Decreto Ristori sono numerosi. Di specifico interesse ai fini del nostro studio è anzitutto la erogazione di un contributo a fondo perduto¹⁰³ a favore di soggetti che hanno partita IVA attiva, ovvero che svolgono come attività prevalente quelle indicate nell'Allegato 1 del D.L. in esame; l'ammontare preciso di tale contributo è definito in modo proporzionale e per tipologie di soggetti,¹⁰⁴ e non può comunque essere superiore a 150.000 euro.¹⁰⁵

Le imprese appartenenti della filiera agricola, alla pesca e all'acquacoltura sono destinatarie di ulteriori specifiche misure, e più precisamente di un contributo a fondo perduto, che verrà stabilito nel dettaglio con successivo decreto ministeriale,¹⁰⁶ e di un esonero dal versamento dei contributi previdenziali e assistenziali.¹⁰⁷

Ulteriori disposizioni sono dedicate al settore sportivo, a favore del quale è istituito il *"Fondo per il sostegno delle Associazioni Sportive Dilettantistiche e delle Società Sportive Dilettantistiche"*, rivolto all'adozione di misure di sostegno e ripresa delle attività,¹⁰⁸ nonché ai

¹⁰³ Art. 1 del D.L. n. 137 del 28 ottobre 2020.

¹⁰⁴ Si veda l'art. 1, commi 3, 4, 5, 6, 7 del D.L. n. 137 del 2020, nonché l'allegato 1 al D.L. in esame.

¹⁰⁵ Art. 1, comma 8 del D.L. n. 137 del 2020. L'articolo specifica che per i soggetti che hanno già beneficiato del contributo definito all'art. 25 del D.L. n. 34 del 2020. il contributo sarà erogato dall'Agenzia delle entrate (comma 5) e che l'ammontare del contributo viene determinato applicando una percentuale definita nell'allegato 1 del D.L. n. 137, con importi minimi di 1.000 euro per le persone fisiche e di 2.000 euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche (comma 9).

¹⁰⁶ Art. 7 del D.L. n. 137 del 2020, comma 3, specifica che sia il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente dello Stato, Regioni e province autonome a definire *"la platea dei beneficiari e i criteri per usufruire dei benefici. All'attuazione della misura provvede l'Agenzia delle Entrate, secondo le modalità previste dal medesimo decreto"*.

¹⁰⁷ Art. 16, comma 1 del D.L. n. 137 del 2020 che riconosce lo stesso esonero anche ai produttori di vino e birra, nonché agli imprenditori agricoli professionali, ai coltivatori diretti, ai mezzadri ed ai coloni (comma 2).

¹⁰⁸ Art. 3 del D.L. n. 137 del 2020.

lavoratori sportivi¹⁰⁹ che a causa dell'emergenza sanitaria Covid-19 abbiano cessato, ridotto o sospeso la loro attività,¹¹⁰ ai quali è destinata un'indennità pari a 800 euro.

Anche il settore fieristico e l'export ricevono una specifica attenzione con alcune azioni di sostegno definite all'art. 6 del D.L. in esame e mirate, per il settore fieristico, ed incrementare i cofinanziamenti a fondo perduto già precedentemente concessi,¹¹¹ mentre con riferimento all'export viene aumentata la disponibilità del Fondo rotativo¹¹² del Mediocredito Centrale volto ad incentivare la concessione di finanziamenti a tasso agevolato.

A favore delle realtà imprenditoriali elencate nell'Allegato 1 del D.L. n. 137 del 2020, è stabilita all'art. 8 la proroga anche per i mesi di ottobre, novembre e dicembre del credito d'imposta già concesso con D.L. n. 34 del 2020 e ciò indipendentemente dal volume dei ricavi e

¹⁰⁹ L'art. 17, comma 1, del D.L. n. 137 del 2020 stabilisce che l'indennità è prevista in favore *"dei lavoratori impiegati con rapporti di collaborazione presso il Comitato Olimpico Nazionale (CONI), il Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, riconosciuti dal Comitato Olimpico Nazionale (CONI) e dal Comitato Italiano Paralimpico (CIP), le società e associazioni sportive dilettantistiche, di cui all'articolo 67, comma 1, lettera m), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917"*.

¹¹⁰ Pare opportuno precisare che l'art. 15 del D.L. n. 137 del 2020 prevede una indennità di 1.000 euro in favore di vari lavoratori, e cioè dei dipendenti stagionali del settore turismo e degli stabilimenti termali; dei lavoratori dipendenti stagionali appartenenti a settori diversi da quelli del turismo e degli stabilimenti termali che hanno cessato involontariamente il rapporto di lavoro nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore del presente D.L. che abbiano svolto la prestazione lavorativa per almeno trenta giornate nel medesimo periodo; dei lavoratori intermittenti; dei lavoratori autonomi che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore del presente decreto siano stati titolari di contratti autonomi occasionali riconducibili alle disposizioni di cui all'articolo 2222 del codice civile e che non abbiano un contratto in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto; degli incaricati alle vendite a domicilio; dei lavoratori dipendenti a tempo determinato del settore del turismo e degli stabilimenti termali; dei lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo.

¹¹¹ L'art. 72, comma 1, prevedeva l'istituzione di un *"Fondo per la promozione integrata"* volto all'internazionalizzazione del sistema Paese che in particolare stabiliva alla lettera d) la concessione di cofinanziamenti a fondo perduto fino al 50% dei finanziamenti concessi, tale fondo è ulteriormente incrementato di 200 milioni di euro per l'anno 2020 dal D.L. n. 137 del 2020.

¹¹² Art. 6, comma 1 del D.L. n. 137 del 2020 che incrementa il Fondo di 150 milioni.

dei compensi registrato nel periodo d'imposta precedente, mentre all'art. 9 è decretata la cancellazione della seconda rata IMU per gli immobili e le relative pertinenze di cui i proprietari siano anche gestori delle attività ivi esercitate.¹¹³

In via conclusiva pare opportuno sottolineare come l'attuale crisi di liquidità delle imprese di dimensione minore indotta dalla crisi economica dovuta al Covid-19 abbia determinato l'individuazione di strategie di finanziamento parzialmente diverse rispetto a quelle adottate in passato: se prima, infatti, *"l'autofinanziamento costituiva la fonte di finanziamento più diffusa (ricorrevano al flusso di cassa generato dalla gestione aziendale quasi tre quarti delle imprese), il calo di fatturato e i conseguenti problemi di liquidità ne hanno provocato una drastica riduzione come risorsa in risposta alla crisi (al 29,1% delle imprese)"*, si assiste oggi ad un maggiore *"ricorso al finanziamento esterno, in particolare al credito bancario (da 44,2% al 71,4%), al credito commerciale (da 16,8% a 40,9%) e a forme più evolute come obbligazioni e finanza innovativa (da 0,1% a 7,1%)"*.¹¹⁴ A ciò deve aggiungersi anche che le diverse forme di sostegno concesse attraverso i provvedimenti sino ad ora analizzati rappresentano una ulteriore e diversa modalità di finanziamento dell'attività d'impresa realizzata non è solo in via diretta (concessione di contributi a fondo perduto), ma anche in via indiretta (diminuzione degli adempimenti contributivi).

¹¹³ Art. 9, comma 1 del D.L. n. 137 del 2020.

¹¹⁴ ISTAT, *Il finanziamento delle imprese nell'emergenza*, 14 luglio 2020, p. 1, che prosegue evidenziando come *"emergono tre tendenze di fondo: a) l'orientamento al sistema bancario da parte delle imprese che prima della crisi si basavano sul solo autofinanziamento; b) l'aumentato ricorso al capitale di terzi non bancario, specialmente da parte delle imprese dei servizi; c) l'articolazione del ventaglio di fonti di finanziamento non "s sofisticato" (credito commerciale, leasing/factoring) a cui si rivolgono in misura maggiore le imprese con vincoli di liquidità. Qui il sistema bancario, anche in considerazione delle misure di sostegno intraprese dal governo, e il credito commerciale (nello specifico: rinegoziazione dei contratti di locazione, modifica delle condizioni di pagamento verso fornitori e clienti) giocano un ruolo preminente"*.

4. Nuove sfide per una regolamentazione giuridica dell'attività dell'impresa minore nel contesto dell'emergenza sanitaria Covid-19

Il punto centrale dell'analisi diviene, in conclusione, la tematica dell'amministrazione dell'emergenza ovvero dell'amministrazione per emergenza,¹¹⁵ che richiama l'esigenza posta in capo al pubblico potere di attuare una difficile contemperazione di interessi pubblici ed interessi di soggetti privati in un contesto, per l'appunto emergenziale; in un contesto di pandemia sanitaria *“le questioni nuove e le nuove sfide per la riflessione giuridica che tali eventi comportano sono parecchie: la «nuova» centralità della sovranità statale a fronte di un inesistente, alla prova dei fatti, sistema globale;*

¹¹⁵ La dottrina giuridica ha ampiamente analizzato la tematica dell'amministrazione dell'emergenza ovvero dell'amministrazione per emergenza, con richiamo all'emergenza sanitaria, *ex multis*, si rinvia a: U. Allegretti, *Una normativa più definitiva sulla lotta all'epidemia del coronavirus?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 1; G. Azzariti, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in www.costituzionalismo.it, 2020, n. 1; V. Baldini, *Prendere sul serio il diritto costituzionale anche in periodo di emergenza sanitaria*, in *Diritti fondamentali*, 2020, n. 1; M. Belletti, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; M. Calamo Specchia, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; F. Clementi, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; G.L. Conti, *La crisi dello Stato moderno e l'emergenza pandemica: appunti sul ruolo delle Camere nella lotta contro il coronavirus*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. X; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Presentazione*, in www.federalismi.it - *Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020; S. Curreri, *Il Parlamento dell'emergenza*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; V. Di Capua, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in www.federalismi.it - *Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020; S. Licciardello, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in www.federalismi.it - *Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020; F.S. Marini, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in www.federalismi.it - *Paper Osservatorio Emergenza Covid-19*, marzo 2020; A. Morelli, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali - Forum*, *La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, aprile 2020; F. Rescigno, *La gestione del coronavirus e l'impianto costituzionale. Il fine non giustifica ogni mezzo*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3; M. Tresca, *Le fonti dell'emergenza. L'immunità dell'ordinamento al Covid-19*, in *AIC Osservatorio Costituzionale - Forum Covid-19*, 2020, n. 3.

i rapporti tra i poteri dello Stato; i rapporti tra Stato, regioni ed autonomia; il ruolo dell'Unione Europea; la gerarchia dei valori; la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini; il sistema delle fonti".¹¹⁶

L'impatto della pandemia Covid-19 su imprese e famiglie, sulle libertà e sui diritti, è stato di fatto tale da sollecitare una nuova definizione del concetto di solidarietà economica, che sappia al contempo contemplare nuove istanze sociali ed economiche.¹¹⁷

L'intervento dei pubblici poteri nella definizione di un sostegno alle imprese, e quindi l'effettivo esercizio delle libertà di iniziativa economica, anche all'interno di un contesto di crisi economica dovuta al Covid-19,¹¹⁸ viene ad inserirsi in un quadro giuridico più ampio di azioni rivolte alla società ed al mercato,¹¹⁹ all'interno del quale è

¹¹⁶ S. Licciardello, *I poteri necessitati al tempo della pandemia*, in *Federalismi.it - Osservatorio Emergenza Covid-19*, maggio 2020, p. 5.

¹¹⁷ Cfr. J.E. Stiglitz, *Popolo, potere e profitti. Un capitalismo progressista in un'epoca di malcontento*, Torino, 2020, che osserva che «le istituzioni politiche, come le istituzioni del mercato, sono complesse: hanno il potere di fare bene ma anche di fare male. Possono essere usate per ridistribuire verso l'alto, dai poveri e dalla classe media ai ricchi; possono essere usate per rafforzare, preservare ed esasperare i rapporti di potere esistenti; e possono esacerbare le ingiustizie sociali invece di alleviarle. Possono essere uno strumento di sfruttamento invece che rappresentare un modo per impedirlo. Costruire istituzioni pubbliche che rafforzino la probabilità che il governo sia una potente forza del bene è la sfida che le democrazie hanno affrontato fin dall'inizio». In tema si rinvia a N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, 1990; A. Cassese, *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, 2015; G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017.

¹¹⁸ Sottolinea A. Algostino, *Covid-19: primo tracciato per una riflessione nel nome della Costituzione*, in *AIC Osservatorio Costituzionale*, 2020, n. 3, pp. 117 e ss., che "è indubbio che il lockdown impatti su libertà fondamentali, limitando diritti costituzionali, in primis, la libertà di circolazione (art. 16) e il diritto di riunione (art. 17), quindi, a cascata, anche alcune forme di manifestazione del pensiero (art. 21), di libertà di religione (art. 19), il diritto di sciopero (art. 40), il diritto-dovere al lavoro (art. 4), l'iniziativa economica privata (art. 41), il diritto di istruzione (artt. 33 e 34), la libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15). Il bilanciamento, *ça va sans dire*, è in senso lato, con il diritto - fondamentale (l'unico ad esser qualificato tale dalla Costituzione) - alla salute; senza dimenticare come la salute sia definita altresì un «interesse della collettività» (art. 32). Le limitazioni trovano quindi un fondamento espresso, quanto alla libertà di circolazione, nei «motivi di sanità o di sicurezza» (art. 16); quanto alla libertà di riunione, nei «comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica» (art. 17); e in relazione all'iniziativa economica privata nella previsione che essa «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41)".

¹¹⁹ Analizza F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 9, che allo Stato spetta "il compito di assicurare il

essenziale ricercare un equilibrio anche in funzione della allocazione delle risorse disponibili. A questo proposito pare opportuno evidenziare che l'efficacia delle politiche pubbliche in presenza di situazioni emergenziali, o di crisi, presuppone peraltro *“la possibilità di coordinare i diversi strumenti della politica economica: la politica della concorrenza, la politica industriale, la politica fiscale e la politica”*, poiché *“qualsiasi politica non coordinata è destinata a essere una cattiva politica”*.¹²⁰

Pare in definitiva necessario osservare come le azioni poste in essere a livello nazionale per contrastare gli effetti economici e sociali della pandemia Covid-19 siano principalmente caratterizzate da politiche di natura monetaria e di bilancio, che *“hanno rapidamente reagito in senso espansivo; rispetto alle crisi precedenti”*, essendo contraddistinte *“sia dall'ampiezza eccezionale degli interventi, intrapresi o annunciati, sia dalla natura specifica dello shock, che richiede di imporre limiti alle attività di produzione e di consumo che rendono meno efficaci gli strumenti tradizionali di sostegno alla domanda. Oltre a rafforzare i sistemi sanitari, le misure hanno ovunque mirato a sostenere i redditi delle famiglie e la liquidità delle imprese e a garantire condizioni ordinate sui mercati monetari e finanziari”*.¹²¹

funzionamento e lo sviluppo del sistema economico, insieme all'ulteriore compito di coordinare le esigenze dello sviluppo economico con quelle della giustizia sociale e del pieno sviluppo della persona”.

¹²⁰ J. P. Fitoussi, *La neolingua dell'economia, ovvero come dire a un malato che è in buona salute*, Torino, 2019, p. 57.

¹²¹ Relazione annuale di Banca d'Italia del 2019, p. 191; la stessa Relazione evidenzia che *“la risposta all'emergenza delle politiche economiche non ha potuto fare leva sulle tradizionali misure di sostegno alla domanda di consumo e di investimento; il disegno degli interventi ha dovuto tenere conto delle circostanze eccezionali in cui si sono trovati a operare i settori produttivi. In tutti i Paesi le politiche di bilancio e monetarie hanno rapidamente reagito in senso espansivo e con misure di dimensione eccezionale. La diversa entità degli interventi nei vari Paesi ha rispecchiato le differenze nelle condizioni economiche e finanziarie di partenza, nella profondità della crisi e nei margini di manovra disponibili. In generale le misure hanno ovunque mirato a rafforzare i sistemi sanitari, sostenere i redditi delle famiglie e la liquidità delle imprese e garantire condizioni ordinate sui mercati monetari e finanziari. Anche in Italia e a livello dell'Unione europea la politica economica si è articolata lungo queste direttrici, con interventi di ampia*

Non va peraltro tralasciato il fatto che l'ammontare di liquidità erogato in questi mesi dispiegherà certamente un impatto significativo sull'indebitamento netto del Paese; in proposito la Banca d'Italia stima infatti che il D.L. n. 34 *“determina un aumento dell'indebitamento netto di circa 55 miliardi nel 2020 (3,3 per cento del PIL), quasi solo per maggiori spese (per il 2020 la principale misura sulle entrate riguarda lo sgravio dell'IRAP, 4 miliardi di minor gettito, per la quasi totalità delle imprese non finanziarie e dei lavoratori autonomi). Nel 2021 e nel 2022 il disavanzo viene accresciuto rispettivamente di 26,1 e 34,6 miliardi, per oltre tre quarti riconducibili alle minori entrate derivanti dalla cancellazione degli aumenti delle aliquote dell'IVA e delle accise previsti per i prossimi anni”*.¹²²

In via conclusiva si rileva che il quadro generale degli interventi in favore della liquidità delle imprese di dimensione minore delineato dal Governo all'interno delle numerose disposizioni normative in precedenza analizzati mira a porre in essere misure che producano un effetto concreto, efficace e tempestivo nell'economia reale.

La sfida per il regolatore pubblico diviene, in definitiva, quella di individuare nuove forme di regolamentazione giuridica utili a superare l'attuale momento di crisi economica e sanitaria scongiurando una drastica e definitiva riduzione della presenza di imprese di dimensione minore sul mercato globale, europeo e nazionale.

Un primo tentativo di percorrere nuove strade per la regolamentazione giuridica delle attività economiche è rappresentato dagli *spazi di sperimentazione normativa*, o *regulatory sandboxes*, che, sebbene applicate principalmente ai mercati bancari e finanziari,¹²³ potrebbero permettere anche in relazione alle piccole e *portata*” (p. 204).

¹²² Memoria della Banca d'Italia, dell'8 giugno 2020 presentata alla Commissione V (Bilancio, Tesoro e programmazione) della Camera dei Deputati relativa alla *“Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”* (p. 2).

¹²³ A livello europeo si rinvia al recente Report dell'Autorità Bancaria Europea

medie imprese di “*testare dal vivo con le autorità di vigilanza e le autorità di regolamentazione soluzioni innovative non ancora previste*”,¹²⁴ consentendo in questo modo al regolatore pubblico di attingere a preziose informazioni relative alle peculiarità di questa particolare tipologia d’impresa.

intitolato *FinTech: Regulatory sandboxes and innovation hubs*, del gennaio del 2019, ed a livello nazionale alle previsioni contenute nel D.L. 30 aprile 2019, n. 34, art. 36.

¹²⁴ COM (2020) 103, intitolata *Una strategia per le PMI per un’Europa sostenibile e digitale*.

La fiscalità innovativa: caso start-up (Innovative Taxation: Start-Up Case)

di Emanuela Di Rauso

*Dottoranda di ricerca in Imprenditorialità e Innovazione -
Dipartimento di Economia - Università degli Studi della Campania
"Luigi Vanvitelli"*

ABSTRACT

The organic body of legislation dedicated to the innovative start-up ecosystem was enacted by our legislature in December 2012 with the aim of developing a new entrepreneurial culture, dedicated to innovation and inclined to seize the opportunities reserved by technological development. Analysing the data on innovative start-ups present, after almost two years, in the special section of the Register of Companies of the Italian Chambers of Commerce, there are more than 2,800 regularly registered companies. It is also inevitable that in the corpus of provisions dedicated to innovative start-ups, a prominent position is occupied by those of a fiscal nature, for which it is possible to trace a minimum common denominator in the desire to support the entrepreneurial development of innovative ideas, through an articulated and structured mechanism of incentives that affect numerous categories of institutional subjects, starting with the shareholder-investors, with deductions and deductions, and then extending to employees, collaborators and consultants through the tax exemption of remuneration. These provisions, which are 'aimed at creating favourable conditions and instruments for the birth and development of innovative start-ups', also directly affect the companies covered by the regulation under review: in this regard, suffice it to think of the exclusion (by right) from the list of 'non-operational' entities, which, in fact, allows this peculiar category of

entities to focus on the development of their projects, without having to fear the negative consequences arising from the (almost certain) application of the 'shell company' rules. This last notation deserves special attention: in fact, it seems evident that the tax legislator is fully aware of the problems connected to the business world related to innovation and the start-up of new activities. However, this peculiar consideration could, perhaps, have led to even more effective results if further provisions had been envisaged (which, given the structure of the provisions on innovative start-ups, could only be temporary) aimed at disapplying specific rules of the tax system that represent a potential disincentive to the adoption of innovative start-ups (think, in particular, of those penalising undercapitalisation under Article 96 of the t.u.i.r.). However, the highly innovative scope of the measures discussed in this notebook undoubtedly constitutes a 'starting point' for rethinking the ways in which entrepreneurial activities are incentivised.

SINTESI

Il corpus normativo organico dedicato all'ecosistema delle start-up innovative è stato varato dal nostro legislatore nel dicembre 2012 con l'obiettivo di sviluppare una nuova cultura imprenditoriale, votata all'innovazione e propensa a cogliere le opportunità riservate dallo sviluppo tecnologico. Analizzando i dati sulle start-up innovative presenti, dopo quasi due anni, nella sezione speciale del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio d'Italia, si contano oltre 2.800 imprese regolarmente iscritte. È peraltro inevitabile che nel corpus di disposizioni dedicate alle start-up innovative, una posizione di rilievo sia occupata da quelle di carattere fiscale, per le quali è possibile rintracciare un minimo comune denominatore nella volontà di sostenere lo sviluppo imprenditoriale di idee innovative, attraverso un articolato e strutturato meccanismo di incentivi che interessano

numerose categorie di soggetti istituzionali, a partire dai soci-investitori, con deduzioni e detrazioni, per poi allargarsi a dipendenti, collaboratori e consulenti attraverso la defiscalizzazione dei compensi. Queste disposizioni, che sono "finalizzate a creare condizioni e strumenti favorevoli per la nascita e lo sviluppo di start-up innovative", interessano direttamente anche le società oggetto della norma in esame: a questo proposito, basti pensare all'esclusione (di diritto) dal novero dei soggetti "non operativi", che, di fatto, consente a questa peculiare categoria di soggetti di concentrarsi sullo sviluppo dei propri progetti, senza dover temere le conseguenze negative derivanti da una (quasi certa) applicazione della disciplina delle società "di comodo". Quest'ultima notazione merita un'attenzione particolare: sembra infatti evidente che il legislatore fiscale sia pienamente consapevole delle problematiche connesse al mondo imprenditoriale legate all'innovazione e all'avvio di nuove attività. Tuttavia, questa peculiare considerazione avrebbe potuto, forse, portare a risultati di ancora maggiore efficacia, laddove fossero state previste ulteriori disposizioni (che, data la struttura delle disposizioni sulle start-up innovative, non potevano che essere temporanee) volte a disapplicare specifiche norme del sistema fiscale che rappresentano un potenziale disincentivo all'adozione di start-up innovative (si pensi, in particolare, a quelle che penalizzano la sottocapitalizzazione di cui all'art. 96 del t.u.i.r.). Tuttavia, la portata fortemente innovativa delle misure discusse in questo quaderno costituisce senza dubbio un "punto di partenza" per ripensare le modalità di incentivazione delle attività imprenditoriali.

SOMMARIO

1. Metodologia, Criterio di Ricerca, Fonti e domanda di ricerca
- **2.** Piccolo cenno di start-up innovativa; Definizione forme societarie, requisiti, costituzione ed iscrizione nel registro delle imprese
- **3.** Come favorire l'accesso delle start-up attraverso la fiscalità agevolata? Primi passi - **4.** Brevi sintesi di start-up innovativa a variazione sociale e incubatore certificato. Definizione varie - **5.** Le agevolazioni per le start-up innovative: Quadro generale
- **6.** Approfondimento: incentivi fiscali in de minimis per le start-up innovative - **7.** Detrazione IRPEF (art. 29, commi 1-3 Decreto 179/2012 - art. 4, commi 1-2, 7 DM 30/01/2014) - **8.** Approfondimenti sugli esoneri dai diritti commerciali alle imposte di bollo - **10.** Risultati di ricerca e conclusioni

1. Metodologia, Criterio di Ricerca, Fonti e domanda di ricerca

La metodologia utilizzata per il seguente lavoro è la revisione sistemica della letteratura, prendendo in considerazione le fonti dall'anno 2021 ad oggi. Le banche date utilizzate sono: Juris, Researchgate, Scopus, Google Scholar. Inoltre, sono state prese in considerazione molti testi presenti presso la biblioteca dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". Le parole chiave di ricerca sono state: - Fiscalità delle start-up - agevolazione IVA - benefici fiscali start-up - costituzione start-up.

La revisione sistemica della letteratura è stata svolta in questo modo:

- 1) Raccolta degli articoli attraverso le banche dati;
- 2) Attenta analisi degli articoli;

3) Messa in evidenza tutte le componenti che forniscono una panoramica

chiara per poter rispondere in modo esaustivo alle domande di ricerca poste nel corso del seguente lavoro. Le domande di ricerca poste sono le seguenti:

1) In che modo i modelli fiscali possono adeguarsi allo sviluppo economico e precoce delle start-up?

2) Quale potrebbe essere un modello fiscale adeguato allo sviluppo delle start-up?

Il lavoro attraverso una revisione delle varie linee guida applicate dal 2020 ad oggi cerca di rispondere alle seguenti domande di ricerca e cerca inoltre di offrire nei risultati di ricerca e conclusioni importanti spunti di ricerca futura per cercare di equilibrare il nostro ordinamento ai fini fiscali per le start-up con l'ordinamento giuridico.

2. Piccolo cenno di start-up innovativa; Definizione forme societarie, requisiti, costituzione ed iscrizione nel registro delle imprese

La definizione di start-up innovativa è data dal Decreto Legge 179/2012, art. 25, il quale indica con la denominazione di start-up innovativa “una società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, di diritto italiano oppure Società europea le cui azioni o quote non sono quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione”. Dalla stessa definizione, emergono due possibili categorie di forme societarie per le start-up innovative.

In particolare:

1. Società di capitali;
2. Società europea.

Tale forma societaria,¹ può essere costituita all'interno del territorio

¹ N. GENTILE ROSAZZA, E. GIANIN, “Startup innovative: le agevolazioni sul work for equity”, Altalex, 2017.

dell'UE ed è disciplinata dal Regolamento UE n. 2157 dell'8 ottobre 2011 e che dovrà essere residente in Italia ai sensi dell'art. 73 del t.u.i.r. Tra le società europee rientrano anche le Società cooperative europee disciplinate dal Regolamento (CE) n. 1435/2003. Il comma 2 del medesimo articolo poi, ne disciplina anche i requisiti:

1. È un'impresa nuova o costituita da non più di 5 anni;
2. Ha residenza in Italia, o in un altro paese dello Spazio Economico Europeo ma con sede produttiva o filiale in Italia.
3. A partire dal secondo anno di vita il valore della produzione² risultante dal Conto Economico deve essere inferiore a 5 milioni di euro, così come risultante dall'ultimo bilancio approvato entro 6 mesi dalla chiusura dell'esercizio.
4. Non è quotata in un mercato regolamentato o in una piattaforma multilaterale di negoziazione;
5. Non distribuisce e non ha distribuito utili;
6. Ha come oggetto sociale esclusivo o prevalente lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di un prodotto o altro servizio tecnologico;
7. Non è risultato di fusione, scissione o cessione di ramo d'azienda.

Infine, una start-up è innovativa se rispetta almeno 1 dei seguenti 3 requisiti soggettivi:

- 1) sostiene spese in Ricerca e Sviluppo e innovazione pari ad almeno il 15 per cento del maggiore valore tra fatturato e costo della produzione.
- 2) impiega personale altamente qualificato
- 3) è titolare, depositaria o licenziataria di almeno un brevetto o titolare di un software registrato.

In sintesi, la definizione di start-up innovativa, non implica vincoli di natura anagrafica in capo alla compagine societaria, né limitazioni legate al settore di attività, proprio perché l'obiettivo ultimo del

² A. TUCCILLO, "Aiuto alla crescita economica (ace): incentivo alla patrimonializzazione delle imprese", C&S informa 2012.

provvedimento è la promozione dell'innovazione tecnologica in ogni ramo economico. L'unica differenza prevista dal Decreto Legge riguarda le start-up innovative "a vocazione sociale" (d'ora avanti SIAVS). La start-up innovativa può essere già stata costituita al momento dell'entrata in vigore del Decreto Legge 179/2012 o può essere un'impresa di nuova costituzione. Più in particolare la norma in commento prevede testualmente: "le società già costituite alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e in possesso dei requisiti previsti dal comma 2, sono considerate start-up innovative ai fini del presente decreto se depositano presso l'Ufficio del Registro delle imprese, di cui all'articolo 2188 del Codice civile, una dichiarazione sottoscritta dal rappresentante legale che attesti il possesso dei requisiti previsti dal comma 2. In tal caso, la disciplina³ di cui alla presente sezione trova applicazione per un periodo di quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, se la start-up innovativa è stata costituita entro i due anni precedenti, di tre anni, se è stata costituita entro i tre anni precedenti, e di due anni, se è stata costituita entro i quattro anni precedenti". La decisione della Commissione europea (2013) ha autorizzato, infatti, gli incentivi fiscali di cui all'articolo 29 del Decreto Legge 179/2012 per gli investimenti agevolabili effettuati nel periodo di imposta 2013, 2014 e 2015, precisando che ogni modifica della misura deve essere notificata alla Commissione. Il periodo d'imposta 2016, introdotto per effetto delle modifiche apportate al Decreto Legge 179/2012 dalla legge di conversione del Decreto Legge n. 76 del 2013, non essendo stato oggetto di valutazione a livello comunitario, necessita pertanto di specifica autorizzazione per poter essere considerato anch'esso un periodo agevolato. Con riferimento alla cosiddetta clausola standstill, di cui al comma 9 dell'articolo 29, in base alla quale l'attuazione della misura notificata dipende dall'autorizzazione preventiva da parte dell'autorità comunitaria, la

³ Si veda P. ALBERT - F. TOSCO - R. VITALE, *"Disciplina di favore per le start up innovative"* - Eutekne 2013.

citata decisione C(2013)8827 final precisa che la misura non deve essere applicata prima della pubblicazione su Internet del testo integrale della misura stessa, in particolare sui siti web della Gazzetta ufficiale italiana e del Ministero dello Sviluppo Economico nelle sezioni dedicate alle notizie. La pubblicazione sui richiamati siti web della misura integrale e, nello specifico del Decreto attuativo previsto dal comma 8, dell'articolo 29, è avvenuta in data 20 marzo 2014. In ogni caso le start-up innovative sono considerate tali, in base al possesso dei requisiti, se risultano iscritte in apposita sezione del Registro delle Imprese. Non possono rientrare nella fattispecie delle start-up innovative le società⁴ costituite in base ad un'operazione straordinaria di fusione, scissione o a seguito di cessione d'azienda o di ramo d'azienda. Infatti, come si legge nella relazione illustrativa al Decreto 179/2012, la norma cerca di incoraggiare nuovi potenziali imprenditori ad avviare una start-up innovativa ed a contribuire, complessivamente, allo sviluppo di una cultura dell'innovazione e dell'imprenditorialità tra tutti i cittadini e in particolare tra i "ragazzi" (come espressamente indicato nella relazione illustrativa al Decreto), così come alla promozione della mobilità sociale, della trasparenza e del merito quali obiettivi primari per il rilancio del paese. Tra le recenti precisazioni si segnala che per le società costituite anteriormente al 19 dicembre 2012 è stata emessa dal MiSe una risoluzione da cui si rileva che per tali società non è necessario che entro tale data sia stata anche iniziata l'attività, ma l'unico parametro da tenere in considerazione sia quello attinente alla data di costituzione (MiSE protocollo 145186 del 12 agosto 2014). La sezione speciale del Registro delle Imprese consente la condivisione delle informazioni relative all'anagrafica, all'attività svolta, ai soci fondatori e agli altri collaboratori, al bilancio, ai rapporti con gli altri attori della filiera quali incubatori⁵ o investitori. L'iscrizione alla sezione speciale

⁴ S. MELONI "Start Up innovative, i labili confini dei modelli societari", Il Sole 24 2013.

⁵ G. ANDREANI - A. TUBELLI, "Apporti di opere e servizi a favore di start-up innovative e incubatori certificati" Corriere Tributario 24/2013.

del Registro delle Imprese avviene a seguito della compilazione e presentazione della domanda, in formato elettronico, contenente le seguenti informazioni:

- a) data e luogo di costituzione, nome e indirizzo del notaio;
- b) sede principale ed eventuali sedi periferiche;
- c) oggetto sociale;
- d) breve descrizione dell'attività svolta, comprese l'attività e le spese in ricerca e sviluppo;
- e) elenco dei soci, con trasparenza rispetto a fiduciarie, holding, con autocertificazione di veridicità;
- f) elenco delle società partecipate;
- g) indicazione dei titoli di studio e delle esperienze professionali dei soci e del personale che lavora nelle start-up innovative, esclusi eventuali dati sensibili;
- h) indicazione dell'esistenza di relazioni professionali di collaborazione o commerciali con incubatori certificati, investitori istituzionali e professionali, università e centri di ricerca;
- i) ultimo bilancio depositato, nello standard XBRL;
- l) elenco dei diritti di privativa su proprietà industriale e intellettuale.

Con una recente precisazione il MiSE (prot. 169135 del 29 settembre 2014) ha sottolineato che “la procedura in questione non contempla la presentazione alla camera di commercio di una esaustiva documentazione tecnica circa il prodotto o servizio innovativo che si intende produrre e commercializzare; per cui la camera di commercio non avrebbe a propria disposizione, in ogni caso, compiuti elementi istruttori su cui basare una propria eventuale valutazione di merito. Ovviamente, ciò non esclude che tale valutazione di merito sia svolta successivamente da altri soggetti”. Il compito del Registro delle Imprese è, con riferimento all'iscrizione nella apposita sezione, solo quello della verifica della corretta compilazione e allegazione di tutti i documenti e moduli previsti dalla disciplina in esame. Ulteriore precisazione, sempre indicata nella

risoluzione di cui sopra, evidenzia che per l'iscrizione nell'apposita sezione deve essere indicato il complessivo avvio delle attività di "sviluppo ... produzione⁶ e ... commercializzazione di prodotti e servizi innovativa ad alto valore tecnologico", con specificazione della natura dei prodotti o servizi in parola. È evidente che se per lo svolgimento di tali attività le norme vigenti prevedono l'attivazione di procedimenti autorizzatori o para- autorizzatori, dovrà anche darsi prova della corretta esecuzione degli stessi nel momento in cui si richiede l'iscrizione nella sezione speciale. La semplice ricerca non permette di avere i requisiti per essere iscritti nella sezione speciale delle start-up innovative. Avvenuta l'iscrizione, le start-up innovative devono aggiornare le informazioni i cui sopra con cadenza non superiore a sei mesi, comma 14, e entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio e, comunque, entro sei mesi dalla chiusura dell'esercizio, comma 15.

In buona sostanza la conferma dei requisiti⁷ deve essere comunicata almeno due volte l'anno, una in occasione dell'approvazione del bilancio. Si rileva che devono essere confermate ogni sei mesi anche le notizie già comunicate ed iscritte, anche nel caso in cui non vi siano state modifiche nei dati.

Come è stato precisato nella circolare 3672/C del 29.8.2014 del MiSE a partire dal secondo adempimento, le scadenze per l'effettuazione della dichiarazione semestrale al Registro delle Imprese competente sono uniformate al 30 giugno e al 31 dicembre di ciascun anno, con la precisazione che il secondo adempimento avrà scadenza al 30 giugno o 31 dicembre immediatamente successivo alla scadenza dell'anno di iscrizione alla sezione speciale del Registro delle Imprese. Ad esempio, una start-up innovativa iscritta alla sezione speciale il 15 maggio 2014 deve effettuare il primo aggiornamento entro il 15 novembre 2014 e uniforma il secondo

⁶ T. ALON, D., BERGER, R., DENT, B. PUGSLEY, *"Older and slower: The start-up deficit's lasting effects on aggregate productivity growth"*, Journal of Monetary Economics, pp. 68-85, 2018.

⁷ A. D'ANDREA, *"Start Up innovative: requisiti e nuove agevolazioni"*, Forexinfo 2017.

aggiornamento semestrale che avrebbe normalmente scadenza al 15 maggio 2015, al 30 giugno 2015, il terzo al 31 dicembre 2015 e così via.⁸

Inoltre, come è stato precisato, in ottica semplificatrice e al fine di ridurre a due il numero degli adempimenti annui, senza compromettere gli obiettivi informativi, è previsto che la dichiarazione semestrale di cui al comma 14, la quale scada nel semestre successivo al termine dell'esercizio sociale, possa essere effettuata unitamente all'attestazione del mantenimento dei requisiti prevista dal comma 15. Ad esempio, una start-up innovativa, che abbia esercizio solare al 31 dicembre di ciascun anno ed approvi il proprio bilancio il 30 aprile 2015, depositerà l'attestazione del mantenimento dei requisiti di cui al comma 15 dell'art.25, entro 30 giorni, e cioè il 30 maggio 2015, e potrà integrare nella stessa l'aggiornamento delle informazioni di cui a commi 12 e 13 dando così contestuale adempimento all'obbligo di informazione semestrale previsto con scadenza al 30 giugno 2015. Ove la medesima società, non approvi il bilancio relativo all'esercizio 2014 entro il 30 giugno 2015 dovrà comunque depositare l'attestazione di mantenimento dei requisiti di cui al comma 15 entro tale termine semestrale (30 giugno 2015). Per le società con esercizio non coincidente all'anno solare, le disposizioni vanno raccordate. Ad esempio, ove la società abbia chiuso l'esercizio al 30 aprile di ciascun anno e approvi il bilancio al 28 agosto, dovrà depositare l'attestazione di cui al comma 15 entro il 27 settembre (30 giorni dall'approvazione del bilancio) e potrà uniformare alla stessa, integrandone i dati, la comunicazione di cui al comma 14 in scadenza al 31 dicembre 2014 per l'aggiornamento dei dati relativi al semestre solare successivo alla data di chiusura dell'esercizio. Ove la stessa società non approvi il bilancio o lo approvi oltre il 30 settembre 2014, dovrà in ogni caso depositare l'attestazione di cui al comma 15 entro il 31 ottobre 2014, potendo

⁸ C.DE STEFANIS, *“Doppia via per costituire una start-up ordinaria nella forma di S.r.l.”*, Sistema Ratio, 2017

integrare l'adempimento previsto dal comma 14 per il semestre in scadenza al 31 dicembre 2014. La presentazione della domanda e delle successive comunicazioni devono essere effettuate in forma telematica con firma digitale tramite "Comunica" (Comunicazione Unica al Registro delle Imprese) e tutti i documenti allegati devono essere firmati digitalmente dal rappresentante legale della società.

3. Come favorire l'accesso delle start-up attraverso la fiscalità agevolata? Primi passi

Nelle moderne economie la presenza di un ambiente innovativo che promuova la ricerca ed un tessuto imprenditoriale in grado di valorizzarne i risultati e le competenze dei singoli è una condizione ormai considerata necessaria per la competitività di un Paese.

Tra i più importanti fattori, alla base di tale condizione, si possono annoverare: chiarezza degli adempimenti fiscali, agilità delle procedure burocratiche, flessibilità e densità del mercato del lavoro,⁹ giustizia funzionante, possibilità di reperire capitali di rischio. Tali fattori permettono di determinare la reputazione di un sistema- Paese sulla scena globale dell'imprenditoria innovativa e, quindi, la direzione dei flussi di capitale sia finanziario, sia umano. Un ecosistema frammentato e poco competitivo è destinato, in questa sempre più intensa competizione internazionale, a rallentare sempre più e a non attrarre talenti e risorse. Riuscire a creare condizioni di sistema, favorevoli alla nascita e allo sviluppo delle start-up innovative – qualsiasi sia il settore a cui appartengono – consente, pertanto, di fornire un contributo rilevante alla crescita economica e all'occupazione, in particolare a quella giovanile e favorisce lo sviluppo delle conoscenze su tutto il tessuto imprenditoriale del Paese, orientato all'high-tech e alle high skills. Tutto questo, favorisce, inoltre, una maggiore equità e una maggiore mobilità

⁹ Si faccia riferimento a J. HALTIWANGER., R.S JARMIN., J. MIRANDA., *"Who creates jobs? Small versus large versus young"*, Review of Economics and Statistics, pp 347-361. 2013

sociale, rafforzando il legame tra università e impresa e promuovendo una maggiore propensione all'assunzione di rischio imprenditoriale. In ambito europeo, non esiste una definizione unica di start-up innovativa ma, nel quadro della politica di ricerca europea e, più precisamente, nell'ambito del 7° Programma Quadro, è possibile identificare alcune caratteristiche che la start-up innovativa deve presentare affinché gli aiuti che riceve siano compatibili con il mercato comune. Per poter garantire la concessione di un prestito da parte di banche ed altri intermediari finanziari, è necessario infatti che la start-up innovativa che ne beneficia soddisfi, a titolo esemplificativo, almeno uno dei seguenti requisiti:

- (i) sia un'impresa "ad alta crescita", guidata dalla ricerca e sviluppo o dall'innovazione¹⁰;
- (ii) ricorra ad un prestito per investire nella produzione o nello sviluppo di prodotti, processi e/o servizi innovativi;
- (iii) abbia vinto un premio di innovazione negli ultimi ventiquattro mesi, ecc.

Trattasi, tuttavia, di indicatori che non possono essere utilizzati tout court per misurare l'innovazione in quanto, spesso, sono legati al contesto giuridico all'interno del quale si sono sviluppati.

Come ricordato all'interno di Restart, Italia, Rapporto del 13 settembre 2012 della Task Force sulle start-up, istituita dal Ministero dello Sviluppo Economico, l'Italia ha una grande storia di innovazione, di scienza e di tecnologia¹¹ che è stata alimentata dallo stile di vita e dalla cultura sviluppate nel Territorio. Tuttavia, l'innovazione, che rappresenta un fattore moltiplicativo per lo sviluppo, deve essere sempre alimentata: pertanto l'Italia, come spiegato nel suddetto Rapporto, dovrebbe sostenere maggiormente la propria industria, investire nelle proprie infrastrutture e diventare più ospitale per le imprese innovative.

¹⁰ AA.VV. "Le start-up innovative" - I Focus del Sole 24 Ore 2014.

¹¹ M. COLOMBO L. GRILLI., S. MARTINU, "R&D subsidies and the performance of high-tech start-ups", Economics Letters, pp. 97-99. 2011

Infatti, coloro che vogliono realizzare in Italia una nuova impresa, si trovano spesso a fronteggiare un sistema fiscale e burocratico gravoso, che li porta a scegliere forme contrattuali che non valorizzano le loro competenze o che li costringe a trasferirsi all'estero per realizzare la propria attività. A loro volta, coloro che vorrebbero investire in tali imprese innovative, ne sono scoraggiati e scelgono strade alternative. In tale contesto di incertezza, il Rapporto redatto dalla Task Force sulle start-up, ispirandosi alle diverse esperienze europee ed internazionali e contestualizzandole all'interno dello scenario nazionale, ha formulato un insieme di proposte al Governo, affinché l'Italia diventi un Paese in cui la nascita e la crescita delle start-up innovative siano eventi facilmente realizzabili. Abbracciando questa visione, quindi, anche l'Italia ha inteso dotarsi, con il Decreto Legge 179/2012, (di seguito per brevità anche "Decreto 179/2012" o "Decreto") recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" di misure atte a favorire la nascita e lo sviluppo delle start-up innovative, promuovendo un approccio rinnovato al sostegno¹² pubblico all'imprenditorialità. Il medesimo Decreto è stato convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, entrata in vigore il 19 dicembre 2012. Le nuove misure rappresentano un corpus normativo organico, che comprende tutti gli aspetti più rilevanti del ciclo di vita di una start-up, dalla nascita alla fase di sviluppo, fino alla sua eventuale chiusura. Inoltre, le medesime mirano ad introdurre "per la prima volta nel panorama legislativo italiano, un quadro di riferimento nazionale coerente per le start-up". Tali misure hanno condotto l'Italia all'avanguardia nel confronto con gli ordinamenti dei principali partner europei e hanno risposto a specifiche raccomandazioni dell'Unione Europea, che identificavano nelle start-up un motivo di crescita e di creazione dell'occupazione per l'Italia. Il Decreto 179/2012 definisce la start-up innovativa come una società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, di diritto

¹² Ministero dello Sviluppo Economico, "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive" 2018.

italiano ovvero una Societas Europaea, residente in Italia ai sensi dell'art. 73 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (in breve, anche t.u.i.r.), le cui azioni o quote rappresentative del capitale sociale non sono quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione. Per essere identificata quale start-up innovativa, l'impresa deve altresì possedere i requisiti elencati dall'art. 25 del Decreto 179/2012: in particolare, l'attività deve essere finalizzata in modo esclusivo o prevalente allo sviluppo, alla produzione e alla commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico. La nuova normativa italiana sulle start-up innovative interviene, pertanto, con l'obiettivo di promuovere la crescita¹³ sostenibile, lo sviluppo tecnologico, l'occupazione (in particolare giovanile), lo sviluppo di una nuova cultura imprenditoriale, la creazione di un ecosistema più incline all'innovazione: misure tali da favorire una maggiore mobilità e l'incremento di capitali e talenti esteri. In tal senso, il Governo si prefigge di raggiungere gli obiettivi sopra indicati attraverso la semplificazione delle procedure, la riduzione degli oneri a carico delle start-up innovative, alcune deroghe al diritto societario, il ricorso ad una procedura liquidatoria semplificata e favorendo gli investimenti in tali imprese. Infatti, per rafforzare la crescita e l'investimento in imprese start-up innovative è prioritario cercare di creare un clima favorevole al loro sviluppo, aumentando la capacità di attrarre capitali privati, anche attraverso la leva fiscale. In merito, l'art. 29 del Decreto 179/2012 rappresenta il quadro di riferimento degli incentivi fiscali a sostegno degli investimenti in start-up innovative: occorre evidenziare tuttavia che, con Decreto interministeriale del 30 gennaio 2014, il Governo ha inteso disciplinare le modalità di attuazione dei predetti incentivi fiscali, la cui efficacia resta vincolata all'autorizzazione

¹³ C. CRISCUOLO, P. GAL, C. MENON, *"The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries"*, OECD Science Technology and Industry Policy Papers, No. Paris. 2014

comunitaria.¹⁴ Occorre inoltre precisare che, poiché la policy relativa alle start-up innovative è in continua evoluzione, l'articolo 32 del Decreto 179/2012 ha previsto la creazione di un sistema strutturato di monitoraggio e di valutazione ponendo, a partire dal 1° marzo 2014, l'obbligo in capo al Ministero dello Sviluppo Economico di relazionare, annualmente in Parlamento, sull'impatto¹⁵ delle misure a sostegno delle start-up innovative. Un ulteriore pilastro della disciplina è teso a favorire lo sviluppo dei c.d. "incubatori certificati": trattasi di imprese che ospitano, sostengono e accompagnano lo sviluppo delle start-up, offrendo attività di formazione, sostegno operativo e manageriale, fornendo strumenti e luoghi di lavoro e favorendo, infine, il contatto tra gli investitori. I requisiti qualificanti degli incubatori certificati sono stati definiti con Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 22 febbraio 2013, a seguito di una consultazione che ha coinvolto numerose strutture, di natura pubblica e privata, esistenti su tutto il territorio nazionale. Tali requisiti sono costituiti dalla disponibilità di adeguate strutture immobiliari, di attrezzature e di una struttura tecnico manageriale di riconosciuta esperienza, nonché dall'esistenza di regolari rapporti di collaborazione con Università, Centri di ricerca, istituzioni pubbliche e partner finanziari. La norma prevede, inoltre, che l'incubatore debba disporre di un'adeguata esperienza maturata nell'attività di sostegno a start-up innovative. Alcune delle misure agevolative previste per le start-up innovative sono estese anche agli incubatori certificati. Per quanto riguarda, invece, gli aspetti non fiscali della disciplina¹⁶ contenuta nella Sezione IX del D.L. 179/2012, si fa rinvio ai chiarimenti forniti dal MiSE e da Unioncamere, reperibili sui rispettivi siti internet.

¹⁴ G. ALBANESE, G. DE BLASIO, *"I programmi comunitari 2014-2020: un confronto internazionale"*, Eyesreg, pp. 46-53, 2017.

¹⁵ D.B AUDRETSCH., A COLOMBELLI., L GRILLI., T MINOLA., E RASMUSSEN., *"Innovative startups and policy initiatives: heterogeneity, impact and implications"*, Research Policy 2019.

¹⁶ M.FURLÒ *"Legge di bilancio 2017: agevolazioni per start up e PMI innovative"*, 2017

4. Brevi sintesi di start-up innovativa a vocazione sociale e incubatore certificato. Definizione varie

La start-up innovativa a vocazione sociale possiede tutti i requisiti delle start-up innovative e opera in alcuni settori specifici che la legge considera di particolare valore sociale. La Circolare 3677/C emanata dal Ministero dello Sviluppo Economico il 20 gennaio 2015 ha introdotto una nuova procedura di autocertificazione, estremamente agile e flessibile, fondata sulla rendicontazione dell'impatto sociale, sulla trasparenza e sul controllo diffuso delle informazioni per il riconoscimento delle start-up innovative a vocazione sociale. A tal fine è stata predisposta una guida per la redazione del Documento di Descrizione di Impatto Sociale. L'incubatore certificato è lo strumento individuato dalla legge per valorizzare le strutture che offrono efficacemente servizi fisici di incubazione a nuove imprese innovative ad alto valore tecnologico. Devono soddisfare alcuni requisiti specifici relativi ai locali, al management, alle attrezzature e, soprattutto, devono dimostrare comprovata esperienza nelle attività di sostegno all'avvio di imprese innovative. Gli incubatori certificati beneficiano di alcune delle agevolazioni previste per le start-up innovative:

- esonero da diritti camerali e imposte di bollo;
- possibilità di adottare piani di incentivazione in equity per dipendenti e collaboratori esterni;
- accesso semplificato e gratuito al Fondo Centrale di Garanzia;

Inoltre, possono rivestire un ruolo di certificatori nelle operazioni di equity crowdfunding e nell'ambito dei programmi Italia Start-up Visa e Hub.

5. Le agevolazioni per le start-up innovative: Quadro generale

Le start-up innovative godono di agevolazioni fiscali rilevanti, in questo paper vengono brevemente esposte tutte per la vastità dell'argomento. Vengono poi approfondite nel successivo paragrafo solo quelle più attinenti alla disciplina oggetto di studio.

Quali sono le agevolazioni¹⁷ fiscali riguardanti le start-up innovative?

1) Incentivi all'investimento nel capitale delle start-up innovative:

A partire dal 1° gennaio 2017, per gli investitori che effettuano investimenti in capitale di rischio di start-up innovative è disponibile un importante sgravio fiscale (Legge di Bilancio 2017).

L'incentivo all'investimento è così configurato:

- per le persone fisiche, una detrazione dall'imposta lorda IRPEF pari al 30% dell'ammontare investito, fino a un massimo di 1 milione di Euro;
- per le persone giuridiche, deduzione dall'imponibile IRES pari al 30% dell'ammontare investito, fino a un massimo di 1,8 milioni di Euro.

A partire dal 2017, la fruizione dell'incentivo è condizionata al mantenimento della partecipazione nella start-up innovativa (holding period) per un minimo di tre anni. Gli incentivi, esercitabili in forma automatica in sede di dichiarazione dei redditi,¹⁸ valgono sia in caso di investimenti diretti in start-up innovative e PMI innovative, sia in caso di investimenti indiretti per il tramite di OICR (Organismi di Investimento Collettivo del Risparmio) e altre società che investono prevalentemente in start-up e PMI innovative. L'incentivo prevede una detrazione IRPEF del 50% destinata alle persone fisiche che investono nel capitale di rischio di start-up innovative o PMI innovative. Le agevolazioni sono concesse ai sensi del Regolamento "de minimis" (Regolamento UE n. 1407 del 18 dicembre 2013). Ai fini della fruizione dell'incentivo e prima dell'effettuazione dell'investimento, il legale rappresentante della start-up innovativa o della PMI innovativa è tenuto a presentare istanza sulla piattaforma informatica "Incentivi¹⁹ fiscali in regime 'de minimis' per investimenti in start-up e PMI innovative". L'agevolazione si rivolge a start-up innovative, pmi

¹⁷ A. D'ANDREA, "Start Up e Imprese: le agevolazioni fiscali della Legge di Bilancio", Forexinfo 2017.

¹⁸ Si faccia riferimento ad AA.VV. "IRES Redditi di impresa Imprese start-up innovative" Sole 24 Ore 2014.

innovative e incubatori certificati iscritti nella relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. Per investimenti effettuati in start-up innovative, l'investimento agevolabile ammonta ad un massimo di 100mila Euro per ciascun periodo di imposta. Ai sensi del Regolamento "*de minimis*", la start-up innovativa destinataria dell'investimento non può ottenere aiuti in "*de minimis*" per più di 200mila Euro nell'arco di tre esercizi finanziari. Le start-up innovative beneficiano di un intervento semplificato, gratuito e diretto del Fondo di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese, un fondo a capitale pubblico che facilita l'accesso al credito attraverso la concessione di garanzie sui prestiti bancari. La garanzia, applicabile sia in via diretta che su operazioni effettuate tramite confidi, copre fino allo 80% del credito erogato dalla banca alle start-up innovative e agli incubatori certificati, fino a un massimo di 5 milioni di euro. La garanzia è concessa in forma:

1) Automatica: il Fondo non esegue alcuna valutazione²⁰ di merito dei dati di bilancio della start-up, affidandosi alla due diligence effettuata dall'istituto di credito che ha in carico l'operazione;

2) Prioritaria: le istanze provenienti da start-up innovative o incubatori certificati vengono valutate più rapidamente rispetto a quelle ordinarie;

3) Gratuita: non sono previsti costi per l'accesso al Fondo.

Inoltre, l'istituto di credito coinvolto non può richiedere garanzie reali, assicurative o bancarie sulla parte del finanziamento coperta da garanzia pubblica.

L'agevolazione si rivolge a start-up innovative e incubatori certificati iscritti nella relativa sezione speciale del Registro delle Imprese.

Anche per le PMI innovative è presente una simile agevolazione,

¹⁹ Si veda G. MOLINARO "*Incentivi fiscali per le start up innovative*", in Corriere Tributario 2017.

²⁰ Si veda T. DE STEFANO, F. MANARESI, C.MENON, P. SANTOLERI, G. SOGGIA, "*The evaluation of the Italian "Start Up Act"*", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers", 'OECD Publishing, Paris, 2018.

ma con alcune differenze. Smart&Start Italia è l'incentivo nato con l'obiettivo di sostenere la nascita e lo sviluppo di start-up innovative mediante l'erogazione di un finanziamento a tasso zero per progetti di sviluppo imprenditoriale con un programma di spesa di importo compreso tra 100mila e 1,5 milioni di euro. Il finanziamento copre, senza alcuna garanzia, fino all'80% delle spese ammissibili; questa percentuale può salire al 90% se la start-up è costituita interamente da donne e/o da giovani sotto i 35 anni, oppure se tra i soci è presente un esperto col titolo di dottore di ricerca italiano (o equivalente) che lavora all'estero e vuole rientrare in Italia. Le start-up con sede in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia possono godere di un contributo a fondo perduto pari al 30% del mutuo e restituire così solo il 70% del finanziamento ricevuto. Il finanziamento va restituito in 10 anni a partire dal 12° mese successivo all'ultima quota di finanziamento ricevuto. La misura è gestita da Invitalia, in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico. Possono chiedere i finanziamenti le start-up innovative costituite da non più di 60 mesi e iscritte alla sezione speciale del registro delle imprese. ICE fornisce assistenza in materia normativa, societaria, fiscale, immobiliare, contrattualistica e creditizia: le start-up innovative hanno diritto a uno sconto del 30% sull'acquisto di beni e servizi a catalogo (esclusi i costi esterni). Inoltre, se l'azienda²¹ raggiungerà la soglia di 1.000,00 € di spesa (esclusi costi esterni e IVA) per servizi a catalogo acquistati nel corso dell'anno solare, maturerà il diritto a uno sconto del 10% sul costo dei servizi a catalogo che saranno erogati nell'anno successivo. Per ottenere gli sconti indicati è necessario registrarsi gratuitamente sul sito dell'ICE - Agenzia: ice.it. Tra le iniziative dell'Agenzia ICE a sostegno delle start-up si segnala inoltre il Global Start-up Program. Le imprese selezionate ricevono una formazione qualificata su tematiche inerenti

²¹ J. HALTIWANGER., R.S JARMIN., R KULICK., J. MIRANDA, *"High growth young firms: Contribution to job, output, and productivity growth"*, NBER Chapters, pp. 11-62 2016.

all'internazionalizzazione e un contributo economico per uno stage di 3-6 mesi presso incubatori. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. In caso di successo, le start-up innovative diventate mature che continuano a caratterizzarsi per una significativa componente di innovazione possono trasformarsi in PMI innovative, passando direttamente dalla sezione speciale del Registro delle Imprese dedicata alle start-up innovative a quella delle PMI innovative, continuando a mantenere l'iscrizione nella sezione speciale e quindi senza perdere il diritto ai benefici disponibili. In questo modo, il legislatore ha inteso estendere il proprio campo d'intervento a tutte le imprese innovative, a prescindere dal loro livello di maturità. Le PMI innovative beneficiano infatti della gran parte delle misure previste per le start-up innovative. Alcune di esse sono applicabili senza nessuna differenziazione tra le due tipologie. Per maggiori informazioni sulle agevolazioni dedicate alle PMI innovative si invita a consultare la relativa sezione sul sito del MiSE. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese che desiderano trasformarsi in PMI innovative. I requisiti²² per diventare PMI innovativa e le agevolazioni previste sono simili a quelle per le start-up innovative, ma con alcune differenze. L'impresa può decidere liberamente se accedere allo status di PMI innovativa o meno. Le start-up innovative e gli incubatori certificati dal momento della loro iscrizione nella sezione speciale del Registro delle Imprese sono esonerate dal pagamento dell'imposta di bollo e dei diritti di segreteria dovuti per gli adempimenti relativi alle iscrizioni nel Registro delle Imprese, nonché dal pagamento del diritto annuale dovuto in favore delle camere di commercio. Tali agevolazioni hanno durata di cinque anni e sono comunque condizionate dalla permanenza dell'impresa all'interno della sezione speciale. La misura si rivolge a tutte le start-up

²² G. LEO *"Rivisti i requisiti per le start-up innovative"*, Finanziamenti & credito, 2013, volume 15, fascicolo 1, pp. 8-10.

innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. Nel 2013, l'Italia ha regolamentato il mercato dell'equity crowdfunding, anche attraverso la creazione di un apposito registro di portali online autorizzati (link). Inizialmente previsto per le sole start-up innovative, l'equity crowdfunding è stato gradualmente esteso dapprima alle PMI innovative, agli OICR e alle società di capitali che investono prevalentemente in start-up e PMI innovative (2015) e poi, con la Legge di Bilancio 2017, a tutte le piccole e medie imprese italiane. Lo strumento ricade sotto la responsabilità di Consob, l'Autorità di vigilanza dei mercati finanziari: disposizioni attuative sono date nel Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio tramite portali on-line adottato con delibera n. 18592 del 26 giugno 2013, aggiornato con delibera n. 20264 del 17 gennaio 2018. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. Alle start-up innovative costituite in forma di s.r.l. è consentito di:

- 1) creare categorie di quote dotate di particolari diritti (ad esempio, si possono prevedere categorie di quote che non attribuiscono diritti di voto o che ne attribuiscono in misura non proporzionale alla partecipazione);
- 2) effettuare operazioni sulle proprie quote;
- 3) emettere strumenti finanziari partecipativi;
- 4) offrire al pubblico quote di capitale.

La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. La retribuzione dei lavoratori assunti da una start-up innovativa è costituita da una parte non inferiore al minimo tabellare previsto dal contratto collettivo applicabile, e da una parte variabile consistente in trattamenti collegati all'efficienza o alla redditività dell'impresa o altri indicatori concordati dalle parti. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese, costituite da meno di 60 mesi. Le start-up innovative e gli incubatori certificati possono remunerare i propri collaboratori con

strumenti di partecipazione al capitale sociale (come le stock option), e i fornitori di servizi esterni attraverso schemi di work for equity. Il reddito derivante dall'assegnazione di tali strumenti non concorre alla formazione del reddito imponibile, né ai fini fiscali, né ai fini contributivi.²³ Inoltre, fatto salvo un minimo previsto dai contratti collettivi di categoria, le parti possono stabilire in totale autonomia le componenti fisse e variabili della retribuzione, concordate ad esempio sulla base all'efficienza o alla redditività dell'impresa, alla produttività del lavoratore o del gruppo di lavoro,²⁴ o ad altri obiettivi o parametri di rendimento, anche attraverso strumenti di partecipazione al capitale aziendale. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. La normativa ordinaria, che prescrive l'apposizione del visto di conformità per la compensazione dei crediti IVA superiori a 5.000 Euro tramite modello F24, può costituire un disincentivo all'utilizzo della compensazione cd. orizzontale (ossia a valere su tipologie d'imposta diverse dall'IVA). L'esonero dall'obbligo di apposizione del visto per la compensazione dei crediti IVA fino a 50.000 Euro può comportare per le start-up rilevanti benefici in termini di liquidità. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. In caso perdite d'esercizio comportino una riduzione del capitale aziendale di oltre un terzo, in deroga²⁵ al Codice civile, il termine entro il quale la perdita deve risultare diminuita a meno di un terzo viene posticipato al secondo esercizio successivo (invece del primo esercizio successivo). In caso di riduzione del capitale per perdite al di sotto del minimo legale, l'assemblea, in alternativa all'immediata riduzione del capitale e al contemporaneo aumento dello stesso ad una cifra non inferiore al

²³ M. DUMONT, G., RAYP, M. VERSHELDE., B. MERLEVEDE, *"The contribution of start up and young firms to industry-level efficiency growth"*, Applied Economics, pp. 5786-5801, 2016.

²⁴ Si veda N. GENTILE, G. CALIARI, G. MAGGI, *"Work for equity e startup innovative"*, in Il Sole 24 ore, 29 ottobre 2013.

²⁵ Si faccia riferimento A. FERRARIO, L. SCAPPINI., *"Start Up innovative. Tra deroghe e incentivi"*, in Bollettino tributario d'informazioni, n. 11, 2014.

minimo legale, può deliberare il rinvio della decisione alla chiusura dell'esercizio successivo. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. Le start-up innovative non sono soggette alla disciplina delle società di comodo e delle società in perdita sistematica. Pertanto, nel caso conseguano ricavi "non congrui" oppure siano in perdita fiscale sistematica, non scattano nei loro confronti le penalizzazioni fiscali previste per le cosiddette società di comodo, come ad esempio l'imputazione di un reddito minimo e di una base imponibile minima ai fini IRAP, l'utilizzo limitato del credito IVA, l'applicazione della maggiorazione IRES del 10,5%. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. In caso di insuccesso, le start-up innovative possono contare su procedure più rapide e meno gravose rispetto a quelle ordinarie per concludere le proprie attività. Nello specifico, esse sono assoggettate in via esclusiva alla procedura di composizione della crisi da sovra-indebitamento e di liquidazione del patrimonio, con l'esonero, in particolare, dalle procedure di fallimento, concordato preventivo e liquidazione coatta amministrativa. Le start-up innovative sono dunque annoverate tra i cd. soggetti "non fallibili", allo scopo di consentire loro l'accesso alle procedure semplificate per la composizione della crisi in continuità e di ridurre i tempi per la liquidazione giudiziale, limitando gli oneri connessi al fallimento. In maniera correlata, inoltre, decorsi 12 mesi dall'apertura della liquidazione, l'accesso ai dati di fonte camerale relativi ai soci e agli organi sociali della stessa è consentito esclusivamente alle autorità²⁶ giudiziarie e di vigilanza. La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. La misura "Voucher 3i - investire in innovazione" ha l'obiettivo di supportare la valorizzazione del processo di innovazione delle start-up innovative, fornendo agevolazioni per l'acquisizione di

²⁶ Si veda A.SCACCO *"Legge di bilancio, start up innovative e autoimprenditorialità"*, McHaw- Grill 2017.

servizi di consulenza per la brevettazione. Con il Decreto direttoriale del 19 febbraio 2020 sono stati definiti i criteri e le modalità per la formazione e la gestione degli elenchi dei consulenti in proprietà industriale²⁷ e degli avvocati abilitati a fornire alle start-up innovative i seguenti servizi di consulenza:

- verifica della brevettabilità dell'invenzione ed effettuazione delle ricerche di anteriorità preventive al deposito della domanda di brevetto;

- stesura della domanda di brevetto e deposito della stessa presso l'Ufficio italiano brevetti e marchi;

- deposito all'estero della domanda nazionale di brevetto. L'iscrizione negli elenchi è condizione necessaria per offrire alle start-up innovative i servizi pagabili attraverso il voucher 3l.

La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. Il Fondo Nazionale Innovazione (FNI) viene gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti, attraverso una cabina di regia che ha l'obiettivo di riunire e moltiplicare risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione. Lo strumento operativo di intervento del Fondo Nazionale è il Venture Capital, ovvero investimenti diretti e indiretti in minoranze qualificate nel capitale di imprese innovative con Fondi generalisti, verticali o Fondi di Fondi, a supporto²⁸ di start-up, scale-up e PMI innovative. Il fondo è stato istituito per difendere l'interesse nazionale contrastando la costante cessione e dispersione di talenti, proprietà intellettuale e altri asset strategici. Fanno parte del Fondo Innovazione:

- Fondo Acceleratori
- Fondo Boost Innovation
- Fondo Evoluzione

²⁷ M. DUMONT, G. RAYP, M. VERSHELDE, B. MERLEVEDE, *"The contribution of start up and young firms to industry-level efficiency growth"*, Applied Economics: pp. 5786-5801, 2016.

²⁸ C. MASON - R. BROWN, *"Creating good public policy to support high-growth firms, Small Business Economics"*, 2013, pp. 211- 225.

- Fondo Italia venture I
- Fondo Italia venture II
- Fondo Imprese Sud
- FOF Venturitaly
- Fondo Technology Transfer
- Fondo Boost Innovation
- Fondo Evoluzione
- Fondo rilancio Start-up

La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese. Il Fondo per piccole e medie imprese creative è stato istituito dall'articolo 1, commi 109 e ss., della Legge 30 dicembre 2020, con una dotazione di 40 milioni di Euro per gli anni 2021 e 2022, al fine di promuovere la nascita, lo sviluppo e il consolidamento delle imprese operanti nel settore creativo, attraverso la concessione di contributi, l'agevolazione nell'accesso al credito e la promozione di strumenti innovativi di finanziamento, nonché altre iniziative per lo sviluppo del settore. Il Fondo è istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, che si avvale, in qualità di Soggetto gestore, dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia. Il Fondo è rivolto a sostenere imprese di micro,²⁹ piccola e media dimensione, con sede legale e operativa ubicata su tutto il territorio nazionale, operanti nel settore creativo, attraverso la concessione di agevolazioni nell'ambito di una delle tre seguenti linee di azione:

1) Programmi di investimento realizzati da singole imprese creative;

2) Programmi di investimento realizzati da imprese creative con una prospettiva di collaborazione rispetto ad altre imprese creative o a imprese anche non operanti nel settore creativo.

²⁹ Si faccia riferimento a C. CRISCUOLO, P. GAL,, C. MENON, *“Do micro start-ups fuel job creation? Cross-country evidence from the DynEmp Express database”*, Small Business Economics: pp. 393-412, 2017.

3) Investimenti nel capitale di rischio delle imprese creative, a beneficio esclusivo di quelle che costituiscono start-up innovative e PMI innovative.

Il Fondo si rivolge, altresì, alle imprese di micro, piccola e media dimensione operanti in qualunque settore, fatte salve le esclusioni derivanti dalla normativa in materia di aiuti di Stato applicabile, che intendono acquisire un supporto specialistico nel settore creativo. Sperimentazione Italia consente alle start-up, alle imprese, alle università ed ai centri di ricerca di poter sperimentare un proprio progetto innovativo, per un periodo limitato di tempo attraverso una deroga temporanea alle norme vigenti. Se l'esito della sperimentazione risulta positivo verrà richiesta una modifica normativa per rimuovere l'impedimento. La norma permetterà in primis di ridurre il gap in innovazione rispetto al resto d'Europa e promuovere applicazioni di tecnologie emergenti, trasformando l'Italia in un laboratorio di innovazione che sviluppi tecnologie e idee innovative, con impatti positivi per cittadini, PA e imprese. Obiettivi principali di Sperimentazione Italia:

1) l'impatto positivo sulla qualità dell'ambiente, della vita e del tessuto economico-sociale del Paese;

2) la riduzione dei costi della PA (tramite la digitalizzazione);

3) la competitività del Paese attraverso la sperimentazione di nuove tecnologie;

4) l'aggiornamento delle normative vigenti ogni volta che una sperimentazione risultasse positiva, abilitando quindi opportunità tecnologiche e di business e semplificando le procedure a favore del nostro Paese.

La misura si rivolge a tutte le start-up innovative iscritte alla relativa sezione speciale del Registro delle Imprese, alle imprese, alle università ed ai centri di ricerca.

6. Approfondimento: incentivi fiscali in de minimis per le start-up innovative

L'art. 29 del Decreto 179/2012 rappresenta il quadro di riferimento degli incentivi fiscali a sostegno degli investimenti in start-up innovative. In sintesi, in base a tale disposizione, le persone fisiche e le persone giuridiche che hanno investito e investiranno in start-up innovative nel periodo di riferimento possono detrarre o dedurre tali impieghi dal proprio reddito imponibile.

Nel dettaglio l'art. 29(36) recita quanto segue:

1. Per gli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, all'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche si detrae un importo pari al 19 per cento della somma investita dal contribuente nel capitale sociale di una o più start-up innovative direttamente ovvero per il tramite di organismi di investimento collettivo³⁰ del risparmio che investano prevalentemente in start-up innovative.

2. Ai fini di tale verifica, non si tiene conto delle altre detrazioni eventualmente spettanti al contribuente. L'ammontare, in tutto o in parte, non detraibile nel periodo d'imposta di riferimento può essere portato in detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nei periodi d'imposta successivi, ma non oltre il terzo.

3. L'investimento massimo detraibile ai sensi del comma 1, non può eccedere, in ciascun periodo d'imposta, l'importo di Euro 500.000 e deve essere mantenuto per almeno due anni; l'eventuale cessione, anche parziale, dell'investimento prima del decorso di tale termine, comporta la decadenza dal beneficio e l'obbligo per il contribuente di restituire l'importo detratto, unitamente agli interessi legali.

4. Per i periodi d'imposta 2013, 2014, 2015 e 2016, non concorre alla formazione del reddito dei soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società, diversi da imprese start-up innovative, il 20 per cento della somma investita nel capitale sociale di una o più start-up

³⁰ Si veda F. ISOTTA *"La progettazione organizzativa: problemi e soluzioni"*, Cedam, Padova 2011.

innovative direttamente ovvero per il tramite di organismi di investimento collettivo del risparmio o altre società che investano prevalentemente in start-up innovative.

5. L'investimento massimo deducibile ai sensi del comma 4 non può eccedere, in ciascun periodo d'imposta, l'importo di Euro 1.800.000 e deve essere mantenuto per almeno due anni. L'eventuale cessione, anche parziale, dell'investimento prima del decorso di tale termine, comporta la decadenza dal beneficio ed il recupero a tassazione dell'importo dedotto, maggiorato degli interessi legali.

6. Gli organismi di investimento collettivo del risparmio o altre società che investano prevalentemente in imprese start-up innovative non beneficiano dell'agevolazione prevista dai commi 4 e 5.

7. Per le start-up a vocazione sociale così come definite all'articolo 25, comma 4 e per le start-up che sviluppano e commercializzano esclusivamente prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico in ambito energetico la detrazione di cui al comma 1 è pari al 25 per cento della somma investita e la deduzione di cui al comma 4 è pari al 27 per cento della somma investita.

8. Con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente Decreto, sono individuate le modalità di attuazione delle agevolazioni previste dal presente articolo.

9. L'efficacia della disposizione del presente articolo è subordinata, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'autorizzazione della Commissione europea, richiesta a cura del Ministero dello sviluppo economico." Tale disposizione ha autorizzato la misura agevolativa, classificandola come un aiuto³¹ di Stato "compatibile con il mercato interno" in linea con quanto previsto dagli Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato

³¹ Si faccia riferimento a M.G. COLOMBO, S. GIANNANGELI, L. GRILLI, "*Public subsidies and the employment growth of high-tech start-ups: assessing the impact of selective and automatic support schemes*", *Industrial and Corporate Change*, pp. 1273-1314, 2013.

volti a promuovere gli investimenti in capitale di rischio nelle piccole e medie imprese. Inoltre, come riportato dal comma 8 dell'art. 29, la norma vincolava l'attuazione ad un apposito decreto recante le modalità di attuazione delle agevolazioni. La pubblicazione in data 20/03/2014 in Gazzetta Ufficiale n. 66 del Decreto interministeriale riguardante le modalità di attuazione delle agevolazioni previste da parte del Ministero dell'Economia³² e dello Sviluppo 30/01/2014 (d'ora innanzi DM 30/01/2014 o "Decreto interministeriale") ha realizzato questo ultimo tassello delineando le misure attuative del Decreto 179/2012. Tuttavia, il decreto attuativo ha introdotto delle significative differenze rispetto alla norma originaria, aprendo alcune questioni qui sintetizzate:

- un nuovo vincolo all'ambito soggettivo di applicazione: sono infatti esclusi dall'agevolazione anche i soggetti che detengono nella start-up innovativa una quota di capitale superiore al 30 per cento;
- una sfasatura temporale nell'intervallo di applicazione: il DM 30/01/2014 lo circoscrive a tre periodi di imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2012 e quindi, in caso di periodo d'imposta coincidente con l'anno solare, ai soli anni 2013, 2014 e 2015; diversamente da quanto previsto dalla norma originaria che comprendeva anche il 2016;
- l'estensione della definizione di start-up innovativa anche ai non residenti, valida ai soli fini dell'agevolazione fiscale;
- il limite pari a 2.500.000 Euro all'investimento massimo ottenibile dalla singola start-up innovativa per ogni periodo di imposta;
- il vincolo all'ambito oggettivo di applicazione: sono ammessi dal decreto attuativo solo i conferimenti iscritti alla voce del capitale sociale e non, come originariamente previsto, qualsiasi tipo di apporto al patrimonio;
- l'introduzione di obblighi documentali il cui possesso diventa

³² Si veda P. AGHION, R. BLUNDELL, R. GRIFFITH, P. HOWITT, S. PRANTL, *"The effects of entry on incumbent innovation and productivity"*. Review of Economics and Statistics, pp. 20-32, 2009.

condizione necessaria per l'accesso all'agevolazione fiscale;

- l'inserimento di una lista chiusa dei codici di attività che circoscrivono le start-up che sviluppano e commercializzano prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico in ambito energetico.

La modifica introdotta dal Decreto Legge 76/2013 all'art. 29 del Decreto 179/2012 ha esteso l'agevolazione, inizialmente limitata al triennio 2013-2015, agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016. Il decreto attuativo ha nuovamente circoscritto l'arco temporale alle annualità 2013, 2014 e 2015, in conformità con la decisione della Commissione europea che ha autorizzato il periodo di imposta 2013, 2014 e 2015, riferendosi all'intervallo del previgente testo del Decreto 179/2012 e precisando che ogni modifica della misura deve essere notificata alla Commissione. Pertanto, come chiarito dalla Circolare 16/E dell'Agenzia delle Entrate, finché il periodo di imposta 2016, introdotto dal Decreto Legge 76/2013, non sarà oggetto di una specifica autorizzazione a livello comunitario, non si potrà considerare un periodo di imposta agevolato. In sintesi, ad oggi, stanti le attuali interpretazioni normative, sono agevolabili gli investimenti effettuati, direttamente o indirettamente, nel capitale di start-up innovative, nei periodi di imposta 2013, 2014 e 2015 per i soggetti IRPEF e nei periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2012 e fino a quello in corso al 31 dicembre 2015 per i soggetti IRES, avendo riguardo al periodo di imposta del conferente.³³ I soggetti investitori possono fruire delle agevolazioni fiscali a partire dalla dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta 2013, utilizzando il Modello 730/2014 ovvero il Modello Unico/2014. Il Decreto interministeriale ripercorre le definizioni espresse dal Decreto 179/2012 per quanto concerne "le start-up innovative", "le start-up a vocazione sociale" e "l'incubatore certificato".

A differenza della norma originaria, è stata estesa ai fini della misura agevolativa la definizione di start-up innovativa anche ai non

³³ G. FERRANTI *"La detassazione degli investimenti nelle start-up innovative"*, in Corriere tributario, volume 35, fascicolo 42, pp. 3233-3238, 2012.

residenti a condizione che:

- siano in possesso dei medesimi requisiti richiesti dall'art. 25 del Decreto 179/2012, "ove compatibili",
- siano residenti in Stati membri o in Stati aderenti allo Spazio Economico Europeo (SEE);
- esercitino nel territorio dello Stato italiano un'attività d'impresa mediante una stabile organizzazione.

L'incentivo fiscale si applica:

- ai soggetti passivi IRPEF di cui al titolo I del t.u.i.r.,
- ai soggetti passivi IRES, di cui al titolo II del t.u.i.r.,

che effettuano un investimento agevolato ai sensi dell'art. 3 D.m. 30/01/2014 in una o più start-up innovative che possono essere stabiliti solamente nei periodi di efficacia temporale già descritti e definiti.³⁴

L'investimento può avvenire direttamente ad opera del contribuente o indirettamente tramite organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR d'ora innanzi) che investano prevalentemente in start-up innovative. L'investimento indiretto può essere effettuato anche per il tramite di altre società di capitali che investono prevalentemente in start-up innovative (cosiddette "società intermediarie"), in questo caso tuttavia, le agevolazioni spettano in misura proporzionale agli investimenti effettuati nelle start-up innovative da tali società, come risultanti dal bilancio chiuso relativo all'esercizio in cui è effettuato l'investimento. Al fine di evitare duplicazioni fittizie di investimenti e di garantire, al contempo, l'immissione di nuovi capitali nelle start-up innovative sono espressamente esclusi dall'agevolazione fiscale i soggetti stessi beneficiari degli investimenti agevolati e i soggetti deputati a promuovere tali investimenti, ossia:

- le start-up innovative;
- gli incubatori certificati;
- gli OICR e le altre società di capitali che investono

³⁴ S. GUIDANTONI *"Start up innovative: esigenze per la crescita"*, *il fisco*, n.15, 2014.

prevalentemente in start-up innovative.

In linea con gli orientamenti comunitari atti a promuovere le piccole e medie imprese sono inoltre esclusi gli investimenti effettuati:

- tramite organismi di investimento collettivo del risparmio e società, direttamente o indirettamente, a partecipazione pubblica;
- in start-up innovative che si qualifichino come:
 - “imprese in difficoltà” in base alla definizione della Commissione europea;
 - imprese del settore della costruzione navale e dei settori del carbone e dell'acciaio;

Infine, per conformarsi alla giurisprudenza comunitaria ed escludere i soggetti che esercitano un'influenza notevole sulle start-up innovative, il Decreto interministeriale introduce un ulteriore limite soggettivo, non previsto dal Decreto originario. Ossia, sono esclusi:

- gli investimenti diretti, o indiretti per il tramite delle altre società di capitali che investono prevalentemente in start-up innovative, promossi dai soggetti che, alla data in cui l'investimento si intende effettuare, possiedono partecipazioni, titoli o diritti nella start-up innovativa oggetto dell'investimento che rappresentino complessivamente una percentuale di diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria o di partecipazione al capitale o al patrimonio della start-up innovativa superiore al 30 per cento. Tale vincolo vale sia per le persone fisiche che per i soggetti giuridici. A differenza di quanto originariamente stabilito dal Decreto 179/2012 che considerava agevolabili tutti gli aumenti di capitale reali mediante l'immissione di nuove risorse in una o più start-up innovativa, il Decreto interministeriale circoscrive il campo di applicazione ai soli versamenti iscritti alla voce del capitale sociale o nella riserva da sovrapprezzo azioni. Ciò al fine, come spiegato nella relazione illustrativa, di garantire l'effettività³⁵ del capitale sociale ed evitare

³⁵ Si veda P. FINALDI RUSSO, S. MAGRI., C. RAMPAZZI, *“Innovative start up in Italy: their special features and the effects of the 2012 law”*, Bank of Italy Occasional

difficoltà valutative intrinseche nella determinazione del beneficio. L'agevolazione si applica:

- ai conferimenti in denaro iscritti alla voce del capitale sociale e della riserva da sovrapprezzo di azioni o quote delle start-up innovative o delle società di capitali che investono prevalentemente in start-up innovative, anche in seguito alla conversione di obbligazioni convertibili in azioni o quote di nuova emissione;
- agli investimenti in quote degli OICR che investono prevalentemente in start-up innovative.

I conferimenti in denaro possono essere effettuati sia in sede di costituzione della start-up innovativa che in sede di aumento del capitale sociale in caso di start-up già costituite. Non sono rilevanti gli investimenti diversi da somme erogate, quali per esempio i conferimenti in natura e le prestazioni di opere e servizi, né i conferimenti in denaro iscritti in altre voci del patrimonio netto, quali per esempio i versamenti a fondo perduto o in conto capitale, diverse dal capitale sociale e dalla riserva da sovrapprezzo. Si considera conferimento in denaro e pertanto è incluso tra gli investimenti agevolati, la compensazione dei crediti in sede di sottoscrizione dell'aumento di capitale ad eccezione dei crediti risultanti da cessioni di beni o prestazioni di servizi diverse da quelle previste dall'art. 27 del Decreto 179/2012. Infine, considerato il disallineamento tra la norma primaria e il decreto attuativo che ha introdotto la condizione dell'iscrizione dei conferimenti alla voce del capitale sociale e della riserva sovrapprezzo delle società³⁶ intermediarie, la Circolare n. 16/E ha precisato che qualora queste ultime nelle more della pubblicazione del decreto attuativo abbiano iscritto le somme ricevute dagli investitori in altre riserve patrimoniali, le stesse devono procedere ad aumentare il capitale sociale mediante imputazione di tale riserve entro il 31 dicembre 2014, al fine di consentire al soggetto conferente

Papers, n. 339, 2016.

³⁶ Si faccia riferimento a F. NIEDDU ARRICA *"I principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale nella prospettiva di tutela dei creditori"*, Giappichelli Torino, 2017

di poter beneficiare dell'agevolazione sulle somme conferite. Il periodo di imposta del conferimento coincide normalmente con quello in cui il conferente ha diritto di operare la detrazione dall'imposta o la deduzione dal reddito. In particolare, i conferimenti rilevano nel periodo d'imposta in corso alla data del deposito per l'iscrizione nel Registro delle imprese dell'atto costitutivo o della deliberazione di aumento del capitale sociale. Se successiva, alla data di deposito dell'attestazione che l'aumento di capitale è stato effettuato (artt. 2444 e 2481-*bis* c.c.). I conferimenti derivanti dalla conversione di obbligazioni convertibili rilevano nel periodo d'imposta in corso alla data in cui ha effetto la conversione. In caso di rinuncia del credito l'investimento si considera perfezionato alla data dell'atto di rinuncia. Con riguardo alle start-up innovative non residenti che esercitano nel territorio dello Stato un'attività di impresa mediante una stabile organizzazione, la misura del beneficio è proporzionale all'incremento del fondo³⁷ di dotazione delle stesse stabili organizzazioni site in Italia. Tali conferimenti si considerano effettuati nel periodo d'imposta nel corso del quale si verifica l'incremento del fondo di dotazione risultante dalla dichiarazione dei redditi della stabile organizzazione e sempreché sia stato rilevato un aumento di capitale sociale da parte della start-up innovativa non residente. Anche per quanto riguarda gli investimenti indiretti nelle start-up innovative, i conferimenti rilevanti sono agevolabili nel periodo di imposta in cui si perfeziona l'aumento di capitale nella start-up innovativa.

7. Detrazione IRPEF (art. 29, commi 1-3 Decreto 179/2012 - art. 4, commi 1-2, 7 DM 30/01/2014)

Per i soggetti passivi IRPEF che investono direttamente l'agevolazione consiste in una detrazione pari al 19% della somma investita nel capitale sociale di una o più start-up innovative.

L'investimento deve avere le seguenti caratteristiche:

³⁷ Si veda B. PAGAMICI, *“Legge di Bilancio 2017: nuove risorse per Fondo Garanzia PMI e Sabatini ter”* McGraw- Hill 2017.

- non può eccedere, in ciascun periodo di imposta, l'importo di Euro 500.000 (per una detrazione massima annua di 95.000 Euro per soggetto conferente);

- deve essere mantenuto per almeno due anni.

Per i soci di società in nome collettivo e in accomandita semplice che investono per il tramite della suddetta società l'importo per il quale spetta la detrazione è determinato in proporzione alle rispettive quote di partecipazione agli utili e il suddetto limite di 500.000 Euro si applica con riferimento al conferimento in denaro effettuato dalla società. Qualora l'investimento sia effettuato da un'impresa familiare, la detrazione compete all'imprenditore e ai collaboratori familiari tenuto conto delle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 4, del t.u.i.r. per l'imputazione agli stessi del reddito prodotto dall'impresa familiare. In deroga al principio generale secondo cui le detrazioni assumono rilevanza sino a concorrenza dell'imposta, l'ammontare, in tutto o in parte, non detraibile nel periodo d'imposta di riferimento può essere portato in detrazione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche nei successivi tre anni. Per le start-up a vocazione sociale e le start-up che sviluppano e commercializzano esclusivamente prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico in ambito energetico ai sensi dell'art. 25 comma 4 del citato Decreto 179/2012 la detrazione spettante è innalzata al 25%.

8. Approfondimenti sugli esoneri dai diritti commerciali alle imposte di bollo

L'art. 26, comma 8, stabilisce l'esonero per la start-up innovativa e per l'incubatore certificato dal versamento dei diritti di bollo e di segreteria dovuti agli adempimenti per l'iscrizione al Registro delle Imprese, nonché del pagamento del diritto annuale dovuto in favore delle Camere di commercio. Con riferimento all'esonero del versamento dei diritti di segreteria Unioncamere, sulla base di esplicita richiesta da parte del MiSE, ha chiarito che l'esonero deve

essere interpretato nella sua più ampia accezione possibile, anche su atti come il deposito del bilancio di esercizio e su tutti gli atti successivi all'iscrizione all'apposita sezione del Registro delle Imprese.³⁸ Tale esenzione è dipendente dal mantenimento dei requisiti previsti dalla legge per l'acquisizione della qualifica di start-up innovativa e di incubatore certificato e dura, comunque, non oltre il quarto anno di iscrizione. La perdita dei requisiti per la qualifica di start-up innovativa e di incubatore certificato comporta l'obbligo di versamento di quanto dovuto ai fini dell'imposta di bollo e dei diritti di segreteria.

9. Approfondimento sull'esonero dall'obbligo di apposizione del visto di conformità per compensazione dei crediti IVA

Il bene o servizio fornito, apportato alla start-up innovativa o all'incubatore certificato, deve essere assoggettato ad IVA in sede di emissione della relativa fattura, come peraltro precisato nella Circolare n. 16/E e nella "Guida all'uso dei piani azionari e del work for equity". A tal proposito, si richiama ancora la Ris. n. 35/E del 16 marzo 2005, secondo la quale "qualora le operazioni che possano riguardare i conferimenti siano rilevanti anche per tutto ciò che riguarda l'IVA,³⁹ in quanto ricorrono tutti i requisiti territoriali, soggettivi e oggettivi di cui al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, si deve considerare come momento di effettuazione dell'operazione, a norma dell'art. 6, comma 3, del citato D.P.R. n. 633, quello in cui la società conferitaria registra il costo relativo all'operazione sempre che precedentemente non sia stata emessa fattura, nel qual caso, a norma del successivo comma 4, l'operazione si considera effettuata alla data di emissione". Come noto l'utilizzo in compensazione del

³⁸ Z. ACS, W. PARSONS, T. SPENCER, *"High impact firms: Gazelles revisited, office of advocacy"*. Small Business Administration, 2008.

³⁹ E. ABRUZZESE - M. CORNACCHIA, *"Start-up innovative, doppio «tetto» per il premio fiscale"*, Il Sole 24 Ore, Norme e tributi, 2014, p. 45.

credito IVA 2021, risultante dal mod. IVA 2022, fino a € 5.000 non richiede alcun adempimento "preventivo", mentre per importi superiori a € 5.000 è necessario presentare la dichiarazione IVA con apposizione del visto di conformità. Tale visto deve essere rilasciato da parte di un soggetto abilitato, che deve provvedere ad effettuare determinate verifiche prima del rilascio (es. controllo della correttezza del codice attività, della documentazione contabile, ecc.). L'articolo 17 del D.Lgs. n. 241/1997 prevede limitazioni alla compensazione dei crediti IVA annuali, nel caso in cui questi siano superiore ad € 5.000 (o 50.000 nel caso di start-up innovative). In tale ipotesi, infatti, la compensazione orizzontale del credito IVA richiede l'apposizione del visto di conformità alla dichiarazione annuale. L'utilizzo del credito IVA può essere autorizzato fino a € 5.000 (o € 50.000 nel caso di start-up innovative). Gli obblighi invece sono i seguenti:

- Non è prevista alcuna limitazione alla compensazione;
- devono essere comunque rispettate le ordinarie regole previste per la compensazione dei crediti tributari o previdenziali;
- non è necessario presentare preventivamente la dichiarazione annuale.

La compensazione orizzontale, nel mod. F24, può essere effettuata dal decimo giorno successivo a quello di presentazione della dichiarazione annuale; la dichiarazione annuale va presentata munita del visto di conformità da parte di un soggetto abilitato. Possono rilasciare il visto di conformità sulla dichiarazione IVA i seguenti soggetti (art. 35 del D.lgs. n. 247 del 1997): I SOGGETTI ABILITATI AL RILASCIO DEL VISTO DI CONFORMITÀ SONO:

- Gli iscritti nell'Albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili o in quello dei consulenti del lavoro, abilitati alla trasmissione telematica delle dichiarazioni.
- I soggetti iscritti alla data del 30.09.93 nei ruoli dei periti ed esperti tenuti dalle Camere di commercio per la subcategoria tributi, in possesso della laurea in giurisprudenza o economia, o equipollenti, ovvero del diploma di ragioneria, abilitati alla trasmissione

telematica delle dichiarazioni.

- I responsabili dell'assistenza fiscale⁴⁰ dei CAF-impresе.

LE CONDIZIONI PER IL RILASCIO DEL VISTO sono le seguenti:

1) Stipulare una apposita polizza assicurativa della responsabilità civile;

2) Presentare una specifica comunicazione alla Direzione regionale delle Entrate (DRE) territorialmente competente;

3) Avere l'abilitazione alla trasmissione telematica delle dichiarazioni fiscali.

Una volta effettuata la comunicazione di cui al punto 2, la DRE:

verifica il possesso dei requisiti richiesti;

iscrive il professionista in un apposito elenco informatizzato.

10. Risultati di ricerca e conclusioni

Il seguente paper offre una panoramica veloce del modo di costituzione delle start-up, della loro relativa iscrizione nel registro delle imprese e delle loro agevolazioni fiscali attualmente in vigore. Attraverso una revisione della letteratura accademica, possiamo notare i passi che l'ordinamento giuridico ha cercato di concretizzare per stare a passo con le start-up. Poiché le start-up rappresentano il modo di fare impresa ormai negli ultimi anni.

L'economia in tal senso corre veloce, ma l'ordinamento è a passo lento. Come può "la giurisprudenza tributaria" adattarsi allo sviluppo di queste nuove forme d'impresa, soprattutto ai fini fiscali? Visto ciò che ci offre la letteratura accademica e soprattutto le recenti linee guida del bistro ordinamento si potrebbe pensare ad un modello a fiscalità "più ridotta" di quella attuale e "super agevolata". La tassazione dovrebbe essere "AD-HOC", cioè una tassazione che varia al variare del settore in cui si sviluppa la start-up. Per i beni di prima necessità (quindi per le start-up che nascono con l'intento di soddisfare i bisogni di prima necessità, si dovrebbero adottare

⁴⁰ E.M BAGAROTTO. "Considerazioni critiche sul regime fiscale delle start-up innovative", in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 4, CEDAM 2015.

tassazioni ancora più ridotte. Quindi, in conclusione ci vorrebbero molte più agevolazioni di quelle attualmente presenti nel nostro ordinamento e ampiamente descritte nel seguente paper. Questo aiuterebbe ancor più lo sviluppo economico e favorirebbe lo sviluppo dell'imprenditorialità a fiscalità agevolata. Si spera che le future ricerche giuridiche siano attente "a modelli giuridici ad hoc" a passo con lo sviluppo dei modelli economici.

L'ammortamento dei cespiti alla luce dei principi di strumentalità e inerenza

di Livio Gucciardo

*Dottorando di ricerca in Scienze Economiche, Aziendali e Giuridiche
Università degli Studi di Enna "Kore"*

SINTESI

Un bene strumentale all'impresa, che partecipa all'attività produttiva, risultandone asservito, è certamente inerente sin dal momento in cui viene iscritto tra le immobilizzazioni dello stato patrimoniale. Lo è anche quando sia temporaneamente interrotto il suo utilizzo, dato che non risulta essere estromesso dal patrimonio dell'impresa, continuando a mantenere una relazione con l'attività, sebbene solo potenziale. Il bene, infatti, cessata la causa che determina la sospensione dell'utilizzo, potrà riprendere a partecipare al ciclo produttivo. Allo stesso modo, un bene estromesso dal processo produttivo, che non abbia alcuna prospettiva di essere reintegrato, ma che permanga tra i beni d'impresa, continua ad essere inerente, poiché non viene recisa la relazione con l'attività. In quest'ultimo caso, però, la possibilità di continuare a dedurre le quote di ammortamento è però preclusa per il venir meno della strumentalità, ossia della possibilità di trarre utilità dal bene, che dipende dalla denegata possibilità di reintegrarlo nel ciclo di produzione.

SOMMARIO

1. Cenni introduttivi. Entrata in funzione, sospensione temporanea dell'utilizzo ed estromissione dei cespiti. Tra strumentalità ed inerenza. - **2.** Il concorso dei beni materiali strumentali alla formazione del reddito d'impresa. - **3.** (segue): l'ammortamento dei beni materiali. - **4.** L'utilizzo dei beni materiali strumentali: inizio della deducibilità fiscale. - **5.** (segue): la temporanea interruzione dell'utilizzo dei beni materiali strumentali. - **6.** (segue): l'estromissione dei cespiti dal ciclo produttivo. - **7.** Considerazioni conclusive. Beni strumentali e principio di inerenza.

1. Cenni introduttivi. Entrata in funzione, sospensione temporanea dell'utilizzo ed estromissione dei cespiti. Tra strumentalità ed inerenza

La partecipazione al ciclo produttivo dei beni materiali strumentali esprime l'idoneità di questi ad apportare utilità per l'impresa. Da ciò consegue, quale valutazione pregiudiziale, che gli stessi siano inerenti all'attività per tutto il periodo in cui permangono nel perimetro di afferenza all'impresa.

Ciononostante, al giudizio di inerenza non corrisponde la deducibilità della quota annua di ammortamento, poiché è la strumentalità che manifesta il necessario asservimento al processo produttivo e determina il modo in cui il costo deve partecipare alla formazione dell'imponibile.

Le norme tributarie che disciplinano il concorso dei beni materiali strumentali alla formazione del reddito d'impresa costituiscono, in prima battuta, il riferimento per definire la partecipazione dei cespiti alla determinazione dell'imponibile. Ciò non toglie, tuttavia, che il principio di derivazione dal risultato civilistico determini rilevanti

influenze sul modo in cui il cespite, nelle varie fasi di impiego nel ciclo di produzione, debba partecipare alla costruzione del reddito.

La formazione della base imponibile del soggetto passivo, infatti, è primariamente soggetta ai principi generali del reddito d'impresa e, solo successivamente, alle peculiari regole fiscali, a loro volta condizionate dalle regole civilistiche e dai principi contabili (nazionali e internazionali), vieppiù in conseguenza dell'introduzione nel sistema tributario della derivazione rafforzata¹.

Dall'iscrizione tra le immobilizzazioni sino all'estromissione, il cespite vive numerose fasi, che non sempre legittimano la continuazione del processo di ammortamento e, conseguentemente, la partecipazione della quota di costo all'imponibile di esercizio.

La disamina dei principi e delle regole che disciplinano la partecipazione alla formazione della base imponibile del bene materiale strumentale è dunque indispensabile per l'individuazione delle possibili soluzioni alle questioni che, dalla disponibilità all'uso all'estromissione definitiva, si pongono nelle sue fasi di vita utile.

2. Il concorso dei beni materiali strumentali alla formazione del reddito d'impresa

Nel vasto insieme dei beni d'impresa, a norma dell'art. 65 del D.P.R. 917/1986 (TUIR), si distinguono beni merce, beni strumentali e beni meramente patrimoniali².

Tra i beni d'impresa, tuttavia, solo i beni merce³ e i beni

¹ Per un approfondimento sulla transizione dalla tassazione pura in base al bilancio al principio di derivazione parziale del reddito imponibile dal risultato economico vgs. D. STEVANATO, *Forme del tributo nell'era industriale. Ascesa dell'imposta sul reddito e segni di un declino*, Torino, 2021, pp. 304 e ss.

² P. BORIA, *Il sistema dei tributi. Le imposte dirette*, Torino, 2018, pp. 171 e ss; G. FALSITTA, *Studi sulla tassazione delle plusvalenze*, Milano, 1991, pp. 161 e ss.; M. LOGOZZO, *I beni relativi all'impresa*, in F. TESAURO (a cura di), *Imposta sul reddito delle persone fisiche*, in *Giur. sist. dir. trib.*, Torino, 1994, p. 596; M. PIERRO, *Beni e servizi nel diritto tributario*, Milano, 2003; G. RIPA, *La fiscalità d'impresa*, Milano, 2011, p. 297.

³ Che, ai sensi dell'art. 85 del D.P.R. 917/1986, sono costituiti dai beni alla cui produzione e al cui scambio è diretta l'attività d'impresa, dalle materie prime e sussidiarie, semilavorati e tutti gli altri beni mobili acquistati o prodotti per essere

strumentali contribuiscono al processo produttivo, ancorché anche la residuale categoria dei beni meramente patrimoniali concorra alla formazione del reddito d'impresa⁴.

I beni strumentali partecipano alla formazione del reddito imponibile mediante il metodo definito "costi e costi". Essi sono costituiti da immobilizzazioni durevoli, che dispiegano gradatamente

impiegati nella produzione, nonché dalle prestazioni di servizio. Così O. NOCERINO, *Il principio di inerenza nel reddito d'impresa. Dalla teoria generale al diritto positivo*, Milano, 2020, pp. 182 e ss. Tali beni al momento della loro acquisizione generano un componente negativo di reddito pari alla spesa sostenuta per il loro acquisto e, per effetto della loro inclusione nella combinazione produttiva, perdono la loro identità così da subire una trasformazione in beni e servizi intermedi o finali alla cui produzione e scambio è diretta l'attività d'impresa. La loro immissione sul mercato si traduce in un ricavo pari al corrispettivo o al valore normale qualora la fuoriuscita del bene merce abbia luogo a seguito di autoconsumo, assegnazione ai soci ovvero a finalità estranee all'impresa. Il valore della consistenza dei beni merce al termine di ogni esercizio amministrativo concorre a determinare il reddito esprimendo un componente positivo - rappresentativo del valore dei beni ancora presenti nel patrimonio relativo all'esercizio in chiusura - e un componente negativo per l'esercizio successivo, costituito del valore dei beni merce acquisiti in periodi antecedenti ma ancora presenti nel patrimonio ad essa relativo. Sul punto F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2019, pp. 123 e ss. Il metodo con cui i beni merce concorrono alla formazione del reddito imponibile viene definito "costi, ricavi, rimanenze". Nel caso di fuoriuscita del bene merce a seguito di autoconsumo, assegnazione ai soci ovvero finalità estranee all'impresa, ossia quando ha luogo l'estromissione del bene merce senza contropartita patrimoniale, l'imputazione di un corrispettivo virtuale pari al valore normale genera il duplice effetto di neutralizzare il decremento del patrimonio asservito all'impresa e di far assumere significato ai fini dell'imposizione alla variazione di ricchezza accumulata dai cespiti nel corso del tempo in cui gli stessi sono rimasti nella sfera dell'impresa. In questi termini N. FORTUNATO, *Profili tributari delle assegnazioni di beni ai soci*, Torino, 2012, p. 136.

⁴ I beni meramente patrimoniali, infine, che, sebbene afferenti all'impresa, differentemente dalle precedenti categorie di beni, non forniscono alcun contributo funzionale allo svolgimento del processo produttivo dell'impresa, rimanendone estranei. Il metodo con cui i beni meramente patrimoniali concorrono alla formazione del reddito imponibile viene definito, come nel caso dei beni strumentali, "costi e costi". Tali beni non partecipano al processo produttivo delineato per i beni merce ed i beni strumentali e, per tale ragione, non concorrono alla formazione del reddito imponibile dell'impresa attraverso componenti negativi che esprimano l'acquisto o l'ammortamento. Tuttavia, l'insindacabile scelta di disporre il loro inserimento tra i beni relativi all'impresa, ancorché si tratti di beni estranei alle vicende produttive, comporta che la variazione di valore dei beni meramente patrimoniali debba necessariamente incidere nel reddito fiscalmente significativo. Il bene meramente patrimoniale concorre alla determinazione del reddito d'impresa mediante la misura della differenza di valore da questo maturata, il cui realizzo ha luogo in coincidenza di un qualsiasi evento che ne determini il

la loro utilità nei processi produttivi, ossia nel corso di più esercizi, subendo per effetto di siffatto impiego un progressivo logorio e deperimento del rispettivo valore economico. In ragione delle caratteristiche del cespite, questo concorre alla determinazione del reddito mediante una quota annua di ammortamento, attraverso la quale viene ripartito il costo sostenuto per l'acquisto dell'immobilizzazione strumentale sull'intera durata pluriennale di utilizzazione dello stesso e in virtù della sua residua possibilità di utilizzo⁵.

Qualora abbia luogo la dismissione del bene strumentale, la differenza positiva tra il corrispettivo (valore di realizzo) o, in mancanza, il valore normale del bene e il valore fiscalmente riconosciuto, costituito dal costo non ammortizzato, determina una plusvalenza (art. 86 TUIR). Se il corrispettivo o altro valore sia inferiore al valore fiscalmente riconosciuto si ha una minusvalenza, vale a dire un componente negativo di reddito (art. 101 TUIR)⁶.

Occorre evidenziare che la costruzione dell'art. 86 TUIR contempla due categorie di plusvalenza: la prima, relativa alle plusvalenze in senso stretto, si riferisce al realizzo del maggior valore mediante la cessione dei beni a titolo oneroso, che consiste per il cedente in un incremento o arricchimento della sua sfera patrimoniale (includendovi anche il caso di realizzo mediante risarcimento per il perimento o danneggiamento del bene); la seconda, definita assimilata o per estensione, ricomprende quelle emerse in seguito alla destinazione dei beni al consumo personale o familiare dell'imprenditore o alle altre finalità estranee all'esercizio dell'impresa ovvero, in ambito

distacco dall'impresa. In sostanza, il bene non concorre alla formazione del reddito d'impresa mediante quote di ammortamento annue (come avviene nel caso dei beni strumentali), ma la formazione di una plusvalenza o di una minusvalenza viene rilevata al momento della dismissione del bene dal perimetro del patrimonio afferente all'impresa. In questi termini O. NOCERINO, *Il principio di inerenza nel reddito d'impresa. Dalla teoria generale al diritto positivo, cit.*, p. 188.

⁵ Così O. NOCERINO, *Il principio di inerenza nel reddito d'impresa. Dalla teoria generale al diritto positivo, cit.*, p. 185.

⁶ In questi termini G. FALSITTA, *Corso istituzionale di diritto tributario*, Milano, 2016, p. 440.

societario, in seguito alla distribuzione ai soci mediante assegnazione dei beni⁷.

Le plusvalenze proprie sono il frutto di una operazione che arricchisce il patrimonio dell'impresa e la plusvalenza stessa misura la misura di tale arricchimento. Le plusvalenze assimilate, in cui manca il corrispettivo, invece, sono il frutto di un'operazione di estromissione dal patrimonio dell'impresa di alcuni suoi beni; la loro imponibilità trova fondamento nella necessità di far concorrere alla formazione del reddito ogni incremento di valore che tali beni hanno conseguito durante la loro permanenza nel perimetro di afferenza all'impresa⁸.

1. (Segue): l'ammortamento dei beni materiali

I beni strumentali - come osservato - partecipano alla formazione del reddito dell'impresa mediante una quota annua di ammortamento, con cui il costo sostenuto per l'acquisto dell'immobilizzazione strumentale è distribuito sull'intera durata pluriennale di utilizzazione dello stesso, tenuto conto della sua residua possibilità di utilizzo. La disciplina civilistica, con l'art. 2426, comma 1, n. 2), c.c., stabilisce che «*il costo delle immobilizzazioni, materiali e immateriali, la cui utilizzazione è limitata nel tempo deve essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione con la loro residua possibilità di utilizzazione*».

L'ammortamento è una modalità applicativa del principio di competenza volto a imputare il costo dei beni strumentali in più esercizi d'imposta in virtù dell'idoneità di detti beni a produrre ricavi o altre utilità in modo stabile e prolungato, sebbene non illimitato⁹.

L'art. 110, comma 1, lett. b), TUIR - norma a valenza generale - contiene la disciplina per la determinazione del valore su cui calcolare

⁷ Sul punto G. FALSITTA, *Studi sulla tassazione delle plusvalenze*, cit., pp. 162 e ss.; M. MICCINESI, *Le plusvalenze d'impresa. Inquadramento teorico e profili ricostruttivi*, Milano, 1993, pp. 157 e ss.

⁸ È di questo avviso N. FORTUNATO, *Profili tributari delle assegnazioni di beni ai soci*, cit., pp. 101 e ss.

⁹ Così A. FANTOZZI - F. PAPARELLA, *Lezioni di diritto tributario dell'impresa*, Milano, 2019, p. 232.

gli ammortamenti, costituito dal costo di acquisto o di fabbricazione, a cui devono essere aggiunti gli oneri accessori di diretta imputazione, ad eccezione degli interessi passivi e delle spese generali¹⁰.

Per ciò che concerne l'ammortamento fiscale dei beni materiali occorre chiarire che questo è ammesso per i soli beni strumentali all'esercizio dell'impresa, non essendo consentito l'ammortamento dei beni non strumentali, ancorché ammortizzabili in bilancio¹¹.

L'art. 102 TUIR dispone che le quote di ammortamento del costo dei beni materiali strumentali per l'esercizio dell'impresa sono deducibili in misura non superiore a quella risultante dall'applicazione al costo dei beni dei coefficienti stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, ridotti alla metà per il primo esercizio. I coefficienti sono stabiliti per categorie di beni omogenei in base al normale periodo di deperimento e consumo nei vari settori produttivi. Nel caso in cui un determinato bene non trovi precipuo riscontro nel citato decreto ministeriale, il coefficiente di ammortamento può essere stabilito individuando beni aventi caratteristiche analoghe tra quelli inclusi nella tabella¹².

¹⁰ L. MIELE - A. SURA - F. BONTEMPO - T. FABÍ, *Bilancio e reddito d'impresa*, Milano, 2020, p. 1067. L'art. 2426, comma 1, n. 1), c.c. dispone che «*le immobilizzazioni sono iscritte al costo di acquisto o di produzione. Nel costo di acquisto si computano anche i costi accessori. Il costo di produzione comprende tutti i costi direttamente imputabili al prodotto. Può comprendere anche altri costi, per la quota ragionevolmente imputabile al prodotto, relativi al periodo di fabbricazione e fino al momento dal quale il bene può essere utilizzato; con gli stessi criteri possono essere aggiunti gli oneri relativi al finanziamento della fabbricazione, interna o presso terzi; le immobilizzazioni rappresentate da titoli sono rilevate in bilancio con il criterio del costo ammortizzato, ove applicabile*». Il paragrafo 32 del principio OIC 16, nel ribadire che le immobilizzazioni materiali sono iscritte al costo d'acquisto o di produzione, precisa che sono capitalizzabili solo i costi sostenuti per l'acquisto, anche derivanti dall'esercizio di opzioni di riscatto di beni in leasing, o la costruzione di nuovi cespiti (costi originari) e per ampliare, ammodernare, migliorare o sostituire cespiti già esistenti, purché tali costi producano un incremento significativo e misurabile di capacità, di produttività o di sicurezza dei cespiti per i quali sono sostenuti, ovvero ne prolunghino la vita utile. Per i principi contabili internazionali vgs. IAS 16, paragrafi 7 e ss.

¹¹ Cass., Sez. trib., 4 dicembre 2015, n. 24779.

¹² Così L. MIELE - A. SURA - F. BONTEMPO - T. FABÍ, *Bilancio e reddito d'impresa*, cit., p. 1008. Per un'ampia disamina del tema cfr. M. PROCOPIO, *Il rispetto delle norme civilistiche quale presupposto per la deduzione dei componenti negativi sostenuti*

È possibile che sussista una discrasia tra la quota di ammortamento calcolata ai fini fiscali e quella indicata in bilancio in ragione della diversità tra criteri di determinazione. Se la quota di ammortamento imputata in bilancio è superiore a quella fiscalmente ammessa, la parte eccedente può essere recuperata negli esercizi successivi sulla base di un piano di ammortamento più ampio di quello civilistico, purché non sia superata la soglia annua deducibile¹³.

Per i beni strumentali di costo unitario inferiore ad € 516,46 è fiscalmente ammessa la deduzione integrale delle spese di acquisizione nell'esercizio in cui sono state sostenute (art. 102, comma 2, TUIR).

A norma del comma 4 dell'art. 102 TUIR, in caso di eliminazione di beni non ancora completamente ammortizzati dal complesso produttivo, il costo residuo è ammesso in deduzione.

L'art. 102, comma 6, TUIR stabilisce che le spese di manutenzione, riparazione, ammodernamento e trasformazione possono essere patrimonializzate, incrementando di talché il valore fiscalmente riconosciuto dei beni cui si riferiscono¹⁴. Se tali spese non risultino imputate ad incremento del costo dei beni ai quali si riferiscono, sono deducibili nel limite del 5 per cento del costo complessivo di tutti i beni materiali ammortizzabili risultanti all'inizio dell'esercizio dal registro dei beni ammortizzabili.

Infine, gli ammortamenti delle aziende concesse in affitto o in usufrutto, a mente dell'art. 102, comma 8, TUIR, sono riconosciuti all'affittuario o all'usufruttuario in base al costo non ammortizzato dei beni risultante dalla contabilità del concedente, salvo che le parti dispongano diversamente¹⁵.

dall'impresa, in *Dir. e prat. trib.*, 2016, pp. 2501 e ss.; M. TARGHINI, *L'ammortamento dei beni strumentali ai fini fiscali tra esigenze di semplicità ed effettività*, in *Dir. e prat. trib.*, 2020, pp. 1503 e ss.

¹³ P. BORIA, *Il sistema dei tributi. Le imposte dirette*, cit., p. 220.

¹⁴ F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. Parte speciale*, cit., p. 142.

¹⁵ Così da preservare il diritto del concedente. È necessario rammentare che in tale ipotesi, laddove sia posta una deroga convenzionale alle norme civilistiche, incombe sul concedente l'obbligo alla conservazione dell'efficienza dei beni

3. L'utilizzo dei beni materiali strumentali: inizio della deducibilità fiscale

A norma dell'art. 102, comma 1, TUIR, le quote di ammortamento del costo dei beni materiali strumentali per l'impresa sono deducibili a partire dall'esercizio di entrata in funzione del bene.

La norma tributaria stabilisce quindi che la procedura di ammortamento sia ammessa a cominciare dall'esercizio in cui il bene strumentale viene concretamente immesso nel ciclo produttivo e non dall'esercizio in cui il bene risulti idoneo ad essere utilizzato.

Il paragrafo 61 di OIC 16 e il paragrafo 55 di IAS 16, relativi ai principi contabili nazionali e internazionali applicabili alle immobilizzazioni materiali, stabiliscono tuttavia che l'ammortamento decorre dal momento in cui l'immobilizzazione è disponibile e pronta per l'uso¹⁶.

Occorre rammentare che il principio di derivazione rafforzata contemplato dall'art. 83 TUIR – introdotto dall'art. 13-bis, comma 2, del D.L. n. 244/2016 – stabilisce che per i soggetti che applicano i principi contabili internazionali (IAS *adopter*) e principi contabili nazionali (OIC *adopter*), diversi dalle micro-imprese di cui all'art. 2435-ter c.c., valgono i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione previsti dai rispettivi principi contabili¹⁷. Il

ammortizzabili di cui all'art. 2561 cc. Sul punto cfr. E. FIORINA, *Brevi note in merito ad alcuni aspetti tributari dell'affitto di azienda in un'ottica di neutralità fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, supplemento online, 25 novembre 2020.

¹⁶ IAS 16, par. 55, precisamente stabilisce che «L'ammortamento di un'attività ha inizio quando questa è disponibile all'uso, ossia quando è nel luogo e nelle condizioni necessarie perché sia in grado di funzionare nella maniera intesa dalla direzione aziendale».

¹⁷ Per una disamina del principio di derivazione rafforzata cfr. P. BORIA, *Il sistema dei tributi. Le imposte dirette*, cit., pp. 140 e ss.; A.M. FAIENZA, *Il "sistema tripartito" di determinazione del reddito ai fini IRES e la derivazione rafforzata per i soggetti OIC-adopter*, in *Corr. trib.*, 2017, pp. 2716 e ss.; A. FANTOZZI - F. PAPARELLA, *Lezioni di diritto tributario dell'impresa*, cit., pp. 120 e ss.; V. MASSONE, *I nuovi principi contabili o.i.c. e la loro valenza giuridica alla luce del principio di derivazione rafforzata*, in *Dir. e prat. trib.*, 2020, pp. 936 e ss.; O. NOCERINO, *Riflessioni sul rapporto tra il bilancio d'esercizio e la determinazione del reddito d'impresa fiscalmente significativo*, in *Dir. e prat. trib.*, 2020, pp. 1465 e ss.; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto*

principio di derivazione rafforzata, infatti, implica il pieno riconoscimento della rappresentazione del bilancio, anche in deroga alle disposizioni TUIR, per i citati soggetti, contribuendo a ridurre le discordanze tra utile di bilancio e reddito d'impresa¹⁸.

I soggetti che applicano i principi contabili nazionali o internazionali, pertanto, sembrerebbero soggiacere ad una regola divergente dalla disposizione di cui all'art. 102, comma 1, TUIR.

Tale divergenza, apparentemente poco significativa, potrebbe in concreto generare problematiche sulla corretta individuazione del momento di decorrenza dell'ammortamento e, conseguentemente, provocare un inquinamento fiscale dovuto ad una possibile anticipazione dello stesso. Difatti, per i soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali e per i soggetti, diversi dalle micro-imprese di cui all'art. 2435-ter c.c., che redigono il bilancio in conformità alle disposizioni del codice civile per i quali valgono i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione previsti dai principi contabili nazionali, qualora l'immobilizzazione risulti disponibile e pronta all'uso, ma non anche materialmente immessa nel ciclo produttivo, potrebbero far decorrere l'ammortamento da un momento antecedente rispetto a quanto stabilito dalla norma fiscale, applicando una regola tutt'ora incerta e non pacificamente accettata dalla giurisprudenza¹⁹ e dalla prassi

tributario. Parte speciale, cit., pp. 101 e ss.

¹⁸ P. BORIA, *Il sistema dei tributi. Le imposte dirette, cit.*, p. 142.

¹⁹ Cfr. Cass., Sez. trib., 5 febbraio 2020, n. 2742, in cui si precisa che «*in tema di redditi d'impresa, un capannone industriale, ancorché abbia natura di bene materiale strumentale, ove non utilizzato in concreto non è ammortizzabile, poiché ai fini della deducibilità del relativo costo l'art. 102, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986 richiede l'effettiva messa in funzione del bene, che non coincide con l'acquisto o la costruzione dello stesso*». Cfr. altresì Cass., Sez. trib., 21 aprile 2021, n. 10446, in cui è ribadito che «*l'ammortamento si configura come un meccanismo contabile finalizzato a suddividere l'incidenza di un costo in una pluralità di annualità, tendenzialmente coincidenti con il periodo di utilizzazione del bene al quale si riferiscono [...]. [...] in particolare, le quote di ammortamento del costo dei beni strumentali sono deducibili a partire dall'esercizio di "entrata in funzione del bene" [...]. Ora, in tema di imposte sui redditi e con riguardo alla determinazione del reddito d'impresa, ai fini della deducibilità delle quote d'ammortamento del costo dei beni, [...], occorre non soltanto l'effettiva strumentalità dei suddetti beni in*

dall'Amministrazione finanziaria²⁰.

Sulla tesi che vorrebbe far coincidere il momento di decorrenza dell'ammortamento fiscale con il momento in cui l'immobilizzazione risulti disponibile e pronta all'uso (e non dall'esercizio di entrata in funzione del bene) milita l'argomento secondo cui tale questione attiene alla fase dell'imputazione temporale, aspetto di stretta pertinenza dei principi contabili, che, a mente dell'art. 83 TUIR, vale anche in deroga alle disposizioni fiscali²¹. È opportuno ribadire che il principio di derivazione rafforzata impone che per la determinazione della base imponibile dei soggetti che applicano i principi contabili siano prevalenti i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione in bilancio previsti dai principi contabili stessi, con la conseguenza che anche per l'ammortamento parrebbe dovere valere la regola in virtù della quale lo stesso decorre dal momento in cui l'immobilizzazione sia disponibile e pronta per l'uso²².

relazione alla specifica attività aziendale, ma altresì l'effettiva utilizzazione di essi in funzione direttamente strumentale nell'esercizio dell'impresa».

²⁰ La Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 4/E del 30 marzo 2017 concernente la disciplina del super-ammortamento e dell'iper-ammortamento, precisa che al riguardo non rilevano criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione in bilancio previsti per i soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali di cui al regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002 e - a seguito delle modifiche apportate all'articolo 83 del TUIR dal decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19, decorrenti dall'esercizio successivo a quello in corso al 31 dicembre 2015 - per i soggetti, diversi dalle micro imprese di cui all'articolo 2435-ter del codice civile, che redigono il bilancio in conformità alle disposizioni del codice civile.

²¹ A favore di questa tesi vgs. G. FERRANTI, *Gli ammortamenti delle imprese: rapporti tra regole civilistiche e fiscali*, in *Corr. trib.*, 2020, p. 524; G. FRANSONI, *L'imputazione a periodo nel reddito d'impresa dei soggetti IAS/IFRS*, 2008, pp. 3145 e ss.; D. Stevanato, *Profili tributari delle classificazioni di bilancio*, in *Corr. trib.*, 2008, p. 3155; L. MIELE - A. SURA - F. BONTEMPO - T. FABI, *Bilancio e reddito d'impresa, cit.*, p. 1070.

²² La Cass., Sez. trib., 24 settembre 2019, n. 23713, a tal proposito ha chiarito che «[...] a determinazione della base imponibile delle società di capitali, ai fini della dichiarazione fiscale, è ispirata al criterio della "derivazione" dal risultato del conto economico, redatto in conformità ai canoni del codice civile ed ai principi contabili nazionali, sicché, nella stessa dichiarazione, la quota di ammortamento di un bene strumentale è deducibile, anche per le annualità durante le quali, a causa di un "factum principis", non ne sia stato possibile l'utilizzo. (Sez. 5 -, Ordinanza n. 9252 del 03/04/2019), con esplicito richiamo nella parte motiva al principio contabile

Senonché, la disciplina contemplata dall'art. 102 TUIR rientra nell'area delle valutazioni di fine esercizio degli elementi del patrimonio, c.d. competenza interna, che non riguarda le regole di imputazione temporale in senso stretto, ossia che individuano il periodo nel quale devono essere rilevati i proventi e gli oneri derivanti da rapporti con terzi, non costituendo perciò oggetto della riserva di cui all'art. 83 TUIR con rinvio ai principi contabili nazionali e internazionali²³.

Anche se si volesse ricondurre la regola dell'entrata in funzione nell'alveo della normativa sull'imputazione temporale, questa dovrebbe resistere in ogni caso alla deroga ex art. 83 TUIR, perché regola informata all'interesse alla certezza del rapporto tributario: con il principio di derivazione rafforzata il legislatore, infatti, non ha inteso incidere sulle regole del reddito d'impresa improntate a esigenze di matrice tributaria²⁴.

Pertanto, la regola fissata dall'art. 102, comma 1, TUIR, in forza della quale le quote di ammortamento del costo dei beni materiali strumentali per l'impresa sono deducibili a partire dall'esercizio di entrata in funzione del bene, prevale sul principio contabile che ammette l'ammortamento dal momento in cui il cespite sia pronto all'uso, dovendosi escludere che la potenziale utilizzabilità del bene

nazionale OIC 16, che al par. 57 stabilisce che l'ammortamento è calcolato anche sui cespiti temporaneamente non utilizzati, dovendosi anche richiamare il par. 61 secondo cui l'ammortamento decorre dal momento in cui l'immobilizzazione è disponibile e pronta per l'uso». In senso conforme cfr. Cass., Sez. trib., 19 dicembre 2019, n. 33903.

²³ Sul punto cfr. A. CONTRINO, *Interruzione temporanea o definitiva dell'utilizzo di un bene strumentale e deducibilità fiscale degli ammortamenti civilistico-contabili, tra assenza di regole specifiche e applicabilità dei principi generali del reddito d'impresa*, in *Rass. trib.*, 2020, p. 384; A. FANTOZZI – F. PAPARELLA, *Lezioni di diritto tributario dell'impresa*, cit., p. 131; R. MICHELUCCI, *La fiscalità IAS tra competenza e valutazione: aspetti problematici*, in *Corr. trib.*, 2011, p. 1521; O. NOCERINO, *Riflessioni sul rapporto tra il bilancio d'esercizio e la determinazione del reddito d'impresa fiscalmente significativo*, cit., pp. 1470 e ss.; F. TUNDO, *L'ammortamento resta valido nonostante l'interruzione dell'utilizzo del bene strumentale – L'ammortamento di beni temporaneamente non utilizzabili tra inerenza e derivazione*, in *Riv. gir. trib.*, 2019, p. 885.

²⁴ G. ZIZZO, *La determinazione del reddito delle società e degli enti commerciali*, in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Padova, 2018, p. 537.

possa cedere il passo all'effettiva utilizzazione nel processo di produzione del reddito d'impresa²⁵.

4. (Segue): la temporanea interruzione dell'utilizzo dei beni materiali strumentali

Un ulteriore aspetto che pertiene i beni materiali strumentali è quello della sospensione dell'utilizzo degli stessi, che quindi siano, per ragioni dipendenti o indipendenti dalle scelte dell'impresa (interruzione volontaria o involontaria), temporaneamente non impiegati nel ciclo produttivo.

Sul tema occorre sin da subito precisare che nel TUIR non vi sono disposizioni che disciplinino la fattispecie, mentre ve n'è traccia tra i principi contabili nazionali e internazionali.

Il paragrafo 57 del principio OIC 16 stabilisce che l'ammortamento è calcolato anche sui cespiti temporaneamente non utilizzati. Similmente, il paragrafo 55 del principio IAS 16 precisa che l'ammortamento non cessa nel momento in cui l'attività resti inutilizzata oppure è ritirata dall'uso attivo.

In base all'art. 83 TUIR - come osservato - coloro che applicano i principi contabili nazionali e internazionali devono dare prevalenza agli stessi, anche in deroga alle disposizioni del TUIR, quando una determinata fattispecie sia ricompresa all'interno dei criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione. È dunque logica conseguenza che, laddove una determinata fattispecie non sia inclusa tra i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione, deve avere prevalenza la disciplina TUIR, quando vi sia una norma espressa. Pertanto, qualora la fattispecie non rientri tra i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione e nessuna disciplina espressa sia contenuta nel TUIR, la regola della derivazione del reddito d'impresa dalle risultanze di bilancio attrae nel calcolo dell'imponibile anche componenti imputati in bilancio che

²⁵ In questi termini P. BORIA, *Il sistema dei tributi. Le imposte dirette*, cit., p. 219.

non attengono a quelli oggetto di deroga²⁶. In altri termini, le regole civilistico-contabili - fermi restando i principi generali del reddito d'impresa - assurgono a parametro di valutazione della legittimità anche della dichiarazione, assumendo il ruolo di regole rilevanti anche sul piano tributario, per tutte le fattispecie prive di una disposizione tributaria che contempra regole difformi dalla normativa di bilancio²⁷.

Ebbene, il caso dell'interruzione temporanea, ivi compresa l'interruzione temporanea per una frazione di esercizio, in assenza di un'espressa norma fiscale, trova disciplina nella regola civilistico-contabile, valevole per attrarre il componente negativo nel calcolo dell'imponibile dell'esercizio in cui la citata interruzione ha luogo. L'assenza di norme fiscali - e segnatamente di una disciplina espressa negli artt. 102 e successivi del TUIR - che impongano variazioni della quota di ammortamento civilistico-contabile induce a ritenere corretta la conclusione, affatto peregrina, che l'interruzione di un cespite per

²⁶ F. TUNDO, *L'ammortamento resta valido nonostante l'interruzione dell'utilizzo del bene strumentale - L'ammortamento di beni temporaneamente non utilizzabili tra inerenza e derivazione*, cit., p. 885

²⁷ Sul punto vgs. O. NOCERINO, *Riflessioni sul rapporto tra il bilancio d'esercizio e la determinazione del reddito d'impresa fiscalmente significativo*, cit., p. 1471. Sul punto vgs. anche A. VICINI RONCHETTI, *La clausola dell'inerenza nel reddito d'impresa*, Milano, 2016, p. 154. Occorre rilevare che «l'assunzione di una disposizione legislativa, di istituti riconducibili a differenti discipline nell'ambito delle quali rinvergono la loro compiuta definizione, comportamenti, in prima battuta, la necessità di riferire a questi il medesimo significato anche nel settore tributario. Ciò fin tanto che la legislazione non imponga, per mezzo di precisazioni esplicite, od anche implicitamente, di riferire al concetto richiamato un significato non del tutto coincidente con quello allo stesso riferito nell'ambito del settore di provenienza». Così O. NOCERINO, *Il principio di inerenza nel reddito d'impresa. Dalla teoria generale al diritto positivo*, cit., p. 56. Tale interpretazione trova conferma nelle numerose eccezioni rinvenibili nell'ordinamento: infatti, laddove il legislatore ha inteso discostarsi dalla regola che sovrappone la nozione di costo ai fini tributari a quella ai fini aziendalistici, lo ha espressamente statuito, imponendo delle previsioni normative volte alla determinazione di un ammontare fiscalmente rilevante, quindi differente rispetto a quello allocato nel bilancio d'esercizio. In ordine a tale assunto cfr. L. Tosi, *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, 1999, pp. 38 e ss., che evidenzia come la legge tributaria preveda casi in cui, a fronte di un costo realmente sostenuto, viene radicalmente esclusa la possibilità di portarlo in deduzione dal reddito e casi in cui tale possibilità è riconosciuta nell'an, ma limitata quantitativamente ad una sua quota, oppure, specularmente, in cui un componente positivo effettivamente conseguito viene tassato solo parzialmente per la parte che eccede un certo ammontare o per una sua quota percentuale.

uno o più periodi d'imposta ovvero per una frazione dello stesso non possa negare il concorso dell'ammortamento alla determinazione del reddito d'impresa²⁸. Seppure l'utilizzo del bene sia interrotto temporaneamente, infatti, il cespite continua ad appartenere all'impresa e ad essere funzionale al complesso aziendale, rimanendo asservito al ciclo produttivo e, in definitiva, concorrendo alla formazione del reddito imponibile secondo le ordinarie regole²⁹. Il cespite, ancorché temporaneamente non impiegato, ha una prospettiva di reimmissione nel ciclo produttivo.

In conclusione, posto che per la determinazione della base imponibile vige il principio di derivazione dal risultato del conto economico redatto secondo i criteri del codice civile, nella dichiarazione la quota di ammortamento di un bene strumentale è senz'altro deducibile anche per le annualità durante le quali, a causa di un *factum principis*, non ne sia stato possibile l'utilizzo, poiché

²⁸ Condividono tali conclusioni A. CONTRINO, *Interruzione temporanea o definitiva dell'utilizzo di un bene strumentale e deducibilità fiscale degli ammortamenti civilistico-contabili, tra assenza di regole specifiche e applicabilità dei principi generali del reddito d'impresa*, cit., p. 383; Id., *Estromissione definitiva di cespiti dal ciclo produttivo senza eliminazione immediata dal complesso dei beni d'impresa: quali conseguenze fiscali?*, in *Riv. dir. trib.*, supplemento online, 1° giugno 2020; G. FERRANTI, *I riflessi fiscali della sospensione e dell'interruzione dell'ammortamento*, in *Corr. trib.*, 2020, pp. 723 e ss.; L. MIELE - A. SURA - F. BONTEMPO - T. FABI, *Bilancio e reddito d'impresa*, cit., pp. 1076 e ss.; O. Nocerino, *La deducibilità degli ammortamenti delle immobilizzazioni materiali "temporaneamente" non utilizzate*, in *Riv. dir. trib.*, supplemento online, 7 giugno 2019; F. TUNDO, *L'ammortamento resta valido nonostante l'interruzione dell'utilizzo del bene strumentale - L'ammortamento di beni temporaneamente non utilizzabili tra inerenza e derivazione*, cit., pp. 883 e ss.

²⁹ Si può addivenire alle medesime conclusioni nel caso di bene concesso in comodato. Questo, infatti, sebbene non sia collocato nel luogo ordinario ove viene svolta l'attività d'impresa e non sia utilizzato direttamente dall'impresa stessa, continua ad essere parte integrante del complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per il raggiungimento dello scopo sociale. In sostanza, il bene concesso in comodato costituisce comunque un mezzo per raggiungere il fine sociale della comodante. Così A. VERENUSO, *Deducibilità fiscale delle quote di ammortamento di beni concessi in comodato*, in *Azienda & Fisco*, 2008, pp. 28 e ss. Sul punto cfr. altresì A. CONTRINO, *Fiscalità dei beni d'impresa concessi in prestito d'uso nell'ambito dell'attività imprenditoriale: la giurisprudenza di legittimità consolida il proprio (ineccepibile) orientamento*, in *Riv. dir. trib.*, supplemento online, 12 marzo 2019; F. DEZZANI - L. DEZZANI, *Beni concessi in comodato: deducibilità o indeducibilità degli ammortamenti*, in *Il Fisco*, 2011, p. 1641; N. DI SANTE - M. SEBASTIANELLI, *Il comodato di beni strumentali*, in *Azienda & Fisco*, 2013, pp. 33 e ss.

nessuna norma prevede l'interruzione dell'ammortamento a causa della sospensione temporanea dell'utilizzo del bene, meno che mai se disposta per l'effetto di scelte estranee alla volontà imprenditoriale³⁰.

5. (Segue): l'estromissione dei cespiti dal ciclo produttivo

Non è infrequente che un bene estromesso dal processo produttivo, che non abbia alcuna prospettiva di essere reintegrato, permanga tra i beni d'impresa. Si tratta dei beni che, divenuti obsoleti o inutilizzabili, sono estromessi dal ciclo produttivo ma che non sono immediatamente espulsi dai beni d'impresa.

La disciplina tributaria concernente l'ammortamento – come nel caso della sospensione temporanea dell'utilizzo dei beni strumentali – non contiene disposizioni espresse che regolino la fattispecie. L'unica disposizione che apparentemente potrebbe attagliarsi al caso in esame è quella di cui all'art. 102, comma 4, TUIR, che disciplina, però, l'eliminazione di beni non ancora completamente ammortizzati dal complesso produttivo, prevedendone la deduzione del costo residuo. La norma da ultimo citata riguarda, infatti, l'eliminazione, quando invece l'ipotesi presa a riferimento interessa beni che permangono nel perimetro dell'impresa, ancora in attesa di essere definitivamente dismessi o distrutti.

Assumono perciò rilievo i principi contabili nazionali e internazionali, tra i quali si trovano delle disposizioni utili a comprendere il corretto trattamento dei beni il cui utilizzo sia interrotto, sebbene non ancora espulsi dal complesso aziendale.

Il paragrafo 79 del principio OIC 16 stabilisce che «*Le immobilizzazioni materiali nel momento in cui sono destinate all'alienazione sono riclassificate in un'apposita voce preceduta da numero romano da iscrivere nell'attivo circolante, ai sensi dell'articolo 2423-ter comma 3, e quindi valutate al minore tra il valore netto contabile e il valore di realizzazione desumibile dall'andamento del*

³⁰ Cfr. Cass., Sez. trib., 18 aprile 2019, n. 10902; Cass., Sez. trib., 3 aprile 2019, n. 9252.

mercato (articolo 2426, comma 1, numero 9, codice civile). I beni destinati alla vendita non sono più oggetto di ammortamento». Il paragrafo 80 del principio OIC 16 aggiunge, inoltre, che «La disciplina in tema di cespiti destinati alla vendita si applica anche ai cespiti obsoleti e in generale ai cespiti che non saranno più utilizzati o utilizzabili nel ciclo produttivo in modo permanente. Tali beni sono valutati al minore tra il valore netto contabile e il valore recuperabile, oltre a non essere più oggetto di ammortamento».

Per quanto attiene ai principi contabili internazionali, il paragrafo 57 di IAS 16 sancisce che *«Il valore contabile di un elemento di immobili, impianti e macchinari deve essere eliminato: a) alla dismissione; o b) quando nessun beneficio economico futuro è atteso dal suo utilizzo o dismissione».*

Dalla lettura dei citati principi contabili emerge che, in presenza di beni inadeguati o inutilizzabili, estromessi dal ciclo produttivo ma non ancora espulsi dai beni d'impresa, per i quali l'obsolescenza o le deficienze tecnico-economiche siano tali da rendere irreversibile l'estromissione, la permanenza del cespite deve essere accompagnata dall'interruzione del ciclo di ammortamento. Solamente laddove vi sia una concreta prospettiva di intervento straordinario di adeguamento del bene e conseguentemente di reimmettere il bene nel ciclo produttivo, di converso, il processo di ammortamento potrà continuare, potendo legittimamente far rientrare la fattispecie nell'alveo dell'interruzione temporanea³¹.

A sostegno di tale tesi sembra corretto rilevare come il bene estromesso dal ciclo produttivo, in attesa di essere espulso dall'impresa, non sia legato alla stessa da una relazione di

³¹ Così S. CHIRICHIGNO - V. SEGRE, *L'eliminazione dei cespiti non ancora ammortizzati dal ciclo produttivo*, in *Corr. trib.*, 2012, p. 1530; A. CONTRINO, *Interruzione temporanea o definitiva dell'utilizzo di un bene strumentale e deducibilità fiscale degli ammortamenti civilistico-contabili, tra assenza di regole specifiche e applicabilità dei principi generali del reddito d'impresa*, cit., p. 383; ID., *Estromissione definitiva di cespiti dal ciclo produttivo senza eliminazione immediata dal complesso dei beni d'impresa: quali conseguenze fiscali?*, in *Riv. dir. trib.*, supplemento online, 1° giugno 2020; G. FERRANTI, *I riflessi fiscali della sospensione e dell'interruzione dell'ammortamento*, in *Corr. trib.*, 2020, pp. 723 e ss.

strumentalità³², venendo meno, ai fini dell'ammortamento, il necessario asservimento alla produzione³³. La valutazione del carattere definitivo dell'inutilizzabilità del bene, in conclusione, determina l'impossibilità di trarre dal bene utilità future e, conseguentemente, il decadimento della strumentalità dello stesso che ne giustifichi la partecipazione alla formazione dell'imponibile.

6. Considerazioni conclusive. Beni strumentali e principio di inerenza

Le regole civilistico-contabili, per tutte le fattispecie prive di una disposizione fiscale che contempra precetti difformi dalla normativa di bilancio, costituiscono il parametro di valutazione della legittimità della dichiarazione, divenendo rilevanti anche sul piano tributario. Posto tale assunto, è tuttavia necessario che il componente veicolato dal risultato di esercizio, per partecipare alla formazione dell'imponibile fiscale, superi il vaglio dei principi generali del reddito d'impresa³⁴.

Come visto, il cespite concorre alla formazione del reddito

³² L'argomento non vale per i beni strumentali per natura, vale a dire gli immobili che per le loro caratteristiche non possono essere trasformati senza radicali trasformazioni, la cui strumentalità non viene meno neppure in caso di inutilizzo (art. 43, comma 2, TUIR). In questi termini A. CONTRINO, *Estromissione definitiva di cespiti dal ciclo produttivo senza eliminazione immediata dal complesso dei beni d'impresa: quali conseguenze fiscali?*, cit. Cfr. altresì E.M. BARTOLAZZI MENCHETTI, *Ridefiniti i confini della strumentalità "per natura" degli immobili relativi all'impresa?*, in *Riv. dir. trib.*, supplemento online, 31 marzo 2021.

³³ Risulta di precipuo interesse la Cass., Sez. trib., 13 settembre 2017, n. 21239, concernente l'ammortamento di alcuni stampi relativi a produzioni terminate definitivamente alla fine dell'esercizio (fine 2002), facenti parte della voce attrezzature industriali e commerciali, calcolato al 100%, quando era venuta meno l'utilità futura di tali attrezzature perché inutilizzati e destinati ad essere eliminati (la dismissione ha avuto luogo nel 2005). Occorre tuttavia evidenziare che, sebbene le conclusioni della sentenza siano condivisibili, non altrettanto può dirsi delle motivazioni, dal momento che viene preso a riferimento l'art. 102, comma 1, nella parte in cui stabilisce che le quote di ammortamento del costo dei beni materiali strumentali per l'esercizio dell'impresa sono deducibili a partire dall'esercizio di entrata in funzione del bene, con ciò rimarcandosi sia l'esigenza della strumentalità del bene all'esercizio dell'impresa, sia la necessità che il bene sia messo a tal fine effettivamente in funzione. L'erroneità di tale argomentazione è segnatamente riferita alla messa in funzione, poiché questa fa riferimento al solo avvio del ciclo di ammortamento fiscale, non costituendo, invece, regola generale.

mediante una quota annua di ammortamento, mediante la quale viene ripartito il costo sostenuto per l'acquisto dell'immobilizzazione strumentale sull'intera durata pluriennale del medesimo. L'ammortamento costituisce quindi una modalità applicativa del principio di competenza, volto a imputare il costo dei beni strumentali in più esercizi d'imposta, dal momento che tali beni sono idonei a partecipare alla produzione in modo stabile e prolungato.

L'idoneità di tali beni ad apportare utilità per l'impresa, partecipando al ciclo produttivo, implica che gli stessi siano inerenti all'attività. Per potere partecipare alla formazione dell'imponibile è dunque indispensabile che tali beni - e segnatamente i costi da essi generati - siano conformi a tale principio generale.

Il principio di inerenza, che definisce e delimita l'area dei costi che concorrono al reddito imponibile, escludendo quelli che si collocano in una sfera ad esso estranea³⁵, si identifica nel vincolo tra la spesa sostenuta e l'attività d'impresa esercitata. Siffatto vincolo, che non impone un necessario nesso di causalità tra costi e ricavi, un giudizio di congruità o un rapporto di utilità ovvero di vantaggio, definisce una relazione che può esprimersi anche solo indirettamente, potenzialmente o in proiezione futura³⁶.

³⁴ Cfr. A. CONTRINO, *Interruzione temporanea o definitiva dell'utilizzo di un bene strumentale e deducibilità fiscale degli ammortamenti civilistico-contabili, tra assenza di regole specifiche e applicabilità dei principi generali del reddito d'impresa, cit.*, pp. 387 e ss.

³⁵ Tale nozione è contenuta nella sentenza Corte Cost., 4 dicembre 2020, n. 262.

³⁶ In giurisprudenza questo orientamento è espresso da Cass., Sez. trib., 1° luglio 2020, n. 13377; Cass., Sez. trib., 19 giugno 2020, n. 11995; Cass., Sez. trib., 11 marzo 2020, n. 6835; Cass., Sez. trib., 4 marzo 2020, n. 6028; Cass., Sez. trib., 17 gennaio 2020, n. 925; Cass., Sez. trib., 17 gennaio 2020, n. 924; Cass., Sez. trib., 23 dicembre 2019, n. 34398; Cass., Sez. trib., 20 dicembre 2019, n. 34167; Cass., Sez. trib., 20 dicembre 2019, n. 34166; Cass., Sez. trib., 3 aprile 2019, n. 9252; Cass., Sez. trib., 27 dicembre 2018, n. 33504; Cass., Sez. trib., 21 novembre 2018, n. 30030; Cass., Sez. trib., 24 agosto 2018, n. 21131; Cass., Sez. trib., 30 luglio 2018, n. 20113; Cass., Sez. trib., 20 luglio 2018, n. 19430. Il principio di inerenza non trova espressa definizione nel T.U.I.R., dovendosi ritenere un principio generale immanente. Sul punto cfr. E. DELLA VALLE, *Attività produttiva delocalizzata: inerenza e strumentalità dei beni in caso di comodato a terzi esteri*, in *Corr. trib.*, 2011, p. 1046; A. FANTOZZI - F. PAPARELLA, *Lezioni di diritto tributario dell'impresa, cit.*, p. 170; G. FRANSONI, *La Finanziaria 2008 e i concetti di inerenza e congruità*, in G. FRANSONI

Un bene strumentale all'impresa, che partecipa all'attività produttiva, risultandone asservito, è certamente inerente sin dal momento in cui viene iscritto tra le immobilizzazioni dello stato patrimoniale. E lo è anche quando sia temporaneamente interrotto il suo utilizzo, dato che non risulta essere estromesso dal patrimonio dell'impresa, continuando a mantenere una relazione con l'attività, quantunque meramente potenziale. Il bene, infatti, cessata la causa che determina la sospensione dell'utilizzo, potrà riprendere a partecipare al ciclo produttivo.

Parimenti, anche un bene estromesso dal processo produttivo, che non abbia alcuna prospettiva di essere reintegrato, ma che permanga tra i beni d'impresa, continua ad essere inerente, poiché non viene recisa la relazione con l'attività. La possibilità di continuare a dedurre le quote di ammortamento è però preclusa. Ciò non tanto per il venir meno della relazione di inerenza, quanto, piuttosto, per il venir meno della strumentalità, ossia della possibilità di trarre utilità dal bene, che dipende dalla denegata possibilità di reintegrarlo nel ciclo di produzione. La deducibilità del costo residuo non ancora completamente ammortizzato, a norma dell'art. 102, comma 4, TUIR, potrà avere luogo solamente al momento dell'eliminazione del bene.

L'inerenza è dunque a monte della strumentalità. Se un bene iscritto tra le immobilizzazioni materiali è indubbiamente inerente, è l'asservimento al processo produttivo che determina la deducibilità del costo dall'imponibile del soggetto passivo. Il giudizio di inerenza,

(a cura di), *Finanziaria 2008. Saggi e commenti*, Milano, 2008, p.148; R. LUPI, *Redditi illeciti, costi illeciti, inerenza ai ricavi e inerenza all'attività*, in *Rass. trib.*, 2004, pp. 1935 e ss.; G. MELIS, *Lezioni di diritto tributario*, Torino, 2017, p. 585; O. NOCERINO, *Il principio di inerenza nel reddito d'impresa. Dalla teoria generale al diritto positivo*, cit., p. 17; F. PEDROTTI, *Note in merito al requisito di inerenza dei componenti del reddito d'impresa, al presupposto oggettivo IRPEF e IRAP e al presupposto soggettivo IVA in un caso 'patologico' di conferimento aziendale*, in *Dir. prat. trib.*, 2018, p. 121263; M. PROCOPIO, *Il principio di inerenza ed il suo stretto collegamento con quello della capacità contributiva*, in *Dir. prat. trib.*, 2018, p. 1674; G. TINELLI, *Il principio di inerenza nella determinazione del reddito d'impresa*, in *Riv. dir. trib.*, 2002, pp. 437 e ss.; A. VIGNOLI, *La determinazione differenziale della ricchezza ai fini tributari*, Roma, 2013, p. 35; G. ZIZZO, *La determinazione del reddito delle società e degli enti commerciali*, cit., pp. 462 e ss.

infatti, costituisce una valutazione pregiudiziale volta ad appurare l'idoneità del bene a concorrere alla formazione dell'imponibile, mentre la strumentalità, che rileva in un momento successivo, interviene sul modo in cui il costo deve partecipare all'imponibile stesso³⁷.

Un bene strumentale che si trovi disponibile e pronto all'uso è inerente all'attività d'impresa, ma la deducibilità delle quote di ammortamento potrà iniziare solamente a partire dall'esercizio di entrata in funzione del bene; quando abbia luogo la sospensione temporanea dell'utilizzo del bene strumentale l'asservimento al processo produttivo dello stesso non cessa e la deducibilità delle quote di ammortamento può procedere, in quanto continua a permanere l'utilità potenziale del cespite che diverrà attuale al momento della ripresa del suo impiego; un cespite estromesso dal processo produttivo, senza prospettiva di essere reintegrato, ma ancora presente nel perimetro di afferenza all'impresa, è anch'esso inerente, sebbene la deducibilità delle quote di ammortamento debba essere interrotta in conseguenza dell'esclusione dello stesso dal ciclo produttivo. In quest'ultima ipotesi, infatti, occorre rilevare che il cespite, ancorché non più funzionalmente destinato alla produzione, risulta ancora tra i beni dell'impresa, potendosi ammettere la deduzione del costo residuo in conseguenza della cessione a terzi ovvero dell'eliminazione (art. 102, comma 4, TUIR)³⁸.

³⁷ Così O. Nocerino, *La deducibilità degli ammortamenti delle immobilizzazioni materiali "temporaneamente" non utilizzate*, cit.

³⁸ In questi termini A. CONTRINO, *Interruzione temporanea o definitiva dell'utilizzo di un bene strumentale e deducibilità fiscale degli ammortamenti civilistico-contabili, tra assenza di regole specifiche e applicabilità dei principi generali del reddito d'impresa*, cit., pp. 387 e ss.; A. CONTRINO, *Estromissione definitiva di cespiti dal ciclo produttivo senza eliminazione immediata dal complesso dei beni d'impresa: quali conseguenze fiscali?*, cit.

Il riconoscimento giuridico dell'interesse fiscale sui crypto-asset tra certezza del diritto e questioni aperte: uno sguardo verso la fiscalità del futuro

di **Fabio Fiduccia**

*Dottorando in Diritto tributario presso l'Università degli Studi
Palermo*

ABSTRACT

This essay, leaving out as far as possible the technical side of the matter, deals with the Italian crypto-asset tax regime after 2023 Budget Law by analyzing its main critical issues; specifically, starting from the most recent and relevant literature contributions. Furthermore, at the end, it will carry out some thoughts both on the future tax challenges imposed by the metaverse, including the question about the existence of a taxable digital value, and on no hidden crisis of the jurisdictional taxation mechanism arising from immaterial and, therefore, a-territorial phenomena.

KEYWORDS: Italian crypto-asset tax regime (direct and indirect taxation), metaverse, Distributed Ledger Technologies, peer to peer system, digital value.

SINTESI

Questo saggio, tralasciando per quanto possibile l'aspetto tecnico della questione, affronta il regime fiscale italiano delle crypto-asset dopo la Legge di Bilancio 2023 analizzandone le principali criticità; nello specifico, a partire dai contributi letterari più recenti e rilevanti. Inoltre, nella parte finale, si svolgeranno alcune riflessioni sia sulle

future sfide fiscali imposte dal metaverso, inclusa la questione circa l'esistenza di un valore digitale imponibile, sia sulla non crisi nascosta del meccanismo di tassazione giurisdizionale derivante da fattori immateriali e, quindi fenomeni a-territoriali.

PAROLE CHIAVE: Regime fiscale italiano delle crypto-attività (fiscaltà diretta e indiretta), metaverso, Distributed Ledger Technologies, sistema peer to peer, valore digitale.

SOMMARIO

1. La natura reddituale dei proventi scaturenti da cessione a titolo oneroso, permuta o detenzione di crypto-asset nel reddito delle persone fisiche non esercenti attività d'impresa - **2.** Reddito d'impresa e crypto-asset: dal dibattito sulla corretta rappresentazione in bilancio delle crypto-attività a talune gravi lacune della riforma - **3.** Le altre forme impositive - **4.** Notazioni conclusive

1. La natura reddituale dei proventi scaturenti da cessione a titolo oneroso, permuta o detenzione di crypto-asset nel reddito delle persone fisiche non esercenti attività d'impresa

Per un ampio arco temporale, nonostante alcuni tentativi formali e informali, l'interesse fiscale sui *crypto-asset* e, in particolare, sulle criptovalute (come *crypto-asset* principale) non è stato ancorato ad alcuna disciplina legislativa. Siffatto trattamento, secondo il parere di chi scrive, deve essere ragionevolmente ricondotto ad un quadro causale a doppia matrice. Innanzitutto, è evidente che la materia sia avviluppata da un consistente strato tecnico che ha impedito al

legislatore di annullare immediatamente il *gap* normativo. D'altro canto, era indispensabile comprendere, con tutte le difficoltà del caso, dove dovesse annidarsi l'interesse fiscale ma soprattutto la natura giuridica di questa nuova manifestazione di capacità contributiva. Fino a dicembre del 2022, sulla natura di tali redditi si è assistito ad un periodo di grande incertezza che venne colmato, molto limitatamente, dai pareri dell'amministrazione finanziaria. Gli interventi dell'ente impositore non riuscirono, però, a sedare le varie dispute qualificatorie della dottrina che, ad un certo punto, invocarono l'intervento del legislatore al fine di cristallizzare l'opportuno *genus* teorico.

Alla mancanza di una certezza giuridica ed ai dibattiti dottrinali si aggiunge la controversa conformazione dell'ordinamento italiano relativa ai redditi provenienti dall'impiego di capitale. Nonostante parecchi ordinamenti optino per una onnicomprensività reddituale l'ordinamento domestico non ha abbandonato l'atavico dualismo tra redditi da capitale e redditi diversi di natura finanziaria a causa di alcune concezioni teoriche relative alla tassazione del risparmio e dell'investimento.¹ La distinzione presente nell'ordinamento italiano si deve alla differente funzione del capitale nella produzione di reddito finanziario. Infatti, nei redditi da capitale (disciplinati dagli artt. 44 e seguenti del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, di qui in avanti T.u.i.r.) l'impiego di denaro o altri beni producono reddito in modo statico. Al contrario, i proventi classificati come redditi diversi di natura finanziaria si distinguono per il loro carattere aleatorio e dinamico, quindi speculativo. Ad ogni modo, occorre precisare che si tratta di una scissione puramente teorica poiché sia con D.lgs. n. 461 del 1997 sia con la Legge 14 settembre 2011, n. 148, e con la Legge 24 aprile 2014, n. 95, almeno dal punto di vista impositivo, si è verificata una certa omogeneizzazione. In passato si susseguirono a distanza di pochi anni diversi tentativi di riforma, si ricordano la Legge delega 7

¹ Si consulti diffusamente in merito MARINELLO A., *Redditi da capitale e diversi di natura finanziaria*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

aprile 2003, n. 80, e la proposta di riforma della Commissione Guerra istituita nel 2006 in seno al MEF nel corso del XV legislatura. Alle proposte menzionate, che a ben vedere non andarono a buon fine, si aggiunse l'encomiabile contributo dell'Associazione Italiana dei Professori e Studiosi di Diritto tributario nel 2016 nell'ambito di un progetto di ricerca dal titolo "Il sistema tributario: prospettive di riforma".² Purtuttavia, la questione è adesso affrontata dal punto n. 1 dell'art. 5, comma 1, lettera d), della delega fiscale (Atto Camera 1038-B) che chiede al Governo: *"l'armonizzazione della relativa disciplina, prevedendo un'unica categoria reddituale mediante l'elencazione delle fattispecie che costituiscono redditi di natura finanziaria, con riferimento alle ipotesi attualmente configurabili come redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria, e prevedendo norme di chiusura volte a garantire l'onnicomprendività della categoria"*.

Come detto, fino a dicembre del 2022 - soprattutto in relazione alle criptovalute - alla mancanza di un sostrato legislativo solido dovettero sopperire le interpretazioni dell'Agenzia delle Entrate (d'ora in avanti AdE) in risposta agli interpelli proposti dai contribuenti.³ Tali

² Studi dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Tributario a cura di CASTALDI L., CORASANITI G., *"Per un'ipotesi di definizione dei 'redditi finanziari' quale distinta categoria di reddito originatasi dall'unificazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria"* (progetto di ricerca "Il sistema tributario: prospettive di riforma"), Aracne, 2016, p. 38.

³ Cfr. MASTELLONE P., *Redditi derivanti da operazioni in criptovalute: profili di fiscalità sostanziale e adempimenti dichiarativi a carico dei contribuenti*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2021. L'amministrazione finanziaria nella Risoluzione 72/E/2016 asseriva addirittura che al di fuori dell'attività d'impresa le operazioni "a pronti" di criptovalute *"non generano redditi imponibili mancando la finalità speculativa"*. Successivamente, con la Risoluzione n. 956-39/2018 l'AdE manifesta un parere parzialmente discordante sulle questioni affrontate nei precedenti interventi. Da un lato conferma le opinioni della risoluzione del 2016 mentre dall'altro, per i soggetti non in regime di attività d'impresa, rimanda alla categoria dei redditi diversi di natura finanziaria con riguardo alle operazioni in valuta estera (per le quali sono previsti limiti quantitativi e soglie temporali affinché si realizzi la plusvalenza). La Risoluzione n. 788/2021 non scardina l'orientamento precedente bensì lo arricchisce sostenendo che per *«la determinazione della plusvalenza dovrà essere utilizzato il prezzo di acquisto delle valute acquistate in data più recente»*. Il prezzo di vendita di riferimento per stabilire il valore corrente delle criptovalute dovrà essere quello applicato dal sito nel quale il contribuente ha effettuato l'acquisto o, in mancanza, il

risposte, oltre a non assurgere in alcun modo ad una disciplina generale, si limitarono, non con poche difficoltà, a delineare sommariamente il trattamento fiscale dei *crypto-asset* su fattispecie personali e concrete presentate dai contribuenti.

Questo lungo periodo di incertezza giuridica sembrava essere giunto al termine con la presentazione al Senato della Repubblica del Disegno di Legge 30 marzo 2022, n. 2572 (più comunemente conosciuto come D.d.L. "Botto"), della senatrice Elena Botto, intitolato: "*Disposizioni fiscali in materia di valute virtuali e disciplina degli obblighi antiriciclaggio*".⁴ La crisi del Governo Draghi e il conseguente scioglimento delle camere non hanno permesso alla Commissione Finanze e Tesoro, cui era stato affidato il testo, l'esame delle disposizioni proposte. All'indomani del crollo del Governo Draghi si presumeva che il nuovo Governo ripercorresse buona parte del sentiero già tracciato dal disegno di legge "Botto".⁵ Invece, e per l'ascesa di una nuova maggioranza parlamentare e per una rivalutazione dell'approccio alla materia, così non è stato.

La Legge 31 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio per l'anno 2023) ha completamente stravolto il costruito teorico del D.d.L. "Botto" che contemplava le plusvalenze da cessione di criptovalute alla stregua di quelle da cessione o rimborso di valute e, quindi,

prezzo del sito utilizzato maggiormente dal contribuente. Codesto criterio, come sottolinea l'amministrazione finanziaria, si applicherà sia alle operazioni a termine sia in quelle "a pronti".

⁴ Per approfondimenti si consulti MARINELLO A., *Un "cripto-condono" e molti nodi irrisolti nel disegno di legge sulla disciplina fiscale delle valute virtuali*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2022, pp. 765 e ss.

⁵ Il D.d.L. era composto da una coppia di articoli, il primo riportava la definizione di criptovalute e le previsioni in materia antiriciclaggio mentre il secondo articolo regolava il trattamento fiscale per le sole persone fisiche. Dalla lettura del secondo articolo affiora un inquadramento reddituale composito delle plusvalenze scaturenti dalle criptovalute. Infatti, l'art. 2, comma 1, lettera a) del disegno di legge inserisce tra i redditi da capitale l'acquisto gratuito a qualsiasi titolo di criptovalute, mentre la lettera b) dispone tra i redditi diversi di natura finanziaria le plusvalenze da cessione a titolo oneroso di valute virtuali. Nel preambolo ai due articoli il D.d.L. stabilisce che non rileverà in alcun modo ai fini fiscali il c.d. "*crypto-to-crypto trades*" ossia la permuta tra criptovalute che non testimonia, almeno per ora, alcuna nuova manifestazione di "*capital gain*".

condividendo l'orientamento dell'AdE espresso nelle ultime risoluzioni antecedenti alla nuova regolamentazione. Tra le novità della Legge di bilancio per il 2023 si riscontra un netto mutamento di prospettiva che mira ad affrontare non più esclusivamente la materia delle criptovalute ma, in generale, quella dei *crypto-asset*. Il legislatore estrae dall'alveo delle plusvalenze in operazioni aventi ad oggetto le valute estere quelle originate da cessione a titolo oneroso di *crypto-asset* plasmando, di fatto, una nuova *species* di redditi diversi di natura finanziaria. Il comma 126 dell'art. 1 della Legge 197/2022 recita: *“all'articolo 67, comma 1, in materia di redditi diversi, dopo la lettera c-quinquies) è inserita la seguente: «c-sexies) le plusvalenze e gli altri proventi realizzati mediante rimborso o cessione a titolo oneroso, permuta o detenzione di cripto-attività, comunque denominate, non inferiori complessivamente a 2.000 euro nel periodo d'imposta”*.

Prima di proseguire la trattazione, mi si conceda di chiarire che gli obiettivi del presente lavoro non ci consentono di scandagliare rigorosamente le ragguardevoli distonie tra il D.d.L. “Botto” e la nuova disciplina fiscale sulle criptovalute che meriterebbero, con tutta certezza, un attento esame da svolgersi in separata sede.

Ora, si noti che la Legge di bilancio riprende interamente la definizione di *crypto-asset* del Regolamento UE 2023/1114 (Regolamento MiCA o *“Markets in Crypto-Assets”*).⁶ Sul piano euro-unitario il Regolamento MiCA ha segnato una tappa normativa di significativo rilievo, come sostiene il Considerando 1 del regolamento, per: *«garantire che gli atti legislativi dell'Unione in materia di servizi finanziari siano adeguati all'era digitale e contribuiscano a creare un'economia pronta per le sfide del futuro e al servizio delle persone, anche consentendo l'uso di tecnologie innovative»*. Il Regolamento MiCA, nello specifico, dispone:

⁶ Il Considerando 3 del Regolamento MiCA definisce i *crypto-asset* come *«una rappresentazione digitale di valore o di diritti che possono essere trasferiti e memorizzati elettronicamente, utilizzando la tecnologia di registro distribuito o una tecnologia analoga»*.

a) gli obblighi di trasparenza e informativa per l'emissione, l'offerta al pubblico e l'ammissione di crypto-attività alla negoziazione su una piattaforma di negoziazione per crypto-attività ("ammissione alla negoziazione");

b) i requisiti per l'autorizzazione e la vigilanza dei prestatori di servizi per le crypto-attività, degli emittenti di token collegati ad attività e degli emittenti di token di moneta elettronica, nonché per il loro funzionamento, la loro organizzazione e la loro governance;

c) i requisiti per la tutela dei possessori di crypto-attività nell'emissione, nell'offerta al pubblico e nell'ammissione alla negoziazione di crypto-attività;

d) i requisiti per la tutela dei clienti di prestatori di servizi per le crypto-attività;

e) le misure volte a prevenire l'abuso di informazioni privilegiate, la comunicazione illecita di informazioni privilegiate e la manipolazione del mercato in relazione alle crypto-attività, al fine di garantire l'integrità dei mercati delle crypto-attività.

La grande ampiezza della definizione adottata dalla Legge di bilancio 2023 permette di intercettare e tassare i "*capital gain*" generati da tutti gli altri *crypto-asset* diversi dalle criptovalute. Per quanto attiene al capitolo della struttura del prelievo fiscale sulle plusvalenze dalla cessione di *crypto-asset* valgono, come per tutti gli altri redditi diversi di natura finanziaria, i tre regimi canonici: regime dichiarativo, regime del risparmio amministrato e regime del risparmio gestito. Inoltre, in tema di monitoraggio fiscale, il legislatore con lo stesso atto legislativo sopracitato ha modificato l'art. 4, comma 1, del Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167, imponendo ai soggetti residenti in Italia non esercenti attività d'impresa che detengano *crypto-asset* in Italia o all'estero, a prescindere dal loro valore, l'obbligo di indicazione nel quadro RW della dichiarazione. La circolare 30/E/2023 specifica che: «anche le crypto-attività possano rientrare nelle previsioni di esonero dal monitoraggio fiscale di cui al comma 3 dell'articolo 4 del Decreto Legge n. 167 del 1990, il quale stabilisce

che gli obblighi di indicazione nella dichiarazione dei redditi non sussistono per le attività finanziarie e patrimoniali affidate in gestione o in amministrazione agli intermediari residenti e per i contratti comunque conclusi attraverso il loro intervento, qualora i flussi finanziari e i redditi derivanti da tali attività e contratti siano stati assoggettati a ritenuta o imposta sostitutiva dagli intermediari stessi». Ne consegue, perciò, che l'onere dichiarativo discende dal mancato esercizio dell'opzione per uno dei regimi fiscali opzionali di cui agli artt. 6 e 7 del D.lgs. n. 461 del 1997 da parte del contribuente. La mancata compilazione del Quadro RW determina l'irrogazione di una sanzione amministrativa il cui importo varia in base alle disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, del Decreto Legge n. 167 del 1990. Per le criptovalute vale l'orientamento che l'AdE ha fornito con la Risoluzione 788/E/2021 secondo la quale il valore che il contribuente è tenuto a dichiarare annualmente nel quadro RW dovrà corrispondere al prezzo di mercato indicato dal sito ove ha effettuato l'acquisto (che difficilmente non risulterà presente all'interno del portale). Per la determinazione della plusvalenza, che deve essere iscritta nella dichiarazione annuale al Quadro RT, il comma 9-bis dell'art. 68 del T.u.i.r. non sovverte *in toto* i principi che erano stati enucleati dalle risoluzioni dell'AdE, semmai oltre a cristallizzare tali precetti ne arricchisce il contenuto. La plusvalenza sarà data dalla differenza tra il valore normale dei crypto-asset ceduti e il prezzo di acquisto. Un differenziale negativo ossia una minusvalenza per un importo superiore a 2000 Euro può essere portata in deduzione delle plusvalenze realizzate non oltre il quarto periodo d'imposta successivo. Sul fronte della determinazione del valore dei *crypto-asset* in casi particolari come l'acquisizione per successione o donazione la norma assume rispettivamente come prezzo di acquisto il *“valore definito o, in mancanza, quello dichiarato agli effetti dell'imposta di successione”* o il *“costo del donante”*. In ogni caso, il legislatore, quasi volendo sigillare questo frammento normativo sancisce che *“il costo o valore di acquisto è documentato con*

elementi certi e precisi a cura del contribuente; in mancanza il costo è pari a zero". Rispetto alle previsioni di cui al comma 6 dell'art. 68 del T.u.i.r., il comma 9-bis non permette di sommare al prezzo di acquisto dei crypto-asset ogni altro costo inerente (come ad esempio bolli, commissioni, imposte, con esclusione degli oneri finanziari).

Poi, come nel D.d.L. "Botto", la permuta o "*crypto-to-crypto trades*" non rileva ai fini fiscali eccetto quando le criptovalute scambiate non abbiano le stesse caratteristiche.⁷

⁷ Art. 1, comma 126, lettera a), ultimo periodo, Legge 197/2022. La Circolare 30/E/2023 enfatizza che "*costituisce, invece, una fattispecie fiscalmente rilevante come permuta ad esempio l'acquisto di un NFT con una cripto-valuta*".

2. Reddito d'impresa e crypto-asset: dal dibattito sulla corretta rappresentazione in bilancio delle crypto-attività a talune gravi lacune della riforma

L'incipit di questo secondo paragrafo, a mio giudizio, attrae quasi sistematicamente un paio di premesse di non poco conto ed alle quali non è possibile sottrarsi. In prima battuta, è chiaro che anche per gli esercenti attività d'impresa l'interesse fiscale si colloca preminentemente sul maggiore valore generato dalla cessione a titolo oneroso di crypto-attività che, in osservanza delle previsioni di cui all'art. 81 del T.u.i.r., costituirà reddito d'impresa. Oltre a ciò, come per le persone fisiche che non svolgono attività d'impresa, le variazioni di valore positive e negative attribuibili all'andamento delle crypto-attività non concorrono alla formazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi.⁸ Mentre, la circolare 30/E/2023 dell'AdE, richiamando il cap. V della relazione illustrativa della Legge di bilancio per il 2023,⁹ evidenzia che «resta fermo che nel momento in cui le crypto-attività sono permutate con altri beni (incluse altre crypto-attività) o cedute in cambio di moneta avente corso legale, la differenza tra il corrispettivo incassato e il valore fiscalmente riconosciuto di tali crypto-attività concorre alla formazione del reddito di periodo, rappresentando tali eventi dei realizzi sul piano fiscale». Al termine di questa breve premessa iniziale si intende fare presente anche l'insussistenza di obblighi dichiarativi per i soggetti che esercitano attività d'impresa rispetto ai soggetti di cui all'art.

⁸ Così com'è stato modificato dal comma 131 dell'art. 1 della Legge di bilancio per il 2023 attraverso l'inserimento del comma 3-*bis* all'art. 110 del T.u.i.r. La medesima disciplina è prevista dal comma 132 della Legge 197/2022 per quanto attiene ai valori positivi o negativi dei *crypto-asset* ancorché transitati dal conto economico ai fini della corretta determinazione della base imponibile IRAP di cui al D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Per una ampia trattazione dei contenuti della novella si segnala TOMASSINI A., *La recente regolamentazione fiscale delle crypto-attività nella legge di bilancio*, in CARDELLA P.L. - DELLA VALLE E. - PAPARELLA F. (a cura di), *Tributi, economia e diritto nel metaverso*, Pisa, 2023, pp. 219 e ss.

⁹ Link URL: <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.643.19PDL0013120.pdf>.

4 comma 1 del Decreto Legge 28 giugno del 1990, n. 167.¹⁰

Come detto, per le persone fisiche non esercenti attività d'impresa il dibattito della dottrina si è prevalentemente assestato sulla qualificazione reddituale di tali proventi; invece, per i soggetti esercenti attività d'impresa il nodo qualificatorio è stato semplicemente "trasferito" su un altro fronte: l'appropriata rappresentazione in bilancio delle cripto-attività. Quello che, però, emerge dall'analisi del rapporto tra reddito d'impresa e cripto-attività è la duplice utilità che tali risorse possono assumere per i soggetti che esercitano attività imprenditoriali. Naturalmente, questo fattore, come anticipato, non può esimersi dal produrre alcuni effetti di natura puramente contabile. Sul tema dell'adeguata classificazione in bilancio di questi asset immateriali, la circolare 30/E/2023 osserva che «né i principi contabili nazionali (OIC) né quelli internazionali (IAS/IFRS) contengono una definizione di cripto-attività (e, dunque, non disciplinano una specifica modalità di rilevazione delle stesse)». Ciò posto, la rilevazione di qualsivoglia *crypto-asset* in bilancio dovrà scontare l'estensione analogica di fattispecie già circoscritte dai principi contabili internazionali (IAS/IFRS) o nazionali (OIC) che meglio riproducono la singola cripto-attività da imputare a bilancio. A riguardo, l'IFRS-*Interpretation Committee* con l'*Interpretation paper* nel marzo del 2019- a differenza dell'Organismo Italiano di Contabilità- ha fornito alla comunità scientifica ufficiali *milestone* interpretative¹¹ che scartano, *in primis*, l'applicabilità dello IAS 32 concernente le attività finanziarie.¹² Le ipotesi prospettate dalla

¹⁰ Nello specifico: le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed equiparate ai sensi dell'articolo 5 del Testo unico delle imposte sui redditi.

¹¹ Sebbene l'*Interpretation paper* si riferisca alle sole *crypto-currencies* il suo contenuto è stato ritenuto estensibile ai *crypto-asset* in generale. In tal senso PIERRO M., *Contributo all'individuazione della nozione di crypto asset e suoi riflessi nell'ordinamento tributario nazionale*, in *Rass. trib.*, 2022, 3, p. 596.

¹² Così facendo, l'IFRS-*Interpretation Committee* esclude categoricamente una collocazione tra le disponibilità liquide o tra gli strumenti finanziari delle cripto-attività e adduce la penuria di precisi requisiti: l'impossibilità di configurarle come

commissione interpretativa sono quelle attinenti alle immobilizzazioni immateriali¹³ (IAS 38) o alle rimanenze (IAS 2). L'inserimento nell'una o nell'altra categoria non è arbitrario ma dipende dalla destinazione economica che il detentore attribuisce alle cripto-attività. L'imputazione di quest'ultime nella sezione delle immobilizzazioni dello stato patrimoniale presuppone una netta separazione tra la *ratio* detentiva ed il *core business* cui è rivolta l'attività imprenditoriale. In senso inverso, se l'oggetto dell'attività d'impresa avesse una inequivocabile connessione con la detenzione di cripto-attività si dovrà optare per la loro catalogazione all'interno delle rimanenze.¹⁴ Lo stesso ragionamento va riportato per i principi contabili nazionali; rispettivamente, gli equivalenti nazionali dello IAS 38 e dello IAS 2 sono OIC 24 e OIC 13. In via del tutto residuale, nella misura in cui non vi fossero stati gli opportuni equivalenti OIC degli IAS sopramenzionati, nel rispetto dell'OIC 11, si sarebbero potuti applicare i principi contenuti nei corrispettivi IAS.¹⁵ Allo schema

risorse aventi una natura liquida, strumenti rappresentativi di capitale di un'altra entità nonché come diritti a ricevere disponibilità liquide o scambiare attività/passività finanziarie. Sul punto si veda GIORGI S., *Cripto-attività, tra polimorfismo e dubbi qualificatori in materia fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2019, par. 6.

¹³ I paragrafi 8 e 12 dello IAS 38 circoscrivono il concetto di immaterialità affermando nell'ordine che una risorsa immateriale è «*an identifiable non-monetary asset without physical substance*» e «*an asset is identifiable if it is separable or arises from contractual or other legal rights*». L'inconsistenza fisica e, quindi, l'impossibilità di scindere la risorsa unitamente all'origine contrattuale o legale di un diritto appaiono come le fondamenta teoriche che sorreggono il concetto di immaterialità condiviso dallo IASB (*International Accounting Standards Board*). Quest'ultimo, a conferma di quanto è stato appena enfatizzato, non esita a locupletare le argomentazioni inserite nella parte iniziale dello IAS 38 spiegando che un *asset* è scindibile sole se «*is capable of being separated or divided from the entity and sold, transferred, licensed, rented or exchanged, either individually or together with a related contract, identifiable asset or liability*».

¹⁴ Va da sé che tale esegesi interessa tutti gli intermediari di *crypto-asset*, coloro che svolgono abitualmente attività *mining* o *staking* (o, in ogni caso, tutti i soggetti che ricevono *rewards* per l'espletamento di operazioni di validazione di transazioni su *blockchain*) e *wallet providers*. Cfr. PIERRO M., *Le cripto-attività e l'imposizione diretta dopo la legge di bilancio 2023*, in RAGUCCI G., a cura di, *Fisco digitale. Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*, Torino, 2023, pp. 11 e ss.

¹⁵ Per un maggiore approfondimento sul punto si consulti FUNARI A., *Osservazioni [de iure condendo] in tema di tassazione diretta delle criptovalute*, in *Giur. imp.*, 2022, 4, pp. 74 e ss.

risolutivo proposto dall'IFRS-IC, preso atto del dettato normativo di cui all'art. 83 del T.u.i.r.,¹⁶ ne consegue che qualora la destinazione economica delle cripto-attività imponesse la loro iscrizione nelle rimanenze tale imputazione dovrebbe avvenire al minore tra il costo sostenuto¹⁷ e valore netto di realizzo.¹⁸ In ultima analisi, allorché l'attività d'impresa non intrattenga alcun rapporto con la detenzione di questi asset digitali l'imputazione tra le immobilizzazioni immateriali dovrà essere effettuata con il criterio del costo sostenuto.¹⁹ Comunque, in entrambi i casi, il costo di acquisto di cripto-attività dovrà figurare tra i costi nel conto economico valutato secondo le disposizioni dell'art. 110 del T.u.i.r.

Giunti a tal punto, si ritiene opportuno ravvisare che i chiarimenti/indicazioni esposti dall'IFRS-IC hanno suscitato non poche perplessità in dottrina a partire dal 2020. Tali questioni, a ben vedere, erano già di agevole prevedibilità sia per l'incremento del tasso di strutturazione di questi strumenti che divengono sempre più complessi sia per il loro essenziale tratto distintivo: l'immaterialità. Infatti, tra le prime significative contestazioni rivolte all'interpretazione diffusa dall'IFRS-IC v'è la qualificazione delle cripto-attività tra le rimanenze; l'appartenenza di questi asset al metaverso, secondo l'*Association of International Certified Professional*

¹⁶ I fenomeni valutativi o di quantificazione, stando al tenore letterale dell'art. 83 del T.u.i.r., rimangono estranei al principio di derivazione rafforzata rimandando alle regole del T.u.i.r. Invero, la sterilizzazione della rilevanza fiscale delle variazioni positive e negative delle cripto-attività in bilancio (comma 3-*bis* dell'art. 110 del T.u.i.r.) operata dalla Legge 197/2022 attenua i limiti che il legislatore ha corrisposto al principio di derivazione rafforzata dal lato dei criteri valutativi delle poste in bilancio.

¹⁷ Il costo sostenuto dovrà essere inserito a conto economico; si rammenta, a mo' di doverosa integrazione, che nell'esercizio corrente i *crypto-asset* saranno rilevati nello stato patrimoniale tra le rimanenze finali. Di contro, nell'esercizio successivo tra le rimanenze iniziali.

¹⁸ Per i *commodity brokers traders* si ritiene che la rilevazione in bilancio possa essere effettuata al "*fair value*" ossia al valore corrente di tali attività al netto dei costi di vendita.

¹⁹ In argomento PIERRO M., *La qualificazione giuridica e il trattamento fiscale delle criptovalute*, in *Riv. dir. trib.*, 2020, pp. 103 e ss.

Accountants,²⁰ scredita la tesi avallata dall'IFRS-IC. Nel 2022, sul piano della classificazione tra le immobilizzazioni, una volta verificata la destinazione economica assunta da tali asset, si è espresso l'*International Accounting Standard Board*²¹ che ha lamentato l'inadeguatezza della suddetta qualificazione riscontrando l'inequivocabile natura finanziaria di parecchi *crypto-asset*; tra l'altro, secondo quanto esaminato a inizio paragrafo, proprio la natura finanziaria o di disponibilità liquida era stata negata dall'IFRS-IC. Dall'analisi delle critiche affiora certamente un dato piuttosto eloquente; le tesi suggerite dall'IFRS-IC sembrano voler ricondurre, utilizzando il principio della destinazione economica, a schemi concettuali dell'ordinamento calibrati per entità ontologicamente diverse, pur condividendo qualche marginale affinità, dalle cripto-attività.²²

In ragione di ciò, è auspicabile, quanto prima, una presa di posizione da parte del legislatore che possa unitamente dirimere anche la mancanza di disciplina per le operazioni *crypto to crypto*. Il rischio per gli esercenti attività d'impresa, in questo ultimo caso, sarebbe quello di far concorrere alla determinazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi operazioni di permuta dalle quali le parti di una transazione non traggono alcun tipo di vantaggio che possa definirsi "economico" o indice di una nuova utilità.²³

²⁰ AICPA, *Accounting for and auditing of digital assets*, 2020.

²¹ IASB, *Third Agenda Consultation*, 2022.

²² Si segnala sulla questione SALVINI O., *Redditi generati nel Metaverso: ricondurre all'imposizione reale la ricchezza di origine "virtuale"*, in *il fisco*, 2022, 13, pp. 1207 e ss.

²³ Si badi che già la disciplina prevista per le persone fisiche non imprenditori presenta una importante lacuna semantica in quei parametri che dovrebbero consentire il riconoscimento proprio delle c.d. "permuta non alla pari". Motivo per il quale lo sperato intervento del legislatore non dovrebbe limitarsi alla mera estensione della disciplina, bensì anche ad una revisione della stessa volta ad esplicitare il significato dei principi ivi contenuti.

3. Le altre forme impositive

Al primo posto, per importanza, tra le altre forme impositive che insistono sui *crypto-asset* v'è l'imposta sul valore aggiunto. Secondo l'ormai nota circolare 30/E/2023 dell'Amministrazione finanziaria, la stessa Agenzia delle Entrate, nelle sue delucidazioni, dichiara che al momento «le cripto-attività non sono oggetto di specifiche disposizioni in ambito IVA» ragion per cui diviene «inevitabile far riferimento alla best practice internazionale, rappresentata in primis dal Rapporto OCSE sulle cripto-valute del 12 ottobre 2020 e dalle Linee Guida del Comitato Iva della UE, cui si aggiungono la giurisprudenza unionale e il comportamento seguito dagli altri Stati così da delineare dei principi generali condivisi al fine di limitare le disparità di trattamento tra Stati membri e l'erosione di base imponibile IVA». Tuttavia, ciò non significa che l'imposta sul valore aggiunto non si applichi ai *crypto-asset*. La disorganicità che regna sull'imposta indiretta per antonomasia induce ad una verifica dei presupposti del prelievo attraverso un approccio caso per caso che predilige la sostanza sulla forma.²⁴ Ora, come si vedrà, la disciplina IVA delle cripto-attività differisce tanto in base alla tipologia della cripto-attività quanto al fine perseguito dal detentore delle stesse. Infatti, quando i *crypto-asset* ricoprono il ruolo di moneta virtuale criptata è fondamentale comprenderne la sua funzione all'interno di una operazione: rappresentano un mezzo di pagamento o sono oggetto di una conversione in valuta fiat?

Nella prima ipotesi i *crypto-asset* vengono impiegati come corrispettivo o mezzo di pagamento contrattuale accettato

²⁴ È il c.d. “*look through approach*” (impiegato anche dalla DAC 8 ed è più comunemente adoperato nel campo dell'imposizione diretta) raccomandato altresì nel 2022 dall'OCSE in “*Crypto-Asset Reporting Framework (CARF)*”. Tale rapporto, su mandato del G20, si occupa dei *crypto-asset* con l'intento di incrementare la trasparenza del relativo mercato (anticipando, tra l'altro, il Regolamento MiCA del 2023) e contrastare l'erosione di base imponibile attraverso apposite misure come gli obblighi di segnalazione e di scambio di informazioni tra prestatori di servizi legati alle cripto-attività e autorità fiscali.

volontariamente dalle parti di una transazione.²⁵ L'art. 13, comma 4, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (a seguire, "Decreto IVA") prescrive che in questa circostanza il valore in Euro dei *crypto-asset* deve essere determinato *"al cambio del giorno in cui l'operazione è effettuata o, in mancanza di tale indicazione nella fattura, del giorno di emissione della fattura. In mancanza, il computo è effettuato sulla base della quotazione del giorno antecedente più prossimo"*. Nel secondo caso la CGUE²⁶ equipara il cambio di valuta a corso legale (fiat) ad una moneta virtuale alla fattispecie di cui all'art. 135, lettera e) della Direttiva IVA 2006/112/CE che esenta da IVA le prestazioni di servizi aventi ad oggetto *"le operazioni relative a divise, banconote e monete con valore liberatorio"*. Nell'ordinamento italiano, viceversa, l'esenzione relativa alle prestazioni di servizi è stata trasfusa in modo decisamente più restrittivo. L'art. 10, comma 1, n. 3, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, dispone l'esenzione dall'IVA per *"le operazioni relative a valute estere aventi corso legale e a crediti in valute estere, eccettuati i biglietti e le monete da collezione e comprese le operazioni di copertura dei rischi di cambi"*. Sulla scorta dell'estesa prospettiva della Direttiva IVA, l'AdE con la risoluzione del 2016 assimila il cambio tra valute fiat e criptovalute alle prestazioni di servizi esenti di cui all'art. 10, comma 1, n. 3, del D.P.R. n. 633/1972; facendo così sorgere una considerevole antinomia tra la norma estesa, riferita a *"valute estere aventi corso legale"*, e lo *status* giuridico delle criptovalute. La transazione avente ad oggetto lo scambio tra criptovalute e valuta a corso legale sono, a detta della già menzionata sentenza della CGUE (cfr. parr. da 36 a 39), *"operazioni finanziarie, benché non debbano essere necessariamente effettuate tramite banche o istituti finanziari"*²⁷.

²⁵ Cfr. CGUE, sez. V, 22 ottobre 2015, causa C-264/14 *Skatteverket/Hedqvist*, parr. 49, p. 52.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ L'art. 135 della Direttiva IVA 2006/112/CE classifica le operazioni di cui alle lettere da d) a f), come operazioni finanziarie esenti dall'imposta sul valore aggiunto.

Oltre a ciò, si rammenta che il Comitato IVA dell'Unione europea o "Vat committee" ha condiviso codeste conclusioni ai parr.3 e 4 delle "Guidelines resulting from the 120th meeting of 28 March 2022 - 1045". All'esenzione sulle operazioni di cambio tra valuta tradizionale e valuta virtuale criptata sono annessi i proventi legati all'attività di *mining* o *staking* (ossia il compenso per la validazione della transazione e l'inserimento della stessa all'interno del circuito *blockchain*) nonché le commissioni per i servizi di *digital wallet*. In ogni caso, qualora le operazioni non fossero realizzate a titolo oneroso o si dissolvesse il carattere sinallagmatico²⁸ verranno catalogate come "operazioni fuori campo IVA".

Veniamo poi, brevemente, alla disciplina IVA dei "token" ossia *crypto-asset* nati per assolvere anche funzioni diverse da quelle di pagamento. I *token* o "gettoni", una sequenza di dati registrati su un sistema *DLT (Distributed Ledger Technologies)*, naturalmente la a cui più diffusa applicazione è la *blockchain*, incorporano un diritto o un valore.²⁹ Tali gettoni sono tradizionalmente divisi in "Fungible Token" (FT) o "gettoni fungibili" e "Non Fungible Token" (NFT) o "gettoni non fungibili". Sulla differenza tra criptovalute e *token* rappresentativi di moneta virtuale criptata è sufficiente, ai nostri propositi, tenere a mente che le criptovalute sono iscritte su una *blockchain* dedicata mentre i *token* sfruttano una *blockchain* esistente. Per questa ragione, quest'ultimi non possono essere minati o estratti in quanto frazioni di bitcoin già registrati.

La platea di *token* offerti dal mercato si è vertiginosamente

²⁸ La carenza di sinallagmaticità o corrispettività contrattualizzata è sovente nei sistemi DLT come la *blockchain* con riferimento al compenso erogato al nodo validatore delle transazioni dal nodo che richiede l'operazione ma sempre per il tramite del network. Tra i due nodi, dunque, non v'è alcun rapporto contrattuale né la possibilità di controllare, per il validatore, il requisito della territorialità ai fini IVA (art. 7-ter del Decreto IVA). Vedasi, per esempio, la fattispecie oggetto di parere dell'AdE 110/2020 la cui attività di autorizzazione della transazione, non nel merito della risposta dell'Amministrazione finanziaria, rientra comunque nel campo IVA e sia, nel caso di specie, imponibile.

²⁹ SUNYAEV A., KANNENGIEBER N., BECK R. et al., *Token Economy, Bus Inf Syst Eng* 63, 2021, pp. 457-478.

allargata nell'ultimo quinquennio, dai *security token* agli *utility token* fino agli *hybrid token*. Quando vengono adoperati come uno strumento di pagamento oppure siano oggetto di una operazione di scambio con valute a corso legale si applicherà la disciplina riportata nei periodi precedenti. Dell'esenzione IVA di cui all'art. 10, primo comma, n. 4, godono anche i *security token* se fungono da strumenti di investimento al pari delle azioni, obbligazioni e titoli ivi indicati.³⁰ Altra categoria, senza dubbio molto intrigante, è quella degli *utility token*. Quest'ultimi vengono impiegati per reperire finanziamenti in moneta a corso legale o in criptovalute che saranno destinati all'esecuzione di progetti imprenditoriali, esempio tipico è quello degli *ICO* o "*Initial Coin Offering*". Alle elargizioni effettuate dai finanziatori corrispondono o l'accesso agli *outcomes* del progetto (anche sottoforma di *NFT*) oppure criptovalute o *token*. Il fascino di questa *species* di *token* non si ripercuote anche sul successo che ha riscosso nel settore imprenditoriale, si tratta di una categoria di *token* quantomai marginale o residuale e che soffre la nascita degli *hybrid token*. La natura giuridica di questi "gettoni di utilità" sembrerebbe essere quella di un *coupon* o *voucher*. In effetti, queste prime impressioni sono state convalidate dalle risposte agli interpellati prodotte dall'ente impositore. La risposta 14/2018 assimila i gettoni di utilità, in tema di imposta sul valore aggiunto, ai *voucher* ed estende, conseguentemente, la regolamentazione contenuta nella Direttiva UE 2016/1065 (nota come Direttiva *Voucher*) recepita con il Decreto legislativo 29 novembre 2018, n. 141. In merito ai *token* che si discostano dai lineamenti dei *voucher* non sarà possibile applicare la medesima disciplina e, anche in questa occasione, si dovrà ricorrere ad una analisi *case by case*. Si pensi che alcuni gettoni di utilità all'atto della loro emissione sono inopinabilmente configurabili come buoni corrispettivi ma *in itinere* possono mutare il loro *status* per

³⁰ Non sono esclusi dall'esenzione i servizi di custodia e amministrazione dei titoli nonché la gestione individuale di portafogli. Cfr. CGUE, 19 luglio 2012, C-44/11, *Deutsche Bank*.

volere del possessore o per il verificarsi di alcune condizioni.³¹ I gettoni ibridi, di conclamata versatilità, tentano di soddisfare le svariate esigenze dei propri destinatari. La natura degli *hybrid token*, stando alla Circolare 30/E/2023 dell’Agenzia delle Entrate, è cangiante. Essi possono assumere, nello stesso tempo, le tipologie di gettoni sinora discusse nonché la natura di “titoli di legittimazione” di cui all’art. 2002 del Codice civile (la cui cessione non comporta una cessione di beni o prestazione di servizi).³² Ad ogni buon conto, la difficoltà nell’individuazione del corretto trattamento IVA da applicare a questi *token* non è affatto di lieve entità. L’OCSE³³ e il Comitato IVA³⁴ dell’UE raccomandano un approccio basato sulla singola transazione, laddove possibile.

La seconda galassia che occupa l’universo dei *token* è quella dei c.d. “*Non Fungible Token*” o “gettoni non fungibili/copiabili”. Si può agevolmente intuire che l’asset incorporato dal *token* sia qualcosa di unico e non interscambiabile. Difatti, il bene che il gettone rappresenta è un diritto (contenuto in uno *smart contract* legato all’*NFT*) su un asset fisico (c.d. “*asset off chain*”) o digitale (c.d. “*asset on chain*”) iscritto su una catena a blocchi. Sotto la lente fiscale, quando le parti di una transazione sono interessate al solo *NFT* (per finalità speculative) si applica la disciplina riservata ai servizi resi tramite mezzi elettronici di cui all’articolo 7 del Regolamento 282/2011/UE, lettera a) ossia la fornitura di prodotti digitali in generale. Il momento impositivo si realizza all’atto del pagamento come per qualsiasi prestazione di servizi. Qualora le parti fossero interessate anche al sottostante (quest’ultimo può o meno circolare

³¹ Si esamini sulla questione la risposta dell’Agenzia delle Entrate 507/2022 e CARDELLA P.L., *Iva ed utility token: un regime a geometria variabile*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2023.

³² Il Decreto IVA le classifica come “operazioni di movimentazione finanziaria” non soggette ad IVA ai sensi dell’art. 2, terzo comma, lettera a).

³³ Cfr. OECD, *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*, 2020, par. 2.3.1. e nota 10.

³⁴ Cfr. Comitato IVA, *Linee guida su Working Paper*, 983, 2019 e *Linee guida su Working Paper*, p. 993, 2020.

parallelamente all'*NFT* in base allo *smart contract* che a livello giuridico, nella dimensione reale, non produce alcun effetto per alcune categorie di beni che non possono circolare fisicamente attraverso regole diverse da quelle sancite dall'ordinamento)³⁵ la disciplina IVA applicata sarà quella prevista in base alla natura del sottostante (bene o servizio fisico o digitale);³⁶ non si stigmatizza, comunque, l'estensione della disciplina dei *voucher* per la cessione di un *NFT*.³⁷ In definitiva, le transazioni aventi ad oggetto *crypto-asset* possono essere transazioni che rientrano nel campo IVA a vario titolo (operazioni imponibili, non imponibili ed esenti) o che non afferiscono al campo IVA.

La Legge 197/2022 (Legge di bilancio per il 2023) ha modificato l'art. 13, comma 2-ter (e la nota 3-ter), parte prima della Tariffa allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972 estendendo l'imposta di bollo alle comunicazioni periodiche relative alle cripto-attività verso i clienti. La base imponibile è costituita dal valore delle cripto-attività (desunto dal rendiconto annuale) o dal valore al 31/12 o, in via residuale, dal

³⁵ Per esempio, i diritti sugli immobili, beni mobili registrati e le opere dell'ingegno non possono circolare, sul mero piano materiale, osservando protocolli diversi da quelli previsti dall'ordinamento. Vale a dire, nei casi di specie, che la transazione conclusa mediante la cessione di un diritto, bene o servizio tokenizzato è perfettamente valida nella sola dimensione digitale.

³⁶ La concessione allo sfruttamento economico di un diritto immateriale è comunque, a prescindere dalla sua natura intrinseca digitale o materiale, un *asset off chain* regolato, nell'ordinamento italiano, da leggi specifiche. La concessione allo sfruttamento economico di un diritto immateriale è, infatti, inquadrata come prestazione di servizi.

³⁷ A mio giudizio, qualche dubbio si pone sull'illustrazione dell'amministrazione finanziaria nella Circolare 30/E/2023 relativa ai casi in cui un *NFT* possa essere a tutti gli effetti considerato un *voucher* o buono corrispettivo. L'AdE si è esclusivamente limitata a sostenere «*la possibilità di applicare a un NFT, al ricorrere dei relativi presupposti, la disciplina propria dei voucher piuttosto di quella propria dei titoli di legittimazione, fattispecie ad esempio riscontrabili quando l'NFT incorpora dei servizi (non digitali) che l'acquirente ha diritto di fruire oppure quando conferisce all'acquirente il diritto a partecipare a una c.d. community*». Si noti la mancanza di qualsiasi riferimento a *voucher* sotto forma di *NFT* aventi ad oggetto servizi digitali oppure beni fisici. Non è chiaro l'intento, visto anche il contenuto della disciplina IVA dei *voucher*, dell'amministrazione finanziaria. Ad oggi non è stata pubblicata alcuna circolare di chiarimento né si sono registrate risposte ad interPELLI sul suddetto orientamento dell'AdE e la vicenda rimane, per certi versi, in sospenso.

costo di acquisto. La nota 3-ter fissa un tetto massimo dell'imposta per tutti i soggetti detentori di *crypto-asset* diversi dalle persone fisiche a 14.000 euro. Da segnalare è che anche nella misura in cui non ricorra alcun obbligo di comunicazione annuale ai clienti, per l'intermediario finanziario l'imposta dovrà essere comunque assolta. E, comunque, ad ogni apertura o chiusura di rapporti con l'intermediario finanziario in proporzione al periodo rendicontato. Il pagamento può avvenire attraverso contrassegno telematico rilasciato al cliente oppure in modo virtuale ai sensi dell'art. 4, comma 1, del D.M. 24 maggio 2012.³⁸ L'art. 13, comma 2-ter, del D.P.R. 642/1972 dispone che l'imposta dovrà essere applicata da tutti i soggetti che *"a qualsiasi titolo esercitano sul territorio della Repubblica l'attività bancaria, finanziaria o assicurativa"*³⁹.

Al ventaglio dei prelievi del fisco che cingono la sfera dei *crypto-asset* si aggiunge l'imposta sul valore delle *cripto-attività* (IVCA). Sempre la Legge di bilancio per il 2023 ha operato alcune modifiche al comma 18 dell'art. 19 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, denominato "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", e convertito con la Legge 22 dicembre 2011, n. 214. Il rinnovato comma dell'art. 19 stabilisce che: *"A decorrere dal 2023, in luogo dell'imposta di bollo di cui all'articolo 13 della parte prima della tariffa allegata al Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, si applica un'imposta sul valore delle cripto-attività detenute da soggetti residenti nel territorio dello Stato senza tenere conto di quanto previsto dal comma 18-bis del presente articolo"*. Immediatamente, da una prima lettura del dettato normativo potrebbe levarsi qualche interrogativo circa il coordinamento tra l'imposta di bollo, dianzi esaminata, e quest'altra

³⁸ Particolari disposizioni sono previste all'art. 15-bis del D.P.R. 642/1972 per alcuni soggetti in relazione all'assolvimento dell'imposta di bollo in modo virtuale.

³⁹ In questa categoria confluiscono anche i prestatori di servizi di cui all'articolo 3, comma 5, lettere i) e i-bis) del Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231. Tali soggetti sono ritenuti *"altri operatori non finanziari"* ai fini della disciplina anticiclaggio e sono tenuti agli obblighi di monitoraggio fiscale ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del Decreto Legge 28 giugno 1990, n. 167.

forma di prelievo. Invero, l'imposta di cui trattasi si riferisce ai soli soggetti residenti nel territorio dello Stato non gravati dall'imposta di bollo ossia quando i *crypto-asset* siano depositati presso intermediari non residenti o archiviate su chiavi USB, personal computer e smartphone. La base imponibile è data dal valore dei *crypto-asset* al termine di ciascun anno solare che risulti dalla piattaforma di acquisto o, in via residuale, il prezzo indicato in *marketplace* specializzati o quello originario all'atto dell'acquisto. Si rinvengono, peraltro, parecchie similitudini tra la disciplina dell'imposta di bollo e quella sulla detenzione delle cripto-attività: dalla proporzionalità dell'imposta al periodo di detenzione,⁴⁰ la misura massima per i soggetti passivi diversi dalle persone fisiche⁴¹ ma anche i criteri da osservare per l'individuazione della corretta base imponibile. La disciplina attribuisce, altresì, al contribuente residente nel territorio dello Stato un credito d'imposta per le imposte assolute all'estero fino a concorrenza dell'imposta domestica. Poi, nonostante la norma nulla prescriva circa la nozione di residenza fiscale da impiegare ai fini dell'applicazione dell'IVCA, l'opinione più diffusa in dottrina propende per quella utilizzata per le imposte sui redditi. Infine, il silenzio della norma interessa senz'altro la deducibilità dell'imposta dal reddito d'impresa; tuttavia, dovrebbe estendersi il divieto di cui al comma 1 dell'art. 99 del T.u.i.r.⁴²

La sequela delle imposte incombenti a vario titolo sulle cripto-attività termina con l'imposta sulle successioni e donazioni. L'art. 1 del Decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346 (Testo Unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni), configura come presupposto del prelievo i *“trasferimenti di beni e diritti per successione a causa di morte ed ai trasferimenti di beni e*

⁴⁰ Art. 19, comma 19, D.L. 201/2011.

⁴¹ Art. 19, comma 20, D.L. 201/2011.

⁴² Si veda CONTE D., *Ulteriori questioni e nuove problematiche sulla fiscalità delle cripto-attività dopo la Legge di bilancio 2023*, in *Riv. tel. dir. trib.*, Pisa, 4, 2023 e MASTROIACOVO V., *Art. 99 - Oneri fiscali e contributivi*, in TINELLI G., a cura di, *Commentario al testo unico delle imposte sui redditi*, Padova, 2009, pp. 841 e ss.

diritti per donazione o altra liberalità tra vivi". Le cripto-attività, anche quelle detenute presso prestatori di servizi residenti nel territorio dello Stato di cui all'articolo 3, comma 5, lettere i) e i-bis), del D.lgs. n. 231 del 2007 o archiviate su qualsivoglia supporto di archiviazione sono comprese tra i beni e diritti "particolari" dell'attivo ereditario poiché diversi da quelli contemplati dall'art. 9, comma 2 e dall'art. 14 fino all'art. 18 del Testo Unico. Talché la loro base imponibile collima con il valore venale in comune commercio alla data di apertura della successione⁴³ o alla data della donazione⁴⁴ che sia indicato dalla piattaforma di acquisto o qualsiasi altro *marketplace* abilitato alla negoziazione di *crypto-asset*. L'imposta si applica anche se il *de cuius* oppure il donante siano residenti all'estero limitatamente ai beni situati nel territorio dello Stato. Per converso, si considera il principio della residenza assoggettando a tassazione i beni ancorché "esistenti" all'estero.

4. Notazioni conclusive

Nei paragrafi precedenti non sono stati volutamente affrontati, eccetto in qualche caso, i significativi e non occulti *vulnus* che affliggono la recente novella del legislatore; ciò in favore di una analisi organica che possa mettere a sistema queste lacune normative e accendere ulteriori spunti di riflessione.

In primo luogo, si ritiene opportuno esplicitare che la riforma si contraddistingue per la presenza di fragilità eterogenee nelle quali non si registra una particolare e continua interconnessione. Invero, le criticità più rilevanti di questo intervento normativo sembrano essere alcune contraddizioni di fondo che, tra l'altro, reggono la tassazione diretta sui *crypto-asset*. Il legislatore, seguendo una logica del tutto enigmatica, ora scinde la dimensione economica reale con la dimensione economica digitale ed ora le ricompone. Queste scelte si

⁴³ Art. 19, D.L. 201/2011.

⁴⁴ Art. 56, D.L. 201/2011.

riflettono all'istante sul posizionamento dell'imposizione fiscale su quei fatti espressivi di "ricchezza nuova". In altre parole, come si osserva nella maggior parte dei casi, per il legislatore si configura un "nuovo valore tassabile" quando un valore esistente sul mero piano digitale supera i confini della sfera immateriale producendo ricchezza nuova. A livello pratico è quello che accade con la cessione a titolo oneroso di *crypto-asset* in cambio di valuta a corso legale (fiat). Come anticipato, però, la disciplina inverte questa tendenza quando si tratta di tassare i *rewards* per l'attività di *mining* o *staking* che si concretizza solo a livello digitale.⁴⁵ Poi, il legislatore torna rapidamente sui suoi passi attribuendo neutralità fiscale alla permuta tra *crypto-asset* aventi stesse caratteristiche e funzioni. Non si può di certo negare che si è innanzi ad una regolamentazione contraddittoria sia per la portata delle sue statuizioni sia per talune incongruenze rispetto ai fenomeni oggetto della disciplina. In più, la riforma è totalmente sprovvista di parametri indispensabili per valutare quando, in una operazione di permuta, i *crypto-asset* abbiano le stesse funzioni e caratteristiche. Questa incertezza è stata anche denunciata dalla dottrina più accorta⁴⁶ la quale ha paventato il rischio di una «inapplicabilità della previsione normativa». Quel che è certo è che lo scambio tra *crypto-currencies* ed *NFT (Non Fungible Token)*, come afferma la Relazione illustrativa al D.d.L. di Bilancio 2023 (Atto Camera 643) del 29 novembre del 2022, genera nuovo valore.⁴⁷

Il mosaico raffigurante l'agglomerato dei *vulnus* della recente disciplina fiscale si compone almeno di altri tre tasselli: l'esclusione

⁴⁵ In entrambi i casi i proventi riconducibili alle attività di validazione dei singoli blocchi sono, per il legislatore della riforma, redditi diversi. Invece, prima della novella, i compensi per la sola attività di *staking* afferivano ai redditi da capitale secondo l'interpretazione dell'amministrazione finanziaria contenuta nella risposta all'interpello n. 437 del 26 agosto 2022.

⁴⁶ Cfr. CONTE D., *Riflessioni sul regime d'imposizione diretta introdotto dalla legge di bilancio 2023*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2023, pp. 5 e ss. Cfr. AIPSDT, *Consultazione pubblica sulla bozza di circolare relativa al "Trattamento fiscale delle crypto-attività"*, *Osservazioni*, 2023, pp. 5 e ss.

⁴⁷ È una fattispecie di creazione del valore non equivoca poiché la transazione avviene tra le due categorie per eccellenza di *crypto-asset*: *crypto-currency* e *NFT*.

dei costi relativi alla transazione dalla quale proviene la plusvalenza nella determinazione della base imponibile, il problema dell'onere documentale di cui al comma 9-*bis* dell'art. 68 del T.u.i.r. in capo al contribuente e l'annosa controversia sulla qualificazione giuridica dei *crypto-asset*.

Procedendo secondo l'ordine dell'ultimo periodo, il legislatore al comma 9-*bis* dell'art. 68 del T.u.i.r. lascia intendere che non è ammesso lo scomputo dei costi della transazione dalla quale deriva la plusvalenza. Invece, il comma 6 del medesimo articolo ne consente la deduzione dal corrispettivo percepito dalla cessione di titoli, valute e partecipazioni. In forza di ciò, non sono facilmente comprensibili le reali volontà del legislatore; sul punto la dottrina ha osservato che «ragioni di natura sistematica inducono a ritenere che gli oneri inerenti alla produzione di plusvalenze e minusvalenze debbano essere scomputati anche per le crypto-attività⁴⁸». Difatti, se il legislatore avesse voluto precludere siffatta possibilità al contribuente, seguendo un percorso logico, lo avrebbe fatto esplicitamente; come per i compensi scaturenti dalla detenzione di crypto-attività, ad esempio quelli riconosciuti dai *marketplace* per l'attività di *staking*. Per quanto concerne la questione dell'onere documentale di cui al medesimo comma 9-*bis* dell'art. 68 del T.u.i.r. il legislatore sembra non essere a conoscenza oppure trascurare scientemente il fatto che la conclusione di una operazione avente ad oggetto crypto-attività non comporta il rilascio di alcuna documentazione che attesti il costo o valore di acquisto di tali *asset*.⁴⁹ L'impossibilità del contribuente di produrre una valida documentazione che certifichi il costo di acquisto comporterà, in osservanza del succitato articolo, l'azzeramento del costo di acquisto; la base imponibile coinciderà, dunque, con il corrispettivo percepito o con il valore normale della crypto-attività permutata.

⁴⁸ CONTE D., *Riflessioni*, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁹ Inoltre, il legislatore, ignorerebbe anche l'eventualità di uno smarrimento della relativa documentazione senza indicare alcun meccanismo riparativo da utilizzare in via del tutto residuale.

Il terzo e ultimo punto, come accennato, verte sulla natura giuridica dei *crypto-asset* che è stata da sempre protagonista dei grandi dibattiti dottrinali. In estrema sintesi e senza alcuna pretesa di esaustività, considerando le finalità del presente lavoro, reputo anzitutto che le conclusioni della dottrina prevalente condivisibili o non condivisibili prendano le mosse dalla considerazione delle cripto-attività quali entità immateriali. Esse vengono impiegate tradizionalmente, com'è noto, come mezzo di scambio, per finalità speculative o per costituire diritti (reali o relativi) su beni virtuali o reali. In tutti gli ordinamenti continentali e non solo si registra una qualificazione giuridica largamente disomogenea, tra gli inquadramenti più diffusi vi sono: beni giuridici, *commodities property*, strumenti finanziari e *no financial assets*. La dottrina domestica ha convenuto, in linea di massima, per l'inserimento delle cripto-attività tra i beni giuridici.⁵⁰ Certo, il dibattito che ha condotto ad un simile risultato si è dovuto confrontare con un ormai antiquato impianto civilistico che, forse, si è rivelato - nonostante la sua età - più elastico di quanto ci si potesse attendere. La predetta dinamicità viene dissipata allorquando la lettura del Codice sia suggestionata da vetusti retaggi interpretativi impiegati dagli operatori del diritto. L'incorporalità dei *crypto-asset*, come anche degli *intangibile-asset*, ha rappresentato un ostico banco di prova per l'ordinamento civilistico da sempre ancorato alla logica e alla prospettiva dei codici ottocenteschi. Quest'ultima, soprattutto per via della collocazione della disposizione all'interno del Codice, si fondava sull'idea che sono beni giuridici soltanto le cose materiali che possono formare oggetto di diritti. Tale interpretazione, che addirittura per "diritti" riteneva si dovessero intendere i soli diritti reali, veniva smentita dallo stesso Codice civile che garantisce protezione giuridica a beni notoriamente privi di consistenza materiale come il diritto di credito e l'azienda. La dottrina, in assenza di una specifica previsione normativa, dovette

⁵⁰ Per un più approfondito *excursus* in merito si esamini, in particolare, PIERRO M., *Contributo all'individuazione*, pp. 592-596.

arrendersi anche nel far rientrare nel termine “diritti” i soli diritti reali. Ancora, la stigmatizzazione dei diritti relativi avrebbe prodotto pesanti ripercussioni quali l’esclusione dalla categoria di beni giuridici di tutte le entità materiali oggetto, ad esempio, di diritti di credito; qualcosa di irrealistico. In via del tutto collaterale si discusse parimenti sull’equiparazione dei diritti (considerati come *asset* immateriali) ai beni giuridici nel caso in cui i diritti stessi fossero oggetto di ulteriori diritti. Seppure il dibattito sulla questione non si sia concluso del tutto⁵¹ l’art. 813 del Codice civile assimila i diritti, equiparando le discipline, ai beni giuridici sciogliendo teoricamente ogni dubbio a riguardo.

In conclusione, a far da involucro a questo *weaknesses cluster* riscontrato nell’attuale disciplina fiscale in materia di cripto-attività, v’è l’indagine sull’esistenza del c.d. “*digital value*” o nuovo valore digitale (nonché sul suo ipotetico rilievo fiscale) e di come esso possa raccordarsi con l’universo dei *crypto-asset*. Siffatto nuovo valore digitale, dal lato delle attività d’impresa (è bene chiarirlo), è di esclusiva pertinenza delle sole attività economiche volte alla produzione di beni o servizi immateriali. Sicché, tale connotato, si erge spontaneamente a fattore discrezionale rispetto a tutte quelle attività economiche che si servono, al contrario, di piattaforme e strumenti digitali per la commercializzazione di beni e servizi materiali. Ebbene, il luogo in cui il valore viene creato, elaborato e trasferito è la vera linea di demarcazione tra le due fattispecie sopracitate.⁵² Andando per gradi, l’accertamento sulla sussistenza di questo nuovo valore digitale richiede, naturalmente, il richiamo sugli sviluppi inerenti al rapporto tra processo di creazione del valore e tassazione. L’OCSE, prima dell’*Interim Report*⁵³ del 2018, impiegava il

⁵¹ Si veda MAROI F., (voce) “Cosa”, in *Nuovo dig. It.*, Torino, IV, 1938, pp. 356 e ss., e ARE M., (voce) “Beni Immateriali”, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, p. 245, nota 5.

⁵² Su questa distinzione GIOVANNINI A., *Territorio invisibile e capacità contributiva nella digital economy*, in *Riv. dir. trib.*, n. 5/2022, I, pp. 497 e ss.

⁵³ OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, 2018, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

concetto di “creazione del valore” nel progetto *BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)* del 2013 (compresi i suoi relativi *updates*) come meccanismo per ostacolare la dislocazione dei profitti conseguiti da gruppi di imprese verso giurisdizioni con un regime fiscale di vantaggio.⁵⁴ Successivamente, il citato *Interim Report* (dedicato ai nuovi orizzonti della fiscalità alla luce delle nuove sfide imposte dalla digitalizzazione delle attività economiche) ha iniziato a trattare la *value creation* anche per le attività digitalizzate aprendo difatti le porte alla congettura di un valore digitale.⁵⁵ In realtà, non si può nascondere che il progetto BEPS persegue anche l’obiettivo, seppure in modo tacito ed embrionale, di identificare – qualora ciò sia possibile – una nuova manifestazione di ricchezza tassabile da imputare alle attività digitali. Né è prova l’*action 1* del *Final Report* riservato unicamente alle conseguenze economiche di questi evoluti modelli di *business*. Nella dottrina domestica non si rinvencono posizioni di ferma condanna della tesi negazionista ma si segnala che sia nell’*Interim Report* sia negli atti successivi non sia stato enucleato alcun significato di *value creation*.⁵⁶ In ogni caso, la *value creation* come mezzo allocativo della tassazione ha perso vigore nelle recenti politiche OCSE e, in particolare, nello *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* del 2021. Quest’ultimo sostituisce il c.d. “*production-based paradigm*” del *Pillar One* con il “*destination-based paradigm*” mediante il quale il c.d. “*residual profit*” delle attività digitalizzate⁵⁷

⁵⁴ I profitti, osservando gli obiettivi del progetto, dovevano essere assoggettati al regime fiscale della giurisdizione nella quale il profitto era stato creato. Il rapporto tra luogo di creazione del valore e regime fiscale si rafforzò con le *actions 8* e *10* del progetto e, nel 2017, con l’aggiornamento delle *transfer pricing guiding lines* (criticate perché avulse da distinte indicazioni sul significato di “creazione del valore”) divenne il principio mediante il quale distribuire e localizzare i profitti tassabili all’interno di un gruppo imprenditoriale.

⁵⁵ Si esamini il secondo capitolo dell’*Interim Report* intitolato “*Digitalisation, Business Models and Value Creation*”.

⁵⁶ CORASANITI G., *La creazione di valore secondo i principi internazionali*, in *Dir. proc. trib.*, 1/2021, pp. 38-39.

⁵⁷ Per attività digitalizzate s’intendono quelle riportate dall’*Amount A* del *Pillar One* ossia le *ADS (Automated Digital Services)* e *CFB (Consumer - Facing Business)*.

dovrebbe essere tassato in base alla sua destinazione o giurisdizione di emersione. Secondo un'autorevole e attenta dottrina⁵⁸ le cause degli avvenimenti esposti nel periodo precedente dovrebbero essere attribuite alla c.d. "trappola della giuridicità". Notoriamente, i sistemi impositivi internazionali si fondano su una architettura giurisdizionale o territoriale che richiede un qualche espediente che giustifichi il legame tra profitti e territorio; una localizzazione giurisdizionale, per l'appunto. Orbene, si può giustamente percepire come la *value creation*, oltre a ricalcare a tutta evidenza la ratio equitativa⁵⁹ del suddetto precetto, «ammanta di giuridicità la questione allocativa del valore⁶⁰». Le ragioni che hanno indotto l'OCSE a virare *ex abrupto* su un altro paradigma impositivo sarebbero, pertanto, sceve da motivazioni basate, ad esempio, sull'eticità del sistema giurisdizionale. Semmai, si dovrebbe ammettere che il vero problema ha radici giuridiche. In generale, gli ordinamenti fiscali seguono schemi difficilmente conciliabili con queste nuove forme di *business* che, come se non bastasse, sono ontologicamente inette ad essere cristallizzate in definiti confini giuridici. Orbene, la celere diffusione delle crypto-attività e le definizioni ad esse attribuite⁶¹ hanno,

⁵⁸ Cfr. PERRONE A., *Sull'esistenza di un nuovo "valore digitale" e sua rilevanza fiscale: il caso dei crypto-asset*, in *Rass. trib.*, 2/2023, pp. 276-279.

⁵⁹ In tema si consiglia BURGERS I.J.J., *Value Creation and Inter-Nation Equity*, in HASLEHNER W.-M. LAMENSCH (EDS.), *Taxation and Value Creation*, pp. 171-183, in *EATLP International Tax Series*, 19/2021, IBFD, pp. 171-183 e MUSGRAVE R.A. - MUSGRAVE P.B., *Inter nation Equity*, in BIRD R. and HEAD J. (EDS.), *Modern Fiscal Issues: Essays in Honor of Carl S. Shoup*, University of Toronto Press, 1972, pp. 68 e ss.

⁶⁰ PERRONE A., *Sull'esistenza*, *op. cit.*, p. 278.

⁶¹ In modo più o meno uniforme già il MiCAR (2023), la V Direttiva antiriciclaggio del 30 maggio 2018/843/UE (per le sole criptovalute), il GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) - per le sole criptovalute - con il *FATF Report, Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks* nel 2014, la European Central Bank nel suo *Rapporto Virtual Currency schemes - a further analysis* (per le sole criptovalute) del 2015, la Banca d'Italia nel 2022 con la "*Comunicazione della Banca d'Italia in materia di tecnologie decentralizzate nella finanza e crypto-attività*" e l'OCSE nella *Section IV del Public Consultation Document Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard* del 2022 convergono per l'inquadramento delle crypto-attività come una "*rappresentazione di valore digitale (...)*".

giocoforza, nuovamente riaccesso i riflettori sulla plausibile esistenza di un *digital value* di cui, comunque, dev'essere individuato un apposito *iter* generativo. Su questo ultimo versante, preso atto che la questione sia puramente riservata alla teoria economica e degli obiettivi del contributo, il presente scritto si limiterà a fornire qualche indicazione in merito.⁶²

Sicuramente, vi sono alcuni interrogativi dai quali questa riflessione

⁶² *Ivi*, 279-291. L'Autore, inquadrando tecnicamente e giuridicamente l'essenza dei *crypto-asset*, tenta di affermare che un valore digitale effettivamente esiste. Per dimostrarlo muove le sue argomentazioni dal concetto di creazione del valore tra passato e presente; probabilmente la colonna più importante dell'intera teoria economica. Tra le fasi più significative di questo, possiamo dirlo, eterno sviluppo del senso e delle modalità creative del valore -discusse ampiamente dall'opera sopramenzionata- v'è certamente il passaggio alla nuova declinazione dei fattori che compongono il valore di un bene. La storica combinazione tra il valore soggettivo o intrinseco di un bene o servizio (dato dal suo costo di produzione) e il valore oggettivo o estrinseco (dato dall'interesse del mercato) è stata sostituita dalla più moderna *mixture* tra il concetto di *use value* ed *exchange value*. Il primo attiene, come ci suggerisce il termine stesso, all'utilità che il cessionario acquisirebbe da quel prodotto inglobando anche il costo dei fattori produttivi mentre il secondo incorpora l'interesse esterno che può essere misurato nella disponibilità di spesa del cessionario; quest'ultima direttamente proporzionale alla scarsità del bene o servizio immesso sul mercato e, di conseguenza, all'esclusività dello stesso. L'evoluzione successiva è stata avanzata dalla "*firm theory*" la quale, basandosi sulla *resource-based theory*, non scardina lo stato dell'arte fin qui esposto, bensì rivisita lo *use value* in funzione dei nuovi modelli di *business* digitale. Segnatamente, si è osservato che nel valore soggettivo (componente endogena del valore) degli *output* prodotti da questa moderna *species* imprenditoriale v'è un *quid pluris* rispetto al costo dei fattori produttivi e del valore d'uso. La "*firm theory*" individua tale elemento nell'attività umana o "*human agency*" che consta di tre componenti: la conoscenza, la capacità e l'abilità. Con l'espressione *human agency* si deve intendere, in questi termini, la capacità di elaborare, governare e sfruttare conoscenze complesse. Ovviamente, questa definizione deve essere calata all'interno del contesto digitale; si pensi alle innumerevoli conoscenze informatiche che fanno da *background* alla progettazione e all'utilizzazione economica degli strumenti digitali. La conoscenza (intesa altresì come capacità imprenditoriale o manageriale), da sola, non è sufficiente ad innescare un sistema capace di generare valore e si colloca, perciò, su un piano meramente teorico. Ad essa si dovrà aggiungere un secondo livello, questa volta, operativo nel quale risiedono gli altri *driver* elencati nella definizione di *human agency*: l'abilità di acquisire il maggior numero di informazioni (purtuttavia in una ottica qualitativa di selezione mirata del dato o della famiglia di dati funzionali agli obiettivi di *business*) nonché la capacità di elaborazione delle stesse. Tra le altre cose, tali *skills*, per la dottrina, aderiscono perfettamente con i tre presupposti dell'ISD o imposta sui servizi digitali introdotta con la Legge 30 dicembre 2018, n. 145 la quale tassa il potere - del tutto digitale - di acquisizione, gestione ed elaborazione del dato come forma di ricchezza (a riguardo CARINCI A., *La fiscalità dell'economia digitale: dalla web tax alla (auspicabile) presa d'atto di nuovi valori da tassare*, in *il fisco*, 2019, fasc. 47-48, pp.

finale deve iniziare a prendere forma; su molti dei quali, va detto, non sarà semplice, per diverse ragioni, prospettare idonee soluzioni. Per prima cosa, come asse centrale di questa disamina, bisogna chiedersi se questo valore digitale (attestata la sua ontologia) possa essere considerato una nuova forma di ricchezza. In altri termini, se la detenzione o lo scambio di beni digitali possano ingenerare utilità intesa come idoneità alla soddisfazione di bisogni o interessi conferendo al titolare posizioni di vantaggio sociale. In merito, non si discute sul fatto che i beni digitali dimostrino, nella sostanza, la stessa fisionomia funzionale dei beni materiali espressa nell'ultimo periodo; piuttosto, quello che manca, è la loro ascrizione formale (*rectius* giuridica) tra gli indici di capacità contributiva. In questa circostanza, nuovamente, si ritorna alla questione della c.d. "trappola della giuridicità". È noto che l'ordinamento tributario contempla come indici tipici di disponibilità alla contribuzione: il reddito, i consumi, il patrimonio (ed i suoi incrementi) e gli affari; tra l'altro, come riscontrato in precedenza, adottando una dimensione squisitamente territoriale e materialistica. Supporre la sussistenza di una nuova espressione di capacità contributiva del tutto diversa da quelle sopracitate significherebbe tassare le cripto-attività prima che, eventualmente, esse si trasformino in una delle espressioni di ricchezza tradizionale; e, quindi, valichino i confini del digitale per approdare alla dimensione reale.⁶³ La Legge 197/2022 si è limitata,

4508 e ss). Il ragionamento di cui dianzi si è dato atto è connotato da una palese criticità ossia l'eccessiva focalizzazione sul valore d'uso o valore soggettivo senza alcun cenno al c.d. "*demand-side*". A tutto concedere, i fautori della "*firm-theory*" non degradano la significatività dell'interesse esterno nella creazione del valore ma, anzi, ne incensano la sua funzione di "sintetizzazione". Infatti, lo *use value* costituisce un valore se vogliamo "astratto" preso atto che sarà poi l'interesse del mercato ad attualizzare il valore di un bene o servizio immesso sul mercato.

⁶³ Cfr. COSTANZO L, *Profili fiscali delle cripto-attività nell'Unione europea: una problematica (anche) definitoria*, in P.L. Cardella, E. Della Valle, F. Paparella (a cura di), *Tributi, economia e diritto nel Metaverso*, Pisa, 2023. Nel contributo proposto l'Autore disconosce la rilevanza fiscale delle c.d. "operazioni virtuali pure" ritenendo che esse non siano sintomatiche di effettiva capacità contributiva e, in ogni caso, si tratterebbe di transazioni per le quali il discernimento della giurisdizione fiscale rimarrebbe l'ostacolo più importante.

come si è visto non con poche ombre, a sugellare l'interesse del fisco sulle cripto-attività senza occuparsi, però, in modo diretto della rilevanza fiscale di questo nuovo *digital value*. Pertanto, la posizione del legislatore tributario su questo tema è ritraibile solamente dall'assetto impositivo statuito dalla legge di bilancio. E, da questo punto di vista, la disciplina in vigore a partire dal 2023, mostrandosi molto altalenante, non consente di decifrare pienamente l'approccio del legislatore sull'argomento che ne occupa. Ciononostante, parrebbero deporre per la tesi del valore digitale le imposte sulla detenzione delle cripto-attività e le operazioni di *crypto to crypto trade* aventi diverse caratteristiche e funzioni (*supra*, § 1). A far da contraltare a siffatti segnali che propendono in senso affermativo del tema che ne occupa v'è l'irrilevanza fiscale della permuta tra *crypto-asset* aventi medesime proprietà. Quest'ultima disposizione appare intrisa di una certa illogicità allorquando le cripto-attività oggetto della transazione, pur avendo identiche caratteristiche e funzioni, non siano inidonee a generare nuovo valore per una delle due parti. In buona sostanza, tralasciando per un attimo l'opaco *framework* fin qui discusso, il concreto riconoscimento giuridico del *digital value* rappresenta, oggi, una delle prospettive o sfide della fiscalità futura. Quel che è certo è che, per definizione, l'approccio a questa materia non può avere una dimensione domestica motivo per il quale, segnatamente per quella ricchezza digitale che non trasmodi in ricchezza reale, è «*metodologicamente non corretta la scelta di disciplinare una tassazione "italiana" delle cripto-attività*⁶⁴». Un futuro accreditamento ufficiale del valore digitale in sé quale manifestazione di idoneità contributiva o *ability to pay*,⁶⁵ sia chiaro, comporterà la risoluzione preventiva di alcune implicazioni di fondo. Da un lato, aspetto di prim'ordine, il meccanismo mediante il quale si legittimi uno Stato a tassare giustificandone il concorso alle spese pubbliche;

⁶⁴ PERRONE A., *Sull'esistenza*, *op. cit.*, p. 307.

⁶⁵ Così, riferendo la terminologia anglosassone, PERRONE A., *Delle cryptocurrency e della generazione di un valore tassabile*, in P.L. Cardella, E. Della Valle, F. Paparella (a cura di), *Tributi, economia e diritto nel Metaverso*, Pisa, 2023, p. 266.

atteso che sarà molto difficile applicare il principio del luogo nel quale siffatto valore si generi (*rectius* dove siano allocati *asset*, rischi e funzioni secondo la logica del *production-based paradigm*).⁶⁶ È per questo che, a mio avviso, questo consueto criterio dovrà essere ricalibrato in funzione della ricchezza del metaverso. Lungo questa traiettoria si è mosso qualche esponente della dottrina sulla scia della teoria di matrice anglosassone del “*benefit principle*”. In particolare, la dottrina che ha avanzato tale proposta intende costruire un meccanismo di assoggettabilità fiscale del valore digitale basato sulla proprietà dell’infrastruttura all’interno della quale questo valore nasce;⁶⁷ sempre ammesso che sia possibile tracciare il momento generativo. Ad ogni buon conto, anche in questo caso, non ci troviamo di fronte una soluzione immune da fragilità sistemiche; Si pensi, a titolo di esempio, che oltre a porsi l’esigenza di progettare adeguati *software* capaci di localizzare le transazioni che si perfezionino all’interno dei confini infrastrutturali nazionali⁶⁸ rimarrebbe sempre il problema dello spettro transnazionale della maggior parte delle operazioni aventi ad oggetto cripto-attività. Coticché, ai fini impositivi, sarebbe indispensabile che questi, al momento fantomatici, sistemi di localizzazione digitale della transazione riuscissero ad accertare in quale *network* il valore sia stato effettivamente creato e, soprattutto, da chi. Dall’altro lato,

⁶⁶ Una delle soluzioni forse più innovative, ma che almeno per ora rimane in uno stato germinale, sarebbe la considerazione degli «*effetti economici e sociali che le attività determinano o possono determinare per la collettività*». Cfr. GIOVANNINI A., *op. cit.*, p. 526.

⁶⁷ In tal modo PERRONE A., *Sull’esistenza*, 308. L’Autore, assevera più precisamente che: «*il diritto di uno Stato a tassare la ricchezza “digitale” che esso mercé le sue infrastrutture ha contribuito a creare, potrebbe essere una, seppur parziale, soluzione per risolvere, nell’ottica del richiamato benefit principle, la questione allocativa in chiave giurisdizionale*».

⁶⁸ Sulla questione è ovvio che la potenza di calcolo dei *software* (i c.d. “*network mapping tools*”) e, prim’ancora, degli *hardware* odierni permette senza particolari impedimenti il raggiungimento di qualsivoglia scopo. Tuttavia, questo non è un orizzonte che i giuristi possono autonomamente esplorare senza il supporto di esperti del digitale; le proposte dottrinali, malgrado oggi giorno i *digital tools* consentano il perseguimento di smisurati interessi, dovranno essere sempre subordinate a valutazioni di fattibilità eseguite da tecnici del settore.

infine, sarà requisito essenziale la definizione dell'oggetto e delle modalità del prelievo. Tra i *topics* che occupano il periodo precedente quello della base imponibile suscita particolare interesse. Quasi paradossalmente, se fin qui è stata asserita l'esistenza e la rilevanza fiscale di una nuova espressione di ricchezza (quella del metaverso) il valore di quest'ultima (sul quale verrà calcolata l'imposta) sarà tradotto in moneta e, dunque, in ricchezza tradizionale.⁶⁹ In tal modo, riferendoci alle criptovalute quale unità di conto in cui sono espressi la stragrande maggioranza degli *asset* virtuali, il valore digitale non assurgerebbe -sotto questo profilo- nella sua interezza a ricchezza istituzionalmente riconosciuta quanto qualunque altra moneta fiat. Ciò che *hic et nunc* è stato constatato, in fin dei conti, non ha affatto una sfumatura ossimorica; anzi, è dato dal fatto che le *crypto-currencies*, sorte proprio per fungere da antitesi al sistema di pagamento tradizionale, non avrebbero nemmeno i requisiti essenziali per svolgere le funzioni di moneta a corso legale ossia: riserva di valore, unità di conto e mezzo di scambio.⁷⁰ La loro estrema volatilità⁷¹ congiuntamente, se vogliamo, alla logica che soggiace alla

⁶⁹ Sul punto PERRONE A., *Delle crypto-currencies*, pp. 268-269: «Certo, l'imposizione (quale che essa sia) richiede che il valore digitale sia "espresso" in moneta, non essendo, allo stato, ipotizzabile una base imponibile espressa in termini virtuali (ad esempio in *crypto-currencies*), ma questa è evidentemente una questione diversa da quella attinente al "ritorno" alle valute tradizionali, poiché in questo caso non si tratta di convertire una *crypto* in valuta fiat o di scambiarla con un bene dell'economia reale, ma solo di esprimere in moneta tradizionale il valore digitale che forma oggetto di scambio virtuale e, come si è visto, esistono dei tassi di cambio delle *crypto*, che potrebbero essere utilizzati come parametro».

⁷⁰ Le criptovalute possono essere impiegate per regolare una transazione soltanto se la controparte accetta l'adempimento della prestazione come statuito dell'art. 1197 del Codice civile e rubricato *Prestazione in luogo dell'adempimento*. La prestazione in criptovalute sarà considerata, pertanto, "*datio in solutum*". Altrimenti, le parti hanno facoltà di stabilire espressamente di comune accordo, mediante apposita clausola contrattuale, che la prestazione di una delle due parti sia adempiuta attraverso la corresponsione di monete non aventi corso legale; così come previsto dall'art. 1279 del Codice civile. Per una ampia analisi si veda CHIERICI M., *La "blockchain": una lettura giuridica per uno sguardo verso il futuro*, in *Cyberspazio e diritto*, 3/2018, Mucchi Editore, pp. 385-419.

⁷¹ Chiaramente, ciò qualora ignorassimo l'esistenza degli *stablecoins* appartenenti alla categoria degli *e-money tokens* nonché degli *asset linked* ossia *tokens* il cui valore replica esattamente quello di una moneta a corso legale.

loro ragion d'essere inibisce ipoteticamente, *ab origine*, l'assolvimento della funzione di moneta a corso legale.

Complessivamente, le questioni e le rispettive perplessità esposte dipendono ora dal fatto che la novella del 2023 pecca (non di rado) di esaustività/linearità⁷² ed ora dal nostro ordinamento, oltremodo risalente per regolare fenomeni a-territoriali e materialmente inconsistenti.⁷³ Allora, per concludere, merita assoluta condivisione l'auspicio, già diffuso in letteratura, di una definitiva presa in carico di siffatti problemi da parte dei regolatori internazionali di guisa che si possa ottenere un piano di intervento comune.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

AICPA, *Accounting for and auditing of digital assets*, 2020.

AIPSDT (Associazione Italiana dei Professori e degli Studiosi di Diritto Tributario), a cura di CASALDI L., CORASANITI G., *“Per un'ipotesi di definizione dei “redditi finanziari” quale distinta categoria di reddito originatasi dall'unificazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria”* (progetto di ricerca *“Il sistema tributario: prospettive di riforma”*), Aracne, 2016, p. 38.

AIPSDT (Associazione Italiana dei Professori e degli Studiosi di Diritto Tributario), *Consultazione pubblica sulla bozza di circolare relativa al “Trattamento fiscale delle cripto-attività”, Osservazioni*, 2023, pp. 5 e ss.

ARE M. (voce), *“Beni Immateriali”*, in *Enc. dir*, V, Milano, 1959, p. 245, nota 5.

BURGERS I.J.J., *Value Creation and Inter-Nation Equity*, in HASLEHNER W.M. LAMENSCH (EDS.), *Taxation and Value Creation*,

⁷² ...che lascia presagire lo spirito politico che, verosimilmente, ha mosso il legislatore della riforma.

⁷³ Occorrerebbe, pure, chiedersi fino a quando la struttura del nostro ordinamento reggerà il confronto con le sempre maggiori attività che, frequentemente, germogliano nella dimensione digitale.

(pp. 171-183) in *EATLP International Tax Series*, 19/2021, IBFD, pp. 171-183.

CARDELLA P.L., *Iva ed utility token: un regime a geometria variabile*, in *Riv. tel. dir. trib.*, Pisa, 2023.

CARINCI A., *La fiscalità dell'economia digitale: dalla web tax alla (auspicabile) presa d'atto di nuovi valori da tassare*, in *il fisco*, 2019, fasc. 47-48, pp. 4508 e ss.

CHIERICI M., *La "blockchain": una lettura giuridica per uno sguardo verso il futuro*, in *Cyberspazio e diritto*, 3/2018, Mucchi Editore, pp. 385-419.

CONTE D., *Riflessioni sul regime d'imposizione diretta introdotto dalla legge di bilancio 2023*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2023, pp. 5 e ss.

CONTE D., *Ulteriori questioni e nuove problematiche sulla fiscalità delle crypto-attività dopo la Legge di bilancio 2023*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 4, 2023.

CORASANITI G., *La creazione di valore secondo i principi internazionali*, in *Dir. proc. trib.*, 1/2021, pp. 38-39.

COSTANZO L., *Profili fiscali delle crypto-attività nell'Unione europea: una problematica (anche) definitoria*, in P.L. Cardella, E. Della Valle, F. Paparella (a cura di), *Tributi, economia e diritto nel Metaverso*, Pisa, 2023.

FUNARI A., *Osservazioni [de iure condendo] in tema di tassazione diretta delle criptovalute*, in *Giur. imp.*, 2022, 4, pp. 74 e ss.

GIOVANNINI A., *Territorio invisibile e capacità contributiva nella digital economy*, in *Riv. dir. trib.*, n. 5/2022, I, pp. 497 e ss.

IASB, *Third Agenda Consultation*, 2022.

MARINELLO A., *Redditi da capitale e diversi di natura finanziaria*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

MARINELLO A., *Un "cripto-condono" e molti nodi irrisolti nel disegno di legge sulla disciplina fiscale delle valute virtuali*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2022, pp. 765 e ss.

MAROI F., (voce) "Cosa", in *Nuovo dig. It.*, Torino, IV, 1938, pp. 356 e ss.

MASTELLONE P., *Redditi derivanti da operazioni in criptovalute: profili di fiscalità sostanziale e adempimenti dichiarativi a carico dei contribuenti*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2021.

MASTROIACOVO V., *Art. 99 - Oneri fiscali e contributivi*, in TINELLI G., a cura di, *Commentario al testo unico delle imposte sui redditi*, Padova, 2009, pp. 841 e ss.

MUSGRAVE R.A. - MUSGRAVE P.B., *Inter nation Equity*, in BIRD R. and HEAD J. (EDS.), *Modern Fiscal Issues: Essays in Honor of Carl S. Shoup*, University of Toronto Press, 1972, pp. 68 e ss.

OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, 2018, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris.

OECD, *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*, 2020, par. 2.3.1. e nota 10.

PERRONE A., *Delle crypto-currency e della generazione di un valore tassabile*, in P.L. Cardella, E. Della Valle, F. Paparella (a cura di), *Tributi, economia e diritto nel Metaverso*, Pisa, 2023, p. 266.

PERRONE A., *Sull'esistenza di un nuovo "valore digitale" e sua rilevanza fiscale: il caso dei crypto-asset*, in *Rass. trib.*, 2/2023, 276-279.

PIERRO M., *Contributo all'individuazione della nozione di crypto asset e suoi riflessi nell'ordinamento tributario nazionale*, in *Rass. trib.*, 2022, 3, p. 596.

PIERRO M., *La qualificazione giuridica e il trattamento fiscale delle criptovalute*, in *Riv. dir. trib.*, 2020, pp. 113-11.

PIERRO M., *Le cripto-attività e l'imposizione diretta dopo la legge di bilancio 2023*, in RAGUCCI G., a cura di, *Fisco digitale. Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*, Torino, 2023, pp. 11 e ss.

SALVINI O., *Redditi generati nel Metaverso: ricondurre all'imposizione reale la ricchezza di origine "virtuale"*, in *il fisco*, 2022, 13, pp. 1207 e ss.

SUNYAEV A., KANNENGIEßER N., BECK R. et al., *Token Economy*, *Bus Inf Syst Eng* 63, 2021, pp. 457-478.

TOMASSINI A., *La recente regolamentazione fiscale delle crypto-attività nella legge di bilancio*, in CARDELLA P.L. - DELLA VALLE E. - PAPARELLA F. (a cura di), *Tributi, economia e diritto nel metaverso*, Pisa, 2023, pp. 219 e ss.

L'avviso di accertamento con adesione: dubbi e perplessità (The notice of accession assessment: doubts and perplexities)

di Emanuela Di Rauso

*Dottoranda di ricerca in Imprenditorialità e Innovazione -
Dipartimento di Economia - Università degli Studi della Campania
"Luigi Vanvitelli"*

ABSTRACT

Assessment with adhesion is a deflative institution of litigation that allows the tax claim to be redetermined in cross-examination with the tax authorities. The "accertamento con adesione", governed by Articles 5, 6, 12 of Legislative Decree No. 218/1997 - as amended from time to time - offers the taxpayer the possibility of defining the taxes due in the pre-litigation phase in adversarial proceedings with the tax authorities and thus avoiding the onset of tax litigation. It is an "agreement" between the taxpayer and the office that can be reached either before the issuance of a notice of assessment or afterwards, provided that the taxpayer does not file an appeal before the tax court. On the legal nature of the institution, there has been a heated doctrinaire debate, substantially still ongoing, arguing between the negotiated, transactional nature of a public law contract, or rather an agreement preparatory to the determination of the claim that does not take on the private features and is still conditioned by the payment of the due with the forms provided for by the D.Lgs. ult. cit. The following research paper, given the topics of undoubted interest, attempts to answer some questions on the subject:

Question 1: Is it possible to propose by the taxpayer who has accepted with adhesion, a claim for refund of what he believes was overpaid due to an error that would have vitiated his adhesion?

Question 2: Does a taxpayer who, as a result of an assessment with adhesion, has failed to pay on the due date only one of the installments following the first forfeit the benefit of the installment plan, making it legitimate to register the entire amount due in taxes, interest, and penalties, minus the payments already made?

Question 3: Is the suspension for 90 days from the ordinary time limit for challenging the taxable act resulting from the taxpayer's submission interrupted by the report of dispute of the non-agreement between the taxpayer and the tax authorities?

Question 4: Does necessary lithisconsortium exist between partnerships and partners when the assessment served after the partnership has consolidated the assessment with adhesion is at issue?

The following research paper, then in the first paragraphs seeks to answer the doubts and perplexities of the following institution, also addressing it from its earliest historical developments. In paragraph 3, on the other hand, it specifically answers the questions posed in the following abstract.

SINTESI

L'accertamento con adesione è un istituto deflattivo del contenzioso che consente di rideterminare la pretesa tributaria in contraddittorio con l'Amministrazione finanziaria. L'accertamento con adesione, disciplinato dagli artt. 5, 6, 12 del D.Lgs n. 218/1997 - e successive modifiche intervenute - offre al contribuente la possibilità di definire le imposte dovute in fase precontenziosa in contraddittorio con l'Amministrazione finanziaria ed evitare, in tal modo, l'insorgere di una lite tributaria. È un "accordo" tra contribuente e ufficio che può

essere raggiunto sia prima dell'emissione di un avviso di accertamento, che dopo, sempre che il contribuente non presenti ricorso davanti al giudice tributario.

Sulla natura giuridica dell'istituto si è assistito ad un acceso dibattito dottrinario, sostanzialmente ancora in corso, discutendosi fra la natura negoziale, transattiva, di contratto di diritto pubblico, o piuttosto di accordo propedeutico alla determinazione della pretesa che non assume i tratti privatistici ed è pur sempre condizionato dal pagamento del dovuto con le forme prevista dal D.Lgs. ult. cit. Il seguente lavoro di ricerca, visti gli argomenti di indubbio interesse, cerca di rispondere ad alcuni quesiti sul tema:

Quesito 1: È possibile proporre da parte del contribuente che ha accettato con adesione, una richiesta di rimborso di quanto ritiene sia stato indebitamente pagato a causa di un errore che avrebbe viziato la sua adesione?

Quesito 2: Il contribuente che, in seguito ad un accertamento con adesione abbia omesso il versamento alla scadenza di una sola delle rate successive alla prima decade dal beneficio della rateizzazione, rendendo legittima l'iscrizione a ruolo dell'intero importo dovuto a titolo di imposte, interessi, e sanzioni, dedotti i versamenti già eseguiti?

Quesito 3: La sospensione per 90 giorni dal termine ordinario di impugnazione dell'atto impositivo conseguente alla presentazione del contribuente è interrotta dal verbale di contestazione del mancato accordo tra questi e l'amministrazione finanziaria?

Quesito 4: Sussiste il litisconsorzio necessario tra società di persone e soci quanto è in discussione l'accertamento notificato dopo che la società ha consolidato l'accertamento con adesione?

Il seguente lavoro di ricerca, quindi nei primi paragrafi cerca di rispondere ai dubbi e alle perplessità del seguente istituto, affrontandolo anche sin dalle sue prime evoluzioni storiche. Nel paragrafo 3 invece, risponde nello specifico ai quesiti posti nel seguente abstract.

SOMMARIO

1. Metodologia, Criterio di Ricerca, Fonti e domanda di ricerca - 2. Origine dell'accertamento con adesione e l'evoluzione storica - 3. Il funzionamento dell'accertamento con adesione: Chi può accedere, per quali imposte è possibile procedere, avvio del procedimento, ruolo del contraddittorio, instaurazione del rapporto, perfezionamento dell'accordo e sospensione feriale dei termini - 4. "A domanda sull'accertamento con adesione si risponde" - Dubbi e perplessità - 5. La lente sulla riforma: 30/04/2024 per il nuovo accertamento con adesione - 6. I vantaggi dell'accertamento con adesione - 7. Risultati di ricerca e conclusioni

1. Metodologia, Criterio di Ricerca, Fonti e domanda di ricerca

La metodologia utilizzata per il seguente lavoro è la revisione sistemica della letteratura, prendendo in considerazione le fonti dall'anno 2023 ad oggi. Le banche dati utilizzate sono: Juris, Researchgate, Scopus, Google Scholar. Inoltre, sono state prese in considerazione molti testi presenti presso la biblioteca dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". Le parole chiave di ricerca sono state: dubbi accertamento con adesione - riforma accertamento con adesione - accertamento con adesione - accordo con amministrazione finanziaria.

La revisione sistemica della letteratura è stata svolta in questo modo:

- 1) Raccolta degli articoli attraverso le banche dati;

2) Attenta analisi degli articoli;

3) Messa in evidenza di tutte le componenti che forniscono una panoramica completa e precisa dell'argomento. Il seguente lavoro cerca di rispondere in maniera esaustiva ai quesiti posti nella sintesi iniziale.

2. Origine dell'accertamento con adesione e l'evoluzione storica

Il presente elaborato si ripropone di analizzare l'istituto dell'accertamento con adesione, non tanto dal punto di vista meramente funzionale e procedurale, ma in un'ottica maggiormente teorica, con l'intento di effettuare un'analisi dell'inquadramento giuridico della disciplina. Conclusa questa prima tematica, si prosegue lo studio considerando tutte quelle fattispecie che, dopo oltre vent'anni, presentano ancora criticità sulle modalità d'attuazione dell'istituto e sugli eventuali effetti giuridici prodotti. L'istituto in questione è classificato tra gli strumenti deflativi del contenzioso, in quanto, mediante l'instaurazione di un trasparente contraddittorio tra Amministrazione finanziaria e contribuente, si esplica il tentativo di evitare l'instaurazione di un contenzioso giudiziale, risolvendo così la questione in fase amministrativa. La definizione della controversia mediante l'accertamento con adesione valuta interessi e vantaggi per entrambe le parti. L'interesse maggiore, dal punto di vista teorico, che, sempre ipoteticamente, coincide con quello delle parti, è relativo al giusto riparto, in quanto l'adesione consiste nell'individuare il corretto "presupposto" impositivo a mezzo del contraddittorio. Gli effetti secondari permettono all'Erario, mediante tale procedura, di definire in modo certo e repentino il debito tributario¹ per l'anno d'imposta accertato e al contribuente, a fronte di una rinuncia all'impugnazione dell'atto d'adesione, di evitare le spese procedurali

¹ P. Boria, "Diritto Tributario Estratto", Torino, 2023.

ed ottenere una riduzione delle sanzioni secondo le modalità previste dalla legge.

Preme evidenziare che l'istituto in questione, come tutti gli strumenti deflativi del contenzioso, spesso viene erroneamente inquadrato come una vera e propria transazione tra privati sulla base di reciproche concessioni, quale la rinuncia alla garanzia del giudice per il contribuente e ad una quota del tributo per l'Erario. Di fatto, però, lo scopo principale è la corretta determinazione della pretesa erariale. L'accertamento con adesione così come attualmente disciplinato è in vigore dal 1997, anche se nel corso degli anni ha subito qualche modificazione in riferimento all'entità della decurtazione operata sulle sanzioni e all'integrazione delle modalità di adesione. Infatti, in merito a quest'ultimo aspetto, il Legislatore ne aveva ampliato l'ambito di applicazione prevedendo due ulteriori modalità, l'adesione all'invito al contraddittorio e l'adesione al Processo Verbale di Constatazione, così da anticipare il momento in cui era possibile prestare adesione, senza però instaurare un contraddittorio tra le parti. Va tuttavia, puntualizzato che dal 2015 queste nuove disposizioni sono state abrogate, come conseguenza anche dell'evoluzione della disciplina tributaria che ha introdotto il nuovo ravvedimento operoso.

L'istituto in questione ha sicuramente un importante rilievo nell'attuale sistema tributario caratterizzato da una saturazione delle Commissioni Tributarie, circostanza evidente se si considera che nei primi anni Novanta giungevano a queste circa novantamila ricorsi ogni anno, ma solamente il 50-70% veniva deciso dal giudice. Il ripristino dell'accertamento con adesione ha permesso di contrarre notevolmente il carico lavorativo dei giudici di merito, soprattutto per quanto attiene il primo grado, diminuendo a "soli" trecentoquarantamila i ricorsi pervenuti a quest'ultimi. Le Commissioni Tributarie Regionali, diversamente, ne hanno beneficiato solo marginalmente, in quanto non è stato ridotto significativamente il numero dei ricorsi in appello, stabilizzati attorno ai duecentomila

l'anno. L'accertamento con adesione si inserisce in modo armonico con il contesto attuale di favorire maggiormente una dialettica nel procedimento amministrativo, tendenza sempre più evidente e necessaria. La partecipazione del contribuente sta assumendo una crescente rilevanza anche in altre discipline tributarie che, seppure riconducibili ad un contraddittorio tra Amministrazione e soggetto passivo d'imposta, rimangono istituti ben distinti e differenti dall'accertamento con adesione e rispondono a interessi² diversi da quello deflativo. Dimostrazione di questa recente propensione, alla crescente partecipazione del contribuente nella fase amministrativa, appariva già con la L. del 7 agosto 1990, n. 241. Un intervento più marcato è stato attuato dalla L. del 27 luglio 2000, n. 212, meglio nota come lo "Statuto dei diritti del contribuente", la quale stabilì che in caso d'incertezze, prima di procedere all'iscrizione a ruolo contribuente, questo dev'essere invitato dall'Ufficio a fornire i chiarimenti necessari. Più recentemente si è previsto un vero e proprio obbligo di attuare il contraddittorio preventivo, prima di adottare un provvedimento lesivo nei confronti dei diritti del contribuente; questa disposizione, nel caso in cui abbia come oggetto tributi armonizzati, è di derivazione comunitaria. Il sistema tributario si sta evolvendo, abbandonando sempre più, almeno teoricamente, il modello autoritativo e ricercando un'impostazione maggiormente collaborativa con il contribuente. La cooperazione è un requisito importante e necessario per determinare il corretto presupposto

² A. Monaci, "L'autorizzazione alle indagini bancarie nella sua evoluzione storico-normativa: gli interessi sottesi e la sua progressiva svalutazione ad opera del Legislatore e dei Giudici di legittimità", in *Diritto e pratica tributaria*, 2023, 5, p. 1828.

impositivo senza ledere l'effettiva capacità contributiva. Il Legislatore nel perseguire questo intento ha introdotto istituti come il contraddittorio anticipato, l'accertamento con adesione e il reclamo/mediazione, sono tutti volti a coinvolgere le parti in uno scambio d'informazioni nella speranza di avvallare il contenzioso tributario. Tuttavia, mentre il primo istituto, come già detto è un principio ³generale dell'UE che pone le sue fondamenta nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, c.d. carta di Nizza, è volto a salvaguardare il contribuente da provvedimenti lesivi e sbrigativi, i secondi due istituti sono molto simili tra loro, sia nel funzionamento sia nello scopo, e generano quasi una duplicazione. Questi ultimi due divergono sostanzialmente nel momento in cui possono essere attuati e nell'ambito applicativo: il primo antecedentemente la proposizione del ricorso in quanto quest'ultimo costituisce una causa ostativa; il secondo può essere fruito dal contribuente dopo aver proposto ricorso/reclamo ed ha una base d'applicazione più ampia, in quanto concerne tutte le possibili controversie radicabili davanti al giudice tributario. In tal caso, solamente dove la controversia abbia un valore pari o inferiore a ventimila Euro, si determina obbligatoriamente una fase di mediazione. Il legislatore, nel disciplinare il reclamo, voleva far sì che le parti tentassero obbligatoriamente un'eventuale accordo in sede amministrativa per le cause di modesto valore, con l'intento di ridurre, anche in questa fattispecie, il carico lavorativo delle Commissioni Tributarie. La duplicazione quindi si manifesta solamente nel caso in cui il contribuente abbia già effettuato un tentativo di accordo non andato a buon fine in sede di adesione ed abbia successivamente proseguito con l'impugnazione dell'atto di accertamento o di rettifica. Alla luce di tutte queste considerazioni risulta evidente l'importanza di un dialogo che permetta al

³ R. Cordeiro Guerra, "Adeguamento delle sanzioni punitive al principio di proporzionalità e coperture finanziarie: un evidente corto circuito", in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 28 ottobre 2023.

contribuente di argomentare e giustificare le eventuali irregolarità o mancanze nelle indagini dell'Amministrazione, così da rendere agevole l'accertamento ed evitare una potenziale lite, ma soprattutto evitare lesioni alla sfera privata del contribuente ed individuare il giusto riparto nel rispetto degli artt. 3, 23, 53 e 97 della Costituzione. Il seguente lavoro conduce quindi un'analisi sull'istituto dell'accertamento con adesione, effettuando un primo esame sulla travagliata evoluzione storica che ha avuto sicuramente influenti ricadute sull'identificazione della natura giuridica dell'accertamento con adesione. Quindi, effettuata un'esposizione su quest'ultimo aspetto, si studiano alcune caratteristiche dell'istituto che presentano tuttora delle criticità, tra cui la controversa questione sulle modalità di perfezionamento dell'accordo. Si concluderà l'esposizione sui vantaggi di cui può fruire il contribuente mediante la definizione in adesione. L'accertamento con adesione è attualmente disciplinato dal Decreto legislativo del 19 giugno 1997, n. 218, sulla linea dell'art. 3, comma 120 della L. del 23 dicembre 1996, n. 662. L'istituto «si propone di fornire all'Amministrazione finanziaria ed ai contribuenti⁴ uno strumento snello, ma al tempo stesso garantista, per giungere ad una rapida definizione della pretesa tributaria», evitando potenziali controversie e cercando così di ridurre il carico lavorativo delle Commissioni Tributarie, da qui la classificazione come strumento deflativo del contenzioso.

L'accertamento con adesione però non è apparso per la prima volta nel 1997, bensì è stato preceduto da istituti simili, ma meno raffinati. Un excursus storico può mettere in luce come questo abbia avuto un'«oscillante e non ancora ben assestata evoluzione normativa, giurisprudenziale e dottrinale, alternando il nomen di “concordato”, termine con cui fu battezzato, con quello di “accertamento con adesione” tutt'ora vigente». Il t.u.i.d. del 1958, n. 645, nell'art. 34,

⁴ A. Contrino, “Spinte evolutive (sul piano sovranazionale) e involutive (a livello interno) in tema di bilanciamento fra diritto alla protezione dei dati dei contribuenti ed esigenze di contrasto all'evasione fiscale”, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 3 ottobre 2023.

recepì l'accertamento con adesione in materia d'imposte dirette, meglio noto con il termine "concordato", così come disciplinato dalla c.d. Legge Tremelloni del 1956. Anche se con modalità più sfumate tale istituto compariva già nel t.u. 4021/1877, nel R.D. 560/1907 e nei Regi Decreti n. 32698 e n. 32709 del 1923, che iniziarono a delinearne in via più definita. La Legge Tremelloni sostituì il concetto di "concordato" con "accertamento con adesione", il quale dava la possibilità di definire l'imponibile per adesione del contribuente a seguito di un accertamento da parte dall'Ufficio ed introdusse spunti argomentativi per permettere all'Amministrazione di rettificare l'accertamento, anche successivamente l'avvenuta adesione del contribuente, in caso di sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi. La disciplina risultava poco approfondita e dettagliata con la conseguenza che raramente si instaurava un vero e proprio contraddittorio tra contribuente e Agenzia delle Entrate, e quindi, anche a causa della totale assenza di un eventuale documento formale che potesse testimoniare l'avvenuto contraddittorio, «si riduceva così piuttosto ad una sorta di "patteggiamento"». Il concordato a regime in quegli anni decadde a tal punto che si giunse ad accertamenti superficiali, con disparità di trattamento, sfociando in una corruzione tale che delineò gli accertamenti come «una sorta di "base d'asta"». La degenerazione del "concordato" diede luogo a c.d. "mercanteggiamenti" non tollerabili, tant'è che, con la riforma⁵ del sistema tributario degli anni Settanta, si decise di eliminare l'istituto per tutte le imposte ad eccezione di quelle sui trasferimenti. All'interno di questo nuovo scenario il contribuente si trovava sprovvisto della possibilità di bloccare pretese fiscali illegittime prima della ricezione dell'atto autoritativo di accertamento. L'assenza di un contraddittorio in sede amministrativa comportò che ad ogni

⁵ S. Sebastiano, "Riforma dell'accertamento e concordato preventivo biennale", Giuffrè Francis Lefebvre.

accertamento corrispondeva quasi sempre un ricorso alle Commissioni Tributarie, le quali ben presto si trovarono sommerse da un numero spropositato di ricorsi, da qui la necessità di sgravare il carico di lavoro dei giudici tributari mediante provvedimenti di "condono". Appariva dunque legittimo domandarsi se il minor male fosse un mercanteggiamento dovuto al "concordato" o una rideterminazione forfettaria del tributo in forza di legge, passando da un arbitrio amministrativo ad uno di tipo legislativo, e quindi non meno discutibile in riferimento ai principi costituzionali di capacità contributiva ed eguaglianza. Alla luce di queste considerazioni si ritenne che il Sistema necessitasse di maggiori punti d'incontro tra contribuente e Amministrazione con lo scopo di prevenire le liti davanti ai giudici tributari, riducendo così il numero di ricorsi da giudicare. La L. 30 novembre 1994, n. 65619, reintrodusse l'accertamento con adesione, revisionò la conciliazione giudiziale e si attuarono nuovi condoni, così da eliminare in modo decisivo il contenzioso tributario pregresso. La «più significativa novità introdotta con il concordato a regime è la fase del contraddittorio» che permette così al contribuente di «partecipare attivamente all'attività di accertamento⁶ operata dall'Amministrazione finanziaria». Sulla scia della L. 656/1994 fu introdotto il D.Lgs. 19 giugno 1997, n. 21822, ispirato dalla delega contenuta nella L. 662/1996. Questo prevedeva strumenti deflativi del contenzioso più affinati ed efficaci, nonché revisionava in modo organico la disciplina dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale. In tal modo «laddove l'accertamento "tradizionale" mostra con evidenza i propri limiti nel non riuscire efficacemente ad instaurare un rapporto di collaborazione con il contribuente, il concordato a regime, con l'instaurazione del contraddittorio, consente ad entrambe le parti una trasparenza impossibile con il semplice invio di questionari». I due

⁶ M. D'Alonzo, "La conclusione del controllo fiscale come 'accertamento': dell'adempimento o dell'inadempimento dell'obbligo tributario", in *Dir. prat. trib.*, 2023, 6, p. 2120.

interessi principali del Legislatore, mediante il nuovo istituto deflativo del contenzioso, si possono individuare nella relazione governativa al D.Lgs. n. 218/1997, che esprime l'interesse del contribuente a chiudere in modo inequivocabile la propria posizione fiscale per un determinato periodo d'imposta, ma permettendo allo stesso tempo, nell'interesse pubblico, di proseguire l'azione accertatrice per recuperare l'imposta di forme macroscopiche di evasione non rilevabili al momento dell'adesione, ovvero quando l'atto a base della definizione abbia per sua natura solo effetti parziali. L'accertamento con adesione a regime si differenzia dal precedente soprattutto per l'aspetto inerente l'eliminazione delle cause ostantive di ammissione all'istituto, ed è paragonabile ad un «ricorso in opposizione», cioè «lo strumento del diritto amministrativo dove il riesame viene richiesto allo stesso organo che ha emesso l'atto». Questa esigenza di introdurre una sorta di "ricorso in opposizione" deriva da due fattori, una conseguenza dell'altro. Il primo è dovuto al fatto che il «sistema spinge le cause davanti al giudice, assecondando le comprensibili tendenze di qualsiasi istituzione amministrativa, a "chiudere la pratica", trasmettendola ad un'altra istituzione; "rimettendo la questione al giudice" l'ufficio tributario è "più coperto" di quanto sia definendo la lite "in adesione"». La brevità dei tempi del contenzioso tributario, con una mancanza del contraddittorio, porta ad aggravare ed incrementare gli equivoci e le incomprensioni su questioni più complesse, «con il rischio che i primi precedenti giurisprudenziali, in cause mal impostate e mal difese, finiscano per condizionare la successiva azione amministrativa, i comportamenti aziendali e i successivi interventi giurisprudenziali». Il secondo fattore, conseguenza del primo, è la saturazione delle Commissioni Tributarie che risulta evidente se si osserva il numero annuo di ricorsi, circa 900.000, che giungevano ai giudici tributari nei primi anni novanta, di questi solamente il 50%-70% venivano decisi. La nuova disciplina degli strumenti deflativi del contenzioso permise di ridurre drasticamente il numero di ricorsi, soprattutto quelli di primo grado, a

“soli” circa 340.000 ricorsi a fine anni Novanta. Va inoltre detto che vi sono due filoni di dottrina nell’analisi dell’evoluzione storica: un filone ritiene che l’accertamento con adesione a regime debba le sue origini al “concordato” introdotto dalla Legge Tremelloni, come proseguo di questo e fenomeno cronologicamente continuo. L’altro filone della dottrina ritiene che le origini dell’attuale accertamento con adesione vadano individuate nella disciplina della L. n. 656/1994, in quanto i mutamenti dogmatici e normativi apportati dalla L. n. 241/1990, incentrati su un migliore rapporto collaborativo e paritario tra Amministrazione e cittadino, hanno determinato i presupposti per un “nuovo corso” dell’accertamento con adesione maggiormente consensuale rispetto all’antecedente regime. L’accertamento con adesione prevede quindi la possibilità d’istaurare un contraddittorio tra contribuente ed Amministrazione, la cui procedura può essere avviata da entrambe le parti, sospendendo per novanta giorni il termine per proporre ricorso al fine di consentire maggiori possibilità di giungere ad un accordo e quindi perfezionarlo.

3. Il funzionamento dell’accertamento con adesione: Chi può accedere, per quali imposte è possibile procedere, avvio del procedimento, ruolo del contraddittorio, instaurazione del rapporto, perfezionamento dell’accordo e sospensione feriale dei termini

L’accertamento con adesione consente all’Ufficio di riconsiderare la posizione del contribuente alla luce delle osservazioni, delle argomentazioni e dei documenti prodotti dal contribuente stesso in relazione a un accertamento effettuato nei suoi confronti. Ciò al fine di tentare una composizione amichevole del procedimento e, quindi, di ridurre il contenzioso tributario. Per questi motivi, il Decreto legislativo del 16 giugno 1997, n. 218, ha ampliato il campo di applicazione dell’istituto e ha spostato i limiti fissati dalla precedente Legge n. 656/94. Secondo una recente sentenza della Corte di

Cassazione, la sospensione dei termini per ferie, ora fissata dal 1° al 31 agosto, non interrompe i 90 giorni relativi al procedimento di accertamento con adesione, ma interrompe solo il termine di 60 giorni per la presentazione del ricorso. Attualmente, l'ambito soggettivo di applicazione dell'Istituto comprende tutti i contribuenti, compresi i sostituti d'imposta. È previsto un regime speciale per le società di persone e per i soggetti che rientrano nell'articolo 5 del t.u.i.r., nonché, ove applicabile, per i contribuenti IRES che optano per la trasparenza fiscale o per il regime del consolidato fiscale nazionale. Tale regime speciale può comportare una duplicazione della procedura di accertamento con adesione dell'Amministrazione finanziaria, che può coinvolgere diversi uffici dell'Amministrazione finanziaria e più soggetti privati (Circ. Agr. Entr. 31.10.2007, n. 60/E).

IMPOSTE PER LE QUALI È POSSIBILE EFFETTUARE UN ACCERTAMENTO CON ADESIONE

L'ambito di applicazione è limitato alle imposte sui redditi e alle relative imposte sostitutive, all'IRAP e alle principali imposte indirette quali l'IVA, l'imposta sulle successioni e donazioni, l'imposta di registro, ipotecaria e catastale e l'INVIM. Per quanto riguarda le imposte indirette diverse dall'IVA, solo uno dei soggetti obbligati in solido deve aderire all'accordo, non essendo necessaria una definizione unitaria del rapporto da parte di tutti i soggetti interessati (articolo 1, comma 2, del Decreto legislativo n. 218/97). L'accertamento con adesione è previsto anche per i tributi comunali e provinciali, a condizione che gli enti interessati cerchino, preventivamente, di regolamentare l'utilizzo dell'istituto (art. 50, L. n. 449/97; art. 52, L. n. 446 /97; Cass. n. 3762 del 09.03.2012).

Analogamente, per quanto riguarda i tributi propri delle regioni, il ricorso all'istituto è possibile, a condizione che l'autorità regionale ne consenta e disciplini l'utilizzo con espressa disposizione normativa. È quindi necessario contattare l'autorità locale per verificare se ha previsto questa possibilità nei suoi regolamenti. Il regolamento è

normalmente pubblicato sul sito dell'autorità. Sono escluse dall'ambito di applicazione dell'accertamento con adesione le attività di liquidazione e controllo fiscale disciplinate dagli artt. 36-*bis*, e 36-*ter*, D.P.R. n. 600/73, nonché gli atti di recupero dei crediti d'imposta in quanto considerati estranei alla fase di accertamento.

AVVIO DEL PROCEDIMENTO, RUOLO DELL'AVVERSARIO E POSSIBILI PROBLEMI

Il Decreto legislativo n. 218/97 prevede che la procedura possa essere attivata:

- dall'ufficio delle imposte (art. 5);
- dal contribuente (art. 6).

L'instaurazione del contraddittorio preventivo da parte dell'Ufficio, ai sensi dell'art. 5, non è obbligatoria in quanto ha la sola funzione di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e di consentire al contribuente un'immediata comprensione della controversia, tanto più che quest'ultimo può, ai sensi dell'art. 6, avviare la procedura di definizione con adesione qualora abbia ricevuto un avviso di accertamento o di rettifica in assenza di contraddittorio preventivo (Cass. 14.01.2015, n. 444). Tuttavia, se l'Ufficio esercita l'opzione, emette un invito a comparire, indicando:

- periodi d'imposta suscettibili di valutazione;
- il giorno e il luogo della comparsa;
- le maggiori imposte, ritenute, contributi, sanzioni e interessi dovuti in caso di definizione agevolata ai sensi del comma 1- *bis*;
- le ragioni che hanno dato origine al reclamo.

PROTEZIONE DEL CONTRIBUENTE/IMPRESA

Da parte dell'ufficio fiscale, procedere d'ufficio significa però impedire al contribuente di attendere la notifica dell'avviso di accertamento per valutare l'opportunità di un ricorso immediato contro l'avviso o di presentare un'istanza di accertamento con adesione.

PREREQUISITI PER L'AVVIO DELLA VALUTAZIONE CON ADESIONE

L'avvio della procedura da parte del contribuente, di cui all'articolo 6 del Decreto legislativo n. 218/97, può avvenire a seguito di:

- accesso, ispezione o verifica. In tal caso, il contribuente può chiedere all'Ufficio di formulare la proposta di accertamento ai fini dell'eventuale conciliazione;
- notifica di un avviso di accertamento o rettifica, non preceduta da un invito dell'Ufficio a partecipare al procedimento. In questo caso, il termine per il ricorso è sospeso per un periodo di 90 giorni dalla data di presentazione dell'istanza. Prima di impugnare l'atto davanti alla Commissione tributaria competente, il contribuente può presentare una proposta di adesione.

OBBLIGO DI CONVOCAZIONE DEL CONTRIBUENTE

In un primo momento, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che la mancata convocazione del contribuente da parte dell'Ufficio a seguito della ricezione dell'istanza non comporti la nullità del procedimento di accertamento, non essendo tale sanzione prevista dalla legge (Cass., SS.UU., sentt. 17.02.2010, n. 3676, n. 29127/2011 e n. 21760/2012).

D'altra parte, in un recente intervento, la giurisprudenza di merito ha ritenuto illegittimo l'accertamento fiscale derivante da un atto impositivo per il quale l'Amministrazione finanziaria non aveva emesso un invito a comparire, a causa della procurata violazione del diritto connesso del contribuente (CTR Lombardia, 30.01.2014, n. 551). Più recentemente, in tema di accertamento non preceduto dal contraddittorio con il contribuente, la Corte di Cassazione ha chiarito che la sanzione di nullità dell'atto conclusivo del procedimento (l'avviso di accertamento) non deve necessariamente essere prevista dalla legge, potendo essere desunta dai principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione europea (Cass., SS.UU., sent. 18.09.2014, n. 1967). A tal proposito, la Corte

costituzionale ha ulteriormente chiarito che la sanzione della nullità dell'avviso di accertamento emesso in violazione del contraddittorio preventivo, anche se non espressamente prevista, deve ritenersi "proporzionata" alla gravità della violazione stessa (cfr. sent. 07.07.2015, n. 132). Per quanto riguarda il contribuente, è intuitivo che sia utile portare all'attenzione dell'Ufficio qualsiasi osservazione, argomentazione o documento rilevante ai fini dell'inquadramento della sua vicenda fiscale o della sua corretta interpretazione. L'Ufficio, inoltre, è tenuto a valutare criticamente le motivazioni e le prove offerte dal contribuente. Vale la pena sottolineare che, dopo la notifica dell'avviso di accertamento, il contribuente può presentare un'istanza al giudice tributario solo in assenza di un preventivo invito a comparire ai sensi dell'art. 5. In caso contrario, l'istanza non legittimerebbe la proroga di 90 giorni per la produzione del ricorso al giudice tributario (CTR Lazio, 02.01.2013, n. 14; CTR Lombardia, 20.04.2012, n. 43). Per il contribuente, formulare un'istanza di adesione all'accertamento prima della notifica dell'avviso di accertamento significa imporre all'Ufficio l'onere di motivare nel successivo avviso di accertamento le ragioni di non condivisione delle osservazioni e delle giustificazioni prodotte in sede istruttoria⁷ (Cass., SS.UU., sentt. 18.12.2009, n. 26635 e 14.01.2015, n. 406; Corte Cost., sent. 26.05.2015, n. 132).

MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA DI VALUTAZIONE CON ADESIONE

Nel caso di attivazione da parte del contribuente, la domanda deve essere redatta in carta semplice: da depositare direttamente; oppure spedito per raccomandata con ricevuta di ritorno, all'ufficio locale incaricato dell'accertamento. La domanda deve essere firmata dal contribuente o dal procuratore autorizzato alla procedura. (cfr. articolo 7 e CTR Puglia 31.03.2014, n. 768). In questo caso, la procura

⁷ C. Francioso, "Intelligenza artificiale nell'istruttoria tributaria e nuove esigenze di tutela", in *Rass. trib.*, 2023, pp. 78 e ss.

speciale deve essere autenticata dal responsabile nella forma prevista dall'art. 63, D.P.R. n. 600/1973, oppure, se rilasciata a favore di un funzionario di un centro di assistenza fiscale, deve essere autenticata dal responsabile del CAF. Il responsabile del procedimento non deve necessariamente essere iscritto agli specifici albi professionali, di cui all'art. 12, D.Lgs. n. 546/92, per l'assistenza tecnica nel processo tributario, in quanto la fase di adesione è una fase stragiudiziale del rapporto tra contribuente e Amministrazione finanziaria in cui non è richiesta una specifica competenza in materia tributaria (Cass. 546/92, per l'assistenza tecnica⁸ nel processo tributario, in quanto la fase di adesione è una fase stragiudiziale del rapporto tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria in cui non è richiesta una specifica competenza in materia tributaria (Camera 16.07.2014, n. 16222). Nel concedere il primo o eventuali ulteriori rinvii deve tenere conto che la fase del contraddittorio deve essere contenuta entro limiti temporali ragionevoli, in relazione sia all'esigenza primaria di celerità del procedimento sia all'effettivo completamento della trattazione, non consentendo ripetuti rinvii di natura meramente dilatoria, che si traducono in un ingiustificato ritardo dell'azione amministrativa. La richiesta di accertamento con adesione da parte del contribuente con finalità esclusivamente dilatorie non ha l'effetto di sospendere il termine per la presentazione del ricorso. D'altra parte, sebbene il termine di 15 giorni per la convocazione sia ordinario, il suo superamento potrebbe indurre il contribuente a presentare un sollecito formale. In caso di ulteriore inadempienza, l'inerzia dell'ufficio potrebbe essere oggetto di valutazione negativa da parte del giudice.

LA FINALIZZAZIONE DELL'ACCORDO

L'avviso di adesione deve indicare, tra l'altro, i motivi su cui si fonda la definizione nonché, per ciascun periodo di tre mesi, il pagamento delle eventuali maggiori imposte, sanzioni e altre somme

⁸ G. Ingraio, "Teoria e tecnica dell'imposizione tributaria", Padova - Milano, 2023.

dovute, anche in forma rateale (art. 7). La definizione si perfeziona con il pagamento dell'importo dovuto, o con il pagamento della prima rata, in caso di richiesta di rateizzazione, entro 20 giorni dalla stipula dell'atto. In questo caso, a partire dal 06.07.2011, non sussiste più l'obbligo di fornire all'Ufficio la garanzia di prestazione.

È ammessa la compensazione del debito derivante dal contratto di adesione con crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31.12.2012 nei confronti dello Stato, degli enti pubblici nazionali, delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, per somministrazioni, forniture e appalti (cfr. D.L. n. 35/2013). La legge ha previsto un aumento delle sanzioni in caso di mancato pagamento di una delle rate, diversa dalla prima, entro il termine di pagamento della rata successiva. In questo caso, l'Ufficio iscrive a ruolo le somme residue dovute e la sanzione prevista dall'art. 13, D.Lgs. n. 471/97, applicata in misura doppia.

Tuttavia, va considerato che le irregolarità minori non invalidano il completamento dell'adesione. Secondo la giurisprudenza di legittimità, un ritardo di due giorni nel pagamento del contribuente non pregiudica il perfezionamento dell'accordo raggiunto con il fisco, in virtù dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (Corte di Cassazione 25.03.2011, n. 6905).

EFFETTI "PROCEDURALI" DELLA "PRESENTAZIONE" DELLA DOMANDA

- La sospensione

Al fine di consentire alle parti di tentare una composizione bonaria dell'eventuale controversia, la presentazione dell'istanza di adesione, successiva alla notifica dell'avviso di accertamento, comporta la sospensione per 90 giorni del termine di 60 giorni previsto per l'impugnazione dell'atto impositivo anche con riferimento all'iscrizione provvisoria (art. 6, comma 3). Sul punto, a seguito di recentissimi interventi della Corte di Cassazione, si pone il problema di come comportarsi quando il termine complessivo di 150 giorni

(90+60) ricade nel periodo di sospensione feriale dei termini processuali. A partire dal 2015, la sospensione dei termini processuali durante il periodo di ferie si estende dal 1° al 31 agosto e non più dal 1° agosto al 15 settembre di ogni anno. Si ricorda che la finalità dell'istituto della sospensione feriale dei termini processuali è quella di assicurare un periodo di riposo agli avvocati e che l'applicazione dell'istituto nel processo tributario, e quindi a tutti i soggetti abilitati alla difesa e alla rappresentanza dei contribuenti, è da ritenersi indiscutibile (Agr. Entr., Circ. 23.04.1996, n. 98, e 17.06.1999, n. 133; Cass. 04.03.2015, n. 4310). Per quanto riguarda il calcolo del termine di 90 giorni previsto per l'accertamento con adesione, l'Agenzia delle Entrate e la giurisprudenza di merito concordano nell'affermare l'operatività del periodo di sospensione dei termini (MCM 28.06.2000, n. 65; CTP Salerno 10.07.2001, n. 160). Per questo motivo, il calcolo dei 90 giorni è sospeso dal 1° agosto e riprende dal 1° settembre.

Il motivo risiede nel contemporaneo adempimento degli scopi delle due istituzioni, ovvero garantire: un corretto e proficuo svolgimento della valutazione dell'adesione;

- un periodo di riposo per gli avvocati del contribuente e, allo stesso tempo, garantire un effettivo esercizio del diritto di difesa del contribuente.

La questione era stata affrontata in passato dalla Corte di cassazione secondo la quale, nel caso risolto all'epoca, come regola generale, i termini previsti per il ricorso e la sospensione per la domanda di adesione si cumulano con il periodo di sospensione dei termini. Questo sia perché non esiste una norma di legge in tal senso, sia per ovvie ragioni di opportunità. In due recentissimi interventi, e in modo più approfondito, la Corte ha chiaramente affermato il principio di diritto secondo cui il periodo di sospensione di 90 giorni per la definizione del procedimento di accertamento con adesione è cumulabile con il periodo di ferie (Cass., sent. 20.05.2015, n. 10360, e 03.06.2015, n. 11403). Allo stesso modo, in un intervento ancora più recente, la Corte di Cassazione, in netto contrasto con i suoi

precedenti, ha confermato la natura amministrativa e non processuale dell'istanza di accertamento fiscale, con la conseguente inapplicabilità dell'istituto della sospensione dei termini "processuali" (Cass., ord. 05.06.2015, n. 1632).

4. "A domanda sull'accertamento con adesione si risponde" - Dubbi e perplessità

Quesito 1: È possibile proporre da parte del contribuente che abbia accettato con adesione, un'istanza di rimborso di quanto a suo avviso versato in eccedenza per un errore che avrebbe viziato la sua adesione?

Si tratta di stabilire se, in caso di accertamento con adesione con definizione perfezionata mediante versamento delle somme dovute, il contribuente conservi la facoltà di proporre istanza di rimborso di quanto a suo avviso versato in eccesso per un errore che avrebbe viziato la volontà di manifestata con l'istanza di adesione e la successiva sottoscrizione dell'atto. In primis, è utile prendere le mosse dal dato normativo in materia di avviso di accertamento con adesione. Infatti, ai sensi degli artt. 2, comma 3, e 3, comma 4, del D.Lgs. n. 218 del 1997, l'accertamento definito con adesione non è soggetto ad impugnazione, non è integrabile e non è modificabile dall'Ufficio. Sulla base di queste premesse la Suprema Corte, con l'ord. n. 13129/2018 ha escluso la possibilità di proporre istanza di rimborso di quanto ad avviso del contribuente versato in eccedenza per un errore che avrebbe viziato la sua adesione. Il Giudice di legittimità afferma, infatti, che l'istanza di rimborso deve considerarsi improponibile in quanto costituirebbe una surrettizia forma di impugnazione. Interviene, inoltre, ad escludere la proponibilità dell'istanza di rimborso la stessa *ratio* dell'istituto. Lo scopo dell'accertamento con adesione è, infatti, connotato dall'interesse

pubblico di acquisire immediatamente le somme risultanti dall'accordo. Ove fosse possibile la proposizione dell'istanza di rimborso, si finirebbe col mettere in discussione la sussistenza o la misura dell'obbligazione fiscale interessata dall'intervenuta adesione, laddove, invece, le somme versate non possono essere più messe in discussione, con l'ulteriore effetto della deflazione del contenzioso. Tuttavia, può presentare interesse dar atto di alcune circostanze in cui si è ritenuto che la parte fosse, in qualche misura, legittimata a correggere i propri errori. Si ricorda in proposito la sentenza della quinta Sezione civile n. 7378 del 31 marzo 2011 secondo cui il verbale di conciliazione, relativo ad un ampio periodo temporale, concluso fra Amministrazione finanziaria e contribuente trasfuso poi in conciliazioni ed accertamenti con adesione, pur avendo efficacia identica a quella propria degli atti di cui ha costituito il presupposto, può essere contestato dall'Amministrazione ex art. 1362 del Codice civile, 2-*quater* del D.L. 564/1994 e 2 D.M. 87/1997, deducendo che per un mero errore materiale il funzionario che ha redatto il documento è indicato una somma da rimborsare superiore a quella deducibile dall'accordo e dalle circostanze di fatto (nel caso di specie si discuteva di un errore di oltre un miliardo e mezzo di lire).

Quesito 2: Il contribuente che, in seguito ad accertamento con adesione abbia omesso il versamento alla scadenza anche di una sola delle rate successive alla prima decade dal beneficio della rateizzazione, rendendo legittima l'iscrizione a ruolo dell'intero importo dovuto a titolo di imposte, interessi, e sanzioni, dedotti i versamenti già eseguiti?

La risposta al quesito offerta dalla giurisprudenza di legittimità è stata affermativa. Questo è l'orientamento sostenuto dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 13133/2018 con la quale si è chiarito che il contribuente, ai sensi dell'art. 8, comma 3-*bis*, del D.Lgs. n. 218 del 1997, decade dal beneficio della rateizzazione a seguito del mancato versamento alla scadenza anche di una sola delle rate

successiva alla prima, con conseguente legittima iscrizione a ruolo dell'intero importo dovuto a titolo di imposte, interessi e sanzioni, dedotti i versamenti già eseguiti. Nel caso esaminato dalla Cassazione un contribuente aveva aderito al processo verbale di contestazione, in materia di IRPEF, Addizionale Regionale e Comunale secondo quanto disposto dal D.Lgs. n. 218 del 1997, optando per l'adempimento dilazionato del dovuto e poi non provvedendo, a causa di problemi finanziari, al pagamento delle rate scadute. In esito a tale contegno l'Agenzia aveva iscritto a ruolo, ex art. 14 D.P.R. n. 602 del 1973, le intere somme dovute dedotti i versamenti già eseguiti, con sanzioni ed interessi, notificando la relativa cartella di pagamento. L'impugnazione del contribuente, volte a sostenere che il mancato pagamento delle rate non potesse determinare l'iscrizione a ruolo dell'intero importo dovuto ma solo delle rate scadute e non pagate veniva respinta parzialmente in primo ove si escludevano le sanzioni ed integralmente in secondo grado in cui la CTR riteneva non ricorrente una situazione di incertezza tale da giustificare l'esonero delle sanzioni. La Corte di cassazione, esaminando il ricorso della parte contribuente, volto a sostenere che dall'art.5-*bis*, co. 4, D.Lgs. 218/1997, non fosse possibile desumere la decadenza dal beneficio della rateizzazione in caso di mancato pagamento delle rate scadute, non potendosi applicare la disciplina prevista dell'art. 8, comma 3-*bis*, afferente alle conseguenze del mancato pagamento nei soli casi di accertamento con adesione, ha rigettato l'impugnazione. Il giudice di legittimità ha preso le mosse dal comma 3-*bis* dell'art.8 D.Lgs. 218/1997, come modificato dall'art.1 co. 418 della L. n.311/2004. In caso di mancato pagamento anche di una sola delle rate successive, se il garante non versa l'importo garantito entro trenta giorni dalla notificazione dell'apposito invito, contenente l'indicazione delle somme dovute e dei presupposti di fatto e di diritto della pretesa, il competente ufficio dell'Agenzia delle Entrate provvede all'iscrizione a ruolo delle predette somme a carico del contribuente e dello stesso garante. In tale modo è stata espressamente disciplinata l'ipotesi di

inadempimento di alcuni dei pagamenti previsti dal piano di rateazione e prevedendo l'automatica decadenza dal beneficio della rateazione. Da qui la correttezza della decisione impugnata, avendo la CTR rilevato, a causa dell'omesso versamento delle rate scadute, la decadenza dal beneficio della rateizzazione e, quindi, la legittima iscrizione a ruolo delle intere somme dovute, dedotti i versamenti già eseguiti. La conclusione espressa dalla Cassazione trova, dunque, la sua genesi nell'impianto normativo. Ed invero, l'art.8 D.Lgs. n. 218/1997, nella versione vigente al 17 luglio 2011, prevedeva che:

1. Il versamento delle somme dovute per effetto dell'accertamento con adesione è eseguita entro venti giorni dalla redazione dell'atto di cui all'articolo 7, mediante delega ad una banca autorizzata o tramite il concessionario del servizio di riscossione competente in base all'ultimo domicilio fiscale del contribuente.

2. Le somme dovute possono essere versate anche ratealmente in un massimo di otto rate trimestrali di pari importo o in un massimo di dodici rate trimestrali se le somme dovute superano i cento milioni di lire. L'importo della prima rata è versato entro il termine indicato nel comma 1. Sull'importo delle rate successive sono dovuti gli interessi al saggio legale, calcolati dalla data di perfezionamento dell'atto di adesione.

3. Entro dieci giorni dal versamento dell'intero importo o di quello della prima rata il contribuente fa pervenire all'ufficio la quietanza dell'avvenuto pagamento. L'ufficio rilascia al contribuente copia dell'atto di accertamento con adesione.

3-bis. In caso di mancato pagamento anche di una sola delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva, il competente ufficio dell'Agenzia delle Entrate provvede all'iscrizione a ruolo delle residue somme dovute e della sanzione di cui all'articolo 13 del Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, applicata in misura doppia, sul residuo importo dovuto a titolo di tributo. Tale disposizione è stata successivamente, modificata dal Decreto legislativo del 24/09/2015, n. 159, art. 2, a cui tenore 1. Il

versamento delle somme dovute per effetto dell'accertamento con adesione è eseguito entro venti giorni dalla redazione dell'atto di cui all'articolo 7.

4. Le somme dovute possono essere versate anche ratealmente in un massimo di otto rate trimestrali di pari importo o in un massimo di sedici rate trimestrali se le somme dovute superano i cinquantamila Euro. L'importo della prima rata è versato entro il termine indicato nel comma 1. Le rate successive alla prima devono essere versate entro l'ultimo giorno di ciascun trimestre. Sull'importo delle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi calcolati dal giorno successivo al termine di versamento della prima rata.

5. Le somme dovute possono essere versate anche ratealmente in un massimo di otto rate trimestrali di pari importo o in un massimo di sedici rate trimestrali se le somme dovute superano i cinquantamila Euro. L'importo della prima rata è versato entro il termine indicato nel comma 1. Le rate successive alla prima devono essere versate entro l'ultimo giorno di ciascun trimestre. Sull'importo delle rate successive alla prima sono dovuti gli interessi calcolati dal giorno successivo al termine di versamento della prima rata.

6. Entro dieci giorni dal versamento dell'intero importo o di quello della prima rata il contribuente fa pervenire all'ufficio la quietanza dell'avvenuto pagamento. L'ufficio rilascia al contribuente copia dell'atto di accertamento con adesione.

7. Per le modalità di versamento delle somme dovute si applicano le disposizioni di cui all'articolo 15-*bis*. In caso di inadempimento nei pagamenti rateali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 15-*ter* del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

Quesito 3: La sospensione per 90 giorni dal termine ordinario di impugnazione dell'atto impositivo conseguente alla presentazione del contribuente è interrotta dal verbale di contestazione del mancato accordo tra questi e l'amministrazione finanziaria?

Occorre premettere che l'articolo 6, comma 3 del D.Lgs 218/1997 (applicabile alle imposte dirette e all'IVA) recita: Il termine per l'impugnazione indicata al comma 2 e quello per il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto accertata, indicato nell'articolo 60, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, sono sospesi per un periodo di novanta giorni dalla data di presentazione dell'istanza del contribuente;

l'iscrizione a titolo provvisorio nei ruoli delle imposte accertate dall'ufficio, ai sensi dell'articolo 15, primo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, è effettuata, qualora ne ricorrano i presupposti, successivamente alla scadenza del termine di sospensione. L'impugnazione dell'atto comporta rinuncia all'istanza. del D.Lgs n. 218/1997 — e l'articolo 12, comma 2 (applicabile alle altre imposte) dello stesso D.Lgs. *ult. cit.* a tenore del quale la presentazione dell'istanza, anche da parte di un solo obbligato, comporta la sospensione, per tutti i coobbligati, dei termini per l'impugnazione indicata al comma 1 e di quelli per la riscossione delle imposte in pendenza di giudizio, per un periodo di novanta giorni. L'impugnazione dell'atto da parte del soggetto che abbia richiesto l'accertamento con adesione comporta rinuncia all'istanza. Ora, va detto che la sospensione dei termini di impugnazione, conseguente la presentazione dell'istanza di formulazione della proposta di accertamento è finalizzata a garantire uno *spatium deliberandi*, in vista dell'accertamento con adesione. Da quanto sopra detto discende in mancanza di definizione consensuale (quindi, anche nel caso di rigetto dell'istanza), solo la formale ed irrevocabile rinuncia del contribuente all'istanza può interrompere il termine di sospensione di 90 giorni. Sul punto sono intervenute recentemente le sentenze della Cassazione n. 11623 del 16.06.2020, n. 27274 del 24.10.2019 e n. 378/2019 che hanno ribadito l'orientamento giurisprudenziale già consolidato, secondo il quale in tema di accertamento con adesione, in mancanza di definizione consensuale, solo la formale ed irrevocabile rinuncia del contribuente all'istanza

interrompe il termine di sospensione di novanta giorni, previsto per impugnare dagli artt. 6 e 12 del D.Lgs. n. 218 del 1997, essendo volto a garantire uno *spatium deliberandi* in vista dell'accertamento stesso. Ne consegue che il termine non può essere interrotto dal verbale di constatazione del mancato accordo. Sul punto è infatti risalente e consolidata l'affermazione del principio in forza del quale soltanto la rinuncia all'adesione fa venir meno la sospensione del termine di impugnazione di cui ai citati articoli 6 e 12 del D.Lgs n. 218/1997 (Cass., sentt. nn. 17439/2012, 3762/2012, 2857/2013, 21148/2018 e 25510/2018). Ciò si giustifica in ragione del fatto che "...la rinuncia libera ed univoca ad una propria dichiarazione o istanza la rende priva di ogni effetto" — cfr. Cass. 21148/2018, *cit.* — Proprio Cass. n. 27274/2020 ha precisato che in caso di presentazione dell'istanza di accertamento con adesione ex art. 6 del D.Lgs. n. 218 del 1997, la mancata comparizione del contribuente alla data fissata per la definizione, in via amministrativa, della lite, sia essa giustificata o meno, non interrompe la sospensione del termine di 90 giorni per l'impugnazione dell'avviso di accertamento, in quanto detto comportamento non è equiparabile alla formale rinuncia all'istanza né è idoneo a farne venir meno "ab origine" gli effetti. Questo indirizzo della Corte di Cassazione ha il conforto della Corte costituzionale che con ordinanza n.140/2011 ha osservato « - che non appare irragionevole la previsione, a tal fine, di un periodo fisso di sospensione dei termini di impugnazione, idoneo a consentire "un proficuo esercizio del contraddittorio in sede di adesione", durante il cui decorso il contribuente e l'ufficio hanno agio di valutare liberamente la situazione, eventualmente allacciando, sciogliendo e riannodando trattative; - che non sembra irragionevole neppure che la disposizione denunciata preveda che solo il contribuente possa far cessare la sospensione del termine di impugnazione proponendo ricorso avverso l'atto di accertamento ipotesi questa equiparata dalla legge alla rinuncia all'istanza di accertamento con adesione (ultimo periodo del comma 3 dell'art. 6 del D.Lgs. n. 218 del 1997) oppure

mediante una formale ed irrevocabile rinuncia a detta istanza; - che, in particolare, la redazione del menzionato “verbale” dal quale risulta che “le parti concordano nel concludere con esito negativo il presente procedimento” si risolve in una mera presa d’atto del mancato raggiungimento dell’accordo tra il contribuente e l’ufficio tributario e, pertanto, non può né equipararsi all’impugnativa dell’atto di accertamento, né assumere il significato di una definitiva rinuncia del contribuente all’istanza di accertamento con adesione; che, di conseguenza, la mera constatazione, in un atto atipico, che in una certa data non sia stato ancora raggiunto l’accordo, da un lato, non impedisce che esso possa essere successivamente raggiunto prima dell’instaurazione del contenzioso e, dall’altro, non esprime l’univoca volontà del contribuente di escludere, anche per il futuro, la composizione amministrativa della controversia; che la suddetta constatazione del mancato accordo tra le parti non integra, pertanto, una situazione omogenea a quella di definitiva rinuncia all’istanza di accertamento con adesione, sia essa manifestata con dichiarazione espressa o mediante proposizione del ricorso; che, in conclusione, l’evidenziata eterogeneità delle situazioni poste a raffronto e la rilevata *ratio*, propria dell’istituto dell’accertamento con adesione, di prevenire il contenzioso rendono non irragionevole una disciplina che attribuisce alla sola impugnazione e all’anzidetta rinuncia l’effetto di far cessare la sospensione dei termini per ricorrere previsto dalla legge in caso di presentazione dell’istanza di cui all’art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 218 del 1997. È proprio richiamandosi anche a questo insegnamento della Corte costituzionale, la Corte di Cassazione ha interpretato restrittivamente l’art. 7 del regolamento del Comune di Capannori per l’applicazione dell’accertamento con adesione alla Tariffa di Igiene Ambientale laddove prevede che «se il soggetto gestore non intende o non può applicare l’istituto ne dà formale comunicazione all’utente, entro 15 giorni dalla ricezione dell’istanza, specificandone i motivi e dalla notifica della comunicazione di rigetto, riprendono a decorrere i termini per impugnare gli atti avanti la

Commissione Tributaria Provinciale e per il pagamento della tariffa» (comma 6); nell'ipotesi che non vi sia stata la comunicazione di cui al comma 6 dell'art. 7 del richiamato regolamento nei termini ivi previsti, ma sia intervenuto solo, nel corso del procedimento di definizione, un verbale di constatazione di mancato accordo, il ricorso del contribuente potrà dichiararsi tardivo solo se la notifica sarà stata eseguita oltre i 150 giorni (90 + 60) dalla notifica dell'atto impositivo (Cass. n. 2864 del 24 febbraio 2012, e n. 5837 del 13 aprile 2012).

Di conseguenza, non sembra condivisibile un orientamento che si è finora espresso solo a livello di sentenza di merito e che consente al magistrato di bollare come abuso di diritto e quindi considerare *tamquam non esset* l'istanza di accertamento con adesione che appaia proposta esclusivamente allo scopo di lucrare la proroga di 90 giorni del termine per impugnare - v. CTP Treviso n.73/8/2012.

Quesito 4: Sussiste il litisconsorzio necessario fra società di persone e soci quando è in discussione l'accertamento notificato al socio dopo che la società ha consolidato l'accertamento con adesione?

La questione oggetto del quesito presenta degli aspetti complessi. Secondo la Cass. n. 2827/2010 in tema di imposte sui redditi, una volta divenuto incontestabile il reddito della società di persone a seguito della definizione agevolata di cui all'art. 9-bis del D.L. 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, nella Legge 28 maggio 1997, n. 140, nel giudizio di impugnazione promosso dal socio avverso l'avviso di rettifica del reddito da partecipazione non è configurabile un litisconsorzio necessario con la società e gli altri soci, sia perché l'esigenza di unitarietà dell'accertamento viene meno con l'intervenuta definizione da parte della società costituente titolo per l'accertamento nei confronti delle persone fisiche, ai sensi dell'articolo 41-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (introdotto dal comma 18 dell'art. 9-bis cit.) — sia perché, non controvertendosi della qualità di socio, ovvero della quota a ciascuno spettante, ma,

unicamente, degli effetti della definizione agevolata da parte della società su ciascun socio, ognuno di essi può opporre, ad una definizione che costituisce titolo per l'accertamento nei suoi confronti, soltanto ragioni di impugnativa specifiche e quindi di carattere personale. Nella stessa linea si è posta la successiva Cass. n. 14926/2011, ove si è peraltro dato atto di un precedente diverso indirizzo interpretativo: "...devesi dar seguito all'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, "in tema di imposte sui redditi, una volta divenuto incontestabile il reddito della società di persone a seguito della definizione agevolata di cui al D.L. 28 marzo 1997, n. 79, art. 9-*bis*, convertito, con modificazioni, nella L. 28 maggio 1997, n. 140, nel giudizio di impugnazione promosso dal socio avverso l'avviso di rettifica del reddito da partecipazione non è configurabile un litisconsorzio necessario con la società e gli altri soci" (Cass. n. 2827/2010). L'affermazione registra il dissenso di Cass. n. 3576/2010. Ma, a giudizio del collegio, non appare superabile in considerazione del rilievo che l'esigenza di unitarietà dell'accertamento - che giustappunto identifica la *ratio* del litisconsorzio necessario anche nella peculiare ottica rilevante in materia (SS.UU. n. 14815/2008), ove la inscindibilità è determinata dall'oggetto del ricorso nello specifico nesso tra atto impositivo e contestazione del contribuente (e v. infatti, SS.UU. n. 1052/2007) viene meno con l'intervenuta definizione da parte della società, costituente titolo per l'accertamento nei confronti delle persone fisiche, ai sensi del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 41-*bis*. Sicché, non controvertendosi della qualità di socio, ovvero della quota partecipativa a ciascuno spettante, ma, unicamente, degli effetti della definizione agevolata da parte della società su ciascun dei soci, ognuno di questi può opporre, a una definizione che costituisce titolo per l'accertamento nei suoi confronti, soltanto ragioni di impugnativa specifiche e quindi di carattere personale. La diversità di indirizzi trova espressione in alcuni precedenti, succintamente richiamati dalla già ricordata Cass. n. 3576/2010. In quest'ultima occasione si affermò che "...Tale accertamento con adesione (nei

confronti della società n.d.r.) che ha determinato, a norma dell'art. 5, *cit. t.u.i.r.*, l'automatica e conseguente imputazione dei redditi a ciascun socio, proporzionalmente alla quota di partecipazione agli utili ed indipendentemente dalla percezione degli stessi comporta, inoltre, che i ricorsi proposti dai soci contro l'atto impositivo riguardano inscindibilmente anche la società, non essendo prospettate questioni di carattere personale; sicché tutti questi soggetti devono essere parte di un unico procedimento, non potendo la controversia essere decisa limitatamente ad alcuni soltanto di essi, in quanto non ha ad oggetto una singola posizione debitoria, del o dei ricorrenti, ma riguarda l'unica fattispecie costitutiva dell'obbligazione tributaria portata dagli atti autoritativi impugnati; come anche si rileva dalla disposizione (D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 40, comma) che impone di procedere, in simile caso, con unico atto. Sul piano processuale si configura, conseguentemente, un caso di litisconsorzio necessario originario che impone, quando i ricorsi siano proposti, come nel caso, unicamente e separatamente dai soci, l'integrazione del contraddittorio, a norma del D.Lgs. 3 dicembre 1992, n. 546, art. 14; la cui violazione comporta che i processi svolti senza la simultanea partecipazione di tutti i litisconsorti necessari, e le sentenze pronunziate, debbono ritenersi affetti da nullità assoluta, per violazione del principio del contraddittorio, rilevabile anche d'ufficio in ogni stato e grado del procedimento (in tal senso, con argomenti condivisi da collegio, S.U. n. 14815/2008 e, con specifico riferimento al caso dell'accertamento con adesione da parte della società, Cass. nn. 13224/2009, 12318/2009). In definitiva, l'indirizzo da ultimo ricordato ha enunciato il principio secondo cui in tema di imposta sui redditi, l'unitarietà dell'accertamento alla base della rettifica delle dichiarazioni delle società di persone e dei soci delle stesse e la conseguente imputazione dei redditi della società a ciascun socio, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione, comporta che, anche di fronte ad accertamento con adesione realizzato dalla società, il socio, ove non voglia conformarsi ad esso,

possa contestarlo, affermando che il reddito della società era quello a suo tempo dichiarato. In tal caso sarebbe configurabile un'ipotesi di litisconsorzio necessario, essendo la questione inscindibilmente comune sia alla società che a ciascun socio. La Cassazione è però nuovamente intervenuta sul punto e superando l'orientamento da ultimo ricordato ha affermato che in tema di accertamento con adesione non sussiste il litisconsorzio necessario con i soci in relazione ai giudizi da essi istaurati avverso gli atti di accertamento loro notificati, in quanto assenti o non aderenti al procedimento amministrativo iniziato e definito dalla società di persone, posto che l'esigenza di unitarietà dell'accertamento viene meno con l'intervenuta definizione da parte della società in sede amministrativa che costituisce titolo per l'accertamento nei confronti delle persone fisiche, con la conseguenza che ciascun socio può far valere solo ragioni di impugnazioni specifiche e di esclusivo carattere personale - Cass. n. 12137/2019. La Suprema Corte è arrivata a tal conclusione argomentando in ragione della natura dell'accertamento per adesione, che è una procedura di accertamento effettuata in contraddittorio mediante la quale il contribuente può concordare con l'Ufficio una minore imposta dovuta rispetto a quella già accertata. Trattasi, quindi, non di un negozio transattivo ma di un atto unilaterale dell'Amministrazione emanato nell'esercizio di una tipica potestà pubblica, rispetto alla quale la volontà del contribuente realizza una condizione affinché l'atto stesso diventi efficace. Da queste premesse discende che, una volta definito il relativo procedimento con riferimento alla società di persone, non sussiste poi il litisconsorzio con i soci, in relazione ai giudizi da essi istaurati con l'impugnazione degli atti di accertamento loro notificati in quanto assenti o non aderenti al procedimento amministrativo iniziato e definito dalla società di persone. Secondo il più recente orientamento, dopo il versamento delle somme dovute l'adesione si perfeziona e l'accertamento diviene definitivo, quindi non è impugnabile, integrabile o modificabile dall'Ufficio. Da ciò discende l'impossibilità

per l'Amministrazione di procedere ad un'ulteriore azione di accertamento a meno che la definizione non riguardi i redditi da partecipazione nella società. Con la definizione dell'accertamento per adesione nei confronti della società sorgono due vincoli: uno interno per il Fisco, in base ai principi di razionalità e non contraddizione, per cui l'Amministrazione non può chiedere ai soci somme diverse da quelle concordate con la società di persone; l'altro esterno per il giudice, in base alle regole di consequenzialità logica. Non controvertendosi sulla qualità di socio oppure sulla quota partecipativa spettante a ciascuno ma solo in merito agli effetti della definizione agevolata da parte della società su ciascuno dei soci, ognuno di essi può opporre, a una definizione che costituisce titolo per l'accertamento nei suoi confronti, soltanto ragioni di impugnazioni specifiche e di esclusivo carattere personale. In tale direzione si è consolidato l'orientamento della Suprema Corte nelle recenti pronunce:

Cass., Sez. trib., sent. 22/09/2020 (ud. 14/01/2020, dep. 22/09/2020), n. 19774: *“non sussiste il litisconsorzio necessario con i soci, in relazione ai giudizi da essi instaurati avverso gli atti di accertamento loro notificati, in quanto assenti o non aderenti al procedimento amministrativo iniziato e definito dalla società di persone, posto che l'esigenza di unitarietà dell'accertamento viene meno con l'intervenuta definizione da parte della società in sede amministrativa che, ai sensi dell'art. 41-bis del D.P.R. n. 600 del 1973, costituisce titolo per l'accertamento nei confronti delle persone fisiche, con la conseguenza che ciascun socio può opporre solo ragioni di impugnazione specifiche e, quindi, di esclusivo carattere personale”*. Si veda anche Cass., Sez. VI., 08/07/2020 (ud. 27/02/2020, dep. 22/09/2020), n. 14227. In tema di contenzioso tributario, l'unitarietà dell'accertamento, che è alla base della rettifica delle dichiarazioni dei redditi della società di persone e di quelle dei singoli soci, comporta l'estensione del contraddittorio processuale a tutti i soci ai sensi dell'art. 14 D.Lgs. n. 546 del 1992, ma non anche

di quello endoprocedimentale, per il quale non sussiste un litisconsorzio necessario analogo a quello processuale. Ne consegue che la proposizione tempestiva dell'istanza di adesione da parte del singolo socio, al quale sia stato notificato l'accertamento riguardante la società, non è idonea a rimettere in termini quest'ultima rispetto all'istanza di adesione dalla stessa non tempestivamente formulata, determinando la definitività dell'accertamento, diversamente da quanto accade invece in caso di tempestiva istanza di adesione proposta dal socio con riguardo al reddito di partecipazione allo stesso imputato per trasparenza, avendo egli, in tal caso, autonomo interesse ad attivare tale modalità alternativa di possibile definizione del contenzioso tributario, ancorché la società non si sia avvalsa della medesima opzione quanto al reddito ad essa contestato.

5. La lente sulla riforma: 30/04/2024 per il nuovo accertamento con adesione

A seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 13/2024, la procedura di accertamento con adesione contempla importanti novità per quanto concerne gli atti emessi dal 30.4.2024. In particolare, occorre operare una distinzione tra:

- Atti soggetti all'obbligo di contraddittorio, ai sensi dell'articolo 6-ter, L. 212/2000;
- Atti esclusi da tale obbligo.

Nel caso di atti soggetti all'obbligo di contraddittorio, l'articolo 1, comma 2-bis, D.Lgs. 218/1997, stabilisce che l'amministrazione comunichi al contribuente, ai fini del contraddittorio preventivo, uno schema di atto recante l'invito: alla formulazione di deduzioni difensive nei 60 giorni successivi; ovvero alla presentazione di un'istanza per la definizione dell'accertamento con adesione nei 30 giorni successivi. Resta inteso che le parti potranno giungere ad una definizione in adesione anche prima dell'emissione dell'avviso di accertamento. Nella ipotesi in cui il contribuente, a seguito della

comunicazione di uno schema di atto, non presenti istanza di adesione, una volta ricevuto l'avviso di accertamento, potrà sempre presentare istanza di adesione, ma dovrà farlo nel termine di 15 giorni dalla notifica dell'atto impositivo. In questo caso, inoltre, il termine per presentare ricorso è sospeso per un periodo di 30 giorni. Qualora, invece, a seguito della comunicazione dello schema di atto, il contribuente presenti istanza di adesione e questa non si concluda positivamente, una volta ricevuto l'avviso di accertamento, egli non potrà ripresentare istanza di adesione. Nel caso di atti non soggetti all'obbligo di contraddittorio, invece, l'avviso di accertamento (o l'atto di recupero) dovrà contenere l'invito a comparire per definire l'accertamento con adesione. In questo caso, l'istanza di adesione potrà essere presentata entro il termine per il ricorso, che resterà sospeso per 90 giorni. Sono tali gli atti specificamente individuati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 24.04.2024. Esso ha precisato che si considera automatizzato e sostanzialmente automatizzato ogni atto emesso dall'Amministrazione riguardante esclusivamente violazioni rilevate dall'incrocio di elementi contenuti in banche dati⁹ nella disponibilità della stessa, ovvero:

- ruoli e cartelle di pagamento, gli atti di cui agli articoli 50, comma 2, 77 e 86, D.P.R. 602/1973, nonché ogni altro atto emesso dall'Agenzia delle Entrate-Riscossione ai fini del recupero delle somme ad essa affidate;
- accertamenti parziali di cui agli articoli 41-*bis*, D.P.R. 600/1973 e 54, comma 5, D.P.R. 633/1972 e gli atti di recupero di cui all'articolo 38-*bis*, D.P.R. 600/1973, predisposti esclusivamente sulla base dell'incrocio di dati;
- atti di intimazione autonomi di cui all'articolo 29, D.L. 78/2010, nonché gli atti di intimazione emessi per decadenza dalla rateazione;
- atti di accertamento per omesso, insufficiente o tardivo versamento di taluni tributi e irrogazione delle relative sanzioni (tasse

⁹ C. Francioso, "Pubblicazione di dati fiscali e diritto al rispetto della vita privata", in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 2023, 1, p. 82.

automobilistiche erariali; addizionale erariale della tassa automobilistica; tasse sulle concessioni governative per l'impiego di apparecchiature terminali per il servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione; imposta parametrata al numero di grammi di biossido di carbonio emessi per chilometro dai veicoli);

- accertamenti catastali per l'iscrizione e la cancellazione delle annotazioni di riserva alle intestazioni catastali;
- avvisi di liquidazione per decadenza dalle agevolazioni fiscali, ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali;
- avvisi di liquidazione per recupero delle imposte di registro, ipotecarie e catastali a seguito di rettifica;
- avvisi di pagamento per omesso, insufficiente o tardivo versamento dell'accisa o dell'imposta di consumo dovuta sulla base delle dichiarazioni, dei dati relativi alle contabilità, nonché dei documenti di accompagnamento della circolazione, presentati;
- dai soggetti obbligati ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative;
- avvisi di pagamento per indebita compensazione di crediti di accisa, ovvero per omesso, insufficiente o tardivo versamento di somme e di diritti dovuti alle prescritte scadenze.

Si considera di pronta liquidazione, invece, ogni atto emesso dall'Amministrazione a seguito di controlli effettuati sulla base di dati e di elementi direttamente desumibili dalle dichiarazioni presentate dai contribuenti e dai dati in possesso della stessa, ovvero:

- 1 comunicazioni degli esiti del controllo automatizzato, anche relativamente alla liquidazione dell'imposta dovuta sui redditi soggetti a tassazione separata;
- 2 comunicazioni degli esiti dei controlli di cui agli articoli 54-*bis*, 54-*ter* e 54-*quater*, D.P.R. 633/1972;
- 3 avvisi di liquidazione dell'imposta, nonché di irrogazione delle sanzioni, per i casi di omesso, insufficiente o tardivo versamento,

omessa o tardiva registrazione degli atti e tardiva presentazione delle relative dichiarazioni, dei seguenti tributi: imposta di registro, imposte ipotecaria e catastale e tasse ipotecarie, imposta sulle successioni e donazioni, imposta sui premi delle assicurazioni, imposta sostitutiva sui finanziamenti, imposta di bollo e tributi speciali inviti al pagamento del contributo unificato e irrogazione delle sanzioni per i casi di omesso, insufficiente o tardivo versamento.

Infine, si considera di controllo formale della dichiarazione ogni atto emesso dall'amministrazione a seguito di riscontro formale dei dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti o dai sostituti d'imposta con i documenti che attestano la correttezza dei dati dichiarati. Quindi, sono esclusi dall'obbligo di contraddittorio le comunicazioni degli esiti del controllo formale di cui all'articolo 36-ter, D.P.R. 600/1973.

6. I vantaggi dell'accertamento con adesione

La caratteristica peculiare dell'accertamento con adesione, con riferimento ai vantaggi di cui può fruire il contribuente che definisce la propria posizione fiscale mediante tale strumento, è il fatto che, una volta perfezionato, questo non può essere modificato, integrato o impugnato da parte dell'Ufficio, così previsto nel comma 3, art. 2 del D.Lgs. n. 218/1997. Tuttavia, ciò non è consentito nemmeno al contribuente per questo, affinché non gli determini uno svantaggio, è necessario che egli analizzi attentamente la corretta rideterminazione erariale e che valuti scrupolosamente tutta la documentazione in suo possesso prima di procedere al perfezionamento dell'atto di adesione. Tale disposizione, oltre ad essere ben scolpita nella norma, è confermata in giurisprudenza in modo inequivocabile. In merito all'impugnazione, come evidenzia autorevole dottrina, «non può ritenersi decisivo il fatto, nuovo,¹⁰ che oggi il sistema riconosce

¹⁰ A. Cissello, "Al via da domani al nuovo avviso di accertamento con adesione",

espressamente l'autotutela», non potendo questa considerarsi automatica e diretta garanzia di tutela in relazione ai vizi di legittimità dell'accordo. Tra l'altro è equiparata all'impugnazione anche la proposizione delle istanze di rimborso riferite all'accertamento con adesione, per questo improponibile, poiché «non costituirebbero altro che una surrettizia forma di impugnazione di quest'ultimo, che deve intendersi intangibile», quindi il comma 3, art. 2 del D.Lgs. di riferimento «generalizza il prevalere del principio *pacta sunt servanda* sul principio *rebus sic stantibus*». L'accertamento con adesione, in deroga alla disposizione generale, può essere integrato tassativamente solo qualora sussistano l'eventualità individuate nel comma 4, art. 2 del medesimo decreto. È evidente che questa disposizione richiede l'obbligo della tenuta delle scritture contabili del periodo d'imposta accertato, anche dopo l'avvenuta adesione, a differenza dell'accertamento con adesione disciplinato dal D.L. n. 564/1994, per il quale non era richiesto. La giurisprudenza ha ritenuto quindi non applicabile un'ulteriore azione accertatrice a quei periodi d'imposta definiti mediante l'istituto normativo antecedente a quello tutt'ora vigente. Per quanto attiene la possibilità di un'ulteriore azione accertatrice per l'avvenuta conoscenza di nuovi elementi, è innanzitutto necessario che questi non fossero «conosciuti (né conoscibili) all'Ufficio finanziario al momento della definizione», e siano giunti nella consapevolezza dell'Amministrazione solo successivamente l'emanazione dell'atto impositivo in adesione non direttamente riscontrabili dagli elementi emergenti dalla dichiarazione o nella documentazione e fatti rinvenuti nell'ambito dell'accertamento. Devono inoltre essere superati contemporaneamente i due limiti quantitativi, del cinquanta per cento e dei 74.468,53 €. Per quanto attiene il primo limite questo «va commisurato al "reddito definito" e non al "maggior reddito definito", con la conseguenza che, una volta effettuata la prima rettifica, anche l'ammontare dichiarato concorre a determinare la soglia oltre la quale

Eutekne 2024.

è possibile effettuare accertamenti integrativi», ciò è ribadito anche dalla Circolare n. 35/E del 2015361 e nella recente giurisprudenza. L'Ufficio, qualora possa procedere con l'ulteriore azione accertatrice, dovrà notificare «un altro avviso nel quale dovranno essere specificati, a pena di nullità, i fatti in questione e il modo in cui ne è venuto a conoscenza, ponendo in rilievo che gli stessi erano sconosciuti alla data dell'accertamento e che non era possibile rilevarli né sulla base degli elementi contenuti nella dichiarazione né dagli atti in possesso dell'ufficio alla stessa data». Lo scopo di non precludere totalmente un ulteriore accertamento al medesimo periodo d'imposta, ma allo stesso tempo limitarlo, è principalmente quello di permettere al contribuente di avere una certezza sulla definitività della propria posizione fiscale, ma al contempo non escludere totalmente un'ulteriore azione accertatrice per recuperare a tassazione rilevanti evasioni d'imposta, non figuranti al momento dell'accordo. La soglia prevista alla lett. a), comma 4, art. 2 del D.Lgs. n. 218/1997 non si giustifica difatti nella natura dell'atto, ma ha lo scopo di favorire il contribuente che giunge all'adesione, questo però potrebbe avere risvolti incostituzionali. Come evidenzia autorevole dottrina infatti significherebbe per il Legislatore ammettere consapevolmente un'entità d'imposta, accerta con un atto d'adesione viziato, inferiore alla reale capacità contributiva del soggetto passivo, contrastando con il principio dell'art. 53 Cost. Indicherebbe invero concedere al contribuente uno sconto sull'imposta e non sulla sanzione, violando il principio secondo cui ogni cittadino è tenuto a partecipare alla spesa pubblica in base alla propria capacità contributiva. È interessante esaminare la fattispecie in cui l'Ufficio successivamente l'accertamento con adesione venga a conoscenza di un credito d'imposta non spettante superiore al cinquanta per cento del reddito accertato in adesione. La questione è se sia possibile procedere con l'ulteriore azione accertatrice al verificarsi di nuovi elementi, come previsto dalla lett. a), comma 4, art. 2 del D.Lgs. n. 218/1997, non costituendo questo un maggior

reddito ma un credito non dovuto. La giurisprudenza di merito ha ritenuto non integrabile l'accertamento poiché questo non aveva a fondamento un maggior reddito e il contenuto letterale della disposizione non permette differenti interpretazioni. La dottrina ritiene poco condivisibile la conclusione a cui sono giunti i giudici di merito, ritenendo attuabile l'eccezione richiamata dalla lett. a), comma 4, art. 2 del D.Lgs. n. 218/1997 nella fattispecie de quo. Secondo la tesi da questa esposta, infatti, il Legislatore nel prevedere l'esclusione sopradetta, aveva a mente la volontà di contrastare la reale evasione che determini un aumento del reddito e non ricavi o componenti di reddito positive; ma senza escludere da tale riferimento le evasioni macroscopiche. Una conclusione differente significherebbe sperequare tra un contribuente che occulti la materia imponibile con modalità "usuali", più semplici da individuare, ed un contribuente che utilizzi modalità maggiormente raffinate, più fraudolente ed insidiose da rinvenire. Conforme a tale linea di pensiero appare anche l'Ordinanza della Corte, la quale in materia di condono, ha ritenuto che il potere¹¹ dell'Amministrazione di verifica dei crediti d'imposta inesistenti non è soggetto a restrizioni ed effetti preclusivi, se non al rispetto dei limiti temporali di decadenza. Il contribuente quindi, oltre ad avere la possibilità di predeterminare la propria capacità contributiva in sede di contraddittorio e fruire di uno sconto sulle sanzioni, gode della possibilità di rendere definitiva la propria posizione fiscale prima degli ordinari termini di prescrizione, sempreché non si verifichi una delle eccezioni del comma 4, art. 2 del decreto di riferimento. Un'aggiuntiva eccezione inerente la possibilità di effettuare un'ulteriore azione accertatrice a prescindere dai limiti quantitativi del cinquanta per cento e non inferiore a 74.468,53 €, si ha qualora gli atti siano definiti in adesione sulla base di parametri e studi di settore. Il Legislatore ha quindi equiparato gli accertamenti

¹¹ A. Zito, La scelta discrezionale della P.A. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità, in *Dir. Amm.*, 2023, 1, p. 2.

parziali agli accertamenti mediante studi di settore, e per questo non sussistono pregiudizi o limitazioni per l'ulteriore azione accertatrice. L'eccezione riguardante la possibilità d'effettuare un nuovo accertamento a seguito di un atto d'adesione avvenuto su accertamenti parziali, a prescindere dall'avvenuta conoscenza di nuovi elementi, potrebbe, a parere dello scrivente, incentivare l'Amministrazione a prediligere quest'ultimi rispetto agli accertamenti ordinari. Sicché, in tal modo, gli Uffici possono effettuare indagini meno accurate e più sbrigative, al fine di definire rapidamente l'imposta e, nel caso in cui emergessero nuovi elementi, non sarebbe a loro preclusa la possibilità di procedere con un ulteriore accertamento poiché non è richiesto alcun limite quantitativo del nuovo reddito accertato, non applicandosi le soglie previste dalla lett. a), comma 4, art. 2 del D.Lgs. in questione. Per quanto attiene la definizione dei redditi da partecipazione in adesione, questa non preclude l'ulteriore azione accertatrice attinente ai redditi diversi da quest'ultimi; così come nel caso in cui il contribuente definisca i propri redditi in adesione, ad eccezione di quelli da partecipazione, e la società partecipata sia oggetto d'accertamento, quest'ultimo ricadrà anche sul contribuente stesso. La definizione delle imposte mediante l'accertamento con adesione, oltre al vantaggio di risolvere in modo assolutamente certo la propria posizione fiscale (escluse le eventuali eccezioni sopradette), presenta un ulteriore vantaggio: il reddito così definito non rileva ai fini extra-tributari, fatta eccezione per i contributi previdenziali ed assistenziali, la cui base imponibile è riconducibile a quella dell'imposta sui redditi, tra l'altro senza l'applicazione di sanzioni o interessi. Inoltre, gli elementi¹² appresi dall'Ufficio possono determinare una definizione delle sole imposte sul valore aggiunto o delle sole imposte sul reddito; nel caso in cui quest'ultime abbiano un effetto anche sulle prime, l'imposta sul valore aggiunto verrà rideterminata «applicando al maggiore

¹² A. Fedele, "Nuova ricchezza ed elementi essenziali di capacità contributiva nella dimensione postmoderna", in *Riv. dir. trib.*, 1/2023, pp. 1 e ss.

imponibile definito l'“aliquota media”», qualora non sia possibile effettuare l'esatta valutazione della natura delle operazioni rilevanti IVA. Diversamente, in caso di accertamento analitico, si applicano le aliquote ordinarie previste dal D.P.R. n. 633/1972, per le rispettive operazioni. Un ulteriore vantaggio dell'istituto in questione è rappresentato dal fatto che il mancato raggiungimento dell'accordo in sede di accertamento con adesione non preclude la possibilità di presentare, purché nei termini, il successivo ricorso/reclamo con la contestuale richiesta di mediazione, ex art. 17-*bis* del D.Lgs. n. 546/1992. Gli aspetti salienti del reclamo, per le cause aventi un valore inferiore a ventimila euro, sono l'obbligatorietà d'instaurare un tentativo di mediazione tra le parti che ne determina per legge la sospensione di novanta giorni degli effetti del provvedimento e della procedibilità del ricorso/reclamo, termine entro il quale le parti possono giungere ad un'eventuale mediazione. Difatti il contribuente, che solitamente ha a disposizione trenta giorni per costituirsi in giudizio da quando ha notificato il ricorso alla controparte, dispone in questo caso di centoventi giorni prima di doverlo depositare in Commissione Tributaria e non può provvedere a ciò prima che sia decorso l'intero periodo di sospensione di novanta giorni. L'iter della mediazione tributaria è attivato attraverso la presentazione dell'istanza per il ricorso/reclamo, la quale avvia un procedimento amministrativo para-processuale sempre che la controversia abbia un valore inferiore a quanto previsto dall'art. 17-*bis* del D. Lgs n. 546/1992, «la presentazione del reclamo è condizione di procedibilità del ricorso». Il contribuente nel proporre reclamo ha anche la facoltà di presentare una proposta di mediazione attraverso la quale richiede la rideterminazione del debito tributario, diversamente potrebbe l'Amministrazione stessa formulare una proposta di mediazione. La *ratio* del ricorso/reclamo è quella di far sì che le cause di modesto valore vengano esaminate dai giudici solo successivamente un tentativo di composizione amichevole in via amministrativa. Nell'eventualità in cui la mediazione non giunga ad un esito positivo

entro i novanta giorni previsti, il reclamo produce gli effetti ¹³del ricorso, quale vera e propria «trasformazione *ope legis* del reclamo in ricorso». È evidente la somiglianza tra quest'istituto e l'accertamento con adesione, entrambi sono diretti a ridurre il contenzioso giudiziale e prevedono la sospensione dei termini per novanta giorni al fine di consentire tale mediazione o accordo, sono caratterizzati quindi da un rapporto di somiglianza. Differiscono tuttavia, in caso di esito positivo della procedura, nell'abbattimento della sanzione: il primo permette di ottenere una riduzione di questa al trentacinque per cento del minimo edittale, mentre il secondo ad un terzo, ciò crea una sorta di arbitraggio. Inoltre, la mediazione ha sicuramente una possibilità di applicazione ben più ampia rispetto all'accertamento con adesione, poiché questa concerne tutte le possibili controversie radicabili davanti al giudice tributario e quindi può essere usufuita anche per atti come l'iscrizione a ruolo, il diniego di rimborso, la revoca, il diniego di agevolazioni e l'avviso di liquidazioni. Un'ulteriore diversità emerge, rispetto all'accertamento con adesione, per il fatto che il contribuente che decide di presentare una proposta di mediazione deve specificare la misura della rideterminazione dell'imposta. Il legislatore nell'introdurre la mediazione aveva quindi l'intenzione di fornire al sistema tributario uno strumento più innovativo rispetto ai già presenti istituti deflativi del contenzioso. La *ratio* della mediazione tributaria è quella di consentire all'Amministrazione finanziaria e al contribuente di esporre le proprie ragioni sulla rideterminazione della pretesa erariale, di modo che si eviti d'incardinare il ricorso e così ridurre il numero dei giudizi tributari. Ciò avviene prevedendo sistematicamente un contraddittorio tra le parti prima dell'instaurazione del contenzioso, così da permettere un'eventuale definizione della lite potenziale, abbreviando le tempistiche per la definizione e senza sostenere gli oneri relativi al contenzioso giurisdizionale. Tuttavia, anche se di fatto la mediazione tributaria ha

¹³ Redazione Wolters Kluwer, "Gli effetti dell'accertamento con adesione estensibili ai coobbligati solo se in bonam partem", Altalex, 2024.

marginari operativi più ampi rispetto all'accertamento con adesione, si intravede una sorta di duplicazione dei due istituti, in quanto il primo concorre nello scopo e nelle modalità con il secondo. Infatti, non si comprende quali «chances di riuscita possa avere un reclamo presentato dal contribuente dopo il fallimento del tentativo di adesione», ed anzi comporta un rallentamento del procedimento a causa del cumularsi dei periodi di sospensione previsti dai due istituti, contrastando quindi con l'esigenza di speditezza. L'Amministrazione, anche per mezzo della Circolare n. 9/E del 2012, ha cercato di evitare tale sovrapposizione, ma ugualmente non si può che intravedere un raddoppiamento delle opportunità per una composizione stragiudiziale dell'eventuale controversia. La mancanza di una disposizione che individui nel tentativo di accertamento con adesione non andato a buon fine una causa ostativa per la mediazione tributaria, determina una duplicazione di quest'istituti, sia negli intenti sia nelle modalità e negli effetti. La possibilità per il contribuente di fruire tanto della sospensione dei termini prevista dall'accertamento con adesione quanto di quella disposta dal reclamo, produce ricadute eccessivamente dilatorie nei termini di sospensione per la procedibilità del ricorso/reclamo e per questo un potenziale contrasto con l'art. 111 Cost., quale presumibile violazione del principio della ragionevole durata del processo tributario. L'accertamento con adesione non si limita a definire in modo rapido e definitivo la posizione fiscale del contribuente evitando i costi processuali e le relative tempistiche, ma prevede anche un'efficacia premiale dal punto di vista sanzionatorio. Il dettato normativo, nel comma 5, art. 2 del D.Lgs. n. 218/1997, prevede invero l'abbattimento delle sanzioni ad un terzo³⁹⁰ del minimo edittale sulla base della rideterminazione del reddito in sede di adesione. Tale riduzione non si applica però né alle sanzioni emerse in sede di liquidazione e di controllo formale, ai sensi dell'art. 36-*bis* del D.P.R. n. 600/1973 e art. 60, comma 6 del D.P.R. n. 633/1972, né alle sanzioni riferite all'incompleta, mancata o non veritiera risposta alle richieste formulate dall'Ufficio. In caso di

cumulo per violazioni continuate, verrà applicata una sola sanzione, quella per la violazione più grave, comprensiva per tutte le violazioni appartenenti al medesimo tributo oggetto d'adesione dello stesso periodo d'imposta. Ulteriore vantaggio, per incentivare la definizione dell'accordo, è che il maggior reddito definito in sede di adesione non ha ricadute in sede extra-tributaria fatta eccezione per i contributi previdenziali ed assistenziali, la cui base imponibile è riconducibile a quella delle imposte sui redditi. Questa disposizione sembrerebbe richiamare la natura compositiva dell'atto, «l'accordo tributario non costituisce fatto di accertamento, ma è fatto di composizione, perciò irrilevante a fini diversi da quelli, esclusivamente tributari, di eliminazione della lite potenziale». L'efficacia premiale così prevista per le imposte sui redditi è applicabile anche agli accertamenti con adesione la cui definizione concerne le imposte indirette, ai sensi del comma 3, art. 3 del medesimo decreto. Il vantaggio premiale applicato alle sanzioni amministrative previsto dall'istituto in questione è del tutto in linea ed in armonia con il contesto tributario; infatti l'atto d'adesione determina una riduzione delle sanzioni a fronte però della definitività dell'atto che non permette l'impugnabilità di questo, così come avviene in sede di acquiescenza. Secondo quest'ultima, il contribuente può fruire di un abbattimento della sanzione ad un terzo, applicata però non sul minimo edittale ma sull'entità della sanzione irrogata dall'Ufficio, solamente qualora rinunci ad impugnare l'avviso di accertamento o di rettifica e di definire in adesione la propria posizione, accettando in modo integrale il contenuto dell'accertamento mediante il versamento di quanto dovuto entro il sessantesimo giorno dalla notifica dell'atto impositivo. Ulteriore vantaggio per il contribuente è quello di beneficiare della mancata considerazione delle sanzioni definite in adesione ai fini della recidività prevista dal comma 3, art. 7 del D.Lgs. n. 472/1997. La *ratio* del Legislatore nel prevedere un sistema premiale sulle sanzioni per tutto il sistema tributario è quella di attuare una riduzione tanto maggiore quanto più certa ed efficiente è

la chiusura della potenziale o attuale controversia. Ogni professionista, nell'assistere il proprio contribuente, effettuerà una valutazione sulla convenienza di una definizione dell'imposta in adesione, piuttosto che l'impugnazione dell'atto d'accertamento o di rettifica. La scelta verrà effettuata sulla base degli elementi di cui si è in possesso, poiché l'incertezza che venga accolto l'eventuale ricorso determina costi processuali e maggiori sanzioni. Verosimilmente, se la probabilità di evitare la soccombenza in giudizio non è prossima allo zero, vi è una convenienza di costo, di tempo e di certezza a definire la potenziale controversia giudiziale mediante l'istituto in questione. In tal caso si verifica la volontà del Legislatore di sgravare le Commissioni Tributarie da un numero eccessivo di ricorsi. Le valutazioni sopradette inducono ad un maggior successo dell'accertamento¹⁴ con adesione principalmente per le «pratiche di modesto valore, dove le valutazioni relative ai costi e alle incertezze del processo spingono molto spesso il contribuente ad aderire ad una rideterminazione delle imposte basata su una misura percentuale di riduzione predeterminata», evitando così tutti i costi fissi annessi ad una lite giudiziaria per controversie di modesto valore, che la rendono poco conveniente. Viceversa, qualora l'atto di accertamento riguardi i medi contribuenti, l'accordo giunge ad una rideterminazione dell'imponibile ritenuto non soddisfacente dal contribuente, con conseguente instaurazione del ricorso innanzi la Commissione Tributaria. La dottrina critica questo sistema tributario¹⁵ che prevede

¹⁴ AA.VV, "Accertamento - Riscossione 2024", in *Il fisco*, ottobre 2024.

¹⁵ Centro Studi Fiscali, "Accertamento, riscossione, sanzioni e contenzioso tributario", Seac, ottobre 2024.

per il contribuente sconti sulle sanzioni in ipotesi diverse da comportamenti spontanei volti a porre rimedio ad eventuali errori mediante il ravvedimento operoso. La motivazione di consentire la riduzione delle sanzioni è dovuta al fatto che, se queste si applicassero e venissero effettivamente riscosse, molte imprese sarebbero eliminate dal mercato poiché i limiti edittali previsti dal Legislatore sono eccessivamente spropositati, sicché «la previsione di sanzioni può essere considerata una delle medicine per l'evasione, ma una medicina non può essere somministrata in dosi tali da uccidere il malato». L'autore in questione ritiene più logico decurtare radicalmente la misura edittale, anziché predisporre un sistema incentrato sulla riduzione delle sanzioni. Infatti, nonostante la correttezza della suddetta ipotesi, nel caso vengano applicati istituti che permettano di prevenire o abbreviare l'iter accertativo, occorre che tali riduzioni sulle sanzioni siano meno gravose, così da non indurre l'accettazione di una entità d'imposta che non corrisponda all'effettivo presupposto di capacità contributiva, incidendo su quest'ultima. Fino al 1° gennaio 2016 era possibile prestare adesione all'invito al contraddittorio e ai Processi Verbali di Constatazione, questi due distinti istituti non facevano parte del corpus normativo iniziale, ma furono introdotte solo successivamente: rispettivamente mediante i commi da *1-bis* a *1-quinquies* nell'art. 5 e comma *1-bis* nell'art. 11 del D.Lgs. n. 218/1997, con la L. n. 2/2009 per quanto attiene l'adesione all'invito al contraddittorio; con l'art. *5-bis* del medesimo D.Lgs., tramite la L. n. 133/2008 per il secondo istituto. Tuttavia, entrambe le disposizioni sono state abrogate dall'art. 1, comma 639, della Legge di stabilità 2015, L. n. 190/2014, a decorrere per tutti gli atti definibili e notificati dal 1° gennaio 2016. La scelta del Legislatore di abrogare questi istituti è dovuta alla necessità di armonizzare il sistema tributario con l'introduzione del nuovo ravvedimento operoso, che è stato contestualmente rinnovato sempre dalla L. n. 190/2014. L'adesione ai Processi Verbali di Constatazione poteva avvenire solamente in materia di imposte sui

redditi e sul valore aggiunto, purché il PVC fosse redatto in modo tale da consentire l'emissione di accertamenti parziali, ai sensi dell'art. 41-*bis* D.P.R. n.600/1973 e art. 54 del D.P.R. n. 633/1972. L'adesione all'invito al contraddittorio poteva avvenire sia per le imposte sui redditi e sul valore aggiunto, grazie all'introduzione dei nuovi commi nell'art. 5, sia per le imposte indirette, diverse da quelle sul valore aggiunto, in seguito alla modifica dell'art.11, specularmente a quanto disciplinato per le altre imposte. Il contribuente, per entrambe le discipline, doveva presentare adesione integrale al contenuto del PVC o dell'invito al contraddittorio, anche qualora questi contenessero più annualità d'imposta. Nel caso dei Processi Verbali di Costatazione, quindi, se veniva redatto un unico verbale per più annualità, il contribuente doveva obbligatoriamente aderire alla globalità delle contestazioni, diversamente, nel caso in cui fosse redatto un PVC per ciascun periodo d'imposta, il contribuente poteva prestare adesione integrale a nessuno, uno, alcuni o tutti i PVC. Nel caso in cui il Processo Verbale di Costatazione riguardasse una società di persone, l'accettazione di questo spettava al legale rappresentate; si escludeva quindi la possibilità che il singolo socio potesse chiedere di definire la propria posizione sulla base di un PVC, senza che vi fosse stata la precedente definizione della società. L'istituto dell'adesione all'invito al contraddittorio, sempre in ambito societario, consentiva una dissociazione tra la volontà dei soci e della società di persone; l'Ufficio rivolgeva quindi un invito ad ognuno di essi. Solo l'adesione al Processo Verbale di Costatazione «resta quindi l'unico strumento deflativo che crea una soggezione dei partecipanti alle scelte della entità collettiva. Gli altri istituti consentono invece la totale autonomia degli interessati». La mancata adesione al PVC, qualora fosse possibile, impediva l'adesione successiva all'invito al contraddittorio; inoltre, qualora il contribuente non presentasse adesione ad una delle due possibilità sopradette, non poteva avere accesso all'acquiescenza "rinforzata". Il Legislatore, mediante l'introduzione di queste due discipline d'adesione, voleva velocizzare

ed anticipare ulteriormente la definizione della pretesa erariale. Infatti, mediante queste, il contribuente doveva aderire ai contenuti provvedendo al versamento di quanto indicato entro quindici giorni antecedenti la data fissata per la comparizione, nel caso in cui si prestasse adesione all'invito; nell'altra eventualità, entro trenta giorni dalla ricezione del PVC doveva dare comunicazione irrevocabile di voler aderire. In quest'ultimo caso l'Ufficio disponeva di sessanta giorni per notificare l'atto di adesione, dopo il quale al contribuente rimanevano venti giorni per procedere al versamento di quanto dovuto. Nel caso in cui il contribuente non provvedesse al versamento, dopo aver prestato adesione al PVC o all'invito al contraddittorio, le somme venivano riscosse coattivamente. La conseguenza di prestare adesione in via anticipata ed integrale, senza la possibilità di attuare un confronto verbale, appariva sicuramente più svantaggiosa per il contribuente rispetto l'accertamento con adesione ordinario, il quale però beneficiava di un maggiore abbattimento delle sanzioni, pari alla metà di quanto indicato dal comma 5, art. 2, ovvero ad un sesto del minimo edittale. La possibilità di aderire all'invito al contraddittorio o al Processo Verbale di Constatazione, come già anticipato, non è più consentita dal 1° gennaio 2016, con riferimento agli atti definibili e notificati dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate a decorrere dal 1° gennaio 2016, in quanto l'art. 1, comma 639 della Legge di stabilità 2015, L. n. 190/2014, ne ha disposto l'abrogazione. La stessa abrogazione, con la medesima Legge, è intervenuta anche per l'acquiescenza "rinforzata" che ha continuato ad essere applicata transitoriamente fino al 31 dicembre 2016. L'abolizione delle discipline sopradette, in particolare l'adesione al PVC, è la probabile conseguenza di un'evidente irrazionalità di tali disposizioni, poiché permettevano una riduzione della sanzione spesso pari, se non superiore, a quella ottenibile mediante il ravvedimento operoso, ex art. 13 del D.Lgs. n. 472/1997, rendendo quest'ultimo poco conveniente, anziché essere incentivato al massimo. La riformulazione del ravvedimento operoso, attuata dalla

Legge di stabilità del 2015, permette al contribuente di regolarizzare le proprie violazioni già contestate dall'Amministrazione, fino alla decadenza dell'azione di accertamento, per cui, di fatto, eliminando le cause ostative alla sanatoria. L'antecedente ravvedimento operoso, al contrario, permetteva al contribuente di sanare le proprie violazioni solo mediante un comportamento spontaneo prima che esse venissero contestate e comunque non fossero iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altra attività di accertamento. Il soggetto che non ha adempiuto correttamente ai propri obblighi finanziari dovrà presentare una dichiarazione integrativa per correggere le violazioni contenute nel PVC o nell'invito a comparire, fruendo di un abbattimento della sanzione ad un quinto del minimo edittale. Appare evidente la necessità di abrogare le precedenti disposizioni del D.Lgs. n. 218/1997 introdotte nel 2008 e 2009 poiché diversamente avrebbero contrastato con il nuovo ravvedimento operoso, creando una sorta di duplicazione di possibilità per il contribuente. Il ravvedimento operoso attualmente in vigore si coordina con lo scopo deflativo dell'accertamento con adesione ed inoltre, non prevedendo più preclusioni d'utilizzo se non in caso di notifica di atti d'accertamento o di altri atti impositivi similari, è in grado di sostituirsi ad entrambi gli istituti dell'adesione all'invito al contraddittorio e dell'adesione al Processo Verbale di Constatazione. Permette infatti, al contribuente che intende accettare i rilievi riportati nel PVC, di presentare una dichiarazione integrativa a sfavore, con le relative sanzioni per infedele dichiarazione abbattute ad un quinto del minimo edittale. Tuttavia, il ravvedimento operoso non prevede l'instaurazione di un contraddittorio tra le parti e per questo il contribuente non può far valere, mediante quest'istituto, le proprie ragioni per una rideterminazione dell'imposta. Sicuramente l'accertamento con adesione appare più conveniente qualora il contribuente abbia sufficienti documenti a propria disposizione per dimostrare la parziale infondatezza della maggior pretesa erariale. Diversamente, in assenza di elementi sufficienti per assicurarsi una

consistente rideterminazione d'imposta¹⁶ o in presenza del rischio che l'accertamento con adesione non giunga a buon fine, sarà più conveniente provvedere al ravvedimento operoso. La coesistenza dell'istituto dell'accertamento con adesione e del ravvedimento operoso induce sicuramente il contribuente ad effettuare un'attenta valutazione su quale sia la soluzione da intraprendere, ponendo soprattutto attenzione agli elementi in possesso all'Ufficio e della documentazione a proprio favore di cui dispone il contribuente stesso.

7. Risultati di ricerca e conclusioni

Il seguente lavoro di ricerca mira in maniera semplice di rispondere ai dubbi e alle perplessità in materia di avviso di accertamento con adesione. In modo particolare tende a concentrare lo studio in ambe le posizioni. In modo tale che possa essere utile sia per l'amministrazione finanziaria che per il contribuente. Restano accese, (nonostante le risposte ai quattro fondamentali quesiti posti nel seguente lavoro), due perplessità, che saranno oggetto di studio nei progetti di ricerca futuri.

Due fondamentali sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione hanno fatto irrompere nella prassi giudiziaria due istituti che mirano ad evitare che, in relazione ad un unico fatto storico, vengano a coesistere all'interno dell'ordinamento giuridico due (o più) "verità" fra loro incompatibili. La sentenza "Merone" n. 14815 del 4 giugno 2008 ha stabilito che il contenzioso relativo all'accertamento del reddito di una società di persone debba svolgersi in litisconsorzio necessario con i singoli soci; la sentenza "Botta" n. 13916, del 16 giugno 2006, ha riconosciuto che la rilevanza nel processo tributario (e nel processo civile in genere) del giudicato esterno costituisce espressione delle esigenze di "certezza" proprie del giudicato e quindi

¹⁶ L. Carpentieri, "Nuovi presupposti d'imposta e nuovi criteri di determinazione degli imponibili: riflessioni de iure condito e de iure contendo", in *Riv. dir. trib.*, 11 gennaio 2024.

del superiore principio del *ne bis in idem*, e sarebbe contrario ai criteri di logicità ed economicità dei giudizi non soddisfare simile esigenza. Queste due affermazioni (in maggior misura forse quella sul litisconsorzio) hanno dato luogo a problemi e a vicende giudiziarie molto complesse fra cui si inquadrano anche quelle di cui qui ci occupiamo; esse hanno la particolarità che il “punto fermo” da salvaguardare non è cristallizzato in una sentenza bensì in un atto amministrativo frutto di una procedura di accertamento con adesione, che è valido anche se l’atto finale è sottoscritto solo dalla società. E poiché la legge vuole che questo decisum amministrativo sia suscettibile di smentita giudiziaria solo in ipotesi estremamente rare, la giurisprudenza afferma che il socio che pur non abbia partecipato alla procedura amministrativa può opporre a una definizione sottoscritta dalla società e che costituisce titolo per l’accertamento anche nei suoi confronti, soltanto ragioni di impugnazioni specifiche e di esclusivo carattere personale. Non può invece contestare l’accertamento affermando che aveva diritto a intervenire nella procedura amministrativa, perché il litisconsorzio necessario è istituito processuale e quindi non si applica in una procedura amministrativa. E parimenti il socio negligente che non impugni l’accertamento a suo carico non può giovare della minor somma pattuita dalla società, perché l’accertamento con adesione non ha la vis espansiva propria di un giudicato neppure se viene presentata alla Amministrazione una istanza affinché eserciti i suoi poteri di autotutela.