



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. **L'Istituto delle clausole sociali nella visione del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36** 1
di Sofia Bandini
2. **Gli investimenti in tangible and intangible assets tra incentivazione alla riconversione di sistemi produttivi e ricerca di una "base economica attendibile". Dal "super" e "iper" ammortamento al nuovo "credito d'imposta «industria 4.0»" nella prospettiva del Pnrr** 31
di Filippo Castagnari
- .
4. **Il riconoscimento giuridico dell'interesse fiscale sui crypto-asset tra certezza del diritto e questioni aperte: uno sguardo verso la fiscalità del futuro** 87
di Fabio Fiduccia

Parte terza (Contributi istituzionali)

5. **Riflessioni a margine del testo definitivo della Legge delega relativa alla revisione del catasto: modifica solo formale o effettivo cambio di rotta?** 127
di Giuseppe Melis

L'Istituto delle clausole sociali nella visione del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36

di **Sofia Bandini**

Già ricercatore dell'Università di Bologna - Docente di Diritto dell'Economia

ABSTRACT

ABSTRACT

This work aims at analysing the legal institution of social clauses, as envisaged by the new rules of the Public Contracts Code, Legislative Decree no. 36 of 31 March 2023.

Starting from an examination of the European Union and national regulations, in line with the innovations introduced, the aim is to highlight how, through socially responsible public tender, the Public Administration (PA) can promote actions aimed at raising the level of inclusion of society, increasing gender equality and employment opportunities, in particular for the disabled and disadvantaged.

SINTESI

SINTESI

Il lavoro ha l'obiettivo di analizzare l'istituto giuridico delle clausole sociali, come previste dalle nuove regole del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Partendo dalla disamina della disciplina europea e della conseguente normativa nazionale, si intende evidenziare come, attraverso appalti pubblici socialmente responsabili, si possano innalzare il livello di inclusività della società, di promozione di opportunità di lavoro e parità di genere.

SOMMARIO

1. Osservazioni introduttive - **2.** Genesi del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 - **3.** I principi ispiratori del nuovo Codice - **4.** Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi - **5.** Considerazioni finali

1. Osservazioni introduttive

La tematica dei rapporti di collaborazione fra la pubblica amministrazione e gli operatori economici sta entrando in una fase nuova a seguito dell'emanazione del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (in avanti, anche solo: nuovo Codice o Codice dei Contratti pubblici o CCP) che, in vigore, con i relativi allegati, dal 1° aprile 2023, dispiega l'efficacia a decorrere dal successivo 1° luglio.

Si tratta di una legislazione di grande rilievo non solo per lo svolgimento dell'attività delle pubbliche amministrazioni ma, soprattutto, nel segno della maggiore efficienza amministrativa e competitività del Paese.

Il nuovo Codice, basato su un impianto normativo innovativo e coraggioso, prevede per i contratti pubblici un modello attuativo più snello e flessibile, rispetto ai passati Codici dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 163/2006 e al D.Lgs. n. 50/2016, e più aderente alle disposizioni normative contenute nella Direttiva 2014/24 UE.

In particolare, il nuovo Codice prevede un uso strategico dei fondi allocati attraverso l'inserimento nei bandi di gara di specifiche clausole sociali che divengono vettori di innovazione tecnologica,

crescita sociale e sviluppo ambientale sostenibile.¹

Per delimitare l'area dell'indagine, si sceglie come filo conduttore del presente studio l'individuazione e l'analisi delle disposizioni attinenti alle clausole sociali applicabili *ratione temporis* ai contratti pubblici, così come regolate dal nuovo Codice, all'art. 57.

2. Genesi del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36

In premessa, giova sottolineare che una delle principali novità del nuovo Codice introdotto, come detto, dal recentissimo D.Lgs. n. 36/2023, è rappresentata da una nuova visione degli appalti pubblici socialmente responsabili, che *«intendono prendere in considerazione l'impatto sulla società dei beni, dei servizi e dei lavori acquistati dal settore pubblico. Viene riconosciuto il fatto che gli acquirenti pubblici non sono soltanto interessati all'acquisto al prezzo più basso o al miglior rapporto qualità/prezzo ma anche a garantire che tramite gli appalti si conseguano vantaggi sociali e si evitino o si attenuino impatti sociali avversi durante l'esecuzione del contratto di appalto»*.²

Dunque, gli appalti pubblici socialmente responsabili costituiscono una scelta da parte delle pubbliche amministrazioni volta a superare l'approccio basato esclusivamente sui requisiti economici.

Il tema degli appalti sociali è da tempo oggetto di specifica attenzione da parte del legislatore europeo e nazionale.

Si pensi, ad esempio, alla dimensione etica degli appalti pubblici, cui fa riferimento anche il Parere del Comitato economico e sociale europeo (2016/C 013/06), *Economia del bene comune: un modello economico sostenibile orientato alla coesione sociale*, che afferma,

¹ Il Considerando 101 della Direttiva 2014/24/UE recita: *«Le amministrazioni aggiudicatarie dovrebbero continuare ad avere la possibilità di escludere operatori che si sono dimostrati inaffidabili, per esempio, a causa di violazioni di obblighi ambientali e sociali comprese le norme in materia di accessibilità per le persone con disabilità»*.

² Comunicazione della Commissione, *Acquisti sociali - una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, 26 maggio 2021, C 2021) 3573 final.

infatti, che *«gli appalti pubblici in Europa possono fungere da motore per lo sviluppo del mercato etico europeo attraverso l'integrazione nella Direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio di criteri relativi al contributo al bene comune e alla qualità dell'impronta sociale ed ecologica e mediante lo sviluppo di disposizioni sociali corrispondenti.*

*Sarà data priorità nell'ambito degli appalti pubblici, alle organizzazioni che dimostrano un maggiore contributo al bene comune».*³

In tal senso, *«L'economia deve essere al servizio delle persone ossia del bene comune.*

*Per conseguire tale obiettivo, si deve partire dal presupposto che il denaro e il capitale sono importanti strumenti di scambio e di investimento, ma non costituiscono in alcun caso il fine da perseguire».*⁴

Sin dalla seconda decade degli anni 2000⁵ l'Unione europea si è proposta, attraverso la leva degli appalti pubblici, di rendere la

³ Punto 5.6 del Parere del Comitato economico e sociale europeo (2016/C 013/06) sul tema *“Economia del bene comune un modello economico sostenibile orientato alla coesione sociale”*.

⁴ Punto 3.2 del Parere del Comitato economico e sociale europeo (2016/C 013/06) sul tema *Economia del bene comune un modello economico sostenibile orientato alla coesione sociale*.

⁵ Si rinvia a: Comunicazione della Commissione europea, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto*, 16 marzo 2023, (2023/C 98 I/01); Relazione della Commissione, *Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione*, 16 luglio 2021, COM (2021) 245 final; Comunicazione della Commissione europea, *Acquisti sociali. una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, 18 giugno 2021, (2021/C 237/01); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, 3 ottobre 2017, COM (2017) 572 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese*, 28 ottobre 2015 COM (2015) 550 final; Risoluzione del Comitato delle Regioni, *Carta della governance multilivello in Europa*, 2-3 aprile 2014, 2014/C 174/01; Libro Verde, *La politica di sviluppo dell'Unione europea a sostegno della crescita inclusiva e dello sviluppo sostenibile. Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea*, 10 novembre 2010, COM (2010) 629 definitivo.

società europea maggiormente coesa ed inclusiva, in cui il modello dell'economia del bene comune sia in grado «di rafforzare i valori europei e di promuovere un sistema economico responsabile».⁶

Ma il passo decisivo dell'Europa in tale direzione è rappresentato dalla Dichiarazione di Roma, adottata dai leaders dell'UE il 15 marzo 2017, che sottolinea l'importanza della costruzione di un'Europa sociale, la cui rilevanza è altresì ripresa da una prima Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, *Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali*, del 20 Aprile 2017, e da due successive Comunicazioni, *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, del 14 gennaio 2020 e, *Il Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali*, del 4 marzo 2021.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali sancisce 20 principi e diritti, articolati in 3 categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione ed inclusione sociale.

Per raggiungere gli obiettivi del Pilastro di creare nuovi posti di lavoro, promuovere la parità di genere ed un'economia al servizio delle persone con disabilità, ovvero per trasformare l'impegno in azione, l'Unione europea ha attivato, attraverso lo strumento delle direttive, gli appalti pubblici socialmente responsabili che mirano proprio al conseguimento di impatti sociali positivi.

In questo senso, la scelta di acquisto di beni, servizi e lavori fatta dalla pubblica amministrazione deve tendere a superare l'approccio basato esclusivamente sui requisiti economici considerando, nel contempo, anche l'impatto sociale dei servizi prodotti o richiesti.

Dunque, attraverso la politica degli appalti sociali, si intensificano gli sforzi per fornire risultati in relazione a tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile che si articola su tre direttrici: etico sociale, ambientale ed economica.⁷

⁶ Punto 1.3 del Parere del Comitato economico e sociale europeo (2016/C 013/06) sul tema *Economia del bene comune un modello economico sostenibile orientato alla coesione sociale*.

⁷ Comunicazione della Commissione europea, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM (2010)2020.

Ma gli appalti socialmente responsabili non sono l'unica leva per la realizzazione di un'economia sociale di mercato che, come riportato nella *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale*, si basa «su un paradigma sociale che è conforme ai principi fondamentali del modello sociale e di welfare europeo».⁸

«Le imprese dell'economia sociale sono solitamente PMI che contribuiscono ad un modello economico sostenibile in cui gli individui sono più importanti del capitale».⁹

Il Parlamento europeo sollecita, pertanto, a tener conto delle caratteristiche dell'economia sociale – gli scopi, i valori e i metodi di lavoro – nell'elaborazione delle politiche europee e, quindi, a difendere il concetto di «fare impresa in un altro modo»,¹⁰ insito nell'economia sociale, la cui principale forza propulsiva è la redditività sociale e non quella economica.

Di conseguenza, si consente agli Stati di tenere in debito conto la specialità dell'economia sociale nell'elaborazione di una legislazione basata su un quadro giuridico certo, tale per cui le imprese dell'economia sociale di mercato non debbano essere soggette all'applicazione delle stesse regole di concorrenza delle altre imprese ma possano contare su una normativa volta a promuovere un

⁸ Punto B) dei Considerando della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'*Economia sociale (2008/2250 (INI))* in *Economia sociale P6 -TA (2009) 0062*, che delinea i caratteri dell'Economia sociale, la quale «rappresenta il 10% di tutte le imprese europee vale dire 2 milioni di imprese o il 6% di posti di lavoro totali e presenta un notevole potenziale in termini di generazione e di mantenimento di una occupazione stabile [...] L'economia sociale si è sviluppata attraverso forme imprenditoriali organizzative o giuridiche particolari come cooperative, mutue, associazioni, imprese e organizzazioni sociali e fondazioni, nonché altre forme esistenti nei vari Stati membri, e viene indicata con concetti come "economia solidale" e "terzo settore" per quanto tali concetti non siano considerati facenti parte dell'economia sociale in tutti gli stati membri, attività simili contraddistinte dalle stesse caratteristiche esistono in tutta l'Unione europea».

⁹ Punto G) dei Considerando della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'*Economia sociale (2008/2250 (INI))* in *Economia sociale P6 -TA (2009) 0062*.

¹⁰ Punto 8) della Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'*Economia sociale (2008/2250 (INI))* in *Economia sociale P6 -TA (2009) 0062*.

partenariato attivo con le autorità locali.

In applicazione, il legislatore italiano ha predisposto, per le imprese dell'economia sociale, il Codice del Terzo settore (D.Lgs. n. 117/2017), incentrato proprio sul riconoscimento degli specifici valori delle imprese sociali, in coerenza anche con quanto previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹¹ che dispone che gli Stati membri, quando recepiscono la legislazione dell'UE, rispettino i diritti individuali, civili, politici, economici e sociali.

Tracciato il perimetro delle fonti del diritto europeo sotto il profilo sociale e passando alla disamina di quelle nazionali, si citano non solo il recepimento della Direttiva 2014/24 UE, in materia di appalti pubblici, con il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), ma anche il riordino, in gran parte, della disciplina degli enti non profit nel Codice del Terzo settore, nonché la predisposizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR),¹² cui hanno fatto seguito la L. n. 108/2021, recante la *governance* del PNRR, la L. n. 78/2022 di

¹¹ Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, 18 dicembre 2020 (2000/C364/01).

¹² In tema si vedano le analisi di: M. DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo dell'intervento pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*, *Munus*, 2022, n. 1; L. GOLISANO, *Il PNRR e lo sviluppo del territorio*, *Munus*, 2022, n. 1; V. MOLASCHI, *L'economia circolare nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *Ambienteditto*, n. 1/2022; L. CARBONE, *Problematiche e prospettive della responsabilità erariale: dalla gestione dell'emergenza epidemiologica all'attuazione del piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *Ambienteditto*, 2021, n. 2; F. CONTE, *L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza - PNRR*, in *federalismi.it*, 2021, n. 20; A. DIDONE, *Il processo esecutivo nel prisma degli obiettivi del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, in *Rivista dell'esecuzione forzata*, 2021, n. 2; L. FIORENTINO, *Il piano di ripresa e il Sud*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, n. 2; M. C. MANCA, *Le linee d'intervento e le missioni nel PNRR "Piano nazionale di ripresa e resilienza"*, in *Finanza e tributi locali*, 2021, n. 7; R. MOSCATI, *L'Università nel PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 3; M. PIANTA, *La politica industriale al tempo del PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2021, n. 2; S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 2021, n. 14; V. TEVERE, *Il regolamento europeo "Next generation EU": una nuova sfida per l'Unione europea*, in *Lo Stato Civile Italiano*, 2021, n. 3; V. VACCA, *Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Pisa, 2021; A. VESPIGNANI, *Decreto-legge 'governance' e semplificazioni: la grande sfida per l'attuazione del PNRR*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2021, n. 2; G. ZORZOLI, *PNRR: un piano con scarse sinergie*, in *Energia*, 2021, n. 3.

delega al Governo ad emanare il nuovo Codice dei contratti pubblici,¹³ il D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, «Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR ed PNC e per la politica di coesione»¹⁴ ed infine, appunto, la ristesura del Codice dei contratti pubblici con il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Come detto, il nuovo Codice è entrato in vigore con i relativi allegati il 1° aprile 2023, ma è applicabile a partire dal 1° luglio 2023 (art. 229 CCP): la prima data soddisfa il calendario previsto per usufruire dei benefici comunitari, in quanto imposta dagli accordi europei assunti con il PNRR; la seconda, relativa all'efficacia, consente di mantenere in vita le norme del previgente Codice, D.Lgs. n. 50/2016, fino a tale data, il cui compimento ne determina l'abrogazione.

Nonostante si pensi che la riforma del CCP sia stata disegnata soprattutto per accelerare la messa a terra dei progetti finanziati dal PNRR, detto convincimento è vero solo in parte visto che a quei progetti si applicherà ancora l'impianto di deroghe previsto dal D.L. n. 77/2021.¹⁵

Proprio per questo, coesistono due normative: quella degli investimenti ordinari e quella delle opere finanziate dal PNRR, dal PNC¹⁶ e dai fondi strutturali europei, che continueranno ad essere applicate in parte in parallelo e in parte in sovrapposizione.

¹³ Per una completa disamina della L. di delega, si rimanda a P. CARBONE, *Verso nuovo codice dei contratti pubblici* in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3/2022.

¹⁴ Convertito con L. n. 41 del 21 aprile 2023.

¹⁵ Art. 225, comma 8, D.Lgs. n. 36/2023, che afferma che «A stabilirlo è lo stesso CCP quando in una delle norme finali, l'art. 225, comma 8, precisa che "anche dopo il 1° luglio a guidare le procedure di affidamento e i contratti (anche suddivisi in lotti) finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE saranno le norme speciali di cui al dl. 24 febbraio 2023 n. 13, nonché le specifiche disposizioni finalizzate a semplificare, agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR e dal PNC e dal piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui regolamento (UE)2018/1999 del Parlamento europeo, e del Consiglio del'11 dicembre 2018».

¹⁶ Il Piano Nazionale degli investimenti complementari è stato approvato con D.L. n. 59, 6 maggio 2021, *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, convertito con modificazioni dalla L. n. 101 del 1° luglio 2021.

Dunque, l'art. 225, comma 8, CCP, richiama l'applicazione della legislazione speciale ancora in vigore e lascia aperta una corsia preferenziale anche per il futuro, visto che continua ad includere «*le specifiche disposizioni finalizzate a semplificare, agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR dal PNC e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030*».

I punti di contatto fra legislazione generale e speciale, ovviamente, non mancano.

Infatti, il lavoro della Commissione speciale del Consiglio di Stato,¹⁷ muovendosi in un complicatissimo dedalo normativo, è stato quello, da un lato, di rendere strutturali le deroghe varate fra il 2020 e il 2021 (D.L. n. 76 convertito in L. n. 120/2020, e D.L. n. 77 convertito in L. n. 108/2021) nonché quelle disposte con l'ultimo D.L. n. 13/2023, convertito in L. n. 41/2023, dall'altro, in non pochi casi, di conservare, verificandone preventivamente il positivo impatto, le norme del Codice, D.Lgs. n. 50/2016, che in sede applicativa hanno dato buona prova di sé.

Il CCP è, quindi, una riscrittura di tutta la legislazione vigente, ordinaria e speciale, in materia di contratti pubblici che, attraverso le connessioni, i necessari aggiornamenti, l'eliminazione di sovrapposizioni, regola con maggiore trasparenza e snellezza gli istituti giuridici della contrattualistica pubblica alla cui applicazione devono contribuire la pubblica amministrazione committente e gli operatori economici, in un rinnovato rapporto di collaborazione e fiducia reciproca.

Con l'approvazione del nuovo Codice si pone fine a quella stratificazione di leggi – desuete o inapplicate o insufficienti – che

¹⁷ In data 30 giugno 2022 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha comunicato al Presidente del Consiglio di Stato di voler affidare la formulazione del progetto del Codice dei contratti pubblici al Consiglio di Stato, ai sensi del comma 4, dell'art. 1, della L. n. 78 del 21 giugno 2022. Ha ricordato che l'approvazione di questa riforma costituisce un importante obiettivo del PNRR, che ne dettaglia il contenuto. A tal fine, è stata nominata una Commissione speciale del Consiglio di Stato formata da Consiglieri di Stato, Consiglieri dei Tar regionali, Avvocati di Stato, Consiglieri della Corte Cassazione e della Corte dei Conti, Professori universitari.

hanno segnato il percorso del nostro diritto dei contratti pubblici.

Nondimeno, le novità introdotte¹⁸ sono molteplici, a partire dalla scelta di redigere un CCP che non rinvii ad ulteriori provvedimenti attuativi e sia immediatamente auto-esecutivo, consentendo, da subito, una piena conoscenza dell'intera disciplina.

Ciò è stato possibile grazie a un innovativo meccanismo di delegificazione che opera su 35 allegati al Codice che sostituiscono ogni altra fonte attuativa: oltre ai 25 allegati al Codice D.Lgs. n. 50/2016, essi assorbono 17 Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)¹⁹ e 15 Regolamenti ancora vigenti (tra cui quello adottato con il D.P.R. n. 207 del 2010, risalente all'attuazione del Codice del 2006, nonché quello del Ministero della Difesa, ridotto da oltre 100 articoli a poco più di 10).

Con tale impianto normativo si è inteso dare un senso sostanziale alle seguenti parole chiave in quanto «*il giurista non solo "fa cose con parole" ma mediante le parole "fa cose con regole"*».²⁰

- *semplificazione, ottenuta aumentando la discrezionalità delle amministrazioni e rimuovendo il goldplating ovunque possibile.*

Il rischio di fenomeni corruttivi è prevenuto da un più ampio ricorso alla digitalizzazione, trasparenza e qualificazione;

- *accelerazione, intesa come massima velocizzazione della procedura, ma non solo "sulla carta", perché il termine ridotto è stato*

¹⁸ Si fa riferimento, per il commento delle regole del nuovo Codice, alla Relazione di accompagnamento del Consiglio di Stato recante lo *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 31 giugno 2022 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, 7 dicembre 2022.

¹⁹ C. NICOLOSI, *Anticorruzione e antiriciclaggio: spunti critici*, in *Ambientediritto*, n. 2/2023; A. SINATRA, *Il catalogo dei poteri e dei compiti assegnati all'Anac in La vigilanza e la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative*, a cura di A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F.F. TUCCARI, Milano, 2021; C. CONTESSA, *Il ruolo dell'ANAC nel nuovo codice dei contratti*, in *Il libro dell'anno 2017*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani S.p.A., Torino, 2017; G. MORBIDELLI, *Linee Guida dell'ANAC: comandi o consigli?*, in *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione*, Atti del LXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 2017; C. DEODATO, *Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto*, in *giustamm.it*, n. 4/2016.

²⁰ G. ALPA, *Declinare la solidarietà in un contesto giuridico europeo*, *Il Sole 24 ore*, 19/5/2023 n. 136.

individuato avendo sempre presente la sua effettiva fattibilità; assieme alla rapidità occorre, garantire anche certezza nei tempi di affidamento, esecuzione e pagamenti alle imprese;

- digitalizzazione completa, delle procedure e la interoperabilità delle piattaforme, secondo il principio dell'once only ossia dell'unicità dell'invio dei dati, documenti e informazioni alle stazioni appaltanti;

- tutela, dando piena attuazione alla delega a protezione dei lavoratori (tramite clausole sociali, valorizzazione dei CCNL e lotta ai "contratti pirata"), e delle imprese (per esempio, in tema di rinegoziazione e revisione prezzi o di suddivisione in lotti dell'appalto)».²¹

Tuttavia, anche se la normativa sugli appalti pubblici è stata riordinata e semplificata attraverso una ristesura del CCP, affinché la riforma abbia successo, occorre che alle norme sia data esecuzione concreta.

In questa prospettiva, è necessario perseguire almeno tre condizioni essenziali non legislative che costituiscono, peraltro, l'oggetto di impegni già assunti in sede del PNRR:

Article I. un'adeguata formazione dei funzionari pubblici che saranno chiamati ad applicare il CCP;

Article II. una selettiva riqualificazione delle stazioni appaltanti;

Article III. una piena interoperabilità delle banche dati pubbliche, pur nel rispetto di tutte le regole di sicurezza.²²

Dette misure possono rivelarsi decisive per l'effettivo funzionamento della riforma, il cui tratto distintivo è l'innovazione che, però non può però essere governata con strutture e mezzi inadeguati o, peggio, con personale non specificamente preparato a gestire il cambiamento se si vuole evitare il retaggio, nell'applicazione del nuovo Codice, di una concezione che crea un sistema giuridico nel quale anche i principi ispiratori, come oggi innovati, divengono incerti

²¹ Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 31 giugno 2022 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, p. 10.

²² *Ibidem*.

nella complessa operazione di interpretazioni delle regole.

3. I princìpi ispiratori del nuovo Codice

Prima di sviluppare il tema oggetto del nostro studio, giova sottolineare che una delle principali novità del CCP è l'inserimento dei Princìpi generali nel Libro I, Parte I,²³ in considerazione, come si sottolinea nella Relazione del Consiglio di Stato, *che «la caratteristica di un Codice è la sua tendenza a costituire un “sistema normativo”, nell’ambito del quale i princìpi rendono intellegibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al codice rispetto alla frammentarietà delle sue parti e consentono al tempo stesso una migliore comprensione di queste, connettendole al tutto»*.²⁴

Detti princìpi rappresentano, ad avviso di chi scrive, il cuore pulsante del Codice e sono intesi come norme giuridiche caratterizzate da un elevato grado di genericità, *«regole generali e imprescindibili che devono essere rispettate nel corso dell’affidamento dell’appalto indipendentemente dall’ammontare delle commesse pubbliche. La Corte di Giustizia dell’Unione europea ha la funzione di interpretare i princìpi del diritto comunitario equiparabili alle norme quanto all’obbligo di osservanza degli Stati membri e, quindi, in funzione di fonte suppletiva del diritto»*.²⁵

Nondimeno, *«per gli appalti di valore superiore a una certa soglia comunitaria sono state elaborate tramite le direttive un insieme di regole sempre più articolate e complesse costitutive un corpus normativo autonomo fondate su detti princìpi, talché anche le suddette regole devono essere interpretate conformemente ai princìpi»* (CGUE, sez. III, 10 maggio 2012 in C. 368/10), e ancora, in proposito occorre ricordare che *«le amministrazioni aggiudicatrici*

²³ Libro I, *Dei princìpi, Della digitalizzazione, Della Programmazione, Della Progettazione*, Parte I, *Dei princìpi; Titolo I, I princìpi generali*.

²⁴ Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell’art. 1 della Legge 31 giugno 2022, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, p. 11.

²⁵ Consiglio di Stato, Sentenza n. 541 del 18 giugno 1996.

sono tenute a rispettare nel corso di tutta la procedura i principi di aggiudicazione degli appalti di cui all'art. 2 della Direttiva 2004/18/UE tra i quali figurano, in particolare, i principi di parità di trattamento, di trasparenza e proporzionalità» (CGUE, 27 novembre 2019, in C. 402/18).²⁶

Il tema dei principi era, peraltro, già previsto dal D.Lgs. n. 50/2016 che, al Titolo I, "Principi generali", si limitava, però, a delineare l'ambito di applicazione del Codice (art. 1) e le competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 2), ad introdurre un corposo elenco di definizioni (art. 3) e a dedicare ai principi per l'aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e concessioni un solo articolo (art. 30).

Il ruolo dei principi nel Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. n. 50/2016, subiva, così, una compressione rilevante da parte delle norme puntuali che finivano per erodere ambiti di discrezionalità alle pubbliche amministrazioni, indotte a considerare tali principi come valori astratti cui doveva rispondere, solo in via tendenziale, la loro azione.

Di contro, nell'ambito della nuova codificazione c.d. "di settore", com'è il nuovo Codice dei contratti pubblici, i principi *«rendono intellegibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al Codice rispetto alla frammentarietà delle sue parti e consentono al tempo stesso una migliore comprensione di queste connettendole al tutto» (Cons. di Stato Ad. Plen. 7 maggio 2023, n. 13).*

In tal senso, si esprime anche la Relazione del Consiglio di Stato secondo cui *«nell'ambito di tale sistema i principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una "memoria del tutto" che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso riconducibili»*.²⁷

²⁶ Parallelamente, TAR Puglia - Lecce, 5/12/2019, n. 1938, e Corte di Giustizia UE 23/12/2009, in Causa C 376/08.

²⁷ Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 31 giugno 2022 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, p. 11.

Dunque, in diritto, bisogna imparare a riconoscere, in presenza di una determinata realtà, di per sé mutevole, che solo i principi ne esprimono l'aspetto duraturo, rimanendo nel sottofondo e motivandone la decisione.

Non sono, invece, ugualmente permanenti le forme concrete enucleate in diritto in specifiche norme, perché dipendono dalla situazione storica e possono, quindi, essere sottoposte a mutamenti.

Attraverso i principi, pilastri dell'architettura normativa del CCP, si è inteso non tanto richiamare i principi generali ispiratori dell'azione amministrativa (già desumibili dalla Costituzione e dalla L. n. 241/1990) «*ma [...] fornire una più puntuale base normativa anche a una serie di principi "precettivi", dotati di immediata valenza operativa, che vanno in parte a soppiantare la struttura normativa rigida, dettagliata e a volte contraddittoria attraverso la quale detti principi hanno finora trovato spazio angusto nel tessuto normativo*».²⁸

È sulla base di tale logica impostazione che i principi sono stati tutti codificati con funzione ordinante nel Libro I del nuovo Codice per non fare commistione fra principi e regole.

Più in dettaglio, la codificazione dei principi si articola in due Titoli distinti.

Il Titolo I è dedicato ai principi generali veri e propri.

I primi articoli, come statuito dall'art. 4, sanciscono che le disposizioni del Codice si interpretano e si applicano in base ai principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, contenuti nei corrispondenti articoli.

L'art. 1, infatti, riporta l'innovativo principio del risultato, destinato ad operare come criterio prioritario di bilanciamento nell'individuazione della regola del caso concreto, insieme con gli altri principi cui sono dedicati gli articoli successivi.

L'art. 2 è relativo alla reciproca fiducia nell'azione legittima,

²⁸ Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 31 giugno 2022 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, p. 12.

trasparente e coerente dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici, e l'art. 3 riguarda l'accesso al mercato, ovvero l'impegno degli enti concedenti di favorire, secondo le modalità indicate dal Codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità e trasparenza e proporzionalità.²⁹

Il Titolo II codifica, invece, i principi comuni a tutti i Libri del Codice in materia di campo di applicazione, di responsabile unico dell'intervento e di fasi della procedura di affidamento.

Da ultimo, ma non meno importante, giova osservare, in sintesi, che il ricorso ai principi assolve ad una duplice funzione: la prima, di completezza dell'ordinamento giuridico, perché essi vengono espressamente richiamati come criteri di interpretazione delle altre norme del nuovo Codice e sono ulteriormente declinati in specifiche disposizioni di dettaglio, e la seconda, di garanzia della tutela di interessi che altrimenti non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni.

Va sottolineato, per quanto qui rileva, fra questi principi quello denominato *Solidarietà e sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli Enti del Terzo settore* (art. 6) che consente, alle condizioni stabilite, l'affidamento dei servizi sociali agli enti del Terzo settore, ovvero consente alla pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, di avviare con i suddetti enti modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici.

Con il nuovo Codice si è giunti finalmente al completamento del raccordo della norma codicistica con quella degli enti del Terzo

²⁹ Ulteriori principi sono quello di buona fede e di tutela dell'affidamento (art. 5); di solidarietà e sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli Enti del Terzo settore (art. 6); di auto-organizzazione amministrativa (art. 7); divieto di prestazione d'opera intellettuale a titolo gratuito (art. 8); conservazione dell'equilibrio contrattuale (art. 9); tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione (art. 10); applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contribuire e ritardi nei pagamenti (art. 11).

settore, mettendole in dialogo³⁰ sulla base della coerenza rispetto all'ordinamento europeo e alla nostra Costituzione, seguendo il dettato della sentenza n. 131 del 26 giugno 2020 della Corte costituzionale, nonostante gli aspetti di complessità che caratterizzano il loro rapporto in materia di affidamento dei servizi sociali, quale conseguenza della conflittualità fra il valore della concorrenza, sostrato del diritto europeo, e quello della solidarietà, alla base del Codice del Terzo settore.³¹

Peraltro, è in tal senso significativo quanto previsto dalla stessa sentenza secondo cui *«lo stesso diritto dell'Unione europea mantiene, a ben vedere, in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo non ispirato al principio di concorrenza, ma a quello di solidarietà»*.

Alla luce del soprarichiamato orientamento, le suddette modifiche, introdotte nel D.Lgs. n. 50/2016, hanno raggiunto un duplice risultato: maggiormente chiarito gli spazi di reciproca pertinenza degli strumenti competitivi, governati dal Codice dei contratti pubblici, e degli strumenti collaborativi, introdotti dal Codice del Terzo settore, ed anche riconosciuto, oltre ogni residuo dubbio, pari dignità agli appalti e alla co-programmazione e co-progettazione.

Dunque, se, per un verso, emerge una situazione simmetrica in riferimento ai due complessi di norme, CCP e CTS, che si possono

³⁰ Con l'inserimento delle modifiche/integrazioni agli artt. 30, comma 8, 59, comma 1 e 140, comma 1, del Codice, D.Lgs. n. 50/2016, con il D.L. n. 76/2020, convertito con L. 120/2020. Per una disamina della materia, si veda per tutti: A. GUALDANI, *Il rapporto tra le P.A. e gli enti del Terzo settore*, in *Federalismi*, n. 21/2021.

³¹ In tema la letteratura è amplissima e qui ci si limita a richiamare, fra gli altri: E. BANI, *Il Codice dei contratti pubblici tra Stato mercato e non profit*, in A. FIORITTO, (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, 2017; L. GILI, *Il codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la p.a.*, in Urb. e app., 2018; L. GORI, *La "sagra" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo settore e P.A.*, in www.federalismi.it; F. GIGLIONI - A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2019; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020, n. 3; P. MICHIARA, *L'ordinamento giuridico del Terzo Settore: profili pubblicistici*, in *MUNUS*, 2019, n. 2.

contrapporre ma non mettere in rapporto di sovra e sottordinazione, per altro verso, tale rapporto di equiordinazione e di indipendenza viene ancor più rafforzato dalla formulazione del secondo periodo dell'art. 6, del nuovo Codice, che precisa che gli istituti di affidamento diretto previsti dal CTS, Titolo VII (artt. 55, 56 e 57), non rientrano nel campo del CCP.

In conclusione, la codificazione dei principi mira, da un lato, a ribadire che la concorrenza è uno strumento il cui fine è realizzare al meglio l'obiettivo di un appalto aggiudicato ed eseguito in funzione del preminente interesse della committenza pubblica, quindi della collettività (art. 1, comma 2); dall'altro, ad accentuare lo spazio valutativo di autoresponsabilità ed i poteri d'iniziativa delle stazioni appaltanti per contrastare, in un quadro di rinnovata fiducia verso l'azione amministrativa, il fenomeno della c.d. "burocrazia difensiva"³² che può generare ritardi e inefficienze nell'affidamento ed esecuzione dei contratti (art. 2, comma 2).

In applicazione dei principi, invece, si valorizza l'autonomia e la discrezionalità (amministrativa e tecnica) della PA, superando le criticità di una disciplina a volte troppo dettagliata e rigida.³³

4. Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi

Lo spazio riconosciuto dal nostro legislatore, in parallelo a quanto statuito da quello europeo, alla tutela delle esigenze sociali nel sistema delle gare pubbliche e delle loro modalità attuative è tracciato dalla possibilità di farvi valere aspetti sociali ed ambientali, introducendo legittimamente, in più fasi della procedura, il rispetto di corrispondenti parametri, ora attraverso un'adeguata configurazione dell'oggetto del contratto, delle specifiche tecniche e delle modalità di

³² Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 31 giugno 2022 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, p. 12. In tema, si richiama, per tutti: M. GIUSTINIANI, *Semplificazione e responsabilità amministrativa e penale. L'ultimo fronte normativo contro la burocrazia difensiva*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, n. 3/2021.

³³ *Ibidem*.

esecuzione, ora includendo detti parametri tra gli elementi di selezione e/o di esclusione dei candidati, o, infine, tra i criteri di valutazione delle offerte, di cui sono esempio le c.d. clausole sociali previste dall'art. 57 del CCP.

Le clausole sociali³⁴ oggetto del nostro studio sono definite, nell'allegato I.1, art. 2, punto O) del CCP: «*disposizioni che impongono ad un datore di lavoro il rispetto di determinati standard di protezione sociale e del lavoro come condizione per svolgere attività economiche in appalto o in concessione o per accedere a benefici di legge e agevolazioni finanziarie*».

Le clausole sociali sono, allora, considerate previsioni di fonte normativa o pattizia che comportano non solo specifici obblighi a carico di soggetti appaltatori o concessionari di contratti pubblici ma anche condizioni o limiti alla libertà di iniziativa economica e ai principi dell'economia di mercato, subordinandoli ad interessi collettivi socialmente rilevanti.

La previsione delle clausole sociali trova legittimazione giuridica nel c.d. principio dell'utilità sociale– conferente al punto di diritto in esame – affermato dall'articolo 41 della Costituzione, secondo cui «*l'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale*».

In altre parole, si tratta di ricercare equilibrio e contemperamento tra due diversi diritti fondamentali che si muovono in maniera contrapposta nel settore degli appalti pubblici: il rispetto della libertà per l'imprenditore di garantire e gestire l'attività economica (ai sensi dell'art. 41 Costituzione), con il conseguente divieto di ingerenza della

³⁴ Molto vasta la dottrina sul tema; a titolo esemplificativo, si citano: G. BARBERIS, *La tutela del lavoro e le clausole sociali in Francia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, VI, 2017; S. VARVA, *Le clausole sociali*, in *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici. Inquadramento giuridico ed effettività*, a cura di M.T. CARINCI, C. CESTER, M. MATTAROLO, F. SCARPELLI Torino, 2011; R. CARANTA, *Clausole sociali e ambientali e rispetto del principio di concorrenza*, in *La dimensione sociale della contrattazione pubblica*, a cura di C. MARZUOLI, S. TORRICELLI, Napoli, 2017; G. BIASUTTI, *Alcune riflessioni in tema di clausole sociali (dopo il primo decreto correttivo al Codice degli appalti pubblici)*, in *Rivista Trimestrale degli Appalti*, 2018, n. 2.

pubblica amministrazione, e il diritto alla sicurezza ambientale e sociale dei lavoratori (ai sensi dell'art. 35 Costituzione).

Da queste brevi osservazioni si evince che l'inserimento delle clausole sociali negli appalti pubblici è indubbiamente un tema sensibile sotto due punti di vista.

Da un lato, può avere effetti restrittivi sul corretto esplicarsi delle regole comunitarie della concorrenza, talché il legislatore nazionale dispone nel nuovo Codice la clausola di salvaguardia del diritto europeo (all'art. 113, commi 1 e 2) con la locuzione: *«le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i princìpi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisati nel bando di gara o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'onere. Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali.*

In sede di offerta gli operatori economici dichiarano di accettare i requisiti particolari nell'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari».

Dall'altro, può incidere sulla sfera giuridica dell'appaltatore in ordine alla libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'articolo 41 della Costituzione.

Il CCP ha l'indubbio merito di avere previsto espressamente le predette clausole sociali attraverso la disciplina contenuta negli articoli 57 e 113, con cui ci si richiama agli art. 18, comma 2, e 70 della Direttiva n. 2014/24/UE, e all'art. 1, comma 2, lett. h) della L. 21 giugno 2022, n. 78, *«Delega al governo in materia di contratti pubblici».*

Dal combinato disposto degli articoli in esame è agevole evidenziare, in particolare, tre tipologie di specifiche clausole sociali, previste in conformità ai princìpi e ai criteri di cui all'art. 1, comma 2, lett. h) della L. di delega n. 78/2022:

- la clausola sociale di stabilità occupazionale del personale, così detta perché prevede, a seguito di una nuova gara, di oggetto uguale

al contratto antecedente, il riassorbimento del personale dal precedente al nuovo affidatario;

- le clausole sociali orientate, tra l'altro, a garantire l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o svantaggiate, intendendosi per disabili i lavoratori di cui alla L. n. 68/1999 e per svantaggiati quelli individuati dal D.M. Lavoro 20/3/2013 che, a sua volta, fa riferimento al Regolamento UE n. 654/2014, e le pari opportunità generazionali e di genere;

- le clausole sociali che garantiscono l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto o della concessione e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività, oggetto dell'appalto o della concessione, svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché a garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare.

Nell'ambito delle regole fissate nella *lex specialis* della gara, le citate clausole sono soggette al regime giuridico delineato dall'art. 57, comma 1, e devono essere inserite nel bando di gara come requisiti necessari dell'offerta, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi il settore dei beni culturali e del paesaggio, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea. Sempre ai sensi di detto art. 57, comma 1, il loro inserimento è obbligatorio per affidamenti dei contratti di appalti di lavori e servizi e per i contratti di concessione, di importo superiore e inferiore alla soglia comunitaria, mentre la loro applicazione resta esplicitamente esclusa per i servizi di natura intellettuale.

Dunque, l'art. 57, comma 1, rappresenta non solo l'approdo di plurimi interventi normativi- legislazione di emergenza per il contrasto alla pandemia da Covid 19- e di risoluzione di dubbi interpretativi sorti

in sede applicativa in ordine all'art. 50 del D.Lgs. n. 50/2016,³⁵ espliciti, prima, nel parere del Consiglio di Stato (21/11/2018 n. 2703), poi, nelle Linee guida di ANAC, recanti la «*Disciplina delle clausole sociali*» (n. 13 del 13 febbraio 2019), ma anche un notevole cambiamento di passo, rispetto al precedente Codice, D.Lgs. n. 50/2016.

Ad esempio, nel D.Lgs. n. 50/2016, la clausola di stabilità occupazionale, prevista dall'art. 50, veniva inserita obbligatoriamente solo nei contratti ad alta intensità di manodopera come clausola sociale di esecuzione del contratto, quindi, con l'obbligo del soggetto vincitore della gara di attuarla nei limiti di una particolare condizione di esecuzione della prestazione oggetto del contratto senza farne, peraltro, oggetto di valutazione nella presentazione delle offerte.

Nel nuovo Codice, come detto, l'applicazione della suddetta clausola è, invece, obbligatoria e declinata quale requisito necessario dell'offerta per tutti i contratti di lavori e servizi, di importo superiore e inferiore alla soglia comunitaria, con esclusione solo dei servizi di natura intellettuale, e viene meno anche la condizione che i suddetti contratti siano pure ad alta intensità di manodopera.³⁶

³⁵ Tra i principali interventi normativi, si citano: D.L. n. 32 del 18 aprile 2019, c.d. "Sbloccacantieri", convertito con L. n. 55 del 14 giugno 2019; D.L. n. 34 del 30 aprile 2019, c.d. "Crescita", convertito con L. n. 28 giugno 2019; D.L. n. 124 del 26 ottobre 2019, c.d. "Fiscale", convertito con L. n. 157 del 19 dicembre 2019; D.L. n. 18 del 17 marzo 2020, c.d. "Curialtaia", convertito in L. n. 27 del 24 aprile 2020; D.L. n. 34 del 19 maggio 2020, c.d. "Rilancio", convertito in L. n. 77 del 17 luglio 2020; D.L. n. 76 del 16 luglio 2020, c.d. "Semplificazione e innovazione digitale", convertito in L. n. 120 dell'11 settembre 2020; D.L. n. 183 del 31 dicembre 2020, c.d. "Milleproroghe", convertito in L. n. 21 del 26 febbraio 2021; D.L. n. 77 del 31 maggio 2021, c.d. "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con L. n. 108 del 19 luglio 2021.

³⁶ Recita, infatti, l'art. 57, comma 1: «*Per gli affidamenti dei contratti di appalto dei lavori e servizi diversi da quelli di natura intellettuale e per i contratti di concessione, i bandi di gara gli avvisi e gli inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi il settore dei beni culturali e del paesaggio, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, devono contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate "tra l'altro," a garantire la pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché l'applicazione di contratti collettivi*

In ordine al contenuto dell'art. 57 si impone, ad avviso di chi scrive, una riflessione che si evince dall'interpretazione letterale della norma.

Se si prevede, in applicazione del disposto dell'art. 1, comma 2, lett. h) della L. 21 giugno 2022, n. 78, di delega al Governo in materia di contratti pubblici, l'inserimento obbligatorio, come requisito necessario dell'offerta, delle clausole sociali citate nell'art. 57, comma 1, definibili, a parere di chi scrive, *di inserimento lavorativo e dedicate*, analogamente, si potrebbe, altresì, la previsione nei bandi di gara, tenuto conto della tipologia d'intervento, di ulteriori specifiche clausole sociali, come requisiti necessari dell'offerta, ma di contenuto diverso da quello previsto dall'art. 57, comma 1, seppur sempre orientato all'inclusione sociale.

Di conseguenza, le suddette clausole sociali si andrebbero ad aggiungere a quelle tipizzate, già previste nel perimetro applicativo dell'obbligo di inserimento ai sensi dell'art. 57, comma 1.

Nella determina a contrarre, le stazioni appaltanti esplicitano i presupposti per l'applicazione delle clausole sociali nei casi in cui sussiste l'obbligo di previsione, ovvero motivano in ordine alla scelta effettuata negli altri casi.³⁷

Milita a favore di tale interpretazione, la locuzione dell'art. 57 secondo cui *«i bandi di gara devono contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste come requisiti necessari delle offerte misure orientate tra l'altro a garantire le pari opportunità di genere, generazionali, e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate»*.

Se tale è l'interpretazione che si evince dal disposto letterale dell'art. 57, si chiede all'operatore economico di formulare la propria offerta in rapporto e nel rispetto del contenuto delle clausole sociali per non ricadere in una offerta condizionata, come tale inammissibile nelle gare pubbliche, per la quale si impone l'esclusione.³⁸

nazionali e territoriali di settore».

³⁷ Linee guida ANAC n. 13, *Disciplina delle clausole sociali*, del 13/2/2019, p. 3.

³⁸ Linee guida ANAC n. 13, *Disciplina delle clausole sociali*, del 13/2/2019, p. 5.

Dunque, le clausole sociali, nel contenuto tipizzato previsto dall'art. 57 e non solo, come si è detto, vanno inserite obbligatoriamente nei bandi di gara, quale requisito necessario dell'offerta, e, in tal modo, rientrano tra gli elementi qualitativi di tipo sociale che compongono il criterio di aggiudicazione della gara, qualità/prezzo, cui viene assegnato il punteggio stabilito nella *lex specialis*.

L'ultima riflessione, ma non meno importante, attiene a quello che non emerge in maniera evidente, ad una prima lettura, dal significato letterale del disposto dell'art. 57, comma 1, rispetto invece a quanto statuito dall'art 1, comma 2, lett. h) della L. di delega 21 giugno 2022, n. 78, nel solco della quale il Governo è stato delegato a adottare la disciplina dei contratti pubblici.³⁹

Infatti, quest'ultimo articolo contiene *«la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, avvisi ed inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi beni culturali, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali con le quali sono indicati, come requisiti necessari dell'offerta, criteri orientati tra l'altro a:*

- *garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato;*
- *garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore;*
- *promuovere meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate».*

Di contro, l'art. 57, comma 1, si discosta da tale impostazione perché, mentre prevede che le clausole sociali, in particolare quelle di genere, generazionali e di inclusione sociale di disabili o svantaggiati, siano inserite obbligatoriamente nelle gare come requisiti necessari dell'offerta non ne dispone, del pari, l'inserimento anche come criteri di premialità della stessa offerta ai sensi dell'art. 108, comma 7, del

³⁹ Consiglio di Stato, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della Legge 31 giugno 2022 recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*, p. 97.

CCP.

A tale conclusione, si perviene, anzitutto, in ragione del concetto sotteso alla locuzione «*meccanismi e strumenti anche di premialità*» il cui contenuto è indicato, in sede di prima applicazione del CCP, nell'allegato II.3, art. 1, comma 4, che, a sua volta, richiama le disposizioni dell'art. 47, comma 4, della L. n. 108/2021 sulla *governance* del PNRR le quali vengono così «*stabilizzate ed estese, a regime, a tutti i contratti pubblici in attuazione di apposito criterio di delega*».⁴⁰

In proposito, il dettato dell'art. 1, comma 4, dell'allegato II.3 recita: «*le stazioni appaltanti prevedono nei bandi, negli avvisi, e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere, l'assunzione di giovani di età inferiore a 36 anni e donne. Il contenuto delle clausole sociali determinato tenendo, tra l'altro, conto dei principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, nonché dell'oggetto del contratto della tipologia della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi dell'Unione europea, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile e di tasso di occupazione delle persone disabili al 2026 anche in considerazione dei corrispondenti valori medi, nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti*».

Dunque, dal combinato disposto dell'art. 1, comma 2, punto h), numero 3, della L. di delega n. 78/2022⁴¹ e dell'art. 1, comma 4, dell'allegato II.3 del CCP, si conferma, a parere di chi scrive, la regola che il CCP prevede all'art. 57, comma 1, una norma *ad hoc* che

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ La soluzione è, in linea con i criteri direttivi dettati dal legislatore delegato. È, infatti, previsto dall'art. 1, comma 2, della L. delega n. 78/2022 che il Governo adotti i decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici nel rispetto dei principi dei criteri direttivi previsti.

obbliga le stazioni appaltanti ad inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti le clausole sociali volte a realizzare le pari opportunità generazionali, di genere⁴² ed inclusione lavorativa di disabili o svantaggiati, declinati come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali della stessa offerta.⁴³

La previsione normativa delineata traduce in chiave di diritto positivo l'obiettivo di premiare maggiormente l'imprenditore che si fa carico, insieme alla pubblica amministrazione, della sostenibilità sociale dell'appalto pubblico in quanto valorizza l'offerta qualitativamente migliore sotto il profilo sociale e, nel contempo, consente alla stazione appaltante di perseguire il principio del risultato.

Se tale è l'interpretazione corretta, che emerge, a mio avviso, dal suddetto reticolato normativo, il punteggio che viene assegnato nel disciplinare di gara alle clausole sociali per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa di disabili o svantaggiati attiene a due profili concorrenti e non alternativi tra loro: da un lato, infatti, le suddette clausole sociali sono inserite nel bando di gara o nell'avviso come requisiti necessari

⁴² A titolo di esempio, si può citare l'introduzione, con la L. n. 162/2021, della certificazione della parità di genere nel *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna*, di cui al D.Lgs. 11 aprile 2006 n. 198, come strumento per aiutare le imprese a divenire un luogo di lavoro più equo ed inclusivo.

⁴³ L'obbligatorietà dell'inserimento delle clausole sociali è temperata nel solo caso che operi la deroga prevista dall'art. 1, comma 7, Allegato II.3. Ai sensi dell'art. 1, commi 4, 5 e 7, di detto allegato, è requisito necessario dell'offerta l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla L. 68/99, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia a quella femminile. Il comma 5 elenca le ulteriori misure premiali che possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato. Il comma 7, invece, introduce la deroga del rispetto dell'obbligo dell'inserimento delle clausole sociali, secondo il seguente disposto: "le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento delle clausole sociali nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, o stabilirne una quota inferiore dandone adeguata e specifica motivazione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

dell'offerta e, quindi, vengono valutate, in punteggio, solo per la parte qualitativa dell'offerta sotto l'aspetto sociale; dall'altro sono inserite, altresì, come requisiti premiali dell'offerta e, quindi, sono valutate come maggior punteggio della medesima secondo il miglior criterio di aggiudicazione qualità/prezzo, ai sensi dell'art. 108, comma 7, CCP, con cui, poi, si determina la scelta del contraente aggiudicatario della gara, attraverso la somma totale dei punteggi acquisiti dall'operatore economico.

5. Considerazioni finali

Con l'inserimento obbligatorio negli appalti socialmente responsabili delle clausole sociali attinenti la stabilità occupazionale, la parità di genere e generazionale e l'inclusione dei soggetti disabili e svantaggiati, si è inteso perseguire indubbiamente l'obiettivo di politica sociale relativo all'occupazione propugnato già a livello di legislazione europea, rispetto al quale *«gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella definizione delle misure atte a determinare un determinato obiettivo in materia di politica sociale e di occupazione»* (sent. CGUE, sez. V, 6/10/2021 in C. 598/19).

Se è vero che l'azione armonizzante dell'ordinamento comunitario emerge nettamente dall'anzidetta pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea, si ritiene che la volontà del legislatore italiano sia altrettanto decisa nel blindare le tutele sociali, introducendo a tal fine un'importante novità rispetto al passato quando alcuni temi, fra cui il suddetto, erano solo accennati, per non dire trascurati.

Nel riscrivere tutto il CCP seguendo le norme europee, per la cui interpretazione, secondo una giurisprudenza costante, *«occorre tenere conto non solo dei termini della disposizione, ma anche degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte e della genesi di tale normativa»*,⁴⁴ per l'ordinamento italiano si pone il problema della stratificazione di disposizioni, dovuta a continue integrazioni e

⁴⁴ Corte di Giustizia UE, Sez. V, 6/11/2021 in. C-589/19 punto 20.

modificazioni del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), ciascuna portatrice di un sapere, cioè di una conoscenza dei principi e delle cause, e, quindi, di una filosofia diversa circa il funzionamento del mercato degli appalti pubblici.

Nondimeno, la scelta operata dal legislatore di porre come *incipit* del CCP il valore del risultato, inteso come attuazione del principio del buon andamento dell'azione pubblica di cui all'art. 97 della Costituzione, conferma l'importanza dell'inserimento delle clausole sociali come innovativa ed efficace leva per realizzare un'economia sociale di mercato, applicando il principio del risultato in senso sostanziale e non solo formale oltre che il principio di solidarietà e sussidiarietà, anche questo non solo a parole ma a fatti.

Per concludere, i molteplici elementi argomentativi sin qui illustrati inducono a ritenere che nelle gare pubbliche l'inserimento obbligatorio delle clausole sociali, declinate non solo come requisiti necessari ma pure premiali dell'offerta, rappresentano un'innovazione strategica per la crescita economica, sociale e culturale del nostro Paese poiché consentono la formazione e l'assunzione di giovani, donne, disabili e svantaggiati, nel contesto della politica degli appalti pubblici socialmente responsabili posta in capo alla pubblica amministrazione.⁴⁵

La persona è messa al centro degli obiettivi di pubblico interesse che la pubblica amministrazione deve perseguire in piena aderenza alla tutela dei diritti sociali prevista dal Pilastro europeo dei diritti sociali e dalla Costituzione italiana.

Ma le regole non bastano da sole a realizzare gli obiettivi, perché occorre una nuova e diffusa cultura dell'inclusione sociale intesa

⁴⁵ S. VINTI, *Sole 24 ore*, 18/04/2023, n. 106; prendendo le mosse da tale presupposto, giova presentare il problema sottolineato dalla voce critica del Prof. Stefano Vinti, che osserva come ora sia «*prevista la convivenza di due principi in contrasto l'uno con l'altro: se si conservano i livelli occupazionali è evidente che non si può rinnovare in chiave di pari opportunità. E così i due obiettivi sono in palese conflitto: non se ne può rispettare uno senza violarne l'altro e viceversa, perché è evidente che non è possibile riequilibrare il genere della forza lavoro o svecchiarla assumendo giovani se nello stesso tempo è necessario tenere in piedi il vecchio assetto occupazionale*».

quale valore sostenibile e perseguibile, in quanto principio etico, dalla società civile, dai corpi sociali intermedi dello Stato, dalla pubblica amministrazione in modo consapevole sulla base delle proprie competenze e spazi di intervento perché, se come insegna il filosofo Seneca, «*non c'è vento favorevole per il marinaio che non lo sa governare*»,⁴⁶ si tratta di porre in atto un cambiamento culturale in ordine alla sostenibilità sociale.

⁴⁶ L. SENECA, *Seneca, Lettere a Lucilio, lettera 71*, 1975, pp. 458-459.

Gli investimenti in tangible and intangible assets tra incentivazione alla riconversione di sistemi produttivi e ricerca di una “base economica attendibile”. Dal “super” e “iper” ammortamento al nuovo “credito d’imposta «industria 4.0»” nella prospettiva del Pnrr

di **Filippo Castagnari**

*Dottorando di Ricerca in “Management and Law”, curriculum
“Diritto dell’Economia” Dipartimento di Economia “G. Fuà”
Università Politecnica delle Marche*

ABSTRACT

The amortisation process of tangible and intangible assets for the purposes of accounting and tax base determination, in relation to economic operators, is governed by the goal to reach a “reliable economic base”. Indeed, it consents an interrelation between profits which derive from the economic performance effectively achieved and the “ability-to-pay” concretely referred to the economic operator in the relevant tax period.

However, tax law institutions serve often not only a proper “tax function”, which coincides with the collection of taxes and levies to cope with government expenditure, but they are also used as a mean to achieve an “extra-tax function”, which can be aligned with the boosting of investments in the modernisation of tangible and intangible assets to catch up on the so-called “Industry 4.0 revolution”. In this vein, the well-known tax incentives “Super” and “Hyper” amortisation and, recently, the “Industry 4.0 tax credit” represent a set of instruments, which analysis about how and to such

an extent they impact on the taxpayer's legal sphere is going to be deepened in this essay.

SINTESI

Il processo di ammortamento dei beni strumentali materiali ed immateriali acquista una considerevole centralità applicativa non solo ai fini della determinazione del "risultato economico dell'esercizio", ma anche - in ossequio al principio di "derivazione rafforzata" - inerentemente alla quantificazione del «reddito fiscale d'impresa» riferibile al periodo d'imposta in rilievo. Lungo questa prospettiva, emerge un terreno condiviso tra scienza aziendalistica e diritto tributario, rappresentato dalla ricerca di una "base economica attendibile" prodromica - da un lato - all'imputazione del costo dell'ammortamento in conformità ai principi di prudenza e competenza economica - dall'altro - al collegamento funzionale tra base imponibile riferibile all'entità ed effettiva capacità contributiva manifestata dall'esercizio dell'attività economica in concreto realizzata.

Cionondimeno, il Legislatore ricorre - con sempre maggior frequenza soprattutto in tempi più recenti - all'utilizzo della "leva fiscale" come strumento di incentivazione ed intervento diretto a sostegno dei processi di riconversione produttiva. In altri termini, l'imposizione tributaria si carica - oltre che della tradizionale finalità di sopperire alla spesa pubblica (c.d. "funzione fiscale") - anche della complementare e sussidiaria "funzione extrafiscale" del tributo. In argomento, le recenti misure del "Super" e dell' "Iper" ammortamento - da ultimo riverberatesi nel c.d. credito d'imposta "Industria 4.0" - costituiscono un ragguardevole exemplum della tendenza poc'anzi descritta, il cui ambito soggettivo, oggettivo e sostanziale, in uno con le implicazioni sistematiche nel corpus iuris

tributario, formeranno oggetto di trattazione ed analisi nel presente contributo.

SOMMARIO

1. La funzione di ripartizione dei costi connessi all'acquisizione di «beni a fecondità ripetuta». Inquadramento generale - **2.** La rilevanza del processo di ammortamento delle immobilizzazioni materiali ed immateriali ai fini della determinazione del «reddito fiscale d'impresa». Connessioni a sistema tra stima dell'«utilità pluriennale futura attesa» e definizione di una «base economica» espressiva della capacità contributiva dei tangible and intangible assets nelle imprese OIC Adopter - **3.** La funzione «extrafiscale» del prelievo tributario in rapporto di «mezzo a fine» con l'introduzione delle misure agevolative «Super» ed «Iper» ammortamento - *3.1. «Super» ed «Iper» Ammortamento nel quadro della legislazione tributaria. Analisi degli elementi essenziali emergenti dalla Legge di stabilità per il 2016 e dalla Legge di bilancio 2017 - 3.2. La dinamica evolutiva della disciplina del «Super» ed «Iper» Ammortamento nella frammentaria produzione legislativa negli anni 2017-2019. Tra stop-and-go e marginali modifiche applicative* - **4.** L'incidenza della leva fiscale sulla riconversione dei sistemi produttivi: dagli «ammortamenti potenziati» al nuovo credito d'imposta per investimenti agevolati «Industria 4.0» - **5.** Recenti sviluppi del credito d'imposta «Industria 4.0». Le novità applicative della Legge di bilancio 2022 e la congiunzione funzionale agli interventi del PNRR - **6.** Il passaggio nella fruizione dell'agevolazione da «maggiorazione extracontabile» alla forma tecnica del credito d'imposta. La «riconduzione in bilancio» della misura del beneficio fiscale determina un suo concorso nella determinazione del reddito imponibile? - **7.** Osservazioni conclusive.

La funzione incentivante del «Fisco» agli investimenti aziendali e riconversioni produttive

1. La funzione di ripartizione dei costi connessi all'acquisizione di «beni a fecondità ripetuta». Inquadramento generale

È nozione assodata negli studi sistematici relativi alle scienze economiche¹ che la determinazione del profitto (o perdita) risultante in capo al soggetto economico² – nei cui confronti si imputa l'esercizio di una data attività imprenditoriale e relativamente al *quantum* ad essa riferibile – coincida essenzialmente con il differenziale positivo (o negativo) tra i ricavi conseguiti in un dato periodo e i costi funzionali e

¹ In dottrina, v. per tutti M. LIEBERMAN e R. HALL (ed. italiana a cura di P. TIRELLI, E. COLOMBO e E. DI BENEDETTO), *Principi di economia*, 3^a ed., Rimini, 2014, pp. 199 e ss., e C.A. BOLLINO, *Elementi di politica economica per le scienze sociali*, 3^a ed., Perugia, 2008, pp. 52 e ss.; in effetti, «*what makes profit emerge is the fact that the entrepreneur who judges the future prices of the products more correctly than other people do buys some or all the factors of production at prices which, seen from the point of view of the future state of the market are too low. Thus, the total costs of production – including interest on the capital invested – lag behind the prices which the entrepreneur receives for the product. The difference is entrepreneurial profit*» osserva L. VON MISES, *Profit and Loss*, Auburn, 2008, pp. 8 e ss.

² Secondo la nozione maggiormente invalsa nella dottrina economico-aziendale italiana, si definisce 'soggetto economico' «la persona o il gruppo di persone che di fatto ha ed esercita un supremo potere all'interno dell'azienda, subordinatamente solo ai vincoli d'ordine giuridico e morale ai quali deve o dovrebbe sottoporsi» come rilevato da P. ONIDA, *L'Economia d'Azienda*, Milano, 1971, p. 22 (in argomento v. altresì G. ZAPPA, *Le produzioni nell'economia delle imprese*, Tomo II, Milano, 1957, pp. 86 e ss., e successivamente, G. FERRERO, *Istituzioni di economia d'azienda*, Milano, 1968, pp. 48 e ss.; A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Torino, 1978, pp. 65 e ss.; E. GIANNESI, *Appunti di economia aziendale: con particolare riferimento alle aziende agricole*, Pisa, 1979, pp. 48 e ss.; più di recente, R. TIZZANO, *La "teoria istituzionalista" dell'azienda, nella dialettica fra Gino Zappa e Carlo Masini*, in R. DELLE DONNE [a cura di], *Studi e ricerche di scienze umane e sociali. Quaderni dell'Università degli studi di Napoli Federico II - Scuola delle Scienze Umane e Sociali*, Napoli, 2014, pp. 601-622).

strumentali³ all'esercizio di siffatta attività, sostenuti nel medesimo intervallo temporale.

In questo contesto, una differenziazione di non poco momento è rappresentata dalla dicotomia funzionale risultante dall'appropriazione piena ed esclusiva – da parte della singola entità – dell'«utilità» ritraibile dall'impiego all'interno del ciclo produttivo imprenditoriale di beni (*i.e. input*) destinati a contribuire alla realizzazione della *mission* aziendale.⁴ Pertanto, occorre appurare se

³ Si rammenta in questa sede la differenza che intercorre tra c.d. «costi espliciti» e «costi impliciti», coincidente nella rilevazione o meno nella struttura organizzativa dell'entità di una fuoriuscita di risorse finanziarie conseguente al godimento dell'utilità procacciata per mezzo della fruizione di un servizio o del godimento di un bene. Il «costo implicito» risulta una nozione adagiata sull'archetipo del «costo opportunità» (*opportunity cost*) nell'alveo degli studi di microeconomia (v. per tutti N. GREGORY MANKIW, *Principles of Microeconomics*, 5ª ed., Mason, 2009, p. 269) dove si osserva che «*the distinction between explicit and implicit costs is important from the point of view of the computation of the cost of capital. The explicit cost of any source of capital is the discount rate that equates the present value of the cash inflows that are incremental to the taking of the financing opportunity with the present value of its incremental cash outflows [...]* Given the ultimate objective of the firm to maximise the wealth of shareholders, the cost of retained earnings would be equivalent to the opportunity cost of earning by investing elsewhere by shareholders themselves or by the company itself. Opportunity costs are technically referred to as implicit costs of capital» (cfr. M.Y. KHAN e P.K. JAIN, *Financial Management. Text, Problems and Cases*, 5ª ed., New Delhi, 2008, Chapter 11, § 1 e, parimenti, D.F. STONE, *Clarifying (Opportunity) Costs*, in *Am. Economist*, 2015, 1, pp. 20-25 e D. LEVY, *Price Rigidity and Flexibility: Recent Theoretical Developments*, in *Managerial & Decision Ec.*, 2007, 6, pp. 523-530).

⁴ Il concetto di «*mission* aziendale» campeggia nelle dinamiche conoscitive dei profili esegetici relativi allo studio dei modelli organizzativi dell'attività d'impresa. La scienza economico-aziendale ha elaborato da tempo una nozione di tale aspetto concettuale, valorizzandone la componente di «fine ultimo» di un'organizzazione. *Ab imis*, coincide con il motivo per il quale l'organizzazione esiste ed è espressa dall'insieme degli obiettivi dichiarati che si intendono raggiungere (*i.e.* posizionamento strategico sul mercato e vantaggio competitivo acquisito o da acquisire, eventuali alleanze commerciali, distribuzione degli *output* nei *target market* prescelti, assetto concorrenziale, etc.).

«Il concetto di pianificazione presuppone il tentativo di uniformare il proprio comportamento attuale alle condizioni che qualificheranno il "sovrasisistema ambientale" nella prospettiva futura. [...] Evidentemente, la pianificazione è appannaggio del vertice d'impresa, poiché si fonda su valutazioni di ampia portata e riguarda le scelte di base dell'azienda (*mission*)» come osserva puntualmente F. DE LUCA, *Il sub-sistema organizzativo nei suoi elementi distintivi e nell'architettura del processo decisionale* in L. D'AMICO e G. PAOLONE (a cura di), *I principi e i modelli de l'Economia Aziendale*, Torino, 2017, pp. 97 e ss., sviluppando gli assunti espressi da G. DACCÒ, *L'organizzazione aziendale*, Padova, 1998, pp. 221-222, e ripresi con varie sfumature da G. CORBETTA e A. GARZONI, *Gestione strategica e controllo strategico*, in

(e in che misura) il bene presenti una concreta attitudine a cedere integralmente - all'atto della sua prima immissione nel ciclo produttivo aziendale - la propria «utilità», o altrimenti verificarne l'asservimento durevole e pluriennale alla struttura imprenditoriale, poiché il bene stesso si caratterizza - tanto per specifiche «fisico-tecniche», quanto per destinazione economica - come «strumentale» all'esercizio dell'attività ed in grado di contribuire più volte all'implementazione del ciclo produttivo, seppur in un orizzonte temporale limitato.

La valorizzazione dell'ambito di indagine rappresentato dalla «cessione di utilità» da parte del bene - secondo il duplice aspetto testé tratteggiato - consente di addivenire alla sussunzione di tali

Riv. dott. comm., 2006, 4, pp. 727 e ss.

input dell'attività d'impresa nelle note categorie⁵ di «beni a fecondità semplice» e «beni a fecondità ripetuta».

Di conseguenza, l'imputazione dei costi sostenuti dall'entità per l'acquisizione dei «fattori produttivi pluriennali» - *i.e.* immobilizzazioni materiali o immateriali - da asservire con vincolo di durevolezza e stabilità all'implementazione del ciclo produttivo necessita di una correlazione, sul piano temporale ed in ossequio al principio di competenza economica,⁶ con il periodo entro cui la direzione

⁵ Come efficacemente rilevato in dottrina «i beni vengono classificati nelle immobilizzazioni quando presentano precise caratteristiche, cioè quando i beni restano vincolati (immobilizzati) per un periodo medio-lungo, superiore ad un ciclo produttivo, o per l'intera vita dell'impresa. È questa sostanzialmente la differenza che passa tra fattori produttivi a fecondità semplice e fattori produttivi a fecondità ripetuta. I primi esauriscono la loro utilità in un solo ciclo produttivo, i secondi in più processi produttivi. Le immobilizzazioni appartengono a questa seconda categoria di fattori produttivi, permanendo in azienda per un periodo medio-lungo» (cfr. P. RICCI, *Introduzione all'economia aziendale*, 3^a ed., Milano, 2007, p. 155 con puntualizzazioni condivise da G. SANNINO e P. TARTAGLIA POLCINI [a cura di], *Esercitazioni e complementi di economia aziendale*, Torino, 2016, pp. 156 e ss., spec. § 7.4.1 e, con digressione specifica in ambito fiscale, cfr. N. FORTUNATO, *Considerazioni critiche sulla indeducibilità delle "minusvalenze assimilate"*, in *Riv. dir. trib.*, 2002, 2, pp. 131 e ss. e, in relazione all'adozione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS, v. F. GALLO, *Riforma del diritto societario e imposta sul reddito*, in *Giur. comm.*, 2004, 2, pp. 272 e ss., spec. § 2.2). La distinzione conserva una specificazione financo negli arresti più recenti della giurisprudenza di vertice, sicché «per le spese pluriperiodali [...] il trattamento fiscale ai fini della rilevazione del reddito di impresa segue, pertanto, la rilevazione contabile. Ove, quindi, una spesa sia stata iscritta nell'attivo patrimoniale e sia stata capitalizzata quale spesa a fecondità ripetuta, tale da produrre i propri effetti anche negli esercizi successivi (scelta, questa, alternativa rispetto alla collocazione nel conto economico), detta spesa va spalmata, ai fini della rilevazione del reddito di impresa, *pro quota* nell'anno di sostenimento del costo e nei successivi, negli stessi termini in cui il costo è stato ammortizzato contabilmente» (cfr. Cass., Sez. V, n. 6015 del 04.03.2020 spec. § 6.2 e, *inter alia*, Cass., Sez. V, ord. n. 7429 del 07.03.2022, p.to n. 6.2; Cass., Sez. V, ord. n. 15216 del 01.06.2022; Cass., Sez. V, ord. n. 10902 del 10.05.2019 e ord. n. 9252 del 03.04.2019, con nota di 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, 2, pp. 382 e ss.; Cass., Sez. V, nn. 21351 e 21350 del 21.10.2015, e Cass., Sez. V, n. 781 del 14.01.2011).

⁶ «Si deve tener conto dei proventi e degli oneri di competenza dell'esercizio, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento» come sancito ex art. 2423-*bis*, comma 1, n. 3, c.c. A ben vedere, come assodato dalla prassi contabile in materia, «la competenza è il criterio temporale con il quale i componenti positivi e negativi di reddito vengono imputati al conto economico ai fini della determinazione del risultato d'esercizio [...] In attuazione di tale previsione, le regole dei singoli principi contabili definiscono il momento in cui la rilevazione nel conto economico

aziendale ritiene ragionevolmente che i suddetti «beni a fecondità ripetuta» concorreranno alla realizzazione di ricavi per l'impresa. Il risultato di tale «composizione» si estrinseca periodicamente - e *per tabulas* - attraverso l'accoglimento all'interno degli schemi che compongono il c.d. «fascicolo di bilancio»⁷ di appositi componenti positivi e negativi di reddito, nonché di valori patrimoniali e finanziari.

dei fatti aziendali è conforme al principio della competenza» (cfr. OIC n. 11, §§ 29 e 30). Parimenti, «il postulato della competenza richiede che i costi devono essere correlati ai ricavi dell'esercizio» (OIC n. 11, § 32). *Mutatis mutandis*, anche i principi di revisione attribuiscono un'attenzione privilegiata alla corretta valorizzazione e verifica *ex post* della fondatezza, ragionevolezza e consistenza degli elementi posti dalla direzione aziendale a fondamento delle stime contabili oggettivate in bilancio (cfr. ISA Italia n. 540, §§ 17 e 20). Del resto, si riverbera in dottrina il condiviso pensiero tale per cui «un costo è di competenza dell'esercizio quando nell'esercizio stesso si è verificata la correlazione con il corrispondente ricavo, quando cioè il costo si è trasformato in prodotti/servizi che hanno dato origine a ricavi di vendita. Costi e ricavi sono dunque di competenza dell'esercizio quando sono tra loro correlati nella stessa unità temporale» (cfr. G. FRATTINI, *Contabilità e bilancio*, Vol. II, Milano, 2011, pp. 7 e ss., spec. § 1.3 e, in relazione alla corretta declinazione del principio di realizzazione dei ricavi al momento della chiusura del ciclo produttivo, cfr. C. PESCI, *La finalità e i principi generali del bilancio d'esercizio* in S. AZZALI (a cura di), *Financial Reporting and Accounting Standards*, Torino, 2015, pp. 34 e 35). In giurisprudenza, si specifica ulteriormente che «i componenti (positivi e negativi) del reddito di imprese sono imputati temporalmente "all'esercizio di competenza", ossia secondo il principio di competenza economica che ha riguardo al momento in cui si verifica il fatto integrativo del componente reddituale, in contrapposizione al principio di cassa che ha riguardo alla data dei pagamenti e degli incassi (in senso analogo dispone l'art. 2423-bis c.c., comma 1, n. 3 per la redazione del bilancio civilistico)» (cfr. Cass., Sez. V, n. 33903 del 19.12.2019 e, *ex pluribus*, Cass., Sez. V, ord. n. 11057 del 27.04.2021; Cass., Sez. V, n. 33648 del 18.12.2019 e Cass., Sez. V, n. 7742 del 19.04.2016).

⁷ A mente dell'art. 2423, comma 1, c.c. gli amministratori devono redigere il bilancio di esercizio, costituito dallo stato patrimoniale (artt. 2424 e ss. c.c.), dal conto economico (artt. 2425 e ss. c.c.), dal rendiconto finanziario (art. 2425-ter c.c.) e dalla nota integrativa (artt. 2427 e ss. c.c.). Si accenna in questa sede che - ai sensi del combinato disposto degli art. 2435-bis, comma 2 e 2435-ter, comma 2, c.c. - le c.d. «imprese di minori dimensioni» e «micro imprese» sono esonerate dalla redazione del rendiconto finanziario e, inoltre, non risultano tenute a corredare il bilancio d'esercizio con una relazione sulla gestione formata in conformità alle indicazioni contenute nell'art. 2428 c.c. Un'esegesi omnicomprensiva sulla dinamica effettuale e sui contenuti veicolati dagli schemi di bilancio anzidetti è ripercorsa da S. PISANO, L. LEPORE e C. DI GUIDA, *Principi contabili nazionali e internazionali: il bilancio d'esercizio delle società non quotate a séguito della direttiva 34/2013: verso una maggiore armonizzazione contabile?*, in *Riv. dott. comm.*, 2017, 4, pp. 509 e ss., spec. § 2 e, sul punto, v. altresì S. FORTUNATO, *Gli obiettivi informativi del "nuovo" bilancio d'esercizio*, in *Giur. comm.*, 2017, 4, pp. 498 e ss.

Più in dettaglio, al sostenimento del costo d'acquisto iniziale (o di produzione) dell'immobilizzazione, risulterà spesa a conto economico la quota parte «ideale» del costo *ab origine* imputato (i.e. quota di «ammortamento» ex art. 2426, comma 1, n. 2, c.c.), attraverso una ripartizione su base razionale e sistematica in ragione del complessivo arco temporale entro cui si stima che il bene possa cedere profittevolmente la propria «utilità futura attesa»,⁸ in conformità con il postulato della «prospettiva di continuazione»⁹

⁸ Tra i molteplici ed autorevoli contributi in materia, v. le puntuali considerazioni di G. RACUGNO, *Politiche di bilancio, criteri di ragionevolezza e doveri di trasparenza*, in *Giur. comm.*, 2013, 4, p. 732 ss., spec. § 5.1 «fra i costi di produzione (art. 2425, B) sono ricompresi, al n. 10, gli ammortamenti, che presuppongono, al pari di tutte le voci di bilancio, la previa rilevazione in contabilità dei rispettivi ammontari, secondo un'operazione di stima volta a determinare e ripartire nel tempo il costo pluriennale incidente sul valore delle immobilizzazioni in funzione del loro presunto concorso alla produzione d'impresa. Secondo la tecnica aziendalistica è necessario, sulla base dei programmi di utilizzazione dei beni materiali e immateriali, predisporre un piano di ammortamento».

⁹ V. art. 2423-bis, comma 1, n. 1, c.c., a mente del quale «la valutazione delle voci deve essere fatta secondo prudenza e nella prospettiva della continuazione dell'attività» e, in documenti di prassi, OIC n. 11, §§ 21-24 e ISA Italia n. 570, §§ 2, 9 e 10. Sicché «la valutazione della sussistenza (o meno) del presupposto della continuità aziendale ha per oggetto la ragionevole capacità della società di proseguire in modo ordinato la propria attività per un prevedibile arco temporale futuro, relativo a un periodo di almeno dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio» come ribadito in dottrina da M. CASÓ, *OIC 11: importanti chiarimenti in materia di rappresentazione sostanziale, di continuità aziendale e di rilevanza*, in *Riv. dott. comm.*, 2018, 2, pp. 197 e ss., spec. § 4; sul punto v. altresì A. VILLANI, B. AMATURO, G. ACUNZO e M. MELONI, *Continuità aziendale: correnti sviluppi nell'ambito dei principi contabili e di revisione*, *ivi*, 2018, 4, pp. 671 e ss.; M. MAFFEI, *Il principio della continuità aziendale e il controllo della sua corretta applicazione*, Torino, 2017, pp. 11 e ss. Con riferimento alla recente introduzione nell'ordinamento giuridico del c.d. «Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza», di cui al D.Lgs. 12 febbraio 2019, n. 14, sono state approntate una serie di novelle alle disposizioni codicistiche disciplinanti l'attività d'impresa, in vigore dal 16 marzo 2019, con il dichiarato scopo di rendere il «sistema azienda» in grado di monitorare, pianificare e adottare efficaci misure organizzative volte a prevenire, *ex ante*, e fronteggiare, *ex post*, eventuali situazioni figurative di una «crisi» potenzialmente distruttiva della realtà aziendale medesima (v., in dottrina, i commenti in chiave ermeneutica del novellato disposto dell'art. 2086 c.c. elaborati da S. FORTUNATO, *Codice della crisi e Codice civile: impresa, assetti organizzativi e responsabilità*, in *Riv. soc.*, 2019, 5, pp. 952 e ss., spec. § 2 e *funditus* F. MANCA, *Assetti adeguati e indicatori di crisi nel nuovo codice della crisi d'impresa: la visione dell'aziendalista*, in *Giur. comm.*, 2020, 3, pp. 629 e ss., spec. § 3 e G. RACUGNO, *Il ruolo del presidente nel c.d.a. nel monitoraggio del rischio di crisi aziendale*, *ivi*, 2021, 1, pp. 53 e ss., spec. §§ 6.3 e 6.4).

nell'esercizio dell'attività d'impresa (c.d. *going concern*¹⁰). Del pari, l'acquisizione di beni strumentali realizza un incremento nel valore complessivo delle immobilizzazioni in essere in capo all'entità (art. 2424-*bis*, comma 1, c.c.), pari al costo di acquisto o di produzione sostenuto (art. 2426, comma 1, n. 1, c.c.).

Di conseguenza, all'imputazione degli ammortamenti anzidetti al conto economico del periodo di competenza, si giustappone la movimentazione di pari importo del relativo «fondo ammortamento» in diretta rettifica del valore *ab initio* riconosciuto all'immobilizzazione,¹¹ salvo successive svalutazioni per perdite durevoli di valore dell'*asset* (*i.e. impairment test*).¹²

¹⁰ «*Going concern value measures the enhancement in value of the inputs of the firm as a result of their being combined into a productive economic organization. This implies that inputs are more productive when combined with other inputs than when production is carried out in isolation or with some other combination. If the assets assembled are not worth more than the value of their individual parts, then there is no economic justification for their unity*» come desunto da M.F. DIMBATH, *The Theory And Practical Determination Of Going Concern Value*, in *J. Forensics Ec.*, 1994, 2, p. 172 e, con declinazioni applicative del principio *de quo* in caso di sopravvenuta insorgenza di una conclamata situazione di crisi aziendale v. N.K. PAHWA, *Corporate Insolvency: Its Operations and Emerging Problems*, in *National L. School India Rev.*, 2018, 2, pp. 111 e ss.; M. FENG e C. LI, *Are Auditors Professionally Skeptical? Evidence from Auditors' Going-Concern Opinions and Management Earnings Forecasts*, in *J. Acc. Res.*, 2014, 5, pp. 1065 e ss.

¹¹ Come rilevato in dottrina da M. NOVA, *Le compensazioni contabili nel bilancio pubblico d'esercizio*, in *Riv. dott. comm.*, 1996, 2, pp. 293 e ss. spec. § 5 «il fondo di ammortamento rappresenta la parte economicamente recuperata del costo delle immobilizzazioni [...] Entrambe le categorie di fondi (*ndr.* fondo ammortamento e fondo svalutazione) hanno natura rettificativa dei valori dell'attivo e presentano significato semantico «non-dare»; devono pertanto essere compensate con le voci dell'attivo cui direttamente si riferiscono. L'impostazione è coerente con la norma di legge che, in aderenza al testo della direttiva comunitaria, non consente l'iscrizione al passivo di poste rettificative dell'attivo». Secondo una chiave di lettura più sistematica, «il bilancio di esercizio presuppone infine la predisposizione delle scritture “di assestamento” o “di rettifica”, cioè sia la rilevazione di quei fatti di gestione che di per sé non abbiano ancora dato luogo a manifestazioni numerarie o assimilate (come la determinazione dei ratei e delle fatture da emettere e da ricevere), sia la riclassificazione delle variazioni economiche secondo il principio di competenza (quali il calcolo dei risconti e delle quote di ammortamento). È nel passaggio dalla situazione contabile al bilancio d'esercizio che trova applicazione il fondamentale principio (art. 2423-*bis*, n. 3, c.c.) che impone la rilevazione di tutti i valori di competenza economica dell'esercizio indipendentemente dalla contabilizzazione» evidenzia G. RACUGNO, *Dal bilancio ai fatti di gestione*, in *Giur. comm.*, 2002, 5, pp. 601 e ss., spec. § 9.

Il quadro d’insieme financo delineato assurge a «base sistematica» e – in conformità al novellato disposto dell’art. 83, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (in seguito, t.u.i.r.) – «rafforzata» su cui si innesta la disciplina fiscale di accoglimento e valorizzazione dei costi sostenuti dall’entità per la fruizione e lo sfruttamento dei suddetti «beni a fecondità ripetuta». Difatti, l’impiego di risorse finanziarie da parte dell’impresa per l’acquisizione di beni strumentali, volti ad accrescerne le potenzialità produttive e a procacciare porzioni ulteriori di mercato in termini di vantaggio competitivo, risulta inscindibilmente connesso con la necessità di incentivare tali tipologie di spese, soprattutto sotto il profilo del trattamento fiscale ad esse riservato.

¹² «Si definisce perdita durevole di valore la diminuzione di valore che rende il valore recuperabile di un’immobilizzazione, determinato in una prospettiva di lungo termine, inferiore rispetto al suo valore netto contabile. Si definisce valore recuperabile di un’attività o di un’unità generatrice di flussi di cassa il maggiore tra il suo valore d’uso e il suo *fair value*, al netto dei costi di vendita», rimettendosi alla formulazione adottata e invalsa nella prassi contabile (v. OIC 9, §§ 4 e 5). La procedura stringatamente descritta poc’anzi delinea il c.d. «*impairment test*» delle immobilizzazioni «[...] finalizzato ad assicurare la contabilizzazione di tali attività ad un importo non superiore rispetto a quello che si può recuperare attraverso l’uso o la vendita. Una situazione di non recuperabilità del valore di un cespite è in genere manifestata da sintomi o indicatori di *impairment*, provenienti tanto da fatti e circostanze interne quanto da eventi esterni all’azienda. L’obsolescenza tecnica o danni fisici ad un bene, l’approvazione di piani di ristrutturazione o di cessazione di un’attività, *report* interni che testimoniano un peggioramento delle condizioni future di utilizzo di un cespite sono prove indicative di potenziali situazioni di *impairment* derivanti da circostanze interne [...] Al verificarsi di un potenziale sintomo di *impairment*, l’impresa confronta il valore contabile del cespite con il valore recuperabile» (cfr. A. QUAGLI e F. MEINI, *La procedura di impairment tra riflessi gestionali e politiche di bilancio*, in *Riv. dott. comm.*, 2007, 5, p. 833; più di recente, M. NOVA, *Le valutazioni delle aziende per fini di impairment e la variabile fiscale*, *ivi*, 2017, 4, pp. 655 e ss., e G.M. GAREGNANI, V. CORTELLAZZI, G.M. SANTORO, M. PALMISANO, *Il dibattito in corso in tema di rappresentazione del goodwill e di semplificazione dell’impairment test*, *ivi*, 2021, 4, pp. 505 e ss.).

2. La rilevanza del processo di ammortamento delle immobilizzazioni materiali ed immateriali ai fini della determinazione del «reddito fiscale d'impresa». Connessioni a sistema tra stima dell'«utilità pluriennale futura attesa» e definizione di una «base economica» espressiva della capacità contributiva dei tangible and intangible assets nelle imprese OIC Adopter

La valorizzazione del concetto di «utilità ceduta» dall'immobilizzazione nell'esercizio di entrata in funzione e nei periodi ad esso successivi, in conformità al piano di ammortamento del bene medesimo, rappresenta il *leitmotiv* che congiunge, sintetizza e «triangolarizza» il complesso rapporto intersecante tecnica contabile, disciplina civilistica e rilevanza fiscale della «funzione di ripartizione» dei costi relativi a «beni a fecondità ripetuta». In aggiunta alla corretta determinazione del «valore da ammortizzare»¹³ - coincidente con il costo d'acquisto o di produzione del bene, comprensivo dei c.d. «oneri accessori di diretta imputazione»¹⁴ e al netto del suo valore

¹³ La prassi contabile individua il valore da ammortizzare come «la differenza tra il costo dell'immobilizzazione, determinato secondo i criteri enunciati nel principio, e, se determinabile, il valore residuo» (cfr. OIC 16, § 11 e OIC 24, § 19) su v. per tutti G. FERRANTI, *Gli ammortamenti delle imprese: rapporti tra regole civilistiche e fiscali*, in *Corr. trib.*, 2020, 6, pp. 522 e ss.

¹⁴ Nel tentativo di consentire una decodificazione quanto più puntuale della nozione in parola, si è osservato in dottrina che «i beni strumentali [...] rappresentano costi ad utilità pluriennale, pertanto, anche gli oneri accessori sostenuti affinché il bene possa entrare a far parte della disponibilità dell'impresa o iniziare a svolgere la propria funzione, devono essere considerati ad utilità pluriennale. Al fine di rispettare il principio di competenza economica, si renderà quindi necessario trattare contabilmente gli oneri accessori di diretta imputazione come i beni a cui si riferiscono, facendoli partecipare alla determinazione del costo di iscrizione dei beni strumentali tra le attività dello stato patrimoniale» (cfr. - anche per l'enucleazione casistica indicativa e non esaustiva delle molteplici ipotesi di costi sussumibili nella categoria *de qua* - F. BAVA, *Revisione legale e collegio sindacale. L'applicazione dei principi di revisione nelle PMI*, 2^a ed., Milano, 2011, pp. 207 e 208). Con particolare riguardo al caso della capitalizzazione degli oneri finanziari, la prassi contabile rileva che «può essere effettuata quando ricorrono tutte le seguenti condizioni, nei limiti applicabili alla specifica fattispecie: a) la capitalizzazione degli oneri finanziari è ammessa con riguardo ad oneri effettivamente sostenuti, oggettivamente determinabili, entro il limite del valore recuperabile del bene [...] b) sono capitalizzabili solo gli interessi maturati su beni che richiedono un periodo di costruzione significativo» (cfr. OIC 16, §§ 42-44 e OIC

residuo¹⁵ – tre grandezze concorrono in via irriducibile alla definizione del complessivo «processo di ammortamento»: ¹⁶ la stima della «vita utile» dell'asset, «metodo di ammortamento»¹⁷ e, conseguentemente, la «quota di ammortamento»¹⁸ da imputare al singolo periodo d'esercizio in ossequio al principio di competenza economica. Quanto finora declinato si inserisce nell'altrettanto complesso procedimento che conduce alla determinazione periodica del «risultato

24, § 39).

¹⁵ «Il valore residuo di un bene è il presumibile valore realizzabile del bene al termine del periodo di vita utile» (v. OIC 16, § 12 e OIC 24, § 20). Più in dettaglio, riguardo al tema della corretta attribuzione del *book value* dell'immobilizzazione materiale o immateriale, «secondo la relazione ministeriale di accompagnamento al D.Lgs. n. 127 del 1991, con cui è stata data attuazione alle direttive CEE n. 660 del 1978 e n. 349 del 1983 in materia societaria, la formula "rappresentare in modo veritiero e corretto" costituisce la fedele traduzione dell'espressione "*true and fair view*" cui fa riferimento la IV Direttiva. Inoltre, secondo la stessa relazione ministeriale: "l'uso dell'aggettivo veritiero, riferito al rappresentare la situazione patrimoniale, economica e finanziaria, non significa pretendere dai redattori del bilancio né promettere ai lettori di esso una verità oggettiva di bilancio, irraggiungibile con riguardo ai valori stimati, ma richiedere che i redattori del bilancio operino correttamente le stime e ne rappresentino il risultato"» (cfr. OIC 11, § 7).

¹⁶ «La durata economicamente utile di una immobilizzazione definisce il periodo d'ammortamento; essa corrisponde al periodo temporale entro il quale si stima che il valore di una immobilizzazione debba essere ripartito [...] La congettura è complessa in quanto basata sulla costruzione di un piano, a comporre il quale concorrono: la prevista durata economicamente utile del bene, il criterio di ripartizione del valore da ammortizzare. Il piano (d'ammortamento) essendo costituito in via preventiva, non può essere considerato rigido o vincolante [...] Il riesame del piano può riguardare: la vita utile della immobilizzazione originariamente stimata; il criterio di ammortamento, ossia il criterio di ripartizione del valore da ammortizzare nell'ambito della stimata vita utile del bene» rileva in dottrina A. PALMA, *Le valutazioni* in ID. (a cura di), *Il bilancio di esercizio. Aspetti istituzionali e profili evolutivi nell'attuale assetto normativo italiano*, 4ª ed., Milano, 2008, pp. 346 e ss., spec. § 3.3.2. (cfr. OIC 16, §§ 62 e 63 per i riferimenti di prassi contabile).

¹⁷ Oltre al metodo di ammortamento a «quote costanti», la prassi contabile (OIC 16, §§ 65-68) ha riconosciuto ammissibile come alternative equipollenti in ragione del rispetto dei presupposti individuati dal combinato disposto dell'art. 2424, comma 1, nn. 1 e 2, c.c. e in conformità al postulato della rappresentazione sostanziale dei fatti di gestione (art. 2423-*bis*, comma 1, n. 1-*bis* e OIC 11, §§ 25-28) altri due metodi a disposizione del redattore del bilancio: metodo a «quote decrescenti», ovvero il metodo per «unità di prodotto» (quando questo metodo di ammortamento fornisce una migliore rappresentazione della ripartizione dell'utilità ritraibile dal bene lungo la sua vita utile).

¹⁸ Da un punto di vista economico l'ammortamento rappresenta il legame tra quote di costo e ricavi conseguiti, influenzando in maniera determinante sulla formazione del reddito d'esercizio, ma tale processo rileva anche sul piano

dell'esercizio» conseguito dall'entità, caratterizzato da un'asimmetrica rilevazione dei componenti positivi e negativi che ne incidono la quantificazione alla luce del principio di prudenza valutativa (art. 2423-*bis*, comma 1, n. 1, c.c.).¹⁹

Pertanto, il funzionamento a «ciclo combinato» dei principi di competenza economica e prudenza valutativa estrinseca la necessità di addivenire alla determinazione di una «base economica attendibile» su cui innestare una «funzione di allocazione» pluritemporale di un costo sostenuto per l'acquisizione di un «bene a fecondità ripetuta». Tale procedimento logico-deduttivo incontra un momento di sintesi nella stima, da parte dei redattori del bilancio, del «processo di ammortamento» in chiave prodromica alla determinazione periodica dell'utile (o perdita) dell'esercizio, al fine di rendere una corretta informazione finanziaria diretta agli *stakeholders* interni ed esterni all'entità.

Orbene, analizzando la fattispecie dal punto di vista dell'ordinamento tributario, affiora in superficie una «convergenza» tra disciplina «civilistico-contabile» e disciplina fiscale; ciò, non solo

finanziario e sul piano patrimoniale. Nel primo caso, l'ammortamento rappresenta la ricostituzione delle risorse finanziarie erogate anticipatamente; nel secondo caso, invece, esprime la graduale perdita di valore delle immobilizzazioni. Una disamina particolareggiata dei profili anzidetti è espressa *ex multis* da G. ROBERTO e A. MURA, *Introduzione al bilancio di esercizio. Normativa civilistica, principi contabili nazionali e norme fiscali*, Torino, 2019, p. 134; R.N. ANTHONY e L.K. BREITNER (ed. italiana a cura di M. BARTOLINI), *Il bilancio. Misurazione e analisi della performance*, 10^a ed., Torino, 2009, pp. 107 e ss., spec. § 7.4 e C. CINCOTTI, *L'inventario dell'imprenditore commerciale*, in *Giur. comm.*, 2015, 5, pp. 886 e ss., spec. § 6.

¹⁹ La prassi contabile puntualizza, in materia, che «le richiamate norme delineano un effetto asimmetrico nella contabilizzazione dei componenti economici, con prevalenza del principio della prudenza rispetto a quello della competenza. Infatti, gli utili non realizzati non devono essere contabilizzati, mentre tutte le perdite, anche se non definitivamente realizzate, devono essere riflesse in bilancio» (OIC 11, § 19). Del postulato della prudenza si rimarca in dottrina il ruolo «di rappresentare fedelmente le operazioni aziendali, non limitando la rappresentazione dei valori patrimoniali e reddituali ai soli aspetti giuridici delle operazioni stesse, bensì tenendo conto della funzione economica assegnata agli elementi patrimoniali acquisiti» (cfr. A. TESSITORE, *Il bilancio di esercizio verso un sistema duale*, in *Riv. dott. comm.*, 2006, 2, pp. 225 e ss., spec. § 2.2), sicché si impone «nel sistema codicistico il principio di prudenza, secondo cui l'attivo e i ricavi devono rispondere ad un test di "certezza"» (v. S. FORTUNATO, *Gli obiettivi informativi del "nuovo" bilancio d'esercizio*, *cit.*, pp. 498 e ss., spec. § 5).

alla luce dell'introduzione del c.d. «principio di derivazione rafforzata»²⁰ - ex art. 83, t.u.i.r. - ma anche in relazione all'«univocità» dell'obiettivo funzionale avuto di mira.

Difatti, tanto in ambito «civilistico-contabile», quanto in materia tributaria la finalità del «processo di ammortamento» subisce una *reductio ad unitatem* nel novero della «funzione di ripartizione» di un costo, di un onere sostenuto dall'impresa. Cionondimeno, nel primo caso, tale riparto è declinato in termini di stima della vita utile del bene *in uno* con l'utilità futura attesa da esso ritraibile, mentre - nel

²⁰ Ai sensi dell'art. 83, comma 1, t.u.i.r., «il reddito complessivo è determinato apportando all'utile o alla perdita risultante dal conto economico, relativo all'esercizio chiuso nel periodo d'imposta, le variazioni in aumento o in diminuzione conseguenti all'applicazione dei criteri stabiliti nelle successive disposizioni della presente sezione». Successivamente, l'art. 13-*bis*, D.L. 30 dicembre 2016, n. 244 (conv. con modif. in L. 27 febbraio 2017, n. 9), è intervenuto per modificare gli aspetti anzidetti, potenziando il *vinculum iuris* generato dal bilancio civilistico ai fini della determinazione del reddito d'impresa ed introducendo per i soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali e per coloro i quali, diversi dalle «micro-imprese» di cui all'art. 2435-*ter* c.c., osservano i principi contabili nazionali che, anche in deroga alle disposizioni del t.u.i.r., valgono i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione in bilancio previsti dai rispettivi principi contabili. Ciò determina l'applicazione, in chiave analogica, delle disposizioni regolamentari dettate per il ricongiungimento a valori fiscali (ai fini IRES. ed IRAP) delle voci di bilancio accolte dai c.d. IAS *Adopters* anche per tutti i soggetti che redigono il bilancio in base ai criteri dettati dal codice civile (c.d. OIC *Adopters*) e, segnatamente, attraverso i D.m. 1° aprile 2009, n. 48, 8 giugno 2011, 3 agosto 2017 e, infine, 10 gennaio 2018 (quest'ultimo inerente al recepimento dello IFRS 15 - ricavi provenienti da contratti con i clienti). Precisa l'Amministrazione finanziaria che «proprio perché tale dipendenza è limitata al riconoscimento delle "qualificazioni", delle "classificazioni" e delle "imputazioni temporali", la stessa rappresenta una derivazione "rafforzata" (e non già "piena"): infatti, restano generalmente esclusi da tale contesto i fenomeni valutativi, non espressamente citati nella lettera dell'art. 83, nonché talune specifiche fattispecie per le quali il Legislatore fiscale, con deroghe e/o integrazioni al citato principio di derivazione rafforzata, ha voluto prevedere regole differenziate» (Agenzia delle Entrate, circ. 28 febbraio 2011, n. 7/E, § 3.2.1).

«Si tratta di una derivazione rafforzata e non piena in quanto tale principio non riguarda la quantificazione (valutazione) dei componenti positivi e negativi di reddito, che continua ad essere effettuata secondo le regole ordinarie del t.u.i.r. In sostanza, anche per i c.d. OIC *adopter* d'ora in avanti così come già avveniva per gli IAS *adopter* ai fini della determinazione del reddito imponibile, gli elementi reddituali e patrimoniali assumono rilevanza in base alle risultanze contabili nel senso che a tali soggetti non si applicano più le disposizioni normative dettate dall'art. 109 del t.u.i.r. comma 1 e 2» riconosce M. MAINARDI, *Le problematiche fiscali del bilancio d'esercizio* in A. MONTRONE, A. RICCIARDI e F.E. RUBINO, *La lettura economico-aziendale della gestione d'azienda: Il bilancio d'esercizio*, Milano, 2018, p. 161.

secondo - si articola in ragione dell'individuazione della capacità contributiva²¹ attribuibile fondatamente e ragionevolmente all'entità per mezzo dello sfruttamento economico-tecnico del bene strumentale di volta in volta in rilievo nel singolo periodo d'imposta.²²

In effetti, il sistema tributario giustappone alla «competenza economica» il «principio di inerenza» (art. 109, commi 1 e 4, t.u.i.r.),²³ che governa l'attribuzione dei componenti positivi e negativi

²¹ A mente dell'art. 53 cost. «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività». Sul corretto inquadramento teleologico e sistematico della portata applicativa riconducibile al principio in disamina, costituisce patrimonio condiviso degli studi dottrinali l'asserzione tale per cui «i fattori costitutivi essenziali della capacità contributiva sono due. Entrambi sono essenziali nel senso che la loro assenza, la loro mancanza impedisce la nascita stessa della capacità contributiva [...] Il primo fattore consiste nella necessità che ogni imposta, ogni "contribuzione" abbia a suo "fatto generatore", a sua "situazione base" un indice di forza economica costituito o da denaro o da ricchezze non monetarie ma facilmente traducibili, dal dispositore, in denaro attraverso appropriati atti di scambio sul mercato [...] Il secondo concetto fondamentale della capacità contributiva è scolpito dall'art. 53 là dove esso precisa che tutti devono concorrere in ragione della "loro" capacità contributiva» come sottolineato da G. FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, pp. 173-175. In breve, «deve esservi corrispondenza tra capacità contributiva che si intende colpire e il presupposto dell'imposta, dovendo sussistere una coerenza logica all'interno dell'imposta stessa» (G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2021, p. 45).

²² Si rammenta, infatti, che ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 t.u.i.r. «l'imposta è dovuta per anni solari, a ciascuno dei quali corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma». Con maggior dettaglio, ai fini IRES l'art. 76, comma 2, t.u.i.r., precisa che «il periodo di imposta è costituito dall'esercizio o periodo di gestione della società o dell'ente, determinato dalla legge o dall'atto costitutivo. Se la durata dell'esercizio o periodo di gestione non è determinata dalla legge o dall'atto costitutivo, o è determinata in due o più anni, il periodo di imposta è costituito dall'anno solare». Cionondimeno, in sede di esercizio della potestà di controllo da parte dell'Agenzia delle Entrate entro i termini di decadenza individuati ex art. 43, D.P.R. n. 600 del 1973, la giurisprudenza di legittimità è concorde nel ritenere che «il criterio dell'autonomia dei periodi d'imposta non rileva in termini assoluti ed incondizionatamente, atteso che, come ha posto ben in evidenza la giurisprudenza in tema di efficacia espansiva del giudicato su annualità diversa da quella oggetto del decisione definitiva, esso non opera in relazione a situazioni geneticamente unitarie e, tuttavia, comunque destinate a ripercuotersi su annualità successive [...] se è pur vero che ogni esercizio è autonomo, la rettifica della quota d'ammortamento non è più possibile qualora non dipenda da erroneità della sua determinazione» (Cass., Sez. V, n. 9993 del 24.04.2018, §§ 2.4 e 2.7 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, recentemente, la Suprema Corte è intervenuta in funzione nomofilattica a correggere le anzidette statuizioni elaborate dalla Sezione tributaria, affermando *a contrariis* che «nel caso di contestazione di un componente di reddito ad efficacia pluriennale per ragioni diverse dall'errato computo del singolo rateo dedotto e concernenti invece il fatto generatore ed il

concorrenti alla determinazione della base imponibile. Diversamente, alla «prudenza valutativa» si affianca, per poi sostituirsi, la necessità per i redattori del bilancio di addivenire ad una «certezza ed oggettiva determinabilità»²⁴ dei ricavi, delle spese e degli altri componenti che si intende imputare a bilancio, pur scongiurandosi

presupposto costitutivo di esso, la decadenza dell'Amministrazione finanziaria dalla potestà di accertamento va riguardata in applicazione del termine per la rettifica della dichiarazione nella quale il singolo rateo di suddivisione del componente pluriennale è indicato, non già in applicazione del termine per la rettifica della dichiarazione concernente il periodo di imposta nel quale quel componente sia maturato o iscritto per la prima volta in bilancio» (Cass., SS. UU., n. 8500 del 25.03.2021, § 4.10 e, similmente, Cass., Sez. V, ord. n. 16691 del 14.06.2021, § 3.2).

²³ La nozione del principio di «inerenza» ha catalizzato cospicui sforzi definitivi da parte della dottrina tributaristica, di talché «appare indubbio che il giudizio di inerenza debba essere incentrato sulla relazione tra il singolo componente negativo reddito e l'attività d'impresa [...] Il principio di inerenza costituisce una norma generale di valutazione delle componenti negative del reddito d'impresa. Esso rappresenta un momento di quel "riesame" che le norme fiscali compiono delle risultanze del bilancio, in una logica che non è di dettare una "disciplina organica di tutti i componenti rilevanti" ma di fissare norme "di variazione"» come affermato T. TASSANI, *Autonomia statutaria delle società di capitali e imposizione sui redditi*, Milano, 2007, pp. 177 e 178. Vieppiù, «la nozione di inerenza sfugge, come noto, ad una qualifica univoca, difettando, secondo l'opinione maggioritaria in dottrina, una disposizione che non solo la definisca, ma che, a monte, sancisca la relativa regola [...] Pur caratterizzandosi la regola dell'inerenza per una pluralità di letture [...] l'indeducibilità delle spese che non costituiscono strumenti per la produzione di reddito, ma ne rappresentano l'erogazione, e, come tali paiono volte a soddisfare interessi estranei rispetto a quelli dell'impresa, si configura come l'elemento minimo e imprescindibile attorno al quale - e a partire dal quale - è possibile ricostruire la nozione di inerenza» S. GIANONCELLI, *Fiscalità di impresa e utilità sociale*, Torino, 2013, pp. 30 e ss. e sul punto v. altresì S. MENCARELLI e G. TINELLI, *Lineamenti giuridici dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*, 4^a ed., Torino, 2018, pp. 177 e ss.; G. ZIZZO, *La determinazione del reddito delle società e degli enti commerciali* in G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte Speciale*, 11^a ed., Milano, 2016, p. 394 e ss.; A. VIOTTO (a cura di), *La tassazione del reddito delle società di capitali*, 2^a ed., Torino, 2018, pp. 7 e ss., e M. BEGHIN, *Il reddito d'impresa. Situazioni soggettive, regole generali e speciali, procedimento di determinazione, operazioni straordinarie*, Pisa, 2021, pp. 35 e ss., spec. §§ 3.1.1 e 3.1.2.

²⁴ Da un'analisi ricognitiva della prassi amministrativa, emerge che «il requisito della determinabilità dei predetti costi, così come previsto dal richiamato art. 75 (nda. odierno art. 109) del t.u.i.r., si ritiene che anch'esso è condizionato dalla analitica e puntuale individuazione degli adempimenti [...] ai fini della possibile quantificazione dei costi medesimi» (Min. fin., ris. 2 giugno 1998, n. 52 che conferma i precedenti arresti dell'Amministrazione finanziaria in Min. fin., ris. 5 marzo 1998, n. 14; Min. fin., ris. 11 marzo 1981, n. 9/375 e Min. fin., ris. 22 ottobre

un'applicazione *sic et simpliciter* del principio anzidetto ai valori patrimoniali oggetto di stima.²⁵

In altri termini, si assiste nella branca del diritto tributario ad una «traslazione» del punto di osservazione e giudizio della correttezza valutativa del procedimento adottato, rispetto alla disciplina «civilistico-contabile». Da un'analisi della correttezza, coerenza e adeguatezza in chiave economico-produttiva degli assunti di base posti dalla direzione aziendale a fondamento del «processo di ammortamento» del bene strumentale, si passa ad una riconsiderazione di tali elementi, sì, in funzione «strumentale» all'esercizio dell'attività d'impresa, ma verificandone l'effettivo

1981, n. 9/2940. Recentemente, in funzione ricognitiva del fenomeno e degli orientamenti di prassi in materia, cfr. Agenzia delle Entrate, Risposta alla consulenza giuridica 4 agosto 2020, n. 9/E). Si rileva in dottrina, parallelamente, che «il Decreto delegato n. 597/1973 (ed il successivo t.u.i.r.) non ha, però, tradotto integralmente la volontà del Legislatore delegante, in quanto ha sottoposto la deducibilità dei componenti negativi di reddito non solo al rispetto del principio della competenza economica, ma anche all'esistenza delle condizioni della certezza ed oggettiva determinabilità [...] Alla luce delle disposizioni contenute nel Decreto delegato, quindi, si è affermata l'esistenza di un criterio di competenza fiscale, il quale presuppone la competenza economica delle componenti di reddito, ma la subordina alla loro certezza ed oggettiva determinabilità» come espresso da G. INGRAO, *Il principio di competenza nella determinazione del reddito d'impresa e i rimedi alla sua violazione tra strumenti attivabili "a legislazione vigente" e nuove soluzioni normative*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, 4, pp. 901 e ss., spec. § 2.; sul punto v. *funditus* M. LEO (a cura di C. COPPOLA, F. DELLI FALCONI e P. LIPARDI), *Le imposte sui redditi nel testo unico*, Tomo I, Milano, 2010, pp. 1995 e ss.

²⁵ «La certezza ed oggettiva determinabilità non si estendono alle norme per la valutazione del patrimonio aziendale, quali gli ammortamenti» (cfr. S. D'ANDREA, *Contratti d'impresa*, Milano, 2014, pp. 335 e ss., spec. § 5.1.3.3), nella misura in cui «il calcolo di quote di ammortamento in funzione del costo complessivo stimato dell'investimento potrebbe causare qualche problema di compatibilità con la normativa fiscale» (v. F. PODDIGHE e G. RISALITI, *L'ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili costruiti in economia o mediante appalto a terzi*, in *Riv. dott. comm.*, 2007, 5, pp. 805 e ss. spec. § 6). Il punto è stato oggetto di un interessante sviluppo da parte della giurisprudenza di vertice, su cui, recentemente, cfr. Cass., Sez. V, n. 1145 del 21.01.2021; in precedenza v. *ex pluribus* Cass., Sez. V, n. 20450 del 06.10.2011, con nota di S. DONATELLI, *Cessione pro soluto dei crediti dell'impresa tra elusione fiscale e giudizio di inerenza*, in *Riv. dir. fin.*, 2013, 2, pp. 28 e ss.; Cass., Sez. V, n. 12436 dello 08.06.2011, con nota di M. ALLEGRETTI, *Gli utili "occultati" in poste passive fittizie iscritte nel bilancio di un precedente periodo di imposta costituiscono "sempre" sopravvenienze attive*, in *Riv. dir. trib.*, 2012, 7-8, pp. 437 e ss., e Cass., Sez. V, n. 12831 del 04.09.2002, con nota di C. ATTARDI, *L'imputazione temporale delle perdite su crediti, ai fini del calcolo del reddito d'impresa*, in *Riv. dir. fin.*, 2003, 3, pp. 69 e ss.).

asservimento all'integrazione degli elementi costitutivi del presupposto impositivo, in ragione della forza economica concretamente misurabile in capo all'entità.²⁶

Dal punto di vista applicativo, l'ammortamento fiscale delle immobilizzazioni materiali ed immateriali è disciplinato, rispettivamente, dagli artt. 102, 102-*bis* e 103 del t.u.i.r.; diversamente, gli oneri pluriennali²⁷ rintracciano una disciplina *de residuo* all'interno dell'art 108, commi 1 e 3, t.u.i.r. Per la durata (e i coefficienti) dell'ammortamento, l'art. 102, t.u.i.r. rimanda alla fonte secondaria del D.m. 31 dicembre 1988, mentre per le immobilizzazioni immateriali sono previste quote massime di costo capitalizzabili, rigidamente individuate con metodo casistico dall'art. 103, t.u.i.r.

Limitatamente agli oneri pluriennali, la norma fiscale ribadisce che «le spese relative a più esercizi sono deducibili nel limite della quota imputabile a ciascun esercizio [...] le quote di ammortamento dei beni acquisiti in esito agli studi e alle ricerche sono calcolate sul costo degli stessi diminuito dell'importo già dedotto» (art. 108, commi 1 e

²⁶ Sul punto, cfr. le analisi sviluppate in dottrina da M. PROCOPIO, *Il sistema tributario italiano*, Tomo I, Milano, 2018, pp. 556 e ss.

²⁷ Secondo la prassi contabile, «gli oneri pluriennali possono essere iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale solo se: è dimostrata la loro utilità futura; esiste una correlazione oggettiva con i relativi benefici futuri di cui godrà la società; è stimabile con ragionevole certezza la loro recuperabilità. Essendo la recuperabilità caratterizzata da alta aleatorietà, essa va stimata dando prevalenza al principio della prudenza. L'utilità pluriennale è giustificabile solo in séguito al verificarsi di determinate condizioni gestionali, produttive, di mercato che al momento della rilevazione iniziale dei costi devono risultare da un piano economico della società» (OIC 24, § 40). In dottrina, si riconosce seraficamente «l'art. 108 del t.u.i.r. disciplina il trattamento fiscale delle spese relative a più esercizi, cioè, in pratica, delle immobilizzazioni immateriali rappresentate dagli oneri pluriennali [...] Risulta una sostanziale coincidenza tra il trattamento civilistico e quello fiscale [...] Secondo il principio contabile nazionale OIC 9 non è possibile ripristinare svalutazione relative ad avviamento e ad oneri pluriennali» (cfr. G. ROBERTO e A. MURA, *Introduzione al bilancio di esercizio*, cit., pp. 198-202; relativamente all'integrazione delle informazioni anzidetto con gli ulteriori elementi previsti ex art. 2427, comma 1, n. 2, c.c., cfr. i contributi di L. DE ANGELIS, *Quale "modernizzazione" per il diritto contabile italiano?*, in *Giur. comm.*, 2010, 4, pp. 561 e ss., spec. § 7, e R. MORO VISCONTI, *Intangible assets, asimmetrie informative e capacità di indebitamento*, in *Riv. dott. comm.*, 1996, 3, pp. 393 e ss., spec. § 2.2).

3, t.u.i.r.). Sicché, sotto questo profilo, la disciplina tributaria produce un richiamo indiretto alla corrispondente regolamentazione civilistica della materia, laddove è sancito che «i costi di impianto e di ampliamento e i costi di sviluppo aventi utilità pluriennale possono essere iscritti nell'attivo con il consenso, ove esistente, del collegio sindacale» (art. 2426, comma 1, n. 5, c.c.). Dopodiché, i «costi di impianto e ampliamento» devono essere ammortizzati entro un periodo non superiore a cinque anni, mentre il periodo di ammortamento dei «costi di sviluppo» si riaggancia alla stima della loro «vita utile», salvo il caso in cui quest'ultima non risulti determinabile in via attendibile e, pertanto, si impone *ex lege* una durata massima pari ad un periodo non superiore a cinque anni.

La necessità di un aggiornamento dei «tempi» di ammortamento, molto sentita soprattutto con riguardo a cespiti ad alto contenuto tecnologico, ha determinato la volontà del Legislatore di rivedere i coefficienti.²⁸ Dapprima è stato previsto, con il D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (conv. in L. 3 agosto 2009, n. 102), un aggiornamento degli stessi, entro il 31 dicembre 2009, sebbene a tale delega legislativa non sia stata data attuazione; successivamente, con il D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (conv. con modif. in L. 15 luglio 2011, n. 111) il Legislatore, non limitandosi ad intervenire sull'aggiornamento dei coefficienti, ha optato per una più generale semplificazione della disciplina.

Di conseguenza, l'art. 23, comma 47 del decreto da ultimo citato ha stabilito che, in attesa di una prossima riforma fiscale, «a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2012, con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, L. 23 agosto 1988, n. 400, è rivista la disciplina del regime fiscale degli ammortamenti dei beni materiali e immateriali sulla base di criteri di sostanziale semplificazione che individuino attività ammortizzabili individualmente in base alla vita utile e a quote

²⁸ In generale e dal punto di vista ricostruttivo, sull'evoluzione normativa degli ammortamenti si v. M. BEGHIN, *Il reddito d'impresa, cit.*, pp. 119 e ss., spec. §§ 5.19.1 e 5.19.2.

costanti e attività ammortizzabili cumulativamente con aliquota unica di ammortamento».

La norma appare alquanto essenziale; purtuttavia, è possibile rinvenire qualche ulteriore spunto di riflessione nei *dossier* degli atti del Senato, ove emerge l'anelito verso una generale diminuzione delle aliquote di ammortamento, con la conseguente realizzazione di un significativo aggravio fiscale per il contribuente, in quanto vi sarebbe una generale diminuzione dei coefficienti di ammortamento.²⁹ Nel *dossier* della Camera dei Deputati,³⁰ per altro verso, viene specificato che tale disciplina avrebbe avuto validità sia per i beni di nuova acquisizione, sia per quelli già posseduti e parzialmente ammortizzati,³¹ inserendosi nel quadro sistematico della proposta di direttiva del Consiglio Europeo 16 marzo 2011 (COM[2011]121).³²

²⁹ Dossier Senato della Repubblica, n. 2814, nota di lettura 108, pp. 179-181 consultabile al seguente indirizzo www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737047.pdf. Parimenti, emerge dalle relazioni tecniche a corredo del testo normativo licenziato dal Parlamento un'attenzione specifica ai potenziali effetti sulla competitività aziendale dato dall'allungamento del periodo di ammortamento, che potrebbe causare una diminuzione dei rinnovi dei cespiti, e gli effetti di abbattimento della base imponibile dato da un maggior ricorso all'indebitamento esterno (e dei conseguenti oneri finanziari ammessi in deduzione) a causa della diminuzione di liquidità data dai minori ammortamenti (per una lettura di sintesi e sistematica degli effetti della revisione dei coefficienti di ammortamento v. anche i *Dossier* Senato della Repubblica, n. 2814, nota di lettura n. 48, p. 7 e nota breve n. 8, tabella 3, rispettivamente reperibili ai seguenti indirizzi: www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737042.pdf e www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737045.pdf).

³⁰ Cfr. *Dossier* n. 522 del 14 luglio 2011 della Camera dei Deputati, fruibile al seguente indirizzo: www.documenti.camera.it/leg16/dossier/Testi/d11098.htm.

³¹ Cfr. *Dossier* Camera dei Deputati n. 522/2011, *cit.*, *sub* art. 23, comma 47 - Regime fiscale ammortamento beni materiali e immateriali.

³² Rif. COM (2011)121, presentata il 16 marzo 2011, prevede la determinazione di regole volte alla creazione di una base imponibile consolidata comune (*i.e.* *Common Consolidated Corporate Tax Base* - CCCTB) per imprese che operano fuori dai confini nazionali, garantendo coerenza tra i regimi fiscali nazionali senza intaccare l'aliquota fiscale dei singoli Stati. Si precisa, tuttavia, che negli anni seguenti il testo della proposta di direttiva in parola ha fronteggiato un'intensa attività di *drafting* sino a trasfondere nella più organica proposta di direttiva COM(2016) 683 del 25 ottobre 2016, fiancheggiata contestualmente da una seconda proposta di direttiva COM(2016) 685 del 25 ottobre 2016. Come riferito dalle Autorità comunitarie, «*the 2016 CCTB provides for the determination of a single set of rules for calculation of the corporate tax base [...] These include*

A ben vedere, la presenza di valutazioni e stime ha condotto il Legislatore ad adottare un sistema di rilevazione del «processo di ammortamento» che contemperasse, se non la «certezza ed obiettiva determinabilità» *ex ante* del valore delle quote di ammortamento in deduzione dal «reddito fiscale d'impresa», quantomeno un consolidamento a monte dell'arco temporale e dei coefficienti attraverso cui addivenire al *quantum* anzidetto. D'altro canto, la prassi contabile valuta la residua possibilità di utilizzazione in base a «grado di utilizzo, deterioramento fisico, esperienza relativa alla durata economica dei cespiti di impresa, stime dei produttori, perizie, obsolescenza, correlazione con altri cespiti»,³³ sottolineando che il criterio di ammortamento prescelto debba essere soggetto a revisione in relazione ai mutamenti avvenuti nelle condizioni originariamente considerate e decorrendo da quando l'immobilizzazione è disponibile e «pronta» per l'uso.³⁴

measures to re-establish the link between taxation and the location of economic activity; ensuring that Member States can correctly value corporate activity in their jurisdiction; creating a more competitive and business-friendly environment; and protecting the single market and securing a strong EU approach to external corporate tax issues» (EU Commission, *Common corporate tax base (CCTB). Briefing legislation*, in [europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595907/EPRS_BRI\(2017\)595907_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595907/EPRS_BRI(2017)595907_EN.pdf); in dottrina cfr. le interessanti prospettive sistematiche offerte *ante temporum* da P. SELICATO, *The Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) between the exigences of harmonization of the corporate tax and the problems of compatibility with the national systems*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2009, 2, pp. 145 e ss. e, precedentemente, F. ROCCATAGLIA, *International Tax Competition: The Code of Conduct for Business Taxation, a Limit to the Taxing Powers of the States and its Connections to the Community Rules on State Aid*, *ivi*, 2006, 2, p. 13. Per un inquadramento generale del fenomeno cfr. M. LANG, P. PISTONE, J. SCHUCH, C. STARINGER e A. STORCK (a cura di), *Corporate Income Taxation in Europe: The Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, *Corporate Income Taxation in Europe: The Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, Cheltenham, 2013, p. 369, mentre sui profili di viscosità applicativa della disciplina suddetta v. tra i contributi di dottrina nazionale S. CIPOLLINA, *I redditi "nomadi" delle società multinazionali nell'economia globalizzata*, in *Riv. dir. fin.*, 2014, 1, pp. 21 e ss., spec. § 11 e G. MAISTO, *Il significato di "contribuente residente" e "contribuente non residente" nella Proposta di Direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)*, in *Riv. dir. trib.*, 2012, 4, pp. 315 e ss.

³³ Cfr. le indicazioni contenute nei principi contabili OIC 16, § 63 e OIC 24, § 60.

³⁴ Parimenti, la prassi amministrativa è concorde nel ritenere che «il requisito della strumentalità o entrata in funzione costituisce l'unico riferimento utile per

Più in dettaglio, l'art. 110 t.u.i.r. - rubricato «norme generali sulle valutazioni» - contiene importanti precisazioni anche riguardo l'ammortamento: in particolare, il comma 1 dispone che il costo dei beni sia assunto al lordo delle quote di ammortamento già dedotte e che si comprendano, in esso, anche gli oneri accessori di diretta imputazione, con esclusione degli interessi passivi e delle spese generali.³⁵ Tale norma chiarisce il valore di iscrizione iniziale dell'immobilizzazione sul quale applicare l'ammortamento e, al fine di garantire un'omogenea ripartizione della «quota» (di ammortamento) nel periodo d'imposta, dispone al successivo comma 5 che occorre «ragguagliare» tali componenti «alla durata dell'esercizio se questo è superiore o inferiore a dodici mesi».

Del resto, «in caso di mutamento totale o parziale dei criteri di valutazione adottati nei precedenti esercizi il contribuente deve darne comunicazione all'Agenzia delle Entrate nella dichiarazione dei redditi

riscontrare la destinazione del bene a strutture situate nel territorio dello Stato» (Min. fin., circ. 17 maggio 2000, n. 98/E, § 1.3.8 e, in precedenza, Min. fin., circ. 27 maggio 1994, n. 73/E, § 3.28; recentemente, v. Agenzia delle Entrate, Risposta ad interpello 10 febbraio 2020, n. 47, e Agenzia delle Entrate, Risposta ad interpello 6 febbraio 2019, n. 28), così come tale puntualizzazione gode di un tetragono consolidamento nella giurisprudenza di legittimità. Sicché «in base al t.u.i.r., articolo 102, ai fini della deducibilità della quota d'ammortamento di un bene, è necessario che esso sia in funzione e venga utilizzato; per altro verso, che l'attribuzione a conto economico di un costo (la quota di ammortamento) relativo ad un bene che non partecipa al processo produttivo dell'impresa viola il principio d'inerenza, sancito dal t.u.i.r., articolo 109» (Cass., Sez. V, ord. n. 10902 del 18.04.2019, ribadito altresì *inter alia* in Cass., Sez. V, ord. n. 9252 del 03.04.2019, § 1.1; Cass., Sez. V, n. 16160 del 28.06.2017 e, recentemente, Cass., Sez. V, ord. n. 11337 del 12.06.2020, § 3.2).

³⁵ Al riguardo si segnala che «ai sensi dell'art. 22, comma 3, D.P.R. n. 600 del 1973, la documentazione relativa a ciascun affare (ossia "gli originali delle lettere, dei telegrammi e delle fatture ricevuti e le copie delle lettere e dei telegrammi spediti e delle fatture emesse", e perciò quella documentazione che abbiamo designato come primo segmento della prova contabile) deve essere conservata ordinatamente fino allo stesso termine del comma 2, ossia "fino a quando non siano definiti gli accertamenti relativi al corrispondente periodo di imposta, anche oltre il termine stabilito dall'art. 2220 c.c."» (cfr. G. Zizzo, *La prova del costo ammortabile*, in *Rass. trib.*, 2017, 2, p. 510, in annotazione a Cass., Sez. V, n. 9834 del 13.05.2016 e, sul punto, v. altresì F. MENTI, *L'ammortamento dei beni strumentali per l'esercizio dell'impresa e l'obbligo di conservare le scritture e la documentazione contabile*, in *Dir. prat. trib.*, 2011, 6, pp. 1167 e ss., in annotazione a Comm. trib. prov. Trento, 13 gennaio 2011, n. 7).

o in apposito allegato» (art. 110, comma 6, t.u.i.r.),³⁶ la quale può rettificare le valutazioni con efficacia anche per gli esercizi successivi.³⁷ Ai beni ceduti o acquisiti nel corso dell'esercizio la deduzione dell'ammortamento spetta, in applicazione del metodo del *pro rata temporis*,³⁸ in proporzione alla durata del possesso, ovvero dall'inizio dell'esercizio fino alla data di cessione.

³⁶ La variazione da un esercizio all'altro nell'applicazione dei criteri valutativi ammessi dai principi contabili nazionali gode di una disciplina *ad hoc* per mezzo dell'OIC 29 (§§ 15-20 e 36-38), in attuazione del combinato disposto dell'art. 2427, comma 1, nn. 1 e 22-*quater* c.c., dal momento che la nota integrativa deve indicare «la natura e l'effetto patrimoniale, finanziario ed economico dei fatti di rilievo avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio». In giurisprudenza, parimenti, si afferma l'orientamento tale per cui, in relazione al disposto dell'art. 110, comma 6, t.u.i.r., «la norma presuppone l'avvenuta modifica dei criteri di valutazione e prevede, di conseguenza, un obbligo di comunicazione, sicché non può ad essa attribuirsi una valenza sostitutiva della necessaria specifica indicazione, in sede di redazione del bilancio e della nota integrativa, dei criteri di valutazione secondo quanto previsto dall'art. 2426 c.c.» (Cass., Sez. V, n. 21809 del 07.09.2018, in conferma dei precedenti arresti condensati in Cass., Sez. V, n. 23608 dell'11.11.2011; Cass., Sez. V, n. 16429 del 27.07.2011, e Cass., Sez. I, n. 9634 del 21.09.1993). Secondo la prassi amministrativa, in caso di rilevazione di un errore contabile, la sua rilevanza fiscale si ottiene in considerazione del mancato rispetto del principio di competenza, assumendo cogenza nel periodo d'imposta cui l'errore si riferisce (attraverso la presentazione di apposita dichiarazione integrativa) e non nell'esercizio contabile di correzione. In sostanza, valgono ancora le indicazioni fornite in Agenzia delle Entrate, circ. 24 settembre 2013, n. 31/E, sebbene le stesse dovrebbero considerarsi superate per effetto della diversa procedura di «recupero fiscale» dell'errore, nell'ipotesi in cui l'annualità oggetto di correzione non sia più emendabile ai sensi dell'art. 2, comma 8-*bis*, D.P.R. 22 luglio 1998, n. 322 (nella formulazione antecedente alle modifiche ex art. 5, comma 1, lett. a, D.L. 30 dicembre 2016, n. 193, conv. con modif. in L. 1° dicembre 2016, n. 225).

³⁷ In conformità al disposto dell'art. 110, comma 8, t.u.i.r. e, a mente del comma 7 del medesimo articolo, si afferma l'impossibilità di dedurre spese derivanti da operazioni tra imprese residenti e imprese domiciliate in Paesi extra-UE aventi regimi fiscali privilegiati, salvo provare che l'impresa estera svolga attività commerciale effettiva, oppure che l'operazione posta in essere risponda ad interesse economico effettivo e che l'operazione abbia avuto concreta esecuzione.

³⁸ Cfr. Agenzia delle Entrate, ris. 12 febbraio 2002, 41/E, che, seppur risalente, rappresenta l'unico orientamento dell'Amministrazione finanziaria al riguardo. Diversa intensità manifesta, invece, il caso dell'IVA assolta sugli acquisti di beni strumentali, *ab initio* detratta dal cessionario e successivamente rettificata a séguito dell'intervenuta cessione dell'immobilizzazione materiale o immateriale, ovvero alla sua differente utilizzazione «per effettuare operazioni che danno diritto alla detrazione in misura diversa da quella inizialmente operata [...] nell'anno della loro entrata in funzione ovvero nei quattro anni successivi ed è calcolata con riferimento a tanti quinti dell'imposta quanti sono gli anni mancanti al compimento del quinquennio» (art. 19-*bis*. 2, commi 1 e 2, D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633).

3. La funzione «extrafiscale» del prelievo tributario in rapporto di «mezzo a fine» con l'introduzione delle misure agevolative «Super» ed «Iper» ammortamento

Le riflessioni financo sviluppate concorrono ad attribuire alla generale funzione di ripartizione dei costi, in relazione ai beni ad utilità pluriennale, il ruolo di fondamentale strumento per la valutazione del risultato di esercizio,³⁹ incidendo in maniera significativa sulla determinazione della base imponibile e, in ultima analisi, sulla correlazione esistente tra pianificazione aziendale e ragionevole prevedibilità dell'onere fiscale. La conclamata esigenza di individuare una «base economica attendibile» - tale da rapportare il

All'uopo, si assiste ad una frizione interpretativa del trattamento contabile dell'IVA divenuta indetraibile, quale costo deducibile per l'impresa ai fini della determinazione del reddito fiscalmente rilevante nel periodo d'imposta. Difatti, la giurisprudenza di legittimità sembra propendere per l'ammissibilità di una deduzione «per cassa» (cfr. Cass., Sez. V, n. 20435 del 19.07.2021), mentre la prassi amministrativa ha precisato che, ai fini del credito d'imposta sui beni ammortizzabili (v. *infra*), l'IVA totalmente indetraibile costituisce una componente del costo, suscettibile quindi di capitalizzazione nei limiti del valore recuperabile del bene strumentale (Agenzia delle Entrate, circ. 23 luglio 2021, n. 9/E, § 4.2 e, sulla stampa di settore, v. il commento di F. ROSCINI VITALI, *Le correzioni da pro rata rivedono le stime contabili*, in *IlSole24Ore*, 4 agosto 2021, p. 25).

³⁹ Si ritiene doveroso puntualizzare che la Legge delega per la riforma tributaria del 1971-1973 dispose che la determinazione del reddito d'impresa avvenisse «secondo criteri di adeguamento del reddito imponibile a quello calcolato secondo principi di competenza economica, tenuto conto delle esigenze di efficienza, rafforzamento e razionalizzazione dell'apparato produttivo» (art. 2, comma 1, n. 16, L. 9 ottobre 1971, n. 825). In sede d'attuazione, l'art. 52, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 ha regolato detti rapporti secondo il modello della «derivazione parziale», dove il risultato dell'esercizio costituisce una «base di partenza» per la misurazione del reddito d'impresa e la normativa tributaria interviene attraverso una trama di regole che impongono o permettono di operare, in sede di calcolo del «reddito fiscale d'impresa», rettifiche di segno positivo o negativo al primo. Questa scelta è stata confermata nella trasposizione della disciplina di dettaglio nel t.u.i.r. (financo nella disposizione risultante alla riforma ex D.Lgs. 12 dicembre 2003, n. 344) e, specificatamente, all'art. 83, per poi trovare una definitiva rivisitazione e superamento per mezzo dell'art. 13-bis, D.L. n. 244 del 2016 in attuazione parziale e parziaria della delega legislativa espressa all'art. 12, comma 1, lett. a, L. 11 marzo 2014, n. 23, a mente della quale «il Governo è delegato ad introdurre [...] criteri chiari e coerenti con la disciplina di redazione del bilancio». In dottrina, v. per tutti G. Zizzo, *Il principio di derivazione a dieci anni dall'introduzione dell'IRES*, in *Rass. trib.*, 2014, 6, pp. 1303 e ss., e A. VICINI RONCHETTI, *Legge interpretativa e legge retroattiva: note minime alle modifiche recate al decreto IRAP dalla legge di stabilità per il 2014*, in *Riv. dir. trib.*, 2014, 4, pp. 465 e ss.

prelievo fiscale tanto ai profili sostanziali dell'operazione, quanto all'effettiva attitudine di questa a contribuire all'esercizio dell'attività d'impresa - induce ad adottare strumenti e sistemi di regolazione che concretizzino il legame tra «reddito fiscale d'impresa» e utile (o perdita) dell'esercizio, producendo *de relato* una penetrante influenza dei sistemi contabili sulla misura dell'imponibile.

Purtuttavia, tale condizione di derivazione del «reddito fiscale d'impresa» rispetto a regole, princìpi e tecniche proprie della disciplina «civilistico-contabile», risulta apprezzabile sotto il *vinculum iuris* imposto dal «filtraggio» del «dato contabile» per mezzo delle norme sostanziali di valutazione delle singole poste di bilancio accolte dalla disciplina tributaria di dettaglio. Ed invero, non è fattualità peregrina che alla funzione squisitamente fiscale assolta dalla norma tributaria si affianchi, alla luce del bilanciamento di princìpi imposto dalla concezione in chiave solidaristica del tributo⁴⁰ (artt. 2, 3 e 53 cost.), una caratterizzazione diversa ed ulteriore - c.d. «extrafiscale»⁴¹

⁴⁰ «La costituzione ripudia il concetto liberale della finanza "neutrale", e delinea un concetto "funzionale" della finanza pubblica; il tributo dev'essere utilizzato, non solo per procurare entrate, ma anche per gli altri fini che la Costituzione stessa assegna alla Repubblica. Inoltre, lo Stato non deve limitarsi a garantire il libero svolgimento della vita economica e sociale, ma ne deve essere parte attiva, al fine di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana"» (cfr. F. TESAURO [agg.to da M.C. FREGNI, N. SARTORI e A. TURCHI], *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale*, 14^a ed., Milano, 2020, p. 64 e, sulla medesima falsariga, cfr. G. FALSITTA, *Natura e funzione dell'imposta, con speciale riguardo al fondamento della sua "indisponibilità"* in S. LA ROSA [a cura di], *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, 2008, pp. 45 e ss.) e, recentemente, R. LUPI, *La funzione amministrativa d'imposizione tributaria*, Roma, 2022, pp. 43-47. Si osserva altresì in dottrina che «l'imposizione tributaria nasce come tratto essenziale della sovranità; con l'affermarsi dello Stato di diritto la sovranità fiscale si attenua mediante il riconoscimento della doverosa razionalità ed equità dei criteri di riparto delle spese pubbliche fra i consociati, della concezione solidaristica della capacità contributiva» (L. DEL FEDERICO, *La rilevanza della legge generale sull'azione amministrativa in materia tributaria e l'invalidità degli atti impositivi*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, 6, pp. 729 e ss., spec. § 2 e, similmente, R. LUPI, *Manuale giuridico professionale di diritto tributario*, 3^a ed., Milano, 2001, p. 3).

⁴¹ Come emerso già in seno alle discussioni prodromiche all'adozione della Carta costituzionale, la c.d. «finanza extrafiscale» corrisponde a quella «forma di azione pubblica, la quale attraverso l'obbligo al pagamento di talune somme nelle casse pubbliche tende ad influire sulle determinazioni dei singoli nella vita economica o nella vita sociale» (cfr. Min. per la Costituente, *Rapporto della Commissione*

- diretta a realizzare mediante il prelievo tributario non tanto il finanziamento della spesa pubblica (sia essa generale o particolare), quanto piuttosto forme di incentivazione o disincentivazione dei comportamenti adottati dalla massa dei contribuenti. È chiaro che, tale precipua attività necessita di un calibrato intervento moderatore, dimodoché non possa ritenersi ingiustamente compresso il diritto alla libertà di iniziativa economica privata, precetto dotato di altrettanta centralità nel dettato costituzionale (art. 41 Cost.).⁴²

economica presentato all'Assemblea costituente, Vol. V, Finanza, I, Relazione, Roma, 1946, p. 11 e, in dottrina, i riflessi ragionamenti elaborati da L. STRIANESE, Fini extrafiscali del tributo e protezione dell'ambiente nel contesto globale e nazionale in F. AMATUCCI e R. ALFANO [a cura di], Ordinamenti tributari a confronto: problematiche comuni e aspetti procedurali, Torino, 2017, pp. 402 e ss. e, in precedenza, I. MANZONI e G. VANZ, Il diritto tributario, 2ª ed., Torino, 2008, pp. 53-58). Del resto, «sempre più spesso, nella legislazione più recente, si assiste alla manipolazione normativa dei criteri di tassabilità e di deducibilità o dell'imponibile risultante dalla rigorosa applicazione di quei criteri e ciò a scopi di incentivo o disincentivo. Infatti: [...] talvolta, per favorire e agevolare nuovi investimenti, è stata accordata la detassazione di una parte dell'imponibile dichiarato» riconosce con chiarezza e lucidità sistematica G. FALSITTA, Manuale di diritto tributario. Parte generale, 10ª ed., Milano, 2017, pp. 244 e 245.

⁴² Si segnala, purtroppo, che la giurisprudenza costituzionale «è ferma nel ritenere che la definizione della misura massima del prelievo fiscale sia rimessa alla più ampia discrezionalità del legislatore tributario, a meno che questa non sconfini nell'assoluta arbitrarietà od irragionevolezza. Inoltre, specifiche protezioni costituzionali contro il possibile eccesso di tassazione non sono state rinvenute negli artt. 41 e 42 Cost., il cui ambito di applicazione andrebbe nettamente distinto da quello dell'art. 53 Cost., né nell'art. 47 Cost., che esprimerebbe un principio meramente programmatico. Alla luce di questa giurisprudenza consolidata, nel nostro ordinamento risulta attualmente assai improbabile l'effettivo svolgimento di un sindacato di costituzionalità sull'eccesso di pressione fiscale individuale; persino quando il prelievo complessivo superi il reddito prodotto dal cespite assoggettato ad imposta, o nelle ipotesi in cui si chiamino a contribuire alle spese pubbliche anche soggetti che non hanno prodotto reddito alcuno» (cfr. G. BERGONZINI, *I limiti massimi o confiscatori della imposizione reddituale e patrimoniale nella sentenza n. 2012/662 del 29 dicembre 2012 del Conseil constitutionnel e nelle pronunzie di altre Corti costituzionali*, in *Riv. dir. trib.*, 2013, 1, pp. 3 ss., spec. § 3, e cretostomia di giurisprudenza contenuta in nota n. 58). Cionondimeno, non deve sottacersi il fatto che l'esistenza di un limite massimo all'imposizione rintracci il fondamento giuridico-assiologico del suo insieme nell'impedimento di una sostanziale «confisca» della ricchezza prodotta dal contribuente nel periodo d'imposta e disvelata dal presupposto, come di recente sembra scorgersi un riconoscimento - seppur tacito e riferito *ratione materiae* al caso della deducibilità dell'IMU dal calcolo della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi - in Corte cost., 4 dicembre 2020, n. 262, spec. § 3. Del resto, «l'art. 53 racchiude un vincolo che limita la potestà legislativa tributaria. Con questo rilievo si approda alla individuazione di uno dei caratteri dell'imposta nello Stato moderno. L'imposta, correlata e ragguagliata ad un indice

Di questo complesso legame si coglie un'organica prospettiva nell'evoluzione della produzione legislativa adottata in materia fiscale a partire dalla Legge di stabilità per il 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208), recante misure dirette a sostenere le attività imprenditoriali. Uno dei principali àmbiti di intervento introdotti, con l'esplicito intento di incentivare lo sviluppo delle imprese attraverso l'investimento in immobilizzazioni strumentali all'attività, è rappresentato dalla possibilità di attuare una maggiorazione del costo fiscalmente riconosciuto a tali beni (c.d. «super-ammortamento»). Ancóra, in sede di approvazione della Legge di bilancio 2017 (L. 11 dicembre 2016, n. 232), il Legislatore ha esteso tale regime agevolativo alla realizzazione di investimenti finalizzati a creare una «interconnessione» con il sistema aziendale, allo scopo di favorirne processi di trasformazione ed incremento del potenziale tecnologico (c.d. «iper-ammortamento»).

3.1. «Super» ed «Iper» Ammortamento nel quadro della legislazione tributaria. Analisi degli elementi essenziali emergenti dalla Legge di stabilità per il 2016 e dalla Legge di bilancio 2017

L'art. 1, comma 91, L. n. 208 del 2015, tratteggia il perimetro soggettivo e oggettivo dell'intervento agevolativo in parola, individuando nei titolari di reddito d'impresa e negli esercenti arti e professioni le categorie suscettibili di fruire del beneficio *de quo*.⁴³

effettivo di ricchezza, è per sua natura deputata al prelevamento della "porzione" di una totalità, della "quota" o frazione di un tutto» come argutamente osserva G. FALSITTA, *L'imposta confiscatoria*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, 2, pp. 89 e ss., spec. § 4 e, parimenti, ID., *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico fino all'Assemblea Costituente*, *ivi*, 2013, 9, pp. 761 e ss.; F. MOSCHETTI, *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per "l'ordinamento giuridico in cammino" dell'Unione europea*, *ivi*, 2010, 4, pp. 427 e ss.; M. POGGIOLI, *L'imposizione confiscatoria, tra valutazione astratta e misurazione concreta: alcune riflessioni in prospettiva dialogica*, *ivi*, 2014, 2, pp. 192 e ss., spec. § 4, e P. LIBERATI, *Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia*, in *Riv. dir. fin.*, 2018, 1, pp. 30 e ss., spec. § 3.

⁴³ Si segnala, purtuttavia, che «la possibilità di usufruire della maggiorazione del 40 per cento deve essere esclusa per i contribuenti forfetari (*ndr.* art. 1, commi da 54 a 89, L. 23 dicembre 2014, n. 190)», mentre ne viene riconosciuta la fruizione in capo ai c.d. contribuenti nel «regime dei minimi» ex art. 1, commi da 96 a 117, L.

Tale agevolazione rileva ai soli fini delle imposte sui redditi⁴⁴ (IRPEF o IRES) e in relazione ad investimenti in beni materiali strumentali nuovi effettuati dal 15 ottobre 2015 al 31 dicembre 2016,⁴⁵ con esclusivo riferimento alla determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria,⁴⁶ il costo di acquisizione è maggiorato del 40 per cento con deduzione realizzata in via «extracontabile» all'atto della presentazione della dichiarazione dei redditi di periodo.⁴⁷

Inoltre, con il preciso intento di asservire lo strumento in parola alla finalità di ammodernamento e rigenerazione del patrimonio impiantistico e tecnologico a disposizione di imprese e lavoratori

24 dicembre 2007, n. 244 (cfr. Agenzia delle Entrate, circ. 8 aprile 2016, n. 12/E, §§ 10.5 e 10.7).

⁴⁴ Come rilevato anche dalla prassi amministrativa «dal tenore letterale della norma si evince che l'applicazione della norma riguarda soltanto le imposte sui redditi e non produce effetti ai fini dell'IRAP» (Agenzia delle Entrate, circ. 8 aprile 2016, n. 12/E, § 10.1, con risultanze confermate successivamente nella circ. 26 maggio 2016, n. 23/E, p. 6 emanata dallo stesso Ente).

⁴⁵ Si rileva in sede amministrativa che «ai fini della determinazione della spettanza della predetta maggiorazione, si è dell'avviso che l'imputazione degli investimenti al periodo di vigenza dell'agevolazione segua le regole generali della competenza previste dall'art. 109, commi 1 e 2, del t.u.i.r. Si ritiene, inoltre, che la maggiorazione in questione, traducendosi in sostanza in un incremento del costo fiscalmente ammortizzabile, possa essere dedotta [...] solo "a partire dall'esercizio di entrata in funzione del bene"» (Agenzia delle Entrate, circ. 8 aprile 2016, n. 12/E, § 10.4).

⁴⁶ Cfr. le indicazioni operative riportate in Agenzia delle Entrate, circ. 26 maggio 2016, n. 23/E, § 4.2 e, limitatamente all'acquisizione del bene strumentale in *leasing* - al fine di isolare la «quota capitale» (su cui applicare la maggiorazione in parola) dalla «quota interessi» del canone periodico - si suggerisce la procedura c.d. «forfetaria» di cui all'abrogato D.m. 24 aprile 1998 (cfr. Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 5.4.2 e, in precedenza, circ. 13 marzo 2009, n. 8/E, § 4.4 e circ. 21 aprile 2009, n. 19/E, § 2.2.3).

⁴⁷ Cfr. le indicazioni di prassi contenute in Agenzia delle Entrate, circ. 8 aprile 2016, n. 12/E, § 10.8. Si precisa che nel costo di acquisto sono ricompresi anche i c.d. «oneri accessori di diretta imputazione» (art. 110, comma 1, lett. *b*, t.u.i.r.) purché «costituenti elementi strettamente indispensabili per la funzione che una determinata macchina è destinata a svolgere nell'ambito dello specifico processo produttivo» (Agenzia delle Entrate, ris. 15 dicembre 2007, n. 152/E e, recentemente, Agenzia delle Entrate, principio di diritto 1° febbraio 2019, n. 2). Inoltre, si precisa nei sopracitati documenti di prassi che l'agevolazione in parola risulta fruibile anche da parte di coloro i quali, *ceteris paribus*, implementano l'investimento mediante realizzazione del bene strumentale in economia, risultando in via indicativa e non esaustiva capitalizzabili i costi enucleati in Agenzia delle Entrate, circ. 26 maggio 2016, n. 23/E, § 3 (su tali aspetti, v. per tutti G. FERRANTI, *Super e iper-ammortamenti dei beni strumentali nuovi tra chiarimenti dell'Agenzia e modifiche normative*, in *Corr. trib.*, 2017, 11, p. 807 ss.).

autonomi,⁴⁸ si è provveduto ad escludere dal novero degli investimenti agevolabili gli *assets* per i quali il D.m. 31 dicembre 1988, stabilisce coefficienti di ammortamento inferiori al 6,5 per cento,⁴⁹ gli investimenti in fabbricati e costruzioni,⁵⁰ nonché gli investimenti in beni segnatamente indicati all'All. n. 3 alla L. n. 208 del 2015.

Orbene, tale prima formulazione del dettato normativo consente di identificare tre requisiti fondamentali che di necessità debbono contraddistinguere l'investimento: materialità, strumentalità e novità.⁵¹ Del pari, sono altresì maggiorati del 40 per cento i limiti rilevanti per la deduzione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria dei beni di cui all'art.164, comma 1, lett. *b*, t.u.i.r.

Al di là dei vincoli di carattere oggettivo financo enucleati e nel rispetto dei limiti temporali summenzionati, il combinato disposto dell'art. 1, commi da 91 a 97, L. n. 208 del 2015 non adduce ulteriori

⁴⁸ Cfr. Governo Repubblica Italiana, *Relazione illustrativa al disegno di legge recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2106)*, Roma, 2016, p. 8.

⁴⁹ Si precisa in documenti di prassi amministrativa che «per stabilire se un bene sia escluso o meno dall'ambito applicativo dell'agevolazione, si debba far riferimento ai coefficienti di ammortamento previsti dal D.m. 31 dicembre 1988 e non a quelli determinati in applicazione dell'art. 102-*bis*, t.u.i.r.» (Agenzia delle Entrate, ris. 14 settembre 2016, n. 74/E).

⁵⁰ In difetto di definizioni *ad hoc* accolte in sede legislativa, la prassi amministrativa concorre a ricomprendere i fabbricati nella più ampia categoria delle «costruzioni», intendendosi all'uopo «qualsiasi opera edile avente i caratteri della solidità, della stabilità, della consistenza volumetrica, nonché della immobilizzazione al suolo, realizzata mediante qualunque mezzo di unione, e ciò indipendentemente dal materiale con cui tali opere sono realizzate» (Agenzia delle Entrate, circ. 1 febbraio 2016, n. 2/E, § 2.1; recentemente, con riferimento all'incentivo c.d. «superbonus 110%» ex artt. 119 e 121, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, conv. con modif. in L. 19 maggio 2020, n. 128, l'Amministrazione finanziaria ha corroborato tale nozione con quella di «unità strutturale» per cui si rimanda alle precisazioni offerte in Agenzia delle Entrate, risp. interpello 16 settembre 2021, n. 598 e, di riflesso, in M.I.T., circ. 21 gennaio 2019, n. 7).

⁵¹ Cfr. le puntualizzazioni di dettaglio in merito ai requisiti *de quibus* elaborate nei seguenti documenti di prassi amministrativa: Agenzia delle Entrate, circ. 26 maggio 2016, n. 23/E, pp. 8 e 9 e, sul punto, Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 5.2; Agenzia delle Entrate, circ. 19 febbraio 2015, n. 5/E, p. 8; Agenzia delle Entrate, circ. 27 ottobre 2009, n. 44/E, § 2.4 e Agenzia delle Entrate, circ. 18 gennaio 2002, n. 4/E, § 3).

prescrizioni volte a «condizionare» la spettanza del beneficio in argomento in capo ai soggetti individuati dalla norma.⁵² In particolare, non si prevede la necessaria provenienza nazionale del bene agevolabile (*i.e.* acquisito da produttori/fornitori residenti in Italia), né tantomeno la destinazione vincolata ad insediamenti produttivi localizzati nel territorio dello Stato.⁵³

In seguito, l'art. 1, comma 8, L. n. 232 del 2016 ha stabilito la proroga fino al 31 dicembre 2017⁵⁴ della maggiorazione del 40% delle quote di ammortamento e dei canoni di *leasing* relativi agli investimenti in beni strumentali nuovi in relazione al c.d. «super-ammortamento» ed escludendo i veicoli e gli altri mezzi di trasporto di cui all'art. 164, comma 1, lett. *b* e *b-bis*, t.u.i.r., ad eccezione di quelli utilizzati esclusivamente come beni strumentali nell'attività di impresa. Tuttavia, l'elemento caratterizzante la novella *de qua* si rintraccia nella finalità agevolativa della realizzazione di investimenti prodromici alla riconversione ed evoluzione dei sistemi produttivi in funzione della c.d. «quarta rivoluzione industriale» (*i.e.* piano nazionale «Industria 4.0»), che non investe solo il processo produttivo in sé, ma anche la sua efficienza e produttività, grazie all'accresciuta capacità di interconnettere e far cooperare tutte le risorse produttive (*assets* fisici e risorse umane, sia all'interno che all'esterno della

⁵² A ben vedere, con riferimento ai beni strumentali nuovi di costo unitario non superiore ad € 516,46 la maggiorazione del 40% va ripartita in funzione della percentuale di ammortamento fiscale prevista dal decreto ministeriale (indipendentemente dal coefficiente di ammortamento civilistico adottato), giacché ai sensi e per gli effetti dell'art. 102, comma 5, t.u.i.r., per tale tipologia di beni è consentita - non imposta - la deduzione integrale delle spese di acquisizione nell'esercizio in cui sono state sostenute (v. Agenzia delle Entrate, ris. 24 novembre 2017, n. 145/E).

⁵³ Cfr. a completamento le indicazioni di prassi amministrativa contenute in Agenzia delle Entrate, circ. 26 maggio 2016, n. 23/E, § 2 e Agenzia delle Entrate, ris. 15 settembre 2017, n. 118/E.

⁵⁴ Il beneficio è esteso fino al 30 giugno 2018 a condizione che entro il 31 dicembre 2017 l'ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura pari ad almeno il 20% del costo di acquisizione. Al riguardo, v. le puntuali analisi di G. FERRANTI, *L'Agenzia chiarisce la proroga del super-ammortamento dei beni strumentali nuovi*, in *Corr. trib.*, 2017, 17, pp. 1311 e ss.

fabbrica) *in uno* con lo sfruttamento di un inedito fattore produttivo: i dati e le informazioni.⁵⁵

Sotto il profilo soggettivo, si assiste ad una sostanziale riproduzione delle disposizioni adottate nella «precedente» versione del «super-ammortamento», affermandosene tuttavia l'estensione alle seguenti categorie di soggetti passivi:⁵⁶ imprese minori ex art. 66 t.u.i.r.; imprese aderenti ad un contratto di rete (sia in caso di «rete soggetto» o «rete contratto», ex art. 3, commi 4-ter e ss., D.L. 10 febbraio 2009, n. 5 conv. con modif. in L. 9 aprile 2009, n. 33); associazioni professionali senza personalità giuridica e società tra professionisti (art. 10, L. 12 novembre 2011, n. 183) costituite tra persone fisiche.

Dal punto di vista oggettivo, nei successivi commi da 9 a 11 dell'art. 1, L. n. 232 del 2016 è stata introdotta una specifica agevolazione per gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi funzionali alla trasformazione tecnologica e/o digitale in chiave Industria 4.0 (individuati nell'All. A alla stessa legge), recanti una maggiorazione delle quote di ammortamento e dei canoni di *leasing* è riconosciuta nella misura del 150 per cento (c.d. «iper-ammortamento») del costo di acquisizione.⁵⁷ In tal caso, la finestra temporale entro cui effettuare gli investimenti agevolabili si estende sino al 30 settembre 2018, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2017 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia

⁵⁵ V. Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 1 e, in dottrina, G. FERRANTI, *Le agevolazioni per i beni strumentali nuovi acquisiti in proprietà e in leasing a partire dal 2017*, in *Corr. trib.*, 2017, 3, p. 171 e Id., *Proroga con limitazioni per i super-ammortamenti a partire dal 2018*, *ivi*, 2017, 44, pp. 3415 e ss.

⁵⁶ Cfr. Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 5.1.

⁵⁷ Si precisa che anche per l'«iper-ammortamento» valgono le istruzioni fornite in merito alla prima versione del «super-ammortamento». Limitatamente all'ipotesi in cui «[...] il bene venga ceduto prima della completa fruizione dell'agevolazione [...] le quote di maggiorazione dedotte non saranno oggetto di "restituzione" da parte del soggetto cedente poiché la normativa in esame non prevede alcun meccanismo di *recapture*» (cfr. Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 5.4).

avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione del bene in parola.⁵⁸

Inoltre, per i beni immateriali strumentali⁵⁹ (ad es. *software*) e funzionali alla medesima trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0 (individuati nell'All. B alla Legge *de qua*) è riconosciuta la maggiorazione «ordinaria» del 40 per cento del costo di acquisizione. Cionondimeno, il combinato disposto dei commi 10 e 11 dell'art. 1, L. n. 232 del 2016 introduce un duplice *discrimen* sia soggettivo, che oggettivo: si riconosce, infatti, alle sole imprese l'accesso all'«iper-ammortamento» ed esclusivamente per quest'ultime, che effettuano investimenti in beni immateriali strumentali nello stesso ambito temporale, la possibilità di fruire del «super-ammortamento» *de quo*.⁶⁰

Più in dettaglio, il pieno godimento del beneficio fiscale connesso all'«iper-ammortamento» richiede una duplice convergenza, rappresentata dalla collocazione all'interno della finestra temporale individuata dalla norma dell'effettuazione dell'investimento, in termini di entrata in funzione del bene ed interconnessione⁶¹ dello stesso con

⁵⁸ Il termine è stato di tal guisa prorogato ai sensi dell'art. 14, D.L. 20 giugno 2017, n. 91 (conv. in L. 3 agosto 2017, n. 123), sul quale cfr. le precisazioni di prassi amministrativa inerentemente ai beni acquisiti tramite locazione finanziaria contenute in Agenzia delle Entrate, ris. 24 ottobre 2017, n. 132/E.

⁵⁹ La prassi amministrativa precisa che la norma «mette in relazione il bene immateriale con il "soggetto" che fruisce dell'iper-ammortamento e non con uno specifico bene materiale ("oggetto" agevolato). Tale relazione è confermata anche dal contenuto della relazione di accompagnamento alla Legge di bilancio» (v. Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 6.2.1).

⁶⁰ Cfr. le modifiche normative operate dall'art. 7 *novies*, D.L. 29 dicembre 2016, n. 243 (conv. con modif. in l. 27 febbraio 2017, n. 18). Al riguardo, la prassi amministrativa precisa che «l'elenco dei beni dell'All. B, agevolabili con la maggiorazione del 40 per cento, riguarda *software "stand alone"*, ossia non necessari al funzionamento del bene materiale. Qualora, invece, il *software* sia integrato ("*embedded*") in un bene materiale dell'All. A e venga acquistato unitamente ad esso, non si deve operare una distinzione tra la componente materiale e quella immateriale dell'acquisto e il bene immateriale deve considerarsi agevolabile con l'iper-ammortamento del 150 per cento» (cfr. Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 6.2.2 e, per l'estensione di tali modalità operative anche al caso di acquisizione di beni immateriali in *leasing* v. Agenzia delle Entrate, ris. 25 febbraio 2005, n. 27/E).

⁶¹ Il requisito dell'«interconnessione del bene» si verifica allorché quest'ultimo «scambi informazioni con sistemi interni per mezzo di un collegamento basato su

il processo produttivo aziendale. Al riguardo, l'impresa è tenuta a produrre una dichiarazione resa dal legale rappresentante ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero, per i beni aventi ciascuno un costo di acquisizione superiore a 500 mila Euro una perizia tecnica giurata,⁶² attestante che il bene possiede caratteristiche tecniche tali da includerlo negli elenchi di cui all'All. A o All. B alla L. n. 232 del 2016 ed è interconnesso al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura.⁶³

La centralità dell'assolvimento tempestivo di tali oneri documentali, in funzione del godimento pieno e legittimo delle agevolazioni in parola, è ben lungi da assurgere a mero gravame compilativo. Difatti, recenti indicazioni da parte della prassi amministrativa ribadiscono che tali documenti devono essere acquisiti dall'impresa entro il periodo di imposta in cui il bene entra in funzione, ovvero, se successivo, entro il periodo di imposta in cui il bene è interconnesso al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura. In quest'ultimo caso, l'agevolazione sarà fruita solo a decorrere dal periodo di imposta in cui il requisito dell'interconnessione si realizza effettivamente.⁶⁴

specifiche documentate, disponibili pubblicamente e internazionalmente riconosciute [...] al fine di riconoscere l'origine delle informazioni, mediante l'utilizzo di standard di indirizzamento internazionalmente riconosciuti» (Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, § 6.3 e v. *funditus* Mi.S.E., circ. 23 maggio 2018, n. 177355 e circ. 1 agosto 2018, n. 295485).

⁶² La relazione giurata richiesta dalla norma dev'essere rilasciata da un ingegnere o da un perito industriale iscritti nei rispettivi albi professionali ovvero un attestato di conformità rilasciato da un ente di certificazione accreditato.

⁶³ Si rileva, pertanto, che il momento di effettuazione dell'investimento influisce ai fini della spettanza, della maggiorazione e della quantificazione del beneficio fiscale in parola; per fruire dell'«iper-ammortamento» occorre, purtuttavia, che risulti perfezionato tanto il requisito dell'entrata in funzione del bene, quanto dell'interconnessione dello stesso come *supra* descritto. Pertanto, nel caso in cui il bene entri comunque in funzione, pur senza essere interconnesso, l'impresa può godere della maggiorazione relativa al «super-ammortamento» fino all'esercizio precedente a quello in cui si realizza l'interconnessione (cfr. Agenzia delle Entrate, circ. 30 marzo 2017, n. 4/E, §§ 6.3 e 6.4.1).

⁶⁴ Cfr. Agenzia delle Entrate, risp. interpello 3 febbraio 2022, n. 62. Inoltre, si specifica altresì che - in difetto di un apposito meccanismo di *recapture* dell'agevolazione (su cui v. *amplius* il paragrafo successivo) - in caso di eliminazione del bene dal processo produttivo non si può fruire di eventuali quote

3.2. La dinamica evolutiva della disciplina del «Super» ed «Iper» Ammortamento nella frammentaria produzione legislativa negli anni 2017-2019. Tra stop-and-go e marginali modifiche applicative

Il rilievo assunto dalle misure anzidette tra la platea degli operatori economici destinatari,⁶⁵ ha condotto il Legislatore ad introdurre – a mezzo della legge di bilancio 2018 (art. 1, commi da 29 a 36, L. 27 dicembre 2017, n. 205) – un’ulteriore proroga per il 2018 sia del «super-ammortamento», che dell’«iper-ammortamento». Il combinato disposto dei commi 29 e 30 dell’art. 1 *de quo* estende la possibilità di fruire della maggiorazione del costo di acquisizione rilevante ai fini dell’addeuzione delle quote di ammortamento e dei canoni di *leasing* connessi ad investimenti in beni materiali strumentali nuovi, effettuati dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019, salvo che entro il 31 dicembre 2018 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione.

Cionondimeno, tale versione prevede un «super-ammortamento» con una maggiorazione del 30 per cento del costo di acquisizione (art. 1, comma 29, L. n. 205 del 2017), espungendo *tout court* dall’agevolazione i mezzi di trasporto annoverati nel comma 1 dell’art. 164 t.u.i.r. Per quanto concerne l’«iper-ammortamento», i profili oggettivi interessati dall’intervento normativo non paiono incisi

non dedotte della maggiorazione, dal momento che per una precisa strategia imprenditoriale vengono avviati alla distruzione e non possono più cedere le loro utilità al processo produttivo dell’impresa, analogamente a quanto succede nell’ipotesi di cessione del bene (cfr. Agenzia delle Entrate, risp. interpello 31 maggio 2022, n. 317).

⁶⁵ Cfr. le enucleazioni tabellari riportate nella Relazione tecnica alla Legge di bilancio 2018 e consultabili al seguente indirizzo www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/333285.pdf e, in dottrina, cfr. le valutazioni comparative e di rapporto tra le varie edizioni delle misure fiscali in parola susseguitesesi a decorrere dal 1° gennaio 2018 realizzate da G. FERRANTI, *Agevolazioni per gli investimenti tra proroga della Legge di bilancio 2018 e chiarimenti dell’Agenzia*, in *Corr. trib.*, 2018, 3, p. 160; *Id.*, *Gli effetti della proroga di super e iper-ammortamenti*, *ivi*, 2018, 7, pp. 487 e ss., e *Id.*, *Super ed Iper-ammortamenti tra dichiarazione e ultimi chiarimenti*, *ivi*, 2018, 17, pp. 1287 e ss.

significativamente, confermandosi altresì per le imprese che accedono a tale beneficio la maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione di beni immateriali strumentali effettuati all'interno della finestra temporale sopraindicata. L'ambito soggettivo di applicazione del beneficio resta anch'esso invariato: la fruizione delle agevolazioni resiste in capo agli esercenti arti e professioni nonché ai titolari di reddito d'impresa, ivi comprendendovi gli enti non commerciali e i soggetti non residenti nel territorio dello Stato, ad esclusione dei contribuenti che fruiscono del c.d. «regime forfetario».

Vale la pena rimarcare che la Legge di bilancio 2018 persiste nel solco normativo di evitare un meccanismo di *recapture* se il bene è ceduto prima della completa fruizione del beneficio, sebbene il combinato disposto dei commi 35 e 36 dell'art. 1, L. n. 205 del 2017 stabilisca la possibilità di continuare a fruire dell'«iperammortamento» anche se i beni originariamente agevolati sono sostituiti con altri in possesso di caratteristiche tecnologiche analoghe o superiori a quelle previste all'All. A alla L. n. 232 del 2016 e, del pari, il legale rappresentante dell'impresa attesti l'effettuazione dell'investimento sostitutivo, le caratteristiche del nuovo bene e il requisito dell'interconnessione ex art. 1, comma 11, L. n. 232 del 2016.⁶⁶

Va da sé che, nel caso in cui il costo di acquisizione dell'investimento sostitutivo sia inferiore al costo di acquisizione del bene sostituito, nell'osservanza delle condizioni poc'anzi declinate, la fruizione del beneficio prosegue per le quote residue fino a concorrenza del costo del nuovo investimento. Solo con il correttivo veicolato dall'art. 7, D.L. 12 luglio 2018, n. 87 (conv. con modif. in L. 9 agosto 2018, n. 186) si è giunti ad una ricalibratura di talune frizioni

⁶⁶ Con riferimento al requisito dell'interconnessione, l'autocertificazione del legale rappresentante dell'impresa, ovvero la perizia giurata formata dal professionista all'uopo individuato dalla norma, richiede, su indicazione del M.I.S.E., «rinvio all'analisi tecnica redatta in maniera confidenziale dal professionista o dall'ente a corredo della perizia o dell'attestato e custodita presso la sede dell'impresa beneficiaria dell'agevolazione» (circ. 15 dicembre 2017, n. 547750, con puntualizzazioni riprese altresì da Agenzia delle Entrate, ris. 9 aprile 2018, n. 27/E).

strutturali intaccanti la disciplina finora compulsata, nella misura in cui si precisa che – in materia di territorialità dell’investimento – l’«iper-ammortamento» spetta a condizione che i beni agevolabili siano destinati a strutture produttive situate nel territorio nazionale.⁶⁷

Successivamente, con la Legge di bilancio 2019 (art. 1, commi da 60 a 65, L. 30 dicembre 2018, n. 145), il Legislatore ha previsto una nuova estensione della finestra temporale entro cui godere delle misure agevolative financo discusse, disponendone contestualmente una contrazione del perimetro oggettivo ed espungendo dal novero delle stesse la possibilità di accedere al «super-ammortamento» per gli investimenti in beni strumentali materiali effettuati entro il 31 dicembre 2019, ovvero entro il 31 dicembre 2020 (a condizione che entro la data del 31 dicembre 2019 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione).

Diversamente, rimane inalterata la facoltà per i soggetti già individuati nelle precedenti edizioni di accedere – nel medesimo arco temporale testé individuato – all’«iper-ammortamento», articolato bensì secondo una modulazione «a scaglioni» del beneficio fiscale correlato. Più in dettaglio, la maggiorazione del costo di acquisizione degli investimenti si applica nella misura del 170 per cento per gli investimenti fino a 2,5 milioni di Euro; nella misura del 100 per cento per gli investimenti oltre 2,5 milioni di Euro e fino a 10 milioni di Euro e nella misura del 50 per cento per gli investimenti oltre 10 milioni di

⁶⁷ Inoltre, l’art. 7, comma 2, D.L. n. 87 del 2018 introduce un meccanismo di *recapture* del beneficio fruito, allorché i beni agevolati vengono ceduti a titolo oneroso o destinati a strutture produttive situate all’estero, anche se appartenenti alla stessa impresa. A livello applicativo, evitando un’applicazione retrospettiva della norma, il recupero avviene attraverso una variazione in aumento del reddito imponibile del periodo d’imposta in cui si verifica la cessione a titolo oneroso o la delocalizzazione dei beni agevolati per un importo pari alle maggiorazioni delle quote di ammortamento complessivamente dedotte nei precedenti periodi d’imposta, senza applicazione di sanzioni e interessi (cfr. Nota di lettura A.S. 741 del Senato della Repubblica, p. 31 ivi disponibile www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01071886.pdf e Agenzia delle Entrate, risp. interpello 24 gennaio 2020, n. 14).

Euro e fino a 20 milioni di Euro (art. 1, comma 61, L. n. 145 del 2018).⁶⁸

Tuttavia, la pressione esercitata dagli operatori economici e tesa ad estendere anche la misura del «super-ammortamento» per investimenti in beni strumentali materiali ha condotto il Legislatore a reintrodurre la facoltà di accesso a tale beneficio ex art. 1, D.L. 30 aprile 2019, n. 34 (conv. con modif. in L. 28 giugno 2019, n. 58). Nell'assoluta continuità di presupposti, profili oggettivi, soggetti coinvolti ed adempimenti documentali richiesti⁶⁹ ai fini del perfezionamento degli elementi costitutivi dell'accesso all'agevolazione, il Legislatore è comunque intervenuto a livellare verso il basso la misura del beneficio fiscale fruibile, dal momento che il costo di acquisizione è maggiorato del 30 per cento, posto un limite massimo dello stesso pari a 2,5 milioni di euro.

Inoltre, in ragione della data di entrata in vigore del decreto *de quo*, la finestra temporale entro cui far ricadere la realizzazione dell'investimento agevolabile è essa stessa più «compressa» rispetto alle precedenti edizioni, decorrendo dal 1° aprile 2019 al 31 dicembre 2019, ovvero entro il 30 giugno 2020, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2019 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione.

⁶⁸ Del pari, è fatto salvo per coloro i quali fruiscono dell'«iper-ammortamento» nella finestra temporale anzidetta, l'accesso al «super-ammortamento» - pari ad una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione - per gli investimenti in beni immateriali strumentali compresi all'All. B alla L. n. 232 del 2016 (art. 1, comma 62, L. n. 145 del 2018).

⁶⁹ Cfr. Nota di lettura n. 77/1 del Senato della Repubblica, ivi disponibile www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01114556.pdf.

4. L'incidenza della leva fiscale sulla riconversione dei sistemi produttivi: dagli «ammortamenti potenziati» al nuovo credito d'imposta per investimenti agevolati «Industria 4.0»

Nell'intento di agganciare con maggior incisività la spettanza di benefici fiscali alla riconversione in chiave «Industria 4.0» dei sistemi produttivi, l'art. 1, commi da 185 a 197, Legge di bilancio 2020 (L. 27 dicembre 2019, n. 160) ha sensibilmente modificato i noti istituti del «super-ammortamento» e dell'«iper-ammortamento», intervenendo sul meccanismo di determinazione dell'agevolazione e riconoscendo un credito d'imposta alle condizioni e nelle misure stabilite dai commi 188, 189 e 190 in relazione alle diverse tipologie di beni agevolabili, in luogo della maggiorazione «extracontabile» del costo d'acquisizione del bene.

Non mutano significativamente i profili oggettivi della disciplina rispetto alle precedenti edizioni del beneficio in parola - risultando agevolabili gli investimenti realizzati a decorrere dal 1° gennaio 2020 e fino al 31 dicembre 2020⁷⁰ in beni strumentali (materiali o immateriali) nuovi destinati a strutture produttive ubicate nel territorio dello Stato - mentre si assiste ad un ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione, ricomprendendovi anche i contribuenti aderenti al c.d. «regime forfetario».⁷¹

Dal punto di vista applicativo, il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, in cinque quote annuali di pari importo - con riferimento

⁷⁰ Diversamente, entro il 30 giugno 2021 a condizione che entro la data del 31 dicembre 2020 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione (art. 1, comma 185, L. n. 160 del 2019).

⁷¹ Vengono esplicitamente escluse dall'agevolazione le imprese di séguito indicate: imprese in stato di liquidazione volontaria; imprese in fallimento; imprese in liquidazione coatta amministrativa; imprese in concordato preventivo senza continuità aziendale; imprese in qualsiasi altra procedura concorsuale prevista dal R.D. 16 marzo 1942, n. 267, dal Codice di cui al D.Lgs. n. 14 del 2019, o da altre leggi speciali o che abbiano in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni; imprese destinatarie di sanzioni interdittive ai sensi dell'art. 9, comma 2, D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (art. 1, comma 186, L. n. 160 del 2019).

agli investimenti di cui all'All. A alla L. n. 232 del 2016 e in beni materiali strumentali - ridotte a tre per gli investimenti in beni di cui all'All. B alla Legge di bilancio 2017 e non può formare oggetto di cessione o trasferimento neanche all'interno del consolidato fiscale.

La misura del credito d'imposta - in sostituzione dell'«iper-ammortamento» - sortisce una modulazione discendente in ragione del valore dell'investimento realizzato, sicché è riconosciuto nella misura del 40 per cento del costo, per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di euro, e nella misura del 20 per cento del costo, per la quota di investimenti oltre i 2,5 milioni di euro, e fino al limite massimo di costi complessivamente ammissibili pari a 10 milioni di euro.⁷² Diversamente, per la quantificazione del credito d'imposta in luogo del «super-ammortamento» per beni strumentali materiali ed immateriali, si definisce, rispettivamente, la misura del 6 per cento del costo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, lett. *b*, t.u.i.r., nel limite massimo di costi ammissibili pari a 2 milioni di euro, mentre il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 15 per cento del costo, nel limite massimo di costi ammissibili pari a 700 mila euro, in caso di investimenti in beni compresi all'All. B anzidetto.⁷³

Successivamente, l'assetto poc'anzi descritto e coincidente con l'adozione di un credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi - in luogo della maggiorazione extrafiscale delle quote di ammortamento riferibili alle immobilizzazioni acquisite - è stato riproposto dalla Legge di bilancio 2021 (art. 1, commi da 1051 a 1063 e 1065, L. 30 dicembre 2020, n. 178). Tale regime è caratterizzato,

⁷² Così come per le precedenti versioni del beneficio in parola, «per gli investimenti effettuati mediante contratti di locazione finanziaria, si assume il costo sostenuto dal locatore per l'acquisto dei beni» (art. 1, comma 189, L. n. 160 del 2019). Al riguardo, v. le puntualizzazioni di prassi amministrativa racchiuse in Agenzia delle Entrate, risp. interpello 17 marzo 2021, n. 189 e risp. interpello 23 aprile 2021, n. 286.

⁷³ Si sottolinea, altresì, la conferma di un meccanismo di *recapture* dell'agevolazione qualora, entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello di effettuazione dell'investimento, i beni agevolati siano ceduti a titolo oneroso o destinati a strutture produttive ubicate all'estero, anche se appartenenti allo stesso soggetto (art. 1, comma 193, L. n. 160 del 2019).

tuttavia, da modalità di fruizione accelerate e anticipate dell'agevolazione⁷⁴ che trovano applicazione, ai sensi dell'art. 1, comma 1051, L. n. 178 del 2020, sia agli investimenti effettuati dal 16 novembre 2020 fino al 31 dicembre 2022, che a quelli realizzati entro il 30 giugno 2023 «a condizione che entro la data del 31 dicembre 2022 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione».

Come rilevato dalla stessa prassi amministrativa a commento dell'agevolazione in disamina, emergono numerose analogie - sia in termini di *ratio* dell'agevolazione sia per quanto concerne i requisiti soggettivi e oggettivi, nonché gli aspetti tecnici e procedurali - tra la disciplina del «Super» e dell'«Iper» ammortamento e la disciplina del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi.⁷⁵ Difatti, sussiste una sostanziale sovrapposizione dei profili soggettivi,⁷⁶

⁷⁴ tre quote annuali di pari importo a decorrere dall'anno di entrata in funzione o interconnessione del bene, ovvero godimento in un'unica quota annuale per i soggetti (imprese ed esercenti arti e professioni) con un volume di ricavi o compensi inferiori a 5 milioni di Euro, limitatamente al caso in cui gli investimenti si sostanzino nell'acquisizione di beni strumentali materiali e immateriali ordinari, inclusi gli strumenti e i dispositivi tecnologici destinati alla realizzazione di forme di lavoro agile (ex art. 18, L. 22 maggio 2017, n. 81), effettuati dal 16 novembre 2020 al 31 dicembre 2021 (art. 1, commi 1059 e 1059-bis, L. n. 178 del 2020).

⁷⁵ Cfr. Agenzia delle Entrate, circ. 23 luglio 2021, n. 23/E, § 1; Agenzia delle Entrate, circ. 9 luglio 2021, n. 9/E, §§ 1-4, e *Dossier Camera dei Deputati, A.C. 2790-BIS*, Vol. IV, Roma, 2020, pp. 1409 e ss.

⁷⁶ L'art. 1, commi 1051, 1052 e 1061, L. n. 178 del 2020 (su cui v. Agenzia delle Entrate, circ. 23 luglio 2021, n. 23/E, § 1.2 e *Dossier Camera dei Deputati, A.C. 2790-BIS*, Vol. IV, *cit.*, p. 1410) ricalca il contenuto dell'art. 1, commi 185, 186 e 194, L. n. 160 del 2019. In ogni caso, sono esclusi *ope legis* dall'accesso al credito in analisi le imprese in stato di liquidazione volontaria, fallimento, liquidazione coatta amministrativa, concordato preventivo senza continuità aziendale o sottoposte ad altra procedura concorsuale prevista dal R.D. n. 267 del 1942, dal D.Lgs. n. 14 del 2019 (la cui entrata in vigore è stata differita al 16 maggio 2022 e, limitatamente alle c.d. «procedure di allerta», al 31 dicembre 2023, ex art. 1, D.L. 24 agosto 2021, n. 118), nonché le imprese destinatarie di sanzioni interdittive ai sensi dell'art. 9, comma 2, D.Lgs. n. 231 del 2001.

oggettivi⁷⁷ e procedimentali⁷⁸ tra il credito d'imposta per investimenti in beni strumentali ex L. n. 160 del 2019 e la «riedizione» del medesimo da parte della L. n. 178 del 2020, salvo le differenti limitazioni in termini quantitativi⁷⁹ dell'agevolazione ed in relazione agli esercenti arti e professioni, i quali potranno fruire del beneficio in parola limitatamente agli investimenti in beni strumentali materiali diversi da quelli indicati all'All. A alla L. n. 232 del 2016, nel rispetto delle condizioni previsti dal combinato disposto dell'art. 1, commi 1054 e 1055, L. n. 178 del 2020 (art. 1, comma 1061, L. n. 178 del 2020).

⁷⁷ Il disposto dell'art. 1, comma 1053, L. n. 178 del 2020 riproduce - con identità di statuizioni - i limiti oggettivi espressi all'art. 1, comma 187, L. n. 160 del 2019 (su cui v. gli approfondimenti in Agenzia delle Entrate, *o.u.c.*, § 2.2 e *Dossier Camera dei Deputati, A.C. 2790-BIS*, Vol. IV, *cit.*, pp. 1411-1414).

⁷⁸ Come rilevato *supra* con riferimento al credito d'imposta disciplinato dalla L. n. 160 del 2019, anche in questa circostanza è previsto un meccanismo di *recapture* del beneficio ex art. 1, comma 1060, L. n. 178 del 2020 (Agenzia delle Entrate, *o.u.c.*, § 7 e *Dossier Camera dei Deputati, A.C. 2790-BIS*, Vol. IV, *cit.*, pp. 1416 e 1417). In parallelo, i soggetti che si avvalgono del credito d'imposta sono tenuti a conservare, pena la revoca del beneficio, la documentazione idonea a dimostrare l'effettivo sostenimento e la corretta determinazione dei costi agevolabili, con espressa indicazione dei riferimenti normativi dell'agevolazione in commento nelle fatture e altri documenti attestanti le spese all'uopo effettuate (art. 1, comma 1062, L. n. 178 del 2020).

⁷⁹ Segnatamente, per investimenti in beni materiali e immateriali «ordinari» (art. 1, comma 1054, L. n. 178 del 2020) - *i.e.* diversi da quelli ricompresi negli All. A e B alla L. n. 232 del 2016 - realizzati dal 16 novembre 2020 e fino al 31 dicembre 2021, nel limite massimo di costi ammissibili pari, rispettivamente, a 2 milioni di Euro (beni non rientranti nell'All. A alla L. n. 232 del 2016) e a 1 milione di Euro (beni non elencati all'All. B alla L. n. 232 del 2016), il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 10 per cento del costo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, lett. *b*, t.u.i.r. (elevata al 15 per cento per gli investimenti in strumenti e dispositivi tecnologici destinati dall'impresa alla realizzazione di modalità di lavoro agile ai sensi dell'art. 18, L. n. 81 del 2017). D'altro canto, alle imprese che effettuano investimenti in beni strumentali nuovi indicati all'All. A alla L. n. 232 del 2016 - a decorrere dal 16 novembre 2020 e fino al 31 dicembre 2021 - il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 50 per cento del costo, per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di Euro, nella misura del 30 per cento del costo, per la quota di investimenti superiori a 2,5 milioni e fino a 10 milioni di Euro, e nella misura del 10 per cento del costo, per la quota di investimenti superiori a 10 milioni di Euro e fino al limite massimo di costi complessivamente ammissibili pari a 20 milioni di Euro (art. 1, comma 1056, L. n. 178 del 2020).

5. Recenti sviluppi del credito d'imposta «Industria 4.0». Le novità applicative della Legge di bilancio 2022 e la congiunzione funzionale agli interventi del PNRR

Il panorama normativo poc'anzi tratteggiato risulta nuovamente inciso dalla recente approvazione della Legge di bilancio 2022 (L. 30 dicembre 2021, n. 234), che interviene nella rideterminazione sia dei profili sostanziali della misura agevolativa in analisi - espungendo dal novero degli investimenti suscettibili di generare il credito d'imposta, gli acquisti di beni materiali strumentali «ordinari» ex art. 1, commi 1054 e 1055, L. n. 178 del 2020 - sia della finestra temporale entro cui realizzare l'investimento.⁸⁰

Più in dettaglio, l'art. 1, comma 44, lett. *b*, L. n. 234 del 2021 introduce il nuovo comma 1057-*bis* nella Legge di bilancio 2021, disciplinando modalità e termini di fruizione dell'agevolazione da parte delle imprese che effettuano investimenti in beni strumentali materiali nuovi indicati nell'All. A alla L. n. 232 del 2016, funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale secondo il modello «Industria 4.0», nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio 2023 e fino al 31 dicembre 2025.⁸¹ Cionondimeno, la scelta legislativa si attesta su un «depotenziamento» di percentuali e massimali di spesa,⁸² sicché il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 20 per cento del costo, per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di Euro, nella misura del 10 per cento del costo, per la quota di investimenti superiori a 2,5 milioni di Euro e fino a 10 milioni di euro, e nella misura del 5 per cento del costo, per la quota di investimenti superiori

⁸⁰ Cfr. la rappresentazione tabellare offerta in MEF, *Relazione Illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio 2022-2024*, Roma, 2021 ivi disponibile: www.gs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/bilancio_di_previsione/bilancio_finanziario/2022-2024/DLB/DLB_2022_DLB-01-Deliberativo_Relazione_e_Articolato.pdf.

⁸¹ Ovvero entro il 30 giugno 2026, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2025 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione.

⁸² Cfr. *Dossier Camera dei Deputati*, A.C. 3424, Vol. I, Roma, 2021 ivi disponibile in www.documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/ID0016cvol1.Pdf.

a 10 milioni di Euro e fino al limite massimo di costi complessivamente ammissibili pari a 20 milioni di Euro.⁸³

Inoltre, la novella normativa in parola (art. 1, comma 44, lett. c e d, L. n. 234 del 2021) ricomprende gli investimenti realizzati dalle imprese in beni strumentali immateriali nuovi di cui all'All. B alla L. n. 232 del 2016, estendendo fino al 2025 la durata dell'agevolazione *de qua* e, parimenti, riducendone progressivamente l'entità (dal 20 per cento del 2023 al 15 per cento del 2024, per giungere infine al 10 per cento del 2025). All'uopo, l'articolato di legge testé menzionato uniforma - nella cifra di 1 milione di Euro - il limite massimo di costi ammissibili su cui applicare il *décalage* delle percentuali sopraindicate, ai fini del calcolo del credito d'imposta spettante. Di conseguenza, il *timeframe* di riferimento dell'agevolazione per gli investimenti summenzionati (nel rispetto del limite di costo anzidetto) è così sintetizzabile:⁸⁴

⁸³ A *contrariis*, l'art. 1, comma 1057, L. n. 178 del 2020 prevede una modulazione del suddetto credito d'imposta - con riferimento agli investimenti realizzati tra il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2022 - di tal guisa: «il credito d'imposta è riconosciuto nella misura del 40 per cento del costo, per la quota di investimenti fino a 2,5 milioni di Euro, nella misura del 20 per cento del costo, per la quota di investimenti superiori a 2,5 milioni di Euro e fino a 10 milioni di Euro, e nella misura del 10 per cento del costo, per la quota di investimenti superiori a 10 milioni di Euro e fino al limite massimo di costi complessivamente ammissibili pari a 20 milioni di Euro».

⁸⁴ Si specifica, tuttavia, che al fine di favorire e sostenere con maggior incisività applicativa le imprese nell'effettuazione degli investimenti prodromici al raggiungimento degli obiettivi del «Piano Nazionale Industria 4.0», componente essenziale della missione «Transizione 4.0» oggetto di autonoma definizione ai fini dell'implementazione del PNRR (su cui v. *infra* nel presente paragrafo), l'art. 21, comma 1, D.L. 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. «decreto aiuti», conv. con modif. in L. 15 luglio 2022, n. 91) ha previsto per gli investimenti aventi ad oggetto beni compresi nell'All. B annesso alla L. n. 232/2016, effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2022, ovvero entro il 30 giugno 2023, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2022 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione, che la misura del credito d'imposta prevista dall'articolo 1, comma 1058, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, fosse elevata al 50 per cento.

A tal riguardo, dalla Relazione Illustrativa al decreto in parola (ivi consultabile www.i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2022/05/19/DL_aiuti_Relazione_illustrativa.pdf) si apprende che «la misura agevolativa è inclusa nella Missione M1C2 del PNRR denominata “digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo”;

i. a decorrere dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2023,⁸⁵ il credito d’imposta è riconosciuto nella misura del 20 per cento del costo;

ii. a decorrere dal 1° gennaio 2024 e fino al 31 dicembre 2024,⁸⁶ il credito d’imposta è riconosciuto nella misura del 15 per cento del costo;

iii. a decorrere dal 1° gennaio 2025 e fino al 31 dicembre 2025,⁸⁷ il credito d’imposta è riconosciuto nella misura del 10 per cento del costo.

Da quanto poc’anzi schematizzato, emerge con evidenza che l’intervento normativo in rassegna non dispone alcuna proroga dell’agevolazione in commento per quegli investimenti che si pongono al di fuori del perimetro risultante dal combinato disposto degli All. A e B alla L. n. 232 del 2016.

Lungo tale prospettiva, merita autonoma menzione la possibilità di cumulo tra l’agevolazione in parola e altri finanziamenti ritratti dalle imprese in fase di implementazione di progetti funzionali alla realizzazione delle macroaree di intervento oggetto del Piano

[...] la proposta di maggiorazione del credito d’imposta risponde pertanto all’esigenza di assicurare un’accelerazione nella dinamica degli investimenti in beni strumentali immateriali di cui all’All. B annesso alla L. n. 232/2016, anche in considerazione dei dati provvisori elaborati sulle dichiarazioni dei redditi relative al periodo d’imposta 2020».

⁸⁵ Ovvero entro il 30 giugno 2024, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2023 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione (art. 1, comma 44, lett. c, L. n. 234 del 2021 che sostituisce il comma 1058 dell’art. 1, L. n. 178 del 2020 a decorrere dal 1° gennaio 2022 ex art. 22, L. n. 234 del 2021).

⁸⁶ Ovvero entro il 30 giugno 2025, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2024 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione (art. 1, comma 44, lett. d, L. n. 234 del 2021 che introduce i commi 1058-*bis* e 1058-*ter* nell’art. 1, L. n. 178 del 2020 a decorrere dal 1° gennaio 2022 ex art. 22, L. n. 234 del 2021).

⁸⁷ Ovvero entro il 30 giugno 2026, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2025 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione.

Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR),⁸⁸ nell'ambito del programma *Next Generation EU*⁸⁹ di fronteggiamento e superamento della crisi economica post-pandemica COVID-19 negli Stati Membri dell'UE.⁹⁰

Al riguardo, la prassi amministrativa è recentemente intervenuta nel chiarire che il concetto di «cumulo» si riferisce alla possibilità di stabilire una sinergia tra diverse forme di sostegno pubblico di un intervento, che vengono in tal modo cumulate a copertura di diverse quote parti di un progetto e/o investimento.⁹¹

⁸⁸ Ivi consultabile in www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.

⁸⁹ Cfr. Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza OJ L L 57/17, ove si premette che «nell'ambito della crisi COVID-19, è necessario rafforzare il quadro vigente in materia di sostegno agli Stati membri [...] Le riforme e gli investimenti per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e per un mercato interno ben funzionante con PMI forti, dovrebbero mirare a rafforzare il potenziale di crescita e consentire una ripresa sostenibile dell'economia dell'Unione» (v. considerando nn. 6, 8, 13, 15 e 16 Reg. UE n. 241 del 2021).

⁹⁰ Emerge, del resto, dai primigeni elaborati dottrinali a commento delle finalità ed obiettivi strategici identificati dal *NextGeneration EU* che «le misure messe in campo vanno ben oltre la reazione alla contingenza dovuta alla pandemia e delineano le linee per lo sviluppo economico europeo in coerenza con quanto affermato TUE all'art. 3, ossia la piena realizzazione di un'economia sociale di mercato ove gli interessi sociali giocano un ruolo fondamentale. Occorre rilevare, infatti, che il TUE declina il concetto di crescita economica mirante alla piena occupazione e al progresso sociale, anche attraverso lo sviluppo sostenibile» (cfr. R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, pp. 903 e ss. spec. § 2).

In siffatto scenario, il ruolo assolto storicamente dall'imposizione fiscale subisce esso stesso una rimeditazione e trasformazione funzionale nel contesto economico-sociale post pandemico. «Ciò - si badi bene - non significa tornare ad una ingombrante nozione di sovranità che riposi esclusivamente sulla superiorità del potere statale rispetto alle altre forme di potere e, perciò, pensare ad un *hard power* pubblico che si nutre esclusivamente di modalità prescrittive e gerarchiche. Significa che tale potere, lungi dal determinare sovranismi, deve attingere anche a nuove regole, sia unionali che internazionali, e a procedure *soft* che segnino una discontinuità rispetto al passato e lo rapportino meglio con la società. Con riferimento specifico alla crisi da pandemia che ha coinvolto tutto il mondo e, quindi, anche i Paesi dell'Unione europea, l'attuazione da parte delle autorità nazionali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dovrebbe essere — anzi è — uno degli strumenti, il più importante, di questa politica» come rileva sagacemente F. GALLO, *Il ruolo di un fisco riformato*, in *Giur. comm.*, 2022, 1, pp. 11 e ss.

⁹¹ Cfr. MEF, circ. Prot. 310398 del 31 dicembre 2021, n. 33, che - nel confermare il precedente arresto della stessa Amministrazione condensato in MEF, circ. Prot.

Quanto anzidetto riverbera la propria pregnanza applicativa per la misura PNRR «Transizione 4.0», dal momento che – qualora l’investimento risultasse in parte finanziato da altre risorse pubbliche – è ammesso il cumulo con il credito d’imposta (fino a concorrenza del 100% del costo dell’investimento) esclusivamente per la parte di costo dell’investimento non finanziata con le altre risorse pubbliche.⁹²

Del resto, al fine di contribuire alla realizzazione di un panorama normativo quanto più esaustivo e stabile in funzione dell’implementazione degli investimenti in chiave PNRR da parte degli operatori economici, il Legislatore ha inteso accogliere le suddette indicazioni nel disposto letterale dell’art. 1, comma 1057-*bis*, L. n. 178 del 2020. Difatti, ai sensi e per gli effetti dell’art. 10, D.L. 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. decreto «Sostegni-*ter*» conv. con modif. in L. 28 marzo 2022, n. 25), si inserisce a completamento il seguente *addendum*: «per la quota superiore a 10 milioni di Euro degli investimenti inclusi nel PNRR, diretti alla realizzazione di obiettivi di transizione ecologica individuati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della transizione ecologica e con il Ministro dell’economia e delle finanze, il credito d’imposta è riconosciuto nella misura del 5 per cento del costo fino al limite massimo di costi complessivamente ammissibili pari a 50 milioni di euro».

266985 del 14 ottobre 2021, n. 21 – fonda il proprio convincimento nel combinato disposto tra i considerando nn. 30 e 38 del Reg. UE n. 1303 del 2013 OJ L 347/13 dove si «contempla la possibilità di combinare nella stessa operazione finanziamenti provenienti da diversi strumenti dell’Unione, sempre a condizione che sia evitato il doppio finanziamento», *in uno* con il considerando n. 62 del Reg. UE n. 241 del 2021.

⁹² V. spec. missione n. M1C2-1 del PNRR.

6. Il passaggio nella fruizione dell'agevolazione da «maggiorazione extracontabile» alla forma tecnica del credito d'imposta. La «riconduzione in bilancio» della misura del beneficio fiscale determina un suo concorso nella determinazione del reddito imponibile?

La scelta del Legislatore di prevedere la fruizione del beneficio *de quo* attraverso lo strumento tecnico del credito d'imposta - da utilizzare esclusivamente in compensazione⁹³ - conduce ad attribuire rilevanza al trattamento contabile riservato a tale posta nel bilancio del beneficiario e a domandarsi se sia lecito inferire che il credito *de quo* concorra in via indiretta al calcolo del «reddito fiscale d'impresa» di competenza del periodo d'imposta di volta in volta in rilievo.

Difatti, la natura sostanziale del credito d'imposta generato in funzione dell'esecuzione di un investimento in beni strumentali sembra potersi ricondurre al *genus* del «contributo in conto impianti», con imputazione a conto economico (voce A-5 «altri ricavi e proventi») e ripartito sulla base della durata del processo d'ammortamento del bene, per mezzo della tecnica del risconto passivo.⁹⁴ A ciò si aggiunga che il necessario utilizzo in

⁹³ Cfr. Agenzia delle Entrate, ris. 13 gennaio 2021, n. 3/E attraverso cui sono stati istituiti sei codici tributo per l'utilizzo in compensazione con F24 dei crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali, rispettivamente, ex art. 1, commi 185 e ss., L. n. 160 del 2019 ed ex art. 1, commi 1051 e ss., L. n. 178 del 2020. Recentemente, al fine di interrelare la fruizione del beneficio in parola con gli àmbiti di intervento del programma PNRR, v. la sistematizzazione dei codici tributo operata attraverso Agenzia delle Entrate, ris. 30 novembre 2021, n. 68/E.

⁹⁴ Sulla nozione di contributo conto impianti, la prassi contabile sottolinea che la voce A-5 del conto economico comprende anche «la quota, di competenza dell'esercizio in corso, dei contributi pubblici commisurati al costo delle immobilizzazioni materiali e immateriali, che vengono differiti attraverso l'iscrizione di un risconto passivo. Ove il contributo stesso venga invece portato in detrazione del costo dell'immobilizzazione, il beneficio di competenza derivante dal contributo affluisce al conto economico attraverso il minor onere di ammortamento» (OIC 12, § 57). La soluzione prospettata nel testo e protesa verso una contabilizzazione mediante la tecnica del risconto passivo si inserisce lungo il solco interpretativo avallato dalla stessa Amministrazione finanziaria, la quale in passato e con indicazioni che si ritengono estendibili al caso di specie, aveva fornito alcuni chiarimenti in merito all'applicazione del credito d'imposta per gli investimenti nelle aree depresse ex art. 8, L. 23 dicembre 2000, n. 388 (cfr. Agenzia delle Entrate, ris. 19 luglio 2002, n. 241/E).

compensazione del credito anzidetto solleva delicate problematiche sia in termini di limiti oggettivi alla compensazione introdotti ex art. 3, D.L. 26 ottobre 2019, n. 124 (conv. con modif. in L. 19 dicembre 2019, n. 157), che di individuazione del *dies a quo* a partire dal quale procedere con l'utilizzo del credito medesimo.

Tuttavia, l'ipotesi testé rappresentata è stata sterilizzata dal Legislatore⁹⁵ mediante apposita disposizione, a mente della quale il credito d'imposta non concorre alla formazione del reddito nonché della base imponibile IRAP e non rileva ai fini del rapporto di cui agli artt. 61 e 109, comma 5, t.u.i.r. Al riguardo, sia l'art. 1, comma 191, L. n. 160 del 2019, che l'art. 1, comma 1059, primo periodo, L. n. 178 del 2020 puntualizzano altresì la non operatività dei limiti legislativi vigenti in termini di compensazione «complessiva» per singolo periodo d'imposta pari a 2 milioni di Euro (art. 34, L. n. 388 del 2000),⁹⁶ né per i crediti a necessaria indicazione nel quadro RU del Modello Unico per somme eccedenti 250 mila Euro (art. 1, comma 53, L. n. 244 del 2007), né infine la normativa che vieta la compensazione in presenza di debiti fiscali (art. 31, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv. con modif. in L. 30 luglio 2010, n. 122).

Con riferimento, invece, al momento a partire dal quale il credito possa essere oggetto di compensazione, si assiste ad una difformità applicativa tra i due contigui regimi. Difatti, ai sensi dell'art. 1, comma 191, L. n. 160 del 2019 il credito d'imposta è utilizzabile in compensazione «a decorrere dall'anno successivo a quello di entrata in funzione dei beni per gli investimenti di cui al comma 188, ovvero a decorrere dall'anno successivo a quello dell'avvenuta interconnessione dei beni ai sensi del comma 195 per gli investimenti di cui ai commi 189 e 190».⁹⁷ Diversamente, l'art. 1, comma 1059,

⁹⁵ Cfr. art. 1, comma 192, L. n. 160 del 2019 e, con disposizione di identico tenore, v. art. 1, comma 1059, secondo periodo, L. n. 178 del 2020, nella sua versione da ultimo modificata ex art. 1, comma 44, lett. e, L. n. 234 del 2021).

⁹⁶ Limite così innalzato rispetto alla precedente soglia di 700 mila Euro in ragione d'anno, a decorrere dal 1° gennaio 2022, ex art. 1, comma 72, L. n. 234 del 2021.

⁹⁷ Interpretazione suffragata dalla stratificazione della prassi amministrativa sul punto, seppur risalente, a mente della quale «l'utilizzazione del credito tramite il

primo periodo, L. n. 178 del 2020 accoglie una diversa declinazione del *dies a quo* a decorrere dal quale è possibile l'utilizzo in compensazione del credito in parola da parte del contribuente, nella misura in cui ciò è ammesso «dall'anno di entrata in funzione dei beni per gli investimenti di cui ai commi 1054 e 1055 del presente articolo, ovvero a decorrere dall'anno di avvenuta interconnessione dei beni ai sensi del comma 1062 del presente articolo per gli investimenti di cui ai commi 1056, 1057 e 1058 del presente articolo».⁹⁸

Tuttavia, è doveroso rammentare che il novellato disposto del comma 1 dell'art. 17, D.Lgs. n. 241 del 1997 (modificato dall'art. 3, D.L. n. 124 del 2019) impone che i crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali possano essere compensati - per importi superiori a 5 mila Euro annui - a partire dal decimo giorno successivo a quello di presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui il credito emerge. Una lettura ancorata al dato letterale della norma, sembrerebbe far propendere per un'interpretazione restrittiva, sicché al superamento della soglia anzidetta, il

modello F24 può avvenire anche prima dell'effettiva presentazione del modello di dichiarazione, in quanto il diritto alla restituzione del credito sorge già dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento dell'eccedenza» (Min. fin., ris. 8 giugno 1999, n. 92/E e, parimenti, Agenzia delle Entrate, circ. 19 aprile 2011, n. 16/E, § 1.2). Nel caso, poi, in cui il credito risultante dalla dichiarazione sia inferiore a quello previsionale già impiegato in compensazione ex mod. F24, il contribuente potrà regolarizzare la propria posizione versando all'Erario la somma corrispondente all'ammontare del credito non spettante, avvalendosi altresì dell'istituto premiale del ravvedimento operoso ex art. 13, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 (cfr. Min. fin., ris. 13 luglio 1998, n. 70/E).

⁹⁸ Cfr. al riguardo le precisazioni offerte dalla prassi amministrativa in Agenzia delle Entrate, circ. 23 luglio 2021, n. 23/E, §§ 5.3 e 5.4 e, in precedenza, Agenzia delle Entrate, risp. interpello, 8 giugno 2021, n. 394. Si precisa, al riguardo, che attraverso recenti documenti di prassi diffusi si è puntualizzato il fatto che «la "ritardata" interconnessione del bene al sistema aziendale non comporta il venir meno dell'agevolazione, ma determina lo slittamento in avanti del *dies a quo* per la fruizione del maggior beneficio, con conseguente slittamento anche del termine finale di fruizione» (Agenzia delle Entrate, risp. interpello 3 febbraio 2022, n. 71). Inoltre, «le fatture e gli altri documenti relativi all'acquisizione dei beni agevolati devono contenere il chiaro riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1, commi da 1054 a 1058 *ter*, della L. n. 178 del 2020. Va da sé che la medesima funzione è assolta dei documenti che certificano la consegna del bene quali il "documento di trasporto", per i quali resta fermo il predetto obbligo» (cfr. Agenzia delle Entrate, risp. interpello 18 maggio 2022, n. 270).

contribuente sarà tenuto ad attendere indicativamente il termine di dieci giorni successivi al 30 novembre (art. 2, comma 2, D.P.R. 22 luglio 1998, n. 322) dell’anno successivo a quello in cui sorge il diritto al credito d’imposta in parola, affinché possa legittimamente utilizzare in compensazione il residuo ammontare del suo credito.⁹⁹

Senonché, in occasione della risposta a quesiti sottoposti dalla stampa specializzata (*i.e.* «Telefisco», tenutosi il 30 gennaio 2020), la stessa Amministrazione finanziaria ha *in parte qua* modificato il proprio precedente orientamento, sicché la descritta «stretta»¹⁰⁰ alle compensazioni non includerebbe i crediti da quadro RU della dichiarazione dei redditi e, per questo motivo, il nuovo credito d’imposta per investimenti «Industria 4.0» non rientrerebbe nei limiti appena delineati. Alla luce di ciò, sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore del Legislatore – a ben vedere, espresso all’art. 1, comma 1059, primo periodo, L. n. 178 del 2020, seppur con portata limitata a tale «edizione» del credito d’imposta in parola e nel silenzio delle recenti disposizioni veicolate dalla Legge di bilancio 2022 – anche attraverso norma di interpretazione autentica, onde fugare possibili aporie ed incertezze applicative potenzialmente minanti l’impatto incentivante della misura in questione sugli investimenti realizzabili dagli operatori economici.

⁹⁹ La prassi amministrativa sul punto indica che «l’obbligo sussiste solo nel caso in cui il credito utilizzato in compensazione relativo a un certo periodo d’imposta (anno di riferimento), anche tenendo conto di quanto fruito nei modelli F24 già acquisiti, risulti di importo complessivamente superiore a 5 mila Euro annui» (Agenzia delle Entrate, ris. 31 dicembre 2019, n. 101/E, § 1). In dottrina, un approfondimento con carattere di sistematicità delle problematiche ivi enucleate è stato realizzato da D. MAZZAGRECO, *L’accollo del debito d’imposta e il “nuovo” divieto di compensazione*, in *Rass. trib.*, 2020, 4, pp. 961-984.

¹⁰⁰ Termine recuperato dalle risultanze della discussione parlamentare relativa all’introduzione della normativa in disamina, che dichiaratamente «introduce una specifica disciplina sanzionatoria» (v. il *Dossier* su «disposizioni urgenti in materia fiscale, D.L. n. 124 del 2019 – A.S. 1638» del 9 dicembre 2019 consultabile al seguente indirizzo www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01133391.pdf).

7. Osservazioni conclusive. La funzione incentivante del «Fisco» agli investimenti aziendali e riconversioni produttive

Il complesso quadro regolatorio financo esposto sembrerebbe evidenziare il percorso evolutivo intrapreso dalla legislazione tributaria e diretto all'accoglimento e valorizzazione - sotto il profilo determinativo della *performance* reddituale d'impresa - del «plusvalore latente» derivante dalla realizzazione di investimenti in *tangible and intangible assets* aventi le caratteristiche tecniche e tecnologiche atte ad incrementare significativamente il grado di resilienza dei sistemi produttivi operanti nel tessuto imprenditoriale nazionale.

Tali obiettivi hanno trovato concreta attuazione - in prima istanza - attraverso le misure agevolative «Super» ed «Iper» ammortamento che, ai soli fini tributari, determinano un «potenziamento» in termini percentuali della quota di ammortamento imputata a bilancio e relativa a immobilizzazioni materiali ed immateriali, allo scopo di addivenire ad un «alleggerimento» del carico fiscale sopportato dall'entità, in relazione all'investimento realizzato.

Successivamente, la riconduzione in bilancio della misura del beneficio fiscale ivi compulsato - realizzata attraverso l'introduzione del c.d. «credito d'imposta per investimenti in beni strumentali» - conduce a stemperare la rilevanza ai soli fini tributari delle maggiorazioni da «super-ammortamento» ed «iper-ammortamento» idonee a denotare, sì, una chiara attitudine incentivante agli investimenti, ma, al tempo stesso, non suscettibili di palesare un'effettiva connessione con il «plusvalore latente» individuato in seno al bene strumentale materiale o immateriale acquisito al sistema produttivo aziendale. Difatti, la traduzione contabile del credito d'imposta in «contributo in conto impianti» consente di trasportare un valore certo, liquido ed esigibile - afferente alla posizione fiscale del contribuente nei confronti dell'Amministrazione finanziaria - dal piano effettuale circoscritto ai rapporti regolati dal

diritto tributario, all'adiacente branca «giuridico-economica» del *management and business administration*, in termini di creazione e comunicazione all'esterno del valore aziendale.¹⁰¹

Quanto poc'anzi affermato pare acquistare nuovo volume alla luce delle recenti linee d'indirizzo intraprese dal Legislatore nel progetto di riforma e riassetto dell'ordinamento fiscale, laddove sembra tratteggiarsi un superamento del principio di «derivazione rafforzata», affinché si traduca in azione concreta un «processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali, con particolare riguardo alla disciplina degli ammortamenti e delle variazioni in aumento e in diminuzione apportate al conto economico per determinare il reddito imponibile»

¹⁰¹ Come rilevato da attenta dottrina, «la concezione del bilancio di esercizio, riposante sulla economia aziendale, ritiene necessario provare la validità dei valori di un bilancio consuntivo, esaminandone quali conseguenze potranno derivarne sulla gestione successiva, il che non significa, peraltro, non riconoscere che il bilancio di esercizio debba essere, alla fine di ogni periodo di gestione, indicatore essenziale di risultati attribuibili al periodo stesso» (M. SICA, *Beni immateriali e costi capitalizzati nell'economia e nei bilanci delle aziende*, Roma, 1983, p. 96 e, con vari spunti tonali sul tema, recentemente F. MONTANARI, *La prevalenza della sostanza sulla forma nel diritto tributario*, Milano, 2019, pp. 41 e ss., sottolinea l'importanza del corretto disvelamento della «sostanza economica» riconducibile agli assets aziendali al fine della corretta determinazione della capacità contributiva concretamente allocabile in capo all'entità).

A ben vedere, pare rispondere a tale obiettivo anche la recente misura di contrasto agli effetti di depressione economica conseguenti alla pandemia COVID-19 adottata in sede di conversione del c.d. «decreto agosto» che introduce in capo ai soggetti OIC *Adopter* la possibilità, a decorrere dal bilancio d'esercizio 2020, di derogare all'art. 2426, comma 1, n. 2, c.c., non effettuando l'ammortamento annuo del costo delle immobilizzazioni materiali e immateriali e mantenendo il loro valore di iscrizione, così come risultante dall'ultimo bilancio annuale regolarmente approvato (art. 60, comma 7-*bis*, D.L. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con modif. in L. 13 ottobre 2020, n. 126 e, recentemente estesa anche al bilancio d'esercizio 2021 ex art. 3, comma 5-*quiquiesdecies*, D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, conv. con modif. in L. 25 febbraio 2022, n. 15). Parimenti, i soggetti che si avvalgono della facoltà anzidetta, destinano a una riserva indisponibile utili di ammontare corrispondente alla quota di ammortamento non effettuata (art. 60, comma 7-*ter*, D.L. n. 104 del 2020) e la nota integrativa dà conto delle ragioni della deroga, nonché dell'iscrizione e dell'importo della corrispondente riserva indisponibile, indicandone l'influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico dell'esercizio (art. 60, comma 7-*quater*, D.L. n. 104 del 2020). Cionondimeno, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP la deduzione della quota di ammortamento è comunque ammessa «a prescindere dall'imputazione al conto economico» (art. 60, comma 7-*quinqies*, D.L. n. 104 del 2020).

(art. 3, D.d.L. delega per la revisione del sistema fiscale approvato dal Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2021, n. 39).¹⁰²

In attesa di verificare il definitivo accoglimento di tali principi e criteri direttivi in un documento normativo a vocazione sistematica, il «reddito fiscale d'impresa» sembrerebbe assurgere a grandezza idonea a tradurre in termini monetari l'effettiva ricchezza prodotta dall'entità nel periodo d'imposta, tale da consentire la rilevazione di una «base economica attendibile» permeabile, all'occorrenza, ad accogliere un *quid pluris* in termini di beneficio fiscale da tradursi in chiave incentivante all'investimento in beni ad elevato contenuto tecnologico.¹⁰³

In questa prospettiva, soprattutto a partire dalla L. n. 232 del 2016, si assiste ad un progressivo *iter* normativo teso ad attribuire una centralità dirimente alla componente immateriale, «liquida», intangibile del bene strumentale. Il nucleo centrale della c.d. «Industria 4.0» poggia irriducibilmente sul concetto di «interconnessione» sistemica tra mezzi inanimati della produzione, sino a richiedere un'attitudine del bene stesso ad interfacciarsi con modalità di scambio intelligenti, simultanee e adattabili al variare anche istantaneo dei flussi informativi e delle necessità produttive. In tal senso, il ruolo dell'*intangible asset*¹⁰⁴ campeggia - e con esso il suo

¹⁰² Cfr. a commento il *Dossier* n. 472 della Camera dei Deputati A.C. 3343, *sub* art. 3, ivi disponibile in www.documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/FI0160.pdf e, in dottrina, cfr. le interessanti riflessioni prospettiche elaborate da C. TODINI, M. PROCOPIO, F. RACIOPPI e M. PELLECCIA, *Il progressivo allineamento tra legislazione civile e tributaria in tema di determinazione del risultato di esercizio del reddito d'impresa e i recenti sviluppi in merito al principio di derivazione rafforzata* in L. SALVINI (a cura di), *Diritto tributario delle attività economiche*, Torino, 2019, pp. 99-101.

¹⁰³ Del resto, è nozione pacifica nella scienza aziendalistica che «la tecnologia è riguardabile quale barriera all'entrata di un settore [...] Venendo più direttamente ad esaminare il rapporto intercorrente tra cambiamento tecnologico e vantaggio competitivo, va rilevato come il conseguimento di quest'ultimo da parte delle imprese passi necessariamente attraverso l'abbassamento o lo spostamento a favore dell'impresa stessa dei fattori di costo o di differenziazione oltre ad una proteggibilità nei confronti di componenti imitative» (C. CHIACCHIERINI, *Valore dei beni immateriali e vantaggio competitivo*, Padova, 1995, p. 86).

¹⁰⁴ Il concetto di *intangible asset* riecheggia - in ambito giuridico - le rilevanti discussioni sulla qualificazione o meno delle c.d. *res incorporales* come «cose» che

esempio dotato di maggior lustro, *i.e.* il *software* – imponendosi come *value driver* incontrovertibile della posizione di vantaggio competitivo raggiungibile e difendibile dall'impresa nel mercato.¹⁰⁵

In chiusa, riecheggiano ancora le parole del Prof. Andreatta, in relazione alle potenzialità sprigionatesi da un sapiente utilizzo della leva fiscale nella correzione di talune «involuzioni» del mercato, dal momento che «l'impiego di strumenti di politica economica diretti ad

possano formare oggetto di diritti (art. 810, c.c.), sicché l'attribuzione di un valore autonomamente identificabile in capo alla *res* che difetti del requisito della tangibilità è stato affrontato «più che riguardo al problema (di sintesi) della determinazione della nozione generale di bene o di oggetto del rapporto giuridico, l'importanza dello studio dell'elemento materiale o sostanziale si pone riguardo al problema (di analisi) della classificazione dei beni» come rilevato da F. VOLTAGGIO LUCCHESI, *I beni immateriali*, Milano, 1962, pp. 21-23 e, magistralmente, F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, pp. 128 e 129. Dal punto di vista della scienza aziendalistica, il concetto di bene immateriale abbraccia «un'attività non monetaria caratterizzata da specifiche proprietà economiche. Inoltre, tali beni sono privi di consistenza fisica ma assicurano benefici economici futuri. Secondo tale principio i beni immateriali si dividono in beni identificabili e non identificabili. Le attività immateriali sono identificabili se: sono separabili, cioè tale attività può essere separata o scorporata dall'entità venduta, trasferita, data in licenza, locata o scambiata sia individualmente o collegata ad altro contratto; derivano da contratti o altri diritti legali, non si considera il fatto che tali diritti siano trasferibili o separabili dall'entità o da altri diritti e obbligazioni» (cfr. G. LIBERATORE, S. FONTANA e A. SILVESTRI, *Principi di valutazione aziendale. I principi internazionali di valutazione (IVS)*, in *Riv. dott. comm.*, 2014, 3, pp. 523 e ss., spec. § 7.2).

¹⁰⁵ In ciò, insiste la necessità di un intervento regolatore che trascenda i limiti oggettivi gravanti sulla derivazione del valore dei beni strumentali d'impresa esclusivamente dai sistemi contabili; difatti, «i risultati di bilancio sono pesantemente condizionati da regole giuridico-formali [...] il più rilevante di questi è la regola, talvolta ossessiva, del "prudente apprezzamento", che conduce fondamentalmente all'applicazione del criterio del costo storico nella stime di varie categorie di cespiti» (cfr. L. GUATRI, *Valore e intangibles nella misura della performance aziendale*, Milano, 1997, p. 146 e, in tempi risalenti, già T. VEBLEN, *On the Nature of Capital: Investment, Intangible Assets, and the Pecuniary Magnate*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 1908, 1, pp. 113-114 identificava la centralità della corretta determinazione di processi valutativi idonei all'attribuzione di un valore adeguato e razionale allo sfruttamento di *intangible assets* da parte dell'entità). Del resto, «*in the information age, intangible assets are more important than the tangible assets that traditional accounting systems were designed to measure. [...] However, it is necessary to differentiate intangible assets from drivers that lead to the formation of their values. This means intangible assets must not be considered as drivers themselves. Drivers must be attributes that would be responsible by the definition of the intangible assets' value*» (cfr. G.T.R. LIN and J.Y.H. TANG, *Appraising Intangible Assets from the Viewpoint of Value Drivers*, in *Journal of Business Ethics*, 2009, 4, pp. 680-681 e, similmente, A.L. EISFELDT and D. PAPANIKOLAOU, *The Value and Ownership of Intangible Capital*, in *The American Economic Review*, 2014, 5, p. 189).

accelerare il processo di ammortamento non può prescindere dal quadro delle caratteristiche di struttura dell'economia sulla quale si vuole operare». ¹⁰⁶ Ed ogni ulteriore affermazione pare superflua.

¹⁰⁶ Cfr. N. ANDREATTA, *L'ammortamento in relazione ad alcuni problemi di dinamica economica*, in *Riv. int. scienze soc.*, 1956, 1, p. 23.

La fiscalità dannosa: significato e raccomandazioni per combatterla (Harmful taxation: meaning and recommendations to fight it)

di **Emanuela Di Rauso**

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

ABSTRACT

The following paper addresses the hot button of harmful tax competition, namely fraud, avoidance and tax evasion. It is considered appropriate to fix attention on these topics even after hearing the opinion of the European Council: it is considered appropriate to fix attention on these issues even after hearing the opinion of the European Council: The July 21, 2020 European Council conclusions on the recovery plan to address the COVID-19 pandemic and the multi-year financial framework emphasize the issue of solidarity among member states to address harmful tax competition. More specifically, the conclusions state: "While utmost vigilance on the health situation is still required, the emphasis now shifts to the mitigation of socio-economic harms. This requires an unprecedented effort and an innovative approach that fosters convergence, resilience and transformation of the European Union".

SINTESI

Il seguente lavoro affronta il tasto dolente della concorrenza fiscale dannosa, vale a dire la frode, l'elusione e l'evasione fiscale. Si ritiene opportuno fissare l'attenzione su tali argomenti anche dopo aver

ascoltato il parere del consiglio europeo: Le conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 sul piano di ripresa per affrontare la pandemia COVID-19 e sul quadro finanziario pluriennale sottolineano la questione della solidarietà tra Stati membri per affrontare il problema della concorrenza fiscale dannosa. Più specificamente, le conclusioni stabiliscono che: "Mentre è ancora necessaria la massima vigilanza sulla situazione sanitaria, l'accento si sposta ora sulla mitigazione dei danni socio-economici. Ciò richiede uno sforzo senza precedenti e un approccio innovativo, che favorisca la convergenza, la resilienza e la trasformazione dell'Unione europea".

SOMMARIO

1. Introduzione
1.1. Metodologia, Criterio di Ricerca, Fonti e domanda di ricerca
1.2. L'impatto della globalizzazione sui processi produttivi
1.3. Politiche di attrazione delle sedi di società
1.4. L'armonizzazione fiscale come strumento per ridurre l'elusione, l'evasione e la frode
1.5. La disciplina degli aiuti di stato
- **2.** Utopia fiscale a breve / medio termine: "Potenziali soluzioni future, dettate dal Processo decisionale della TFUE" - 2.1. Soluzioni per combattere l'evasione, l'elusione e la frode fiscale nel mondo - 2.2. Possibile soluzione: Approccio basato sulla distorsione della concorrenza - 2.3. Perturbazioni economiche causate dalla concorrenza fiscale dannosa. L'approccio dell'OCSE - 2.4. Spostamento dell'onere fiscale dai fattori mobili a quelli immobili - **3.** Risultati di ricerca e conclusioni

1. Introduzione

La spesa di bilancio storica sostenuta dal piano di ripresa e il

rischio di economie divergenti all'interno dell'UE richiedono uno "sforzo senza precedenti" per dimostrare la solidarietà europea. Ciò comporta la lotta contro la concorrenza fiscale dannosa. Tale concorrenza non è un fattore di potere. Al contrario, distorce la vera concorrenza tra le imprese, in particolare tra le multinazionali e le altre imprese nel mercato interno dell'UE. Se in Europa esiste un "mondo post-COVID", la concorrenza fiscale dannosa non è più un'opzione praticabile. Il lavoro propone anche delle possibili soluzioni sia a livello nazionale che internazionale¹ per le lotte alla fiscalità dannosa. L'evasione, l'elusione e la frode fiscale sono concetti strettamente correlati che vengono spesso utilizzati in modo intercambiabile. Gli autori dei libri di testo non sempre danno loro la stessa definizione, soprattutto per quanto riguarda per quanto riguarda l'evasione fiscale, che è il concetto più confuso. L'evasione fiscale deriva dall'elusione e dalla frode fiscale. Il *Conseil des prélèvements obligatoires* (definisce l'evasione fiscale come "l'insieme dei comportamenti del contribuente volti a ridurre l'importo dei tributi normalmente dovuti dal contribuente". Se utilizza mezzi legali, l'evasione fiscale rientra nella categoria dell'elusione fiscale. Al contrario, se utilizza tecniche illegali o nasconde la reale portata dei propri interessi, l'evasione è assimilabile alla frode". Questi confini confusi nella definizione hanno portato il *Cours des Comptes* (l'istituzione superiore di controllo francese) a sviluppare quattro idee chiave nel suo ultimo rapporto sulle frodi pubblicato nel novembre 2019. Le quattro idee si concentrano sull'elusione del prelievo fiscale:

- l'ottimizzazione fiscale, che si riferisce al fatto che un contribuente sceglie, tra le possibilità offerte dalla legge, quella che tra le possibilità offerte dalla legge, quella che sembra essere la meno costosa, il che significa che il suo comportamento è lecito;
- l'evasione fiscale, che si riferisce a tutte le operazioni volte a ridurre l'importo dei tributi normalmente dovuti dal contribuente, la

¹ E.J. CRIDDLE & E. FOC-DECENT, Mandatory "MULTILATERALISM, in «*The American Society of International Law*»», Vol. 113, n. 2 (2019), pp. 272-325.

cui regolarità è incerta;

- irregolarità fiscali, che comprendono tutti i comportamenti, intenzionali o meno, in buona o cattiva fede, che riducono l'importo del prelievo obbligatorio; in alcuni casi, le irregolarità sono errori commessi dal contribuente e, in altri, costituiscono comportamenti fraudolenti.

- frode fiscale, come indicato nell'articolo 1741 del Codice Generale delle Imposte francese, che implica una violazione deliberata e consapevole delle norme in vigore. La concorrenza fiscale dannosa è un concetto relativamente nuovo. L'espressione è diventata di uso comune nel rapporto dell'OCSE intitolato "*Harmful tax competition, an emerging global issue*" (Concorrenza fiscale dannosa, un problema globale emergente), pubblicato il 19 maggio 1998. Il rapporto era stato commissionato dai Ministri delle Finanze dell'OCSE nel maggio 1996 e approvato dal Vertice G7 di Lione del 1996. Il rapporto sottolinea che la globalizzazione ha creato un nuovo ambiente che può favorire pratiche fiscali volte ad attrarre investimenti esteri a scapito dei Paesi concorrenti, distorcendo il commercio ed erodendo le basi imponibili. Il rapporto distingue due tipi di concorrenza fiscale dannosa: i paradisi fiscali e i regimi fiscali preferenziali dannosi. L'OCSE ha sviluppato quattro criteri per identificare un paradiso fiscale:

- assenza di imposte o imposte solo nominali
- mancanza di trasparenza² nei regimi fiscali;
- legislazione che impedisce lo scambio di informazioni con altri governi;
- tolleranza di società di comodo con attività fittizie.

Le politiche fiscali dannose avvengono con la presenza di aliquote troppo basse da parte degli stati o addirittura assenti. Però per i governi privati del controllo sulla politica monetaria e sui tassi di cambio, la tassazione rimane l'unico strumento direttamente

² *OECD Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, OECD Publishing, 2015.*

accessibile per aumentare l'attrattiva del paese., anche se la maggior parte degli Stati membri è più tentato ad utilizzare la tassazione come strumento al fine economico e non di controllo. Ogni stato membro ha un diverso livello di politica fiscale dannosa e quindi difficile andare cercare di dare una definizione univoca di politica fiscale dannosa. Poiché varia da stato a stato.

1.1. 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 2020 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 dannosa - Gettito fiscale - Evasione - Elusione e frode. 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) Come e quando l'armonizzazione fiscale può essere utilizzata come strumento per ridurre le perdite di gettito fiscale?

- 2) In che modo si potrebbe combattere l'evasione e l'elusione nel mondo sia dal punto di vista fiscale che economico?

Il lavoro attraverso una revisione anche dei trattati applicati dal 2020 ad oggi cerca di rispondere alle seguenti domande di ricerca e cerca inoltre di offrire importanti "possibili soluzioni" per ridurre le perdite di gettito fiscale e per combattere i disaccordi tra gli Stati Membri inerenti alle politiche di tassazione (basse o più alte), perché si è ampiamente capito che le perdite di gettito per alcuni stati

membri derivano dalla tassazione molto bassa applicata da altri e questo sviluppa nelle Imprese internazionali il crescere del fenomeno dell'elusione fiscale.

1.2. L'impatto della globalizzazione sui processi produttivi

La globalizzazione ha portato alla frammentazione e alla dispersione geografica dei processi produttivi. Se per secoli l'origine di un prodotto e la sua provenienza erano identiche, in quanto i prodotti erano interamente fabbricati in un unico Paese identici, in quanto le merci erano interamente prodotte in un unico Paese, oggi la vera origine di un prodotto - che determina la legislazione doganale applicabile - è sempre più difficile da determinare. A tal proposito si è disperso anche il senso di dove dovrebbe avvenire la tassazione, secondo le statistiche infatti la tassazione delle imprese multinazionali avviene negli stati a bassa tassazione, perché la base³ imponibile viene appunto trasferita lì. La rivoluzione digitale accelera l'impatto della globalizzazione. Facilita la dispersione geografica dei processi produttivi e rende sempre più difficile legare la produzione di valore aggiunto a un territorio.

Secondo le statistiche del *Bureau of Economic Analysis* degli Stati Uniti, quasi il 60% dei profitti delle multinazionali americane al di fuori degli Stati Uniti (USA) sono dichiarati in Paesi a bassa tassazione, in particolare Irlanda e Bermuda. La perdita di gettito fiscale dovuta all'applicazione della fiscalità aggressiva adottata da alcuni paesi è difficile da quantificare. Ci si pone in particolare una domanda: Il denaro derivanti dagli aiuti statali possono far recuperare punti in termini di entrate finanziarie ai paesi a con politica fiscale aggressiva?

La risposta è cambiata da Stato a Stato.

- L'Irlanda ad esempio ha beneficiato di ingenti fondi strutturali, che hanno compensato le perdite di dalla sua politica di attrazione

³ E. REYNOLDS, "Attitudes toward Consent-Based and Non-Consent-Based International Law in a Regional Power Context", in «*International Interactions*», Vol. 44, n. 4 (2018), pp. 661-680.

fiscale nell'imposta sulle società.

- I 10 nuovi Stati membri che competono in modo aggressivo in materia di tasse⁴ e previdenza sociale nel tentativo di recuperare il ritardo in termini economici rispetto a sociale nel tentativo di recuperare il ritardo economico rispetto ai vecchi Stati membri dell'UE.

- La Grecia, la cui politica e amministrazione fiscale ha contribuito al deficit di bilancio e al debito, che ha richiesto la necessità di una solidarietà europea.

I dibattiti e le varie esperienze non hanno però portato ad una risposta precisa. È praticamente impossibile valutare con precisione la perdita di gettito fiscale degli Stati membri a causa della concorrenza fiscale dannosa. Esse derivano dall'uso di tecniche di elusione fiscale legali, ma anche di frodi illegali. Il Parlamento europeo (PE) ha osservato "che diverse valutazioni "hanno cercato di quantificare l'entità delle perdite" dovute a frode fiscale, evasione fiscale e pianificazione fiscale aggressiva;⁵ ma nessuna di queste fornisce da sola un quadro sufficientemente ampio a causa della natura dei dati o della loro mancanza. Il professor Richard Murphy, specialista fiscale della City University di Londra, ha pubblicato un nuovo studio il 23 gennaio 2019, in questo studio in linea generica afferma che: "Le perdite derivanti del gettito fiscale derivante da politiche aggressive ammontano a 14 miliardi di euro", è un numero non preciso ma già alto utile dunque alla comprensione di come i trasferimenti ai paesi a bassa fiscalità causano perdite in uno stato membro a fiscalità meno privilegiata. L'indagine prima elencata è stata prodotta nei seguenti stati membri: Malta, Belgio, paesi bassi, Cipro, Irlanda e Lussemburgo. Le sanzioni europee emesse a tal

⁴ M. BHANDARI, "Introduction to Philosophical Foundations of Tax Law in Philosophical Foundations of Tax Law", New York: Oxford University Press, 2017, pp. 1-5.

⁵ Si veda S. ZUCCHETTI, A. PALLOTTA, "Italian Patent Box Regime: Thinking Outside the Box or Just More Harmful Tax Competition"? *International Transfer Pricing Journal*, 2016, pp. 68-74.

riguardo sono 2:

- La prima favorisce le imprese straniere che vendono nel mercato Interno (esse possono pagare fino al 30 per cento in meno in termini di tassazione).

- La seconda favorisce le imprese europee a scapito di quelle degli Stati membri che non praticano⁶ la concorrenza sleale.

Questa differenza tra le due sentenze anche incide negativamente sul mercato Unico in termini di gettito.

Lo scopo della ricerca, sarebbe quello di individuare i regimi fiscali dannosi ma risultano di difficile individuazione. Questo spiega perché a seguito di una riunione informale del Consiglio Ecofin a Verona, il 9 marzo 1998, è stato creato un gruppo "Codice di condotta" (tassazione delle imprese). Il gruppo era guidato da Dawn Primarolo, Paymaster General del Regno Unito, con il compito di valutare le misure fiscali che possono rientrare nell'ambito del Codice di Condotta per la tassazione delle imprese. Dopo aver studiato 271 regimi fiscali potenzialmente dannosi selezionati dalla CE, questo gruppo ha identificato 66 misure fiscali dannose (40 negli Stati membri dell'UE, 3 a Gibilterra e 23 nei territori dipendenti o associati). Il rapporto del gruppo, pubblicato nel 1999, rilevava che cinque paesi avevano 51 dei 66 regimi fiscali considerati "dannosi": Belgio, Irlanda, Lussemburgo, Regno Unito e Paesi Bassi. Il primo problema di elusione fiscale è l'erosione della base imponibile delle imprese.

Esistono tre modi che si intendono come "Erosione della base imponibile":

- La prima tecnica di erosione della base imponibile consiste nel far leva sulle transazioni infragruppo per localizzare le spese massime deducibili in un Paese ad alta tassazione, in modo da ridurre o addirittura eliminare i profitti soggetti all'imposta sulle società.⁷ Le transazioni possono riguardare prodotti, servizi o beni materiali e

⁶ L.V. FAULHABER, "The Trouble with Tax Competition: From Practice to Theory", *Tax Law Review*, 2018, Vol. 71, pp. 311-366.

⁷ Si legga S. BARKAI, "Declining Labor and Capital Shares", *The Journal of Finance*, 2020, pp. 2421-2463.

immateriali. Tali transazioni passano inosservate sui mercati. Sono condotte tra società dello stesso gruppo. Questa tecnica è ampiamente utilizzata nei settori del digitale e della vendita al dettaglio. McDonald's e Starbucks ne sono un esempio.

- La seconda tecnica di erosione della base imponibile riguarda il debito societario. Poiché gli interessi sui prestiti sono generalmente deducibili dall'imposta sulle società, la strategia di un gruppo sarà quella di far assumere il debito alle società situate in paesi ad alta tassazione. In questo modo si massimizzano i profitti.

- La terza tecnica di erosione della base imponibile riguarda l'ambito di consolidamento dei gruppi. Si tratta di cambiare il ruolo delle società che compongono i gruppi per beneficiare dei sistemi fiscali nazionali degli Stati membri in cui il gruppo ha sede. Questa tecnica è utilizzata, ad esempio, da ARCELOR MITTAL, ad esempio. Il risultato: le società che realizzano prodotti possono essere trasformate in semplici società di rappresentanza. I paradisi fiscali sono apparsi per la prima volta negli Stati Uniti nel XIX secolo. Si tratta di territori in cui le tasse sono applicate a un'aliquota inferiore rispetto agli altri Paesi. Il fenomeno dei "paradisi fiscali" non è nuovo. L'uso del termine è apparso già nel Medioevo, designando città che ospitavano i porti mercantili tra le città anseatiche. Queste ultime hanno gradualmente acquisito molti privilegi, soprattutto in materia di tassazione, l'attrattiva è quella di beneficiare di un'imposizione fiscale più elevata nel Paese d'origine. Il fenomeno si è molto diffuso in Francia, tale che essa ha istituito una "Unità di regolarizzazione" per il fenomeno della frode. Gabriel Zucman, professore di economia presso l'Università di Berkeley, stima che l'ammontare dei patrimoni individuali detenuti nei paradisi fiscali di beni individuali detenuti nei paradisi fiscali ammonti all'8% delle risorse finanziarie mondiali, l'OCSE ha identificato 35 territori paradiso fiscale nel giugno 2000. Molti di essi dipendono da Paesi dell'UE, mentre Paesi Bassi e il Regno Unito sono quindi doppiamente soggetti a Frode. Come strategia per combattere

il fenomeno dei paradisi fiscali nel giugno 2015, la CE ha stilato un primo elenco paneuropeo di paradisi fiscali.⁸

In questo elenco rientravano i seguenti paesi:

- Figi (Oceania);
- Guam (Oceania, territorio statunitense);
- Isole Cayman (Caraibi, territorio del Regno Unito);
- Isole Vergini americane (Caraibi, territorio statunitense);
- Oman (penisola arabica);
- Palau (Oceania);
- Panama (America centrale);
- Samoa (Oceania);
- Samoa americane (Oceania, territorio statunitense);
- Seychelles (Oceano Indiano);
- Trinidad e Tobago (Caraibi);
- Vanuatu (Oceania).

La CE sostiene però che i Paesi elencati si sono rifiutati di avviare discussioni con l'UE o di affrontare le loro carenze in materia di governance fiscale. Anche se le ONG e il Parlamento europeo hanno contestato gli elenchi ufficiali che identificano i paradisi fiscali. La frode costituisce una pratica dannosa anche dal punto di vista della concorrenza.⁹ Le aziende che praticano la frode beneficiano di vantaggi competitivi massicci e illegali. La CE è particolarmente preoccupata per le frodi in materia di IVA, un'imposta armonizzata con regole di soglia per le sue aliquote, a causa della sua portata. Il suo ultimo rapporto stima una differenza del 11 per cento in termini di perdita di gettito fiscale (tra l'IVA effettivamente riscossa e l'IVA dichiarata). In particolare le perdite di gettito fiscale ai fini IVA si hanno quando i beni attraversano le frontiere (Operazioni transfrontaliere).

⁸ J. LEROY, *"Staatsteun en tax rulings: wie ziet nog het bos door de bomen"?*, Tijdschrift voor Fiscaal recht, 2020, Vol. 592, pp. 1075-1094.

⁹ R. DE LUCA, *"Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi"*, Fondazione Nazionale Commercialisti, Roma, 2017.

1.3. Politiche di attrazione delle sedi di società

Diversi Paesi europei praticano politiche di attrazione diverse per attrarre le sedi centrali delle loro società (holding) nei loro Stati membri. Queste politiche di attrazione molto spesso illegali, fanno sì che lo stato membro ospita una holding o una sede centrale d'impresa. Quest'ultimo poi avrà tutti i benefici e tutto il prestigio derivante dall'ospitalità di un'impresa in un dato stato membro.

Il Lussemburgo ad esempio utilizza la "Tax Ruling". Per *Tax Ruling* si intende la possibilità concessa all'impresa che apre la sua sede centrale in Lussemburgo di adattare la sua tassazione alle sue esigenze di reddito. Questo rappresenta una politica di attrattiva, attira le imprese ad aprire la loro sede centrale a Lussemburgo (stato che si adatta in un certo senso alle esigenze dell'Impresa).

Molti Stati membri¹⁰ addirittura combinano tassazioni agevolate di più paesi per garantire alle imprese una tassazione agevolata e favorire l'apertura delle sedi principali nei loro Stati membri. È il caso dell'Olanda con il Double Irish e con il sandwich olandese. Attraverso questa pratica si combinano le tassazioni dei diversi stati in particolare le diverse agevolazioni per garantire alle imprese un'agevolazione ai fini imprenditoriali. In questo caso si combinano le tassazioni dei Paesi Bassi, Irlanda e Bermuda). Questo mix crea agevolazioni fiscali illegali, il G7 e l'OCSE hanno cercato e stanno cercando di evitare ogni pratica di evasione, elusione e frode.

1.4. L'armonizzazione fiscale come strumento per ridurre l'elusione, l'evasione e la frode

L'armonizzazione fiscale può essere utilizzata come strumento per prevenire la concorrenza fiscale dannosa. Gli Stati membri non sarebbero più in grado di attuare politiche che rendono i loro sistemi fiscali più attraenti. La tariffa esterna comune nel diritto doganale è un ottimo esempio. Anche se è ampiamente dimostrato che quando

¹⁰ TRAVERSA E., FLAMINI A., "Fighting Harmful Tax Competition through EU State Aid Law: Will the Hardening of Soft Law Suffice", *European State Aid Law Quarterly*, 2015, Vol. 3, pp. 323-331.

l'armonizzazione è costituita da requisiti minimi per regolarizzare questi scambi non riesce a garantire il pieno rispetto della non frode. Le sentenze per regolarizzare la tassazione internazionale e quindi (l'evitare di verificarsi della frode) sono state affidate ai tribunali europei.¹¹ Una in particolare, che riguarda la tassazione delle plusvalenze e delle fusioni. Ad oggi le plusvalenze e le fusioni, grazie alle sentenze dei tribunali europei vengono tassati solo ed esclusivamente se si verificano. La concorrenza dannosa in materia di tassazione delle società è duplice. Può concentrarsi sulle basi imponibili o sulle aliquote fiscali. La CE si è preoccupata di preparare tale concorrenza già nel 1962, quando è stato pubblicato il rapporto Neumark. Da allora, diversi rapporti hanno suggerito di approssimare le aliquote fiscali aliquote fiscali all'interno di un intervallo senza la necessità di grandi modifiche legislative. Ma la crisi finanziaria nel 2008 ha messo a dura prova questa considerazione poiché i disavanzi pubblici erano nettamente superiori al solito quindi si sentiva sempre più la necessità di avere delle norme legislative a tal proposito. Tra il 2013 e il 2018 con l'arrivo della Tassa Digitale messa dalla Francia e con il rapporto *"Addressing Base Erosion"* e *"Profit shifting"* si è cercato di trovare un'armonizzazione delle varie tassazioni tra cui degli utili e delle plusvalenze. Nel 1997, il Consiglio ECOFIN ha adottato un Codice di condotta per la tassazione delle imprese. Il Codice stabilisce che "gli Stati membri hanno concordato di eliminare le misure fiscali esistenti che costituiscono una concorrenza fiscale dannosa [e] di astenersi dall'introdurre nuove misure di questo tipo in futuro". Nel 2006, il Lussemburgo è stato citato in giudizio per aver sostenuto una misura discriminatoria nei confronti dei paesi stranieri nota come "regime di Holding 1929". In sostanza, quindi, questa fase di eliminazione ha avuto successo. Tuttavia, ciò non toglie che la creatività impiegata nella concorrenza fiscale dannosa. Essa richiede un monitoraggio costante. Alla luce degli ostacoli che limitano la

¹¹ J.STEWART, *"MNE Strategies and Ireland, in «Critical Perspectives on International Business»*, Vol. 14, n. 4 (2018), pp. 338-361.

possibilità di armonizzare¹² l'imposizione diretta e di sviluppare ulteriormente il Codice di Condotta, l'UE ha dato priorità alla politica fiscale, alla cooperazione amministrativa e alla trasparenza fiscale. Nel 2015 l'UE ha tentato di integrare la Direttiva 2011/16/UE del Consiglio del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa e alla trasparenza fiscale, l'UE ha avviato uno scambio automatico di informazioni in materia fiscale tra le amministrazioni nazionali. Questa iniziativa fa parte del lavoro dell'OCSE sullo scambio di informazioni. In questo contesto, gli Stati membri hanno adottato una serie di atti legislativi volti a:

- aumentare la trasparenza fiscale: cinque direttive che modificano la direttiva del 2011 hanno sviluppato uno scambio automatico di informazioni tra le amministrazioni fiscali dell'UE;
- combattere gli abusi fiscali attraverso due direttive anti-elusione fiscale (ATAD).

1.5. La disciplina degli aiuti di stato

Un altro tassello importante, riguarda gli AIUTI DI STATO. La CE ha utilizzato il diritto degli aiuti di Stato fin dai primi anni 2000 per combattere la concorrenza fiscale dannosa tra gli Stati membri. I tribunali dell'Unione Europea hanno risolto i dibattiti sulla possibilità di utilizzare gli articoli 107-109 del TFUE in materia fiscale: "non vi è alcuna ragione per cui una materia specifica come la fiscalità debba sfuggire al divieto generale di aiuti di Stato non autorizzati, purché non sia prevista una deroga specifica". La CE ha condotto un audit sulle agevolazioni fiscali "selettive" ai sensi dell'articolo 107 del TFUE. Sulla base dell'articolo 108 del TFUE, la CE esamina, in conformità alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea¹³ (CGUE), la compatibilità degli aiuti esistenti e nuovi con il corretto

¹² R.E. BALDWIN & P. KRUGMAN, "Agglomeration, integration and tax harmonisation", *European Economic Review*, 2004, 48(1), pp. 1-23.

¹³ I. KIENDL KRIŠTO, E. THIRION, "An overview of shell companies in the European Union", *EPRS Study*, October 2018.

funzionamento del mercato interno. Per quanto riguarda gli aiuti di Stato di natura fiscale, i tribunali dell'UE (Tribunale e CGUE) valutano la selettività della misura. Una misura fiscale è classificata come selettiva e costituisce un aiuto di Stato se non può andare a beneficio di tutti gli operatori economici. Anche se tutti gli operatori si trovano in una situazione analoga, l'aiuto va a beneficio solo di uno di essi. In pratica, i tribunali "confronteranno la situazione del beneficiario risultante dall'applicazione della misura in questione con quella del beneficiario in assenza della misura in questione e in applicazione delle normali regole di tassazione".

2. Utopia fiscale a breve / medio termine: "Potenziali soluzioni future, dettate dal Processo decisionale della TFUE"

La rigidità del Diritto tributario europeo, che blocca qualsiasi sviluppo legislativo, è dovuta a due ragioni principali. La prima riguarda: Il monopolio dell'iniziativa legislativa della CE, basata sulla regola dell'unanimità. Una legge viene messa sul tavolo dei negoziati solo se la CE ne è pienamente convinta. La seconda riguarda ciò: seppure si riesce ad ottenere la maggioranza assoluta nella CE comunque ciò non negherebbe il fatto che la concorrenza fiscale sleale¹⁴ non riuscirebbe a bloccare le maggioranze. A tal proposito nel gennaio 2019 la CE ha proposto una tabella di marcia in quattro fasi per garantire il voto a maggioranza specificata in seno al Consiglio senza modificare i trattati e concordando sulle modalità di attuazione delle sue disposizioni. Le prime due fasi sono destinate ad essere rapidamente, mentre le ultime due saranno pronte entro la fine del 2025.

Le fasi:

- La prima fase prevede il passaggio a un processo decisionale basato su un voto a maggioranza specifica per le misure di contrasto

¹⁴ P. SCHOUERI, "Conflicts of International Legal Frameworks in the Area of Harmful Tax Competition. The modified nexus approach", Amsterdam, IBFD, *European and International Tax Law and Policy Series*, 2019, Vol. 14, p. 324.

alle pratiche fiscali abusive. (Maggioranza per le misure volte a contrastare le pratiche fiscali abusive);

- La seconda fase introdurrebbe il voto a maggioranza specificata, accelerando le misure che accelerano i casi in cui la tassazione sostiene altri obiettivi politici, come la lotta al cambiamento climatico.

- La terza fase crea le condizioni per il voto a maggioranza specificata per modernizzare le norme UE già armonizzate.

- infine, la quarta fase mira a utilizzare il voto a maggioranza specificata per le iniziative fiscali su larga scala. Si tratta della base imponibile consolidata comune per le società (CCCTB) e di un nuovo sistema di tassazione per l'economia digitale.¹⁵

Diversi grandi Paesi dell'UE hanno accolto con favore l'idea di una transizione graduale. Al contrario, i Paesi nordici e dell'Europa orientale, insieme a Irlanda e Portogallo, si sono opposti alla tabella di marcia prevista. Questa strada sembra definitivamente chiusa, o almeno nel breve-medio termine. Rimane un'idea molto utopica.

In caso di mancato accordo unanime tra gli Stati membri, i trattati possono ricorrere alla procedura di cooperazione rafforzata. Essa deve essere approvata da un gruppo di almeno sei Stati membri, sulla base di una proposta della Commissione relativa a settori che rientrano nel quadro di un trattato, può essere utilizzata solo nell'ambito delle competenze non esclusive dell'UE. Deve inoltre rispettare le competenze, diritti e obblighi degli Stati membri non partecipanti. Infine, tale cooperazione non deve pregiudicare il mercato interno o la coesione economica, sociale e territoriale. Allo stato attuale, tuttavia, l'unico tentativo di utilizzare questa procedura in materia fiscale, la tassa sulle transazioni finanziarie, è fallito.

2.1. Soluzioni per combattere l'evasione, l'elusione e la frode fiscale nel mondo

Sia gli economisti e sia i fiscalisti si sono mostrati preoccupati per

¹⁵ M.P. DEVEREUX, A.J. AUERBACH, M. KEEN, P. OOSTERHUIS, W. SCHÖN, J. VELLA, "Taxing Profit in a Global Economy", Oxford University Press, 2021, p. 400.

la lotta all'evasione, elusione e frode fiscale delle imprese internazionali. Il 21 dicembre 2016 è stata proposta una bozza di risoluzione europea che adotta le raccomandazioni del Consiglio Economico, Sociale e Ambientale francese (ESEC): "Seguendo l'esempio della COP ambientale, che dal 1992 (Conferenza di Rio) ha permesso di discutere con tutti gli Stati del mondo sulle questioni relative al riscaldamento globale e di adottare una serie di misure. Una serie di misure, l'ESEC raccomanda l'organizzazione di una conferenza degli Stati sulla lotta all'evasione fiscale". Gli economisti hanno proposto misure su scala globale.¹⁶ Per esempio, Thomas Piketty ha proposto un'imposta sul patrimonio e un sistema di tassazione delle imprese a livello sovranazionale. D'altra parte, Gabriel Zucman si è mostrato più preoccupato per il mantenimento della sovranità fiscale degli Stati attraverso la creando valori catastali finanziari globali. Il nuovo articolo 116 del TFUE non è mai stato utilizzato prima. Secondo la procedura legislativa ordinaria procedura legislativa ordinaria, il TFUE adotta direttive per eliminare le distorsioni della concorrenza dovute alle disparità esistenti tra le norme degli Stati membri, se la distorsione non può essere eliminata attraverso la consultazione degli Stati membri. Da un punto di vista giuridico, l'articolo 116 è confuso. Tuttavia, non esclude espressamente la tassazione. C'è spazio per l'applicazione, poiché la tassazione ha un impatto significativo sul funzionamento del mercato interno. mercato interno. Eppure, nonostante le ripetute richieste del Parlamento europeo, la Commissione europea ha CE ha finora considerato questa procedura poco chiara e difficile da attuare. Questa posizione dovrebbe essere rivista. Se necessario, la CGUE dovrebbe delineare in maniera specifica le condizioni per l'utilizzo di questa procedura.

¹⁶ N. KRISCH, "The Decay of Consent: International Law in an Age of Global Public Goods", in «The American Journal of International Law», Vol. 108, n. 1 (2014), pp. 1-40.

2.2. Possibile soluzione: Approccio basato sulla distorsione della concorrenza

Questo approccio¹⁷ è il più in linea con gli interessi europei e dovrebbe essere sviluppato a condizione che non richieda decisioni all'unanimità. Come soluzione, è fondamentale per due motivi. Primo, le pratiche fiscali dannose nascondono violazioni della solidarietà tra gli Stati membri. In secondo luogo, tali pratiche occultano importanti distorsioni della concorrenza tra le imprese che operano nel mercato interno. Vale la pena di esplorare diverse soluzioni:

- Bisognerebbe che la CE EMETTESSE una relazione annuale sulle politiche fiscali dell'UE, che produce un'analisi nel contesto¹⁸ del semestre europeo e sostiene le priorità di politica fiscale della Commissione e sostiene le priorità di politica fiscale dell'analisi annuale della crescita della CE. La relazione 2020 comprende un capitolo dedicato alla concorrenza fiscale. A questo proposito, incorporare le pratiche per contrastare la concorrenza dannosa nella procedura del semestre europeo.

- Una revisione degli ostacoli all'utilizzo delle norme sugli aiuti di Stato, sulla base della giurisprudenza emergente in materia.

- Lo sviluppo di nuove ricerche da parte della Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea sugli aiuti di Stato. Inoltre, la stesura di una relazione annuale¹⁹ specifica inviata alle altre istituzioni della piazza istituzionale CE/UE.

- Nel corso della revisione dell'accordo sul quadro finanziario pluriennale, del piano di stimolo e del Parlamento europeo dovrebbe suggerire ai gruppi politici di inserire una condizionalità. Quest'ultima dovrebbe concentrarsi sull'eliminazione dei regimi e delle pratiche

¹⁷ P.A. GONZALEZ-BARREDA, H. "A Historical Analysis of the BEPS Action Plan: Old Acquaintances, New Friends and the Need for a New Approach", in «Intertax», Vol. 46, n. 4 (2018), pp. 278-295.

¹⁸ FELLER A. & SCHANZ D., "The Three Hurdles of Tax Planning: How Business Context, Aims of Tax Planning, and Tax Manager Power Affect Tax Expense", in «Contemporary Accounting Research», Vol. 34, n. 1 (2017), pp. 494-524.

¹⁹ N.STAVROPOULOS, "Legal Interpretivism, in «Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho"», Vol. 10, 2016, pp. 23-61.

fiscali più dannosi per regimi e pratiche fiscali più dannosi per poter beneficiare dei fondi strutturali o dei rimborsi dai contributi al finanziamento del bilancio. Le conclusioni del Consiglio d'Europa del 21 luglio 2020, che presentano il piano di ripresa che affronta gli effetti della crisi di Covid-19, sono state approvate dal Consiglio d'Europa.²⁰ Gli effetti della crisi di Covid-19 e il quadro finanziario pluriennale adottato dai capi di Stato e di governo, sottolinea capi di Stato e di governo, sottolinea le sfide in termini di solidarietà che gli Stati membri dell'UE devono affrontare. Stati membri dell'UE. In particolare, è stato osservato che: "Sebbene sia ancora necessaria la massima vigilanza sulla situazione sanitaria, l'attenzione si sta ora spostando sulla mitigazione dei danni socio-economici. Ciò richiede uno sforzo senza precedenti e un approccio innovativo, che favorisca la convergenza, resilienza e trasformazione nell'Unione europea".

2.3. Perturbazioni economiche causate dalla concorrenza fiscale dannosa. L'approccio dell'OCSE

Il ragionamento dell'OCSE sugli effetti dannosi della concorrenza fiscale parte dalla descrizione degli effetti della globalizzazione sulla mobilità dei capitali. La globalizzazione ha aperto le economie ai flussi di capitale transfrontalieri con un effetto positivo sul benessere globale, ma ha anche fornito un margine di manovra per la deviazione dei capitali mobili sia da parte dei governi che dei contribuenti. L'introduzione di politiche fiscali preferenziali da parte del settore pubblico²¹ e l'utilizzo dell'elusione fiscale da parte del settore privato, secondo l'OCSE, possono provocare distorsioni negli scambi e negli investimenti che, a lungo andare, possono alterare le strutture fiscali dei Paesi e renderle quasi inefficienti. In previsione di tali ripercussioni o effetti di spillover, gli Stati possono essere costretti ad agire

²⁰ C.KARAKAS, C. STAMEGNA, I. ZACHARIADIS, "Public economic support in the EU State aid and special economic zones", European Parliament, EPRS, 2020.

²¹ R. HARVEY & T. GAYER, "Public finance", McGraw-Hill Higher Education, Ninth Edition (2010).

unilateralmente invece che in modo cooperativo, cioè in contrasto con il risultato ottimale di massimizzazione del benessere globale.

Inoltre, i contribuenti che beneficiano della spesa pubblica nei loro Stati di residenza possono fare il *free ride* riducendo i loro obblighi fiscali attraverso il trasferimento dei profitti verso i paradisi fiscali. Il trasferimento dei profitti da Paesi terzi che producono beni pubblici generali sono considerati “free riders” di tali beni. Tuttavia, l’OCSE ha riconosciuto che il problema dei “free riders” non può essere risolto interferendo con la politica interna degli Stati coinvolti. Il rispetto della sussidiarietà e dei limiti²² del coordinamento fiscale significa che l’integrazione dei sistemi fiscali sovrani non deve andare oltre la garanzia di coerenza con gli standard accettati a livello internazionale e la prevenzione di giochi sleali: facilitare l’elusione delle imposte di altri Paesi. A questo proposito, è importante notare che la concorrenza fiscale di per sé non è contestata dalla politica dell’OCSE. Per l’OCSE il termine politica fiscale dannosa non è riferito a tutte le distorsioni fatte dai contribuenti, ma:

Il termine “dannoso” è una caratteristica relativa che si ritiene presente solo nel caso in cui una determinata iniziativa fiscale abbia un sostanziale effetto di ricaduta negativa. “L’OCSE ha definito il criterio della sostanzialità facendo riferimento alla bassa o nulla tassazione del reddito derivante dallo status di paradiso fiscale del Paese o dalle caratteristiche preferenziali del sistema fiscale. Tuttavia, in assenza delle suddette qualifiche, una bassa aliquota fiscale effettiva del Paese non si qualifica di per sé come dannosa, poiché non vi è l’intenzione di stabilire un’aliquota fiscale effettiva minima generale (nessun obiettivo di armonizzazione). Da un punto di vista economico, le seguenti implicazioni dei regimi fiscali preferenziali sono dichiarate dall’OCSE distorsive e meritano di essere combattute:

- Erosione delle basi imponibili di altri Paesi;

²² R. KUDRLE, “*The Limited Prospects for International Tax Cooperation*”, in «*Global Policy*», Vol. 8, n. 4 (2017), pp. 455-463.

- Distorsione dei modelli di commercio e di investimento;
- Alterazione della struttura della tassazione.

2.4. Spostamento dell'onere fiscale dai fattori mobili a quelli immobili

Dal ragionamento dell'OCSE si può dedurre che, a causa della corsa al ribasso in assenza di tassazione del reddito da capitale, l'effetto dirompente porterà a una maggiore tassazione del lavoro. Infatti, in vista della riduzione del gettito, i responsabili politici sarebbero costretti a tagliare la spesa interna, ad aumentare i deficit di bilancio e/o a spostare l'onere fiscale sui fattori di produzione meno mobili. Considerando anche il ragionamento dell'elasticità della domanda shön dichiara che: L'armonizzazione fiscale²³ (aumento coordinato della tassazione sul capitale) ha lo stesso effetto di spostamento dovuto all'incidenza dell'imposta, cioè al fatto che un onere fiscale ricade sul lato del mercato che è meno elastico. L'elasticità indica la volontà (e la capacità) di acquirenti e venditori di abbandonare il mercato quando le condizioni diventano sfavorevoli. Il meccanismo di spostamento suggerisce che gli investitori che subiscono una riduzione del rendimento al netto delle imposte sul loro capitale cercheranno collocazioni alternative, a meno che il rendimento al lordo delle imposte sui loro investimenti non venga corretto verso l'alto. La tassazione del reddito da capitale²⁴ aumenterà i costi di finanziamento degli interessi delle società. Col passare del tempo quindi la tassazione ricadrebbe maggiormente sui salariati.

3. Risultati di ricerca e conclusioni

I cambiamenti nell'ordinamento fiscale internazionale comportano

²³ O. PASTUKHOV, "Countering Harmful Tax Competition in the European Union", *Southwestern Journal of International Law*, Vol. 16, 2020, pp. 159-180.

²⁴ S.J. BASINGER & M. HALLERBERG, "Remodeling the competition for capital: How domestic politics erases the race to the bottom", *American Political Science Review* (2004), pp. 261-276.

nuove sfide e nuove misure da adottare per stabilizzare l'ordinamento internazionale. Come è stato dimostrato nel seguente lavoro, le misure unilaterali e bilaterali non sono più sufficienti a contrastare queste sfide ed è necessario un approccio multilaterale basato sulla cooperazione tra gli Stati. L'OCSE si occupa da tempo della concorrenza fiscale dannosa, ma queste sfide rimangono irrisolte. La concezione tradizionale del diritto internazionale pone al centro il primato degli Stati e quindi, storicamente, consiste principalmente in un corpus di norme basate sul consenso. Tuttavia, questa concezione tradizionale è attualmente in fase di trasformazione. In primo luogo, il cambiamento si è realizzato gradualmente con l'ascesa delle organizzazioni internazionali nel diritto internazionale. In secondo luogo, a livello multilaterale, viene stabilito un nuovo insieme di norme. Sebbene i trattati multilaterali siano considerati norme basate sul consenso, la loro caratteristica basata sul consenso sta cambiando verso il "multilateralismo obbligatorio". Il multilateralismo obbligatorio è la mancanza di capacità da parte degli Stati di agire unilateralmente nel diritto internazionale a causa dell'interesse globale della materia. La ragione alla base di questo cambiamento può essere considerata l'inefficienza di risolvere i problemi internazionali attraverso l'approccio basato sul consenso. Il multilateralismo obbligatorio, invece, può portare a soluzioni eque per tutti gli Stati contraenti. Il crescente coordinamento politico tra gli Stati e gli attori non statali, l'integrazione economica e l'interdipendenza globale hanno causato il multipolarismo nell'ordine²⁵ internazionale che, in cambio, ha accelerato l'internazionalizzazione del diritto. Ogni stato dovrebbe agire individualmente circa le proposte di tassazione mantenendo la sana competizione²⁶ con gli altri stati membri. Le organizzazioni internazionali come l'OCSE dovrebbero fissare gli standard minimi per determinare una tassazione equa per ogni stato membro. Tuttavia, il

²⁵ A. CHRISTIANS, "BEPS and the New International Tax Order", in «*Brigham Young University Law Review*», Vol. 2016, n. 6 (2016), pp. 1603-1647.

²⁶ M. KEEN & K.A. KONRAD, "International Tax Competition and Coordination", in «*Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance Working Paper*», Vol. 6 (2012).

corpus di conoscenze accademiche non evidenzia l'entità e gli effetti economici reali del deflusso di capitali dalle economie di agglomerazione. La presenza di fattori diversi dalla minore tassazione può confutare l'ipotesi che la scelta razionale dell'investitore sia predeterminata da un'opportunità di arbitraggio fiscale. Inoltre, non è certo che la lotta alle pratiche fiscali dannose possa creare condizioni di parità e neutralità fiscale nel mercato. Sarebbe necessaria una riforma molto più radicale che porti all'introduzione di un unico principio di neutralità delle importazioni di capitale. La teoria²⁷ della scelta pubblica sostiene inoltre l'idea che la mobilità dei capitali e il decentramento fiscale possano rappresentare una soluzione alla corruzione istituzionalizzata. Un punto di vista, che sostiene la politica dell'OCSE, può affermare che i paradisi fiscali e le piccole economie aperte "cavalcano" i servizi pubblici forniti dalle economie di agglomerazione. Tuttavia, un punto di vista opposto può affermare che l'OCSE sta promuovendo una politica unilaterale in rappresentanza degli interessi personali delle burocrazie più ricche per aumentare i loro bilanci senza dover ricorrere a "dolorosi" e impopolari aumenti delle tasse. Come ha dichiarato Jeffrey Owens, all'epoca responsabile del Centro per la politica e l'amministrazione fiscale dell'OCSE: "La conclusione di questi accordi permette ai Paesi membri dell'OCSE di applicare le loro leggi fiscali in modo più efficace. Questo progetto significa aumentare le entrate senza aumentare le tasse".

L'armonizzazione fiscale, sebbene non sia raccomandata dall'OCSE, è anche un argomento molto controverso con esiti potenzialmente imprevisti. Ad esempio, potrebbe portare a una distorsione della concorrenza nella fornitura di servizi pubblici specificamente concepiti per agevolare le esigenze produttive delle imprese. Infine, si potrebbe sostenere che l'armonizzazione fiscale

²⁷ N.A. BANTEKA, "Theory of Constructive Interpretation for Customary International Law Identification", in «Michigan Journal of International Law», Vol. 39, n. 3 (2018), pp. 301-341.

non è ottimale per Pareto: la maggior parte dei guadagni derivanti da una maggiore tassazione del capitale e del risparmio andrebbe alle economie più grandi (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna), mentre le economie aperte più piccole con svantaggi di localizzazione o di altri settori subirebbero perdite di benessere (Irlanda, Lussemburgo).

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 precipui 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 rinvengono 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. Cosicché, 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 crypto-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.

Riflessioni a margine del testo definitivo della Legge delega relativa alla revisione del catasto: modifica solo formale o effettivo cambio di rotta?

di **Giuseppe Melis**

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

ABSTRACT

This paper examines the new text of the delegation law on cadastral reform by comparing it with the previous one. It notes the very significant scope of the changes made to the text, which are capable of neutralising, also for the future, any impact on taxes based on the asset value of real estate, even independently of the clause of tax irrelevance of the new rents.

SINTESI

Il presente lavoro esamina il nuovo testo della delega di riforma del catasto confrontandolo con quello precedente. Si rileva la portata assai rilevante delle modifiche apportate al testo, idonee a neutralizzarne, anche per il futuro, ogni impatto sui tributi fondati sul valore patrimoniale degli immobili anche indipendentemente dalla clausola di irrilevanza fiscale delle nuove rendite.

SOMMARIO

1. Introduzione: le ipotesi di riforma degli anni 2000 - **2.** Il testo originario della delega e le sue criticità - **3.** Il nuovo testo della delega

e il rilevante "cambio di rotta" - **4.** Considerazioni sulle ipotesi correttive alternative - **5.** Conclusioni

1. Introduzione: le ipotesi di riforma degli anni 2000

Come noto, con la sola parentesi della Legge delega n. 662 del 1996 su cui ci si soffermerà tra breve, è soprattutto dalla metà degli anni 2000 in poi che il legislatore ha intensificato la riflessione su come riformare il sistema di valutazione del catasto dei fabbricati.¹

Ci riferiamo, in particolare, al Disegno di Legge n. 1762, presentato il 4 ottobre 2006, che prevedeva una segmentazione territoriale e funzionale del mercato immobiliare, l'utilizzo di metodi di valutazione matematico-statistici e del metro quadrato di superficie, la «*determinazione degli estimi catastali su base patrimoniale*», con successiva derivazione dalla medesima base patrimoniale di una "base reddituale" attraverso l'applicazione di "saggi di redditività".

Quanto ai due profili da ultimo evidenziati, si trattava dunque di una situazione sostanzialmente analoga a quella attualmente esistente, che vede un sistema fondato su una ipotesi di fruttuosità del valore capitale di un immobile determinato con criteri di tipo patrimoniale riferiti al biennio 1988/1989, in cui la rendita così

¹ Sul catasto, si veda L. EINAUDI, *Una grande discussione parlamentare. La legge sul catasto del 1886*, in *Rivista di storia economica*, 1941, pp. 201 e ss.; C. COSCIANI, *La riforma tributaria*, collana "Orientamenti", Firenze, 1950, pp. 139 e ss.; A. PARLATO, *Il catasto dei terreni*, Palermo, 1967; N. D'AMATI, *Catasto. II) Diritto tributario*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988, *ad vocem*; F. PETRUCCI, *Catasto*, in *Dig. Disc. Priv. Sez. comm.*, III, Torino, 1988, pp. 31 e ss.; S. LA ROSA, *L'Amministrazione finanziaria*, Torino, 1995, p. 111; S. GHINASSI, *Catasto*, in *Enc. dir.*, Agg., IV, Milano, 2000, pp. 241 e ss.; G. SALANITRO, *Profili sostanziali e processuali dell'accertamento catastale*, Milano, 2003; ID., *Catasto (dir. trib.)*, in *Diz. dir. pubbl.*, II, Milano, 2006, pp. 814 e ss.; F. PICCIAREDDA, *La nozione di reddito agrario*, Milano, 2004, pp. 3 e ss.; C. BUCCICO, *Il catasto. Profili procedurali e processuali*, Napoli, 2008; G. MELIS, *Questioni attuali in tema di sistema catastale e "fiscalità immobiliare"*, in *Rassegna tributaria*, 2010, pp. 703 e ss.; S.A. PARENTE, *Il catasto e gli estimi catastali*, Bari, 2020; G. SELICATO, S.A. PARENTE, *La "riforma del catasto fabbricati" nella recente proposta di delega per la revisione del sistema fiscale: linee di sviluppo e criticità*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 2021.

derivante viene utilizzata ai fini reddituali, mentre la rendita “ri-capitalizzata”, vale a dire il valore patrimoniale “di partenza”, viene utilizzata ai fini delle imposte sul patrimonio e sui trasferimenti di ricchezza (sia pure ormai con l’applicazione di moltiplicatori “maggiorati”).

Tale sistema, va ricordato, era stato originariamente fissato da due Decreti ministeriali “salvati” dal legislatore – e il legislatore, a sua volta, salvato dalla Corte costituzionale con sent. n. 263/1994 – a seguito delle pronunzie di annullamento dei giudici amministrativi che avevano rimarcato la chiara differenza concettuale tra l’interesse del capitale assunto dai menzionati D.m. da un lato, e il “*canone di fitto ordinariamente ritraibile dall’unità immobiliare*” di cui al D.P.R. n. 1142/1949 dall’altro.

Fatto sta che, proprio in quell’occasione, la Consulta diede rilevanza, ai fini decisori, alla (allora) scarsa rappresentatività del mercato delle locazioni, anche in funzione del regime vincolistico degli alloggi, nonché alla transitorietà del sistema previsto. Ma soprattutto evidenziò il rischio che, dal sistema così adottato, potessero derivare «*rendite catastali tali da superare per la loro misura il reddito effettivo, sicché imposte ordinarie, che a tali rendite si rifacessero, porterebbero ad una sostanziale progressiva erosione del bene*». In altri termini, la Corte censurava la circostanza di derivare sistematicamente un “reddito” da un “valore”, ammettendolo soltanto in ragione della transitorietà del sistema e della scarsa rappresentatività del mercato delle locazioni.

Ebbene, questo Disegno di Legge naufragò con il cambio di legislatura, ma miglior sorte non è toccata alle successive ipotesi riformatrici.

Si tratta, in particolare, dell’art. 2 del D.d.L. n. 5291 del 15 dicembre 2012, il cui *iter* di approvazione si è arenato, e, successivamente, dell’art. 2 della Legge delega n. 23/2014, che rappresenta sostanzialmente una riproposizione del D.d.L. del 2012, rimasto tuttavia inattuato – con l’unica eccezione delle commissioni

censuarie tramite il Decreto legislativo n. 198 del 2014 - e ciò nonostante l'avvenuta attuazione di buona parte della indicata delega.

Entrambi questi interventi segnano un notevole distacco concettuale da quelli precedenti, poiché entrambi espressamente finalizzati ad attribuire *«a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita»*, vale a dire a stabilire un vero e proprio “doppio binario” reddituale/patrimoniale.

Quanto alle modalità tecniche, i paradigmi dell'intervento riformatore consistevano nella miglior segmentazione del territorio, nell'utilizzo di funzioni statistiche, nel riferimento ai valori di mercato per determinare il valore “patrimoniale”, nell'utilizzo del metro quadrato anziché dei vani; con la differenza, tuttavia, del riferimento al *“consolidato mercato delle locazioni”* per determinare il valore “reddituale” con conseguente limitazione del “saggio di redditività”, da applicare ai valori patrimoniali, alle ipotesi di constatata assenza di un siffatto mercato, in linea, appunto, con la scelta del “doppio binario”.

2. Il testo originario della delega e le sue criticità

Tanto premesso, il testo originario del Disegno di Legge delega qui in commento intendeva *«attribuire a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato»*.

Nessun riferimento, dunque, alla miglior segmentazione del territorio, all'utilizzo di funzioni statistiche, all'utilizzo del metro quadrato anziché dei vani, ma solo un riferimento ai valori di mercato sia per il valore patrimoniale (sempre esistente), sia (ove possibile, dunque nell'ipotesi di assenza di “valori normali espressi dal mercato”) per il valore reddituale. Elementi, questi ultimi, che di per

sé sarebbero potuti anche essere sufficienti per il rispetto del *minimum* costituzionale della delega, sol che si pensi che le attuali banche dati OMI dei valori (patrimoniali e reddituali) sono già adesso costruite sui metri quadrati dei beni e prevedono una ampia “segmentazione” del territorio secondo zone omogenee.

Oltre alla scelta, di fatto corrispondente a quella di cui al D.d.L. del 2012 e alla Legge delega del 2014, di avere due “sistemi di valore” tra loro nettamente separati - ciò che di per sé non è privo di senso, posto che è ben difficile immaginare un saggio di redditività uniforme per tutto il territorio nazionale come attualmente avviene, trattandosi di due mercati da considerare “a sé”, come spesso ha dimostrato l’andamento del mercato immobiliare degli ultimi anni, in cui, a fronte di prezzi crescenti nelle compravendite, non ha visto un corrispondente incremento nei valori delle locazioni - quel che più saltava agli occhi era l’istituzione di un binario “parallelo” alla “rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente”, determinando così due diversi sistemi: l’uno, quello attuale, relativo ai valori patrimoniali del biennio 1988/1989, con applicazione di saggi di redditività “per categoria” uniformi su tutto il territorio nazionale; l’altro, quello da introdurre con la riforma, secondo l’attuale valore di mercato (patrimoniale e reddituale), nei termini appena indicati.

Ciò, evidentemente, nell’ottica di quanto allora previsto dalla precedente lettera a), ove si disponeva, al precipuo fine di tentare di superare i forti contrasti politici all’intervento sul catasto, che «(...) *le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non siano utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali*».

Che poi queste linee parallele potessero un domani (neanche tanto lontano) finire per convergere e, soprattutto, determinare una sostituzione dei precedenti valori e rendite con quelli nuovi, costituiva la preoccupazione dei principali detrattori dell’intervento sul catasto,

che non vedevano altra utilità per una siffatta operazione se non quella di creare le basi per una loro futura utilizzazione fiscale anche grazie al potenziale conflitto tra chi avrebbe visto un miglioramento e chi un peggioramento della propria situazione, con conseguente pressione “politica” dei primi in direzione del definitivo superamento della situazione di doppio binario.

Quanto appena illustrato spiega, da un lato, il motivo che aveva indotto le Commissioni finanze del Senato e della Camera ad omettere il catasto tra i temi da includere nella riforma nell’ambito del documento conclusivo approvato al termine di una lunga serie di audizioni sulla riforma fiscale cui chi scrive ha avuto l’onore di partecipare; e, dall’altro, il senso della relazione del Ministero dell’Economia e delle Finanze di accompagnamento al testo del Disegno di Legge delega presentato in Parlamento, laddove veniva rilevato che la disposizione è coerente con la raccomandazione della Commissione europea con la quale si invita l’Italia a ridurre la pressione fiscale sul lavoro attraverso una riforma dei valori catastali – da cui si evince, *a contrario*, la sostanziale finalità di ulteriore inasprimento della fiscalità immobiliare – oltre che dallo stesso PNRR, che indica tra le raccomandazioni quella di «*spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati*».²

Sicché, la situazione di ambiguità era nelle cose, soprattutto tenendo conto che se è innegabile che attualmente i rapporti tra valori di mercato e valori catastali soffrono una notevole variabilità all’interno del territorio nazionale cui è necessario porre rimedio,³ è

² Pag. 27.

³ Sulla variabilità del rapporto tra valore di mercato e valore catastale, v. G. TROVATI, *Alla lotteria del Catasto gli immobili quotati un terzo del loro valore reale*, in *Il Sole 24 ore*, 8 marzo 2022, p. 12. Va detto, peraltro, che guardando alla situazione per regioni, la tabella ivi contenuta, a fronte di un rapporto medio di 1,98, vede 16 regioni su 20 con valori compresi tra 1,74 e 2,15. Soltanto il Molise (1,49) e il Friuli (1,68) presentano uno scarto (in danno) superiore al 20%, e soltanto una regione (il Trentino Alto Adige, con 3,22) presenta uno scarto (a favore) superiore (peraltro ampiamente) al 10%. Sicché la situazione a livello regionale è tutt’altro che drammatica. Diversa è invece la situazione parametrata ai singoli

anche vero che essendo attualmente i valori catastali rivalutati ai fini IMU circa la metà di quelli di mercato, l'allineamento dei valori imponibili a quello di mercato comporterebbe, in prospettiva, il raddoppio delle potenziali basi imponibili IMU e la triplicazione delle potenziali basi imponibili di riferimento del tributo di registro, di donazione e successorio.⁴

Non si tratta, dunque, di una mera “redistribuzione” a parità di potenziale base imponibile complessiva, ma di una redistribuzione proporzionale accompagnata da un significativo aumento della potenziale base imponibile per tutti quei contribuenti che non abbiano già adesso un valore catastale superiore al valore di mercato.

Sicché è chiaramente una “premessa” – l'aumento delle potenziali basi imponibili per quasi tutti – che non tutte le parti politiche evidentemente intendevano “intestarsi”, non fidandosi della disposizione circa l'irrelevanza fiscale di siffatta operazione.

3. Il nuovo testo della delega e il rilevante “cambio di rotta”

Le gravi tensioni nella Commissione Finanze⁵ e le negoziazioni politiche che ne sono seguite, anche sotto la “pressione” del PNRR, hanno condotto ad un nuovo testo della Legge delega, di cui occorre essenzialmente determinare se esso si sostanzia in una modifica solo formale o invece sostanziale, opinione su cui si registrano contrastanti prese di posizione delle forze politiche.

L'art. 6, co. 2, lett. b), delega adesso il Governo a prevedere l'integrazione delle informazioni presenti nel catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, secondo una serie di principi e criteri

immobili che emerge dall'ulteriore tabella ivi allegata, che vede una variabilità notevolmente superiore.

⁴ Cfr. il documento MEF-Agenzia delle Entrate «*Gli immobili in Italia 2019. Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*», https://www1.finanze.gov.it/finanze3/immobili/contenuti/immobili_2019.pdf, secondo cui i valori di mercato mediamente superiori di due volte il valore imponibile IMU (p. 90).

⁵ Cfr. B. FLAMMERY, *Catasto: centrodestra bocciato per un voto, Lupi salva il governo*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 marzo 2022, p. 13.

direttivi tra cui quello di *«prevedere che sia indicata per ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale risultante a normativa vigente e sulla base dei dati nella disponibilità dell’Agenzia delle entrate, anche un’ulteriore rendita, suscettibile di periodico aggiornamento, determinata utilizzando i criteri previsti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, ove necessario, tenendo anche conto: 1) dell’articolazione del territorio comunale in ambiti territoriali omogenei di riferimento; 2) della rideterminazione delle destinazioni d’uso catastali, distinguendole in ordinarie e speciali; 3) dell’adozione di unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario»*.

Viene inoltre ampliata la clausola di “sterilizzazione”, prevedendosi alla nuova lett. a) *«che le informazioni rilevate secondo i principi di cui al presente comma non possono essere utilizzate per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali e, conseguentemente, per la determinazione delle agevolazioni e dei benefici sociali»*.

Il legislatore provvede dunque adesso a fare espresso riferimento al D.P.R. n. 138/1998 che costituisce, come noto, il *«Regolamento recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie in esecuzione dell'articolo 3, commi 154 e 155, della legge 23 dicembre 1996, n. 662»*.

Ebbene, il comma 154 della L. n. 662/1996, di cui appunto il D.P.R. n. 138/1998 costituisce attuazione, prevedeva che *«Con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine dell'aggiornamento del catasto e della sua gestione unitaria con prov ce e comuni, anche per favorire il recupero dell'evasione, è disposta la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, classificazione e classamento delle unità immobiliari e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie, secondo i seguenti principi:*

a) attribuzione ai comuni di competenze in ordine alla articolazione

del territorio comunale in microzone omogenee, secondo criteri generali uniformi. L'articolazione suddetta, in sede di prima applicazione, è deliberata entro il 31 dicembre 1997 e può essere periodicamente modificata;

b) individuazione delle tariffe d'estimo di reddito facendo riferimento, al fine di determinare la redditività media ordinariamente ritraibile dalla unità immobiliare, ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare con esclusione di regimi legali di determinazione dei canoni;

c) intervento dei comuni nel procedimento di determinazione delle tariffe d'estimo. A tal fine sono indette conferenze di servizi in applicazione dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Nel caso di dissenso, la determinazione delle stesse è devoluta agli organi di cui alla lettera d);

d) revisione della disciplina in materia di commissioni censuarie. La composizione delle commissioni e i procedimenti di nomina dei componenti sono ispirati a criteri di semplificazione e di rappresentatività tecnica anche delle regioni, delle province e dei comuni;

e) attribuzione della rendita catastale alle unità appartenenti alle varie categorie ordinarie con criteri che tengono conto dei caratteri specifici dell'unità immobiliare, del fabbricato e della microzona ove l'unità è sita».

La nuova delega costituisce pertanto l'ennesimo tentativo di rideterminazione su scala nazionale delle tariffe d'estimo, la quale torna tuttavia ad essere quella esclusivamente "reddituale" di cui alla delega del 1996, quale rideterminazione cioè delle sole "tariffe d'estimo", di cui il D.P.R. n. 138/1998 costituisce appunto attuazione, le quali dovranno a loro volta basarsi su di una rideterminazione delle destinazioni d'uso catastali, distinte in "ordinarie" e "speciali" - così riprendendo un concetto già presente nel D.d.L. del 2012 e nella delega del 2014 e prima ancora nella Tabella B allegata al D.P.R. n. 138/1998 - e con ogni verosimiglianza, facendo riferimento ai metri

quadrati per i fabbricati a destinazione ordinaria, nonostante il legislatore non ne faccia espressa menzione bensì ricorra alla formula generica di *“adozione di unità di consistenza per gli immobili di tipo ordinario”* anche poiché indistintamente riferita sia ai fabbricati a destinazione ordinaria, sia a quelli a destinazione speciale (diversamente dalle disposizioni del 2012 e 2014, che invece li disciplinavano separatamente).

La differenza rispetto alla precedente formulazione è dunque tutt’altro che formale.

Nella versione originaria della delega, era infatti prevista, come detto, la doppia rilevazione del valore di mercato patrimoniale e del valore di mercato reddituale; qui, invece, è prevista una sola rilevazione, quella della rendita.

A tal fine, l’art. 5 del D.P.R. n. 138/1998, specificamente riguardante tale determinazione, prevede che:

«1. Al fine di determinare la redditività media ordinariamente ritraibile dalle unità immobiliari urbane, al netto delle spese e perdite eventuali, si procede alla revisione delle tariffe d'estimo attualmente vigenti, facendo riferimento ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare, con esclusione dei regimi locativi disciplinati per legge. Non sono da assumere, come termini di riferimento, valori e redditi occasionali ovvero singolari.

2. La revisione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria consiste nella determinazione, per ogni zona censuaria, categoria e classe, della rendita catastale per unità di superficie, di cui all'articolo 3, da effettuarsi sulla base:

a) dei canoni annui ordinariamente ritraibili, con riferimento ai dati di mercato delle locazioni. Si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 14 a 26 del regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1949, n. 1142;

b) dei valori di mercato degli immobili, determinandone la redditività attraverso l'applicazione di saggi di rendimento

ordinariamente rilevabili nel mercato edilizio locale per unità immobiliari analoghe, e con l'osservanza degli articoli da 27 a 29 del regolamento richiamato nella lettera a).

3. Le tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria sono determinate come media dei valori reddituali unitari individuati con i criteri stabiliti nel presente articolo e con riferimento all'epoca censuaria 1996-1997».

Le nuove rendite catastali potranno pertanto basarsi, alternativamente, sui *“canoni annui ordinariamente ritraibili, con riferimento ai dati di mercato delle locazioni”*, i quali vengono oggi rilevati dall'OMI, sia pure con oscillazioni tra minimi e massimi; oppure, sui *“valori di mercato degli immobili”*, ma in tal caso avendosi sempre *“di mira”* la rendita, da ottenere applicando a detti valori di mercato *“saggi di rendimento ordinariamente rilevabili nel mercato edilizio per unità immobiliari analoghe”*. A tale ultimo riguardo, peraltro, ai sensi dell'art. 29 del regolamento n. 1142/1949, *«Il saggio di interesse da attribuire al capitale fondiario per determinarne la rendita è il saggio di capitalizzazione che risulta attribuito dal mercato ad investimenti edilizi aventi per oggetto unità immobiliari analoghe. Qualora si tratti di unità immobiliari che, a causa delle loro caratteristiche o destinazione, siano per sé stesse non suscettibili di dare un reddito in forma esplicita, si devono, invece, tener presenti i saggi di capitalizzazione che risultano attribuiti dal mercato ad investimenti concorrenti con quello edilizio»*.

Insomma, con la nuova formulazione viene meno la netta distinzione tra *“rendite”* e *“valori patrimoniali”*, con le seguenti conseguenze:

- per le rendite che saranno determinate sulla base dei dati di mercato delle locazioni, diventerà poi estremamente difficile *“correlare”* tali rendite ad un futuro *“valore patrimoniale”*, non essendoci alcuna correlazione generalizzabile tra le due entità;
- per le rendite che saranno determinate sulla base dei valori di mercato dei beni immobili, diventerà estremamente difficile

determinare i “saggi di redditività” da applicare per determinare la rendita, anche perché non si tratta più, come attualmente accade, di saggi di redditività (1, 2 o 3%) uniformi per tutto il territorio nazionale, bensì di saggi «ordinariamente rilevabili nel mercato edilizio locale per unità immobiliari analoghe» e, pertanto, per loro natura, di assai difficile determinazione.

Sicuramente, il contenzioso che ne deriverebbe sarebbe estremamente rilevante, paralizzando ogni tentativo di stabilire una correlazione che, come visto, sarebbe inevitabilmente dotata di assai significativi margini di opinabilità.

Da ciò deriva una ulteriore conseguenza. Nel momento in cui, come visto, si “sganciano” significativamente le nuove “rendite” dai “valori”, e dunque in sostanza da tutti quei tributi fondati sul “valore” medesimo, che costituiscono per gettito parte notevolissima dei tributi immobiliari, aumentano significativamente le possibilità di una reale “tenuta” della menzionata nuova lett. a), che esclude l’utilizzo di tali informazioni per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali.

Una volta rideterminate le nuove rendite è infatti evidente che non sarà affatto agevole, in futuro, risalire a dei valori patrimoniali attendibili da assumere a nuova “base imponibile” dei tributi che su di essi si fondano.

Quindi, tra i proclami *post* modifica di Letta («*Molto bene ma era già così*») e quelli di Berlusconi («*Abbiamo trovato una soluzione per evitare l’aumento delle tasse sulla casa*»), chi ha ragione è sicuramente il secondo.⁶

4. Considerazioni sulle ipotesi correttive alternative

Tanto premesso, come valutare la scelta finale del legislatore delegante?

Mi pare che le ulteriori possibilità di intervento correttivo sul testo

⁶ Ne danno notizia, M. MOBILI, G. TROVATI, *Fisco, intesa su casa e cedolari con l’ennesimo restyling al testo*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 maggio 2022, p. 5.

originario del D.d.L. delegato fossero almeno due.

La prima possibilità di intervento consisteva nel rendere esplicita la volontà politica di rimettere mano ai valori catastali (patrimoniali e reddituali) senza alcun effetto sul gettito complessivo, regolando così sin da subito tutte le inevitabili conseguenze fiscali che ne sarebbero derivate.

Così, a fronte di una rideterminazione dei valori, si sarebbe dovuto prevedere un ri-proporzionamento di tutti gli altri elementi necessari alla determinazione del tributo dovuto, al fine di lasciare invariato il gettito. Si tratta dell'approccio adottato sia dal D.d.L. di riforma del 2012, sia dalla Legge delega del 2014, ivi prevedendosi tra i principi e criteri direttivi quello di *«garantire l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime di valori patrimoniali e rendite, a tal fine prevedendo, contestualmente all'efficacia impositiva dei nuovi valori, la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale»*.

Ma l'intervento avrebbe potuto costituire anche l'occasione per considerare adeguatamente le dimensioni particolarmente allarmanti assunte in Italia dalla sovrapposizione tra tributi reddituali e patrimoniali.

È qui sufficiente ricordare che, da un lato, in materia di federalismo, l'art. 28, co. 2, lett. b), L. n. 42/2009 - rimasto inattuato - delegava al legislatore anche il compito di individuare meccanismi idonei ad assicurare *«la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo»*; e che, dall'altro, la necessaria considerazione degli effetti complessivi dell'imposizione patrimoniale e reddituale ai fini della determinazione del carico massimo sopportabile in relazione ad un cespite - nel senso che, per effetto del concorso di imposte di diversa natura, non si dovrebbe superare una "quota" del reddito complessivo del soggetto - è affermata, oltre che dalla prevalente

dottrina che storicamente si è occupata della tassazione patrimoniale⁷ - che la intende come tassazione sul reddito che discende dal patrimonio - anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale tedesca la quale, seppure non ha inteso fissare un limite quantitativo massimo all'imposizione tributaria, ha assunto in ogni caso tale "concorso" quale parametro per la valutazione della ragionevolezza dell'imposizione, oltre ad essere stata ben tenuta presente, quale limite, nell'esperienza dell'imposta patrimoniale francese.⁸

Del profilo relativo alla "invarianza di gettito" non v'era traccia - per ovvii motivi connessi alla "sterilizzazione" *tout court* dei nuovi valori - nella formulazione originaria della delega, ma esso sarebbe dovuto essere ribadito ove si fosse ritenuto di cercare un consenso su questa prima ipotesi correttiva, intervenendo con l'occasione anche sul problema dell'imposizione complessiva massima sui cespiti immobiliari derivante dall'indicata sovrapposizione, che avrebbe

⁷ C. COSCIANI, *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, Urbino, 1940, p. 122; G. DALLERA, voce *Patrimonio (imposta sul)*, in *Dig. Comm.*, vol. X, Torino, 1994, p. 490; G. STAMMATI, voce *Patrimonio (imposta ordinaria sul)*, in *Nss. Dig.*, vol. XII, Torino 1965, p. 646; M.S. KNOLL, *Of Fruit and Trees: The Relationship Between Income and Wealth Taxes*, 53 *Tax L. Rev.*, 2000, pp. 587 e ss.; E. MORSELLI, *Le imposte in Italia*, VIII ed., Padova, 1965, p. 114; L. EINAUDI, *Principii di scienza delle finanze*, Torino, 1932, p. 176; A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, Torino, 1939, p. 184; A.D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1938, p. 227.

⁸ Ci si riferisce alla nota pronuncia del 1995 (c.d. *Halbteilungsgrundsatz* - *BVerfGE* 93, 121) che aveva ritenuto inammissibile, per violazione del diritto di proprietà, un'imposizione complessiva sui redditi di un imprenditore superiore al 50%, e alla successiva sentenza (*BVerfGE*, 2° Senato, 18-1-2006 - 2 BvR 2194/99), che, traendo argomento dall'art. 14, 2° co. della Costituzione tedesca - secondo cui «*la proprietà deve servire anche al bene comune*» - ha precisato che la sentenza del 1995 non andava letta nel senso che esiste un tetto massimo alla tassazione a difesa dell'economia privata e, in particolare, dei diritti proprietari, intendendo essa solo «*gettare le basi per un giudizio di ragionevolezza circa la tassazione medesima*». Ricorda peraltro E. MARELLO, *Contributo allo studio delle imposte sul patrimonio*, Milano, 2006, p. 64, come a seguito delle consistenti riduzioni di entrata e delle difficoltà amministrative conseguenti la sentenza, l'imposta è stata abrogata due anni dopo la pronuncia della rilevante decisione giurisprudenziale. Ricorda inoltre il CNEL nella propria audizione dinanzi alle Commissioni finanze sulla Riforma tributaria (2021), p. 22, nota 25, il caso della *Impôt sur la fortune* francese in cui, con alterne vicende, furono posti limiti superiori al livello complessivo del prelievo fiscale, inclusa la stessa ISF, in modo che non eccedesse una percentuale (da ultimo, la metà) del reddito imponibile.

costituito un risultato politico di portata storica.

La seconda possibilità di intervento consisteva nel proseguire nella logica degli adeguamenti “progressivi” già inaugurata dal legislatore del 2004.

È qui sufficiente ricordare:

1 l’art. 1, co. 335 L. n. 311/2004, che ha affrontato la questione della sproporzione tra valori di mercato e valori catastali, e in particolare ha riconosciuto ai Comuni la possibilità di richiedere al Catasto la revisione del classamento di quelle microzone dove la differenza media tra valori catastali e valori di mercato superi di almeno il 35% quella delle altre microzone. Si tratta, peraltro, di una disposizione spesso applicata non correttamente, che ha indotto la Suprema Corte, dal 2015 in poi, ad annullare senza rinvio migliaia di accertamenti che, tramite vere e proprie “scorciatoie motivazionali”, per lo più con sviluppi matematici di scostamento mai esplicitati e formule apodittiche di presunti miglioramenti subiti dalle microzone interessate, avevano attribuito maggiori rendite - vuoi attraverso una categoria catastale superiore, vuoi attraverso una classe maggiore - a centinaia di migliaia di immobili.

2 L’operazione “gettito” è tuttavia riuscita, perché solo quei pochi contribuenti che hanno avuto la perseveranza (e i mezzi) per giungere in Cassazione sono riusciti ad avere giustizia, essendo divenuti definitivi per mancata impugnazione (o per abbandono nei gradi di merito) centinaia di migliaia di accertamenti, con sensibile incremento delle rendite catastali in numerose microzone di importanti città italiane, tra cui Roma e Milano; fatto sta che proprio questa situazione di diffusa illegittimità aumenta il rischio che gli immobili con le rendite “errate” ma non contestate possano rappresentare, attraverso il giudizio di “comparabilità”, il “cavallo di Troia” per aumentare *medio tempore* la classe agli immobili invece oggetto di giudizi di annullamento della pretesa erariale;

3 l’art. 1, co. 336, L. n. 311/2004, che ha previsto procedure di classamento con efficacia “retroattiva” - vale a dire, dal momento

della variazione dello stato di fatto - in presenza di immobili non dichiarati oppure di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie;

4 gli interventi normativi sui c.d. “fabbricati rurali”;

5 gli interventi ex art. 2, co. 33, D.L. n. 262/2006 a seguito di variazioni di colture risultanti dalle dichiarazioni presentate dall'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) per l'ottenimento dei contributi agricoli (PAC);

6 il divieto ex art. 2, co. 40, D.L. n. 262/2006, di ricomprendere nelle unità immobiliari censite nelle categorie catastali da E/1 a E/6 ed E/9 immobili o porzioni di immobili destinati ad uso commerciale, industriale o ufficio privato ovvero ad usi diversi, qualora gli stessi presentino autonomia funzionale e reddituale;

7 la verifica della regolarità catastale dei fabbricati prima del rogito imposta con il D.L. n. 78/2010, che ha anch'essa determinato un ulteriore aggiornamento delle rendite catastali.

Non v'è dubbio che le revisioni e gli interventi “puntuali” sopra elencati abbiano condotto nel tempo ad un progressivo allineamento delle rendite al valore di mercato, sicché - anche tenendo conto che con il D.L. n. 201 del 2011 (convertito dalla L. n. 214 del 2011), sono stati notevolmente incrementati i moltiplicatori applicabili per la determinazione del valore catastale rilevante ai fini dell'imposizione patrimoniale sugli immobili - il problema dei valori catastali certamente esiste tuttora, ma è certamente meno grave rispetto al passato.

Se a ciò si aggiunge che le revisioni generali sono estremamente complesse - ed in effetti nelle varie audizioni dinanzi alle Commissioni riunite è stato da più parti evidenziato come in molti ordinamenti avanzati le ultime revisioni generali siano assai risalenti nel tempo - la seconda possibilità indicata, consistente nel proseguire mediante interventi “puntuali”, appariva da non sottovalutare.

In questa ottica, l'attenzione del legislatore avrebbe ad esempio potuto concentrarsi sia su quei Comuni, anche piccoli, dove si registra

una sproporzione abnorme tra valori di mercato e valori catastali; sia su quei Comuni (o su quelle “microzone” all’interno dei Comuni più grandi), per lo più periferiche, in cui il confronto tra valori OMI e valori catastali avesse evidenziato, al contrario, una rilevante sopravvalutazione (sempre in termini di rapporto tra valore di mercato e valore catastale) di questi ultimi.

Né la prima, né la seconda possibilità di intervento sopra prospettate sono tuttavia mai venute in considerazione.

5. Conclusioni

Numerose sono le osservazioni conclusive che è possibile formulare.

La prima è che il testo originario della delega era obiettivamente irricevibile, perché avrebbe determinato una potenziale base imponibile complessiva “patrimoniale” più elevata per tutti – mediamente il doppio per l’IMU e il triplo per gli altri tributi – a fronte dell’assenza di qualsivoglia garanzia di invarianza di gettito e della previsione di una più debole clausola di “irrilevanza fiscale”.

La seconda è che il testo definitivamente approvato, oltre ad abbandonare il “doppio binario” e tornare alla rideterminazione delle sole rendite, rende irraggiungibile un nuovo “valore patrimoniale” anche nei fatti e per tutto ciò che si è già detto in ordine alle modalità di determinazione delle nuove tariffe d’estimo di cui al D.P.R. n. 138/1998. Con la conseguenza che la nuova clausola di irrilevanza fiscale ha adesso *chances* molto più elevate di rimanere osservata in futuro.

La terza è che, per effetto di quanto appena osservato, l’obiettivo di perequazione del rapporto tra valori di mercato e valori patrimoniali imponibili, rimarrà solo “sulla carta”, con buona pace dei propositi di equità che la Legge delega si proponeva.

La quarta è che si è sicuramente persa l’occasione per un ripensamento della funzione complessiva del catasto, confermando

un catasto con finalità *solo fiscali* e non considerando le sue potenzialità anche *funzionali* orientate al perseguimento di finalità extrafiscali, ad esempio collegando le politiche di incentivazione a modelli virtuosi di gestione del territorio e del paesaggio e di sviluppo delle c.d. “smart cities” e «*mettendo in moto il settore immobiliare nel giusto equilibrio tra sviluppo economico e sostenibilità ambientale*». ⁹ Si è infatti rilevato che «*nonostante i tanti tentativi (da ultima la legge delega di riforma del sistema fiscale 11 marzo 2014, n. 23, rimasta inattuata), non abbiamo nemmeno immesso nella nuova regolamentazione del catasto quegli strumenti di funzionalizzazione che consentano di tener conto per esempio della variante della sostenibilità, della tutela del paesaggio, del consumo di suolo, guardando ad un catasto moderno, sostenibile, legato anche ai processi di sviluppo*». ¹⁰ È sufficiente pensare alle recenti, massicce politiche fiscali in materia edilizia che hanno posto al centro lo scopo “ambientale” degli interventi oggetto di agevolazione, ivi compreso quello “sismico”, in cui il catasto, come attualmente concepito, produce effetti fiscali *boomerang* a seguito della riqualificazione energetica degli edifici, poiché, aumentando la *redditività* degli immobili, ne aumenta anche la rendita catastale e, conseguentemente, il valore di riferimento ai fini delle imposte su di essi gravanti. In tale prospettiva, la riforma del catasto avrebbe potuto rappresentare l’occasione anche per acquisire queste ulteriori informazioni, tra cui quelle relative alla classe energetica e sismica, e ciò sia per avere una fotografia aggiornata dello stato di avanzamento del processo di adeguamento, sia, in un’ottica squisitamente

⁹ A. URICCHIO, *La riforma dei tributi comunali*, cit., p. 57-58. L’esigenza di un utilizzo in chiave funzionale del catasto era già stata rilevata ne “Il Libro Bianco della Fiscalità Immobiliare. Per una riconversione del patrimonio edilizio che garantisca sicurezza sismica, benessere abitativo ed emissioni zero” a cura di un tavolo di lavoro istituito dall’ANCE con la partecipazione anche di chi scrive, i cui risultati erano stati presentati nell’ambito di un seminario tenutosi presso la LUISS Guido Carli in data 26.09.2018.

¹⁰ A. URICCHIO, *La riforma dei tributi comunali*, in AA.VV. (a cura di A. URICCHIO, M. AULENTA, P. GALEONE e A. FERRI), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, t. I, Bari, 2021, p. 55.

extrafiscale, per “calibrare” in modo appropriato trattamenti agevolativi, incidenti sulla rendita catastale e sui conseguenti valori imponibili delle imposte che sulla rendita si fondano, per tutti quei fabbricati che contribuiscono a ridurre, se non ad azzerare, le c.d. “esternalità negative”. Non va del resto dimenticato che un riferimento in tal senso era già contenuto nella Legge delega n. 23/2014, il cui art. 2 delegava il legislatore, nell’ambito dei decreti attuativi del nuovo catasto, anche a «*p) prevedere un regime fiscale agevolato che incentivi la realizzazione di opere di adeguamento degli immobili alla normativa in materia di sicurezza e di riqualificazione energetica e architettonica*».

La quinta ed ultima osservazione è che ciò che alla fine rimarrà della delega è la parte riguardante l’intervento di contrasto all’evasione “catastale”. A tale riguardo, la delega definitivamente approvata conferma le due direttrici già contenute nel testo originario, entrambe collocate nell’ottica di «*modificare la disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale al fine di modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo delle consistenze dei terreni e dei fabbricati*».

La prima è quella di prevedere strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell’Agenzia delle entrate, atti a facilitare e ad accelerare l’individuazione e, eventualmente, il corretto classamento delle seguenti fattispecie: 1) gli immobili attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d’uso ovvero la categoria catastale attribuita; 2) i terreni edificabili accatastati come agricoli; 3) gli immobili abusivi, individuando a tale fine specifici incentivi e forme di valorizzazione delle attività di accertamento svolte dai comuni in questo ambito, nonché garantendo la trasparenza delle medesime attività.

La seconda è quella di prevedere strumenti e modelli organizzativi che facilitino la condivisione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l’Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni nonché la loro coerenza ai fini dell’accatastamento delle unità

immobiliari. Si tratta di una previsione che richiama alla mente la c.d. “Anagrafe immobiliare integrata”, già prevista dal D.L. n. 78/2010 ed in questo momento nuovamente all’attenzione del Parlamento, consistente nella creazione di un unico *database* contenente sia i dati catastali, sia quelli sulla titolarità dei diritti reali immobiliari.

L’appuntamento è insomma già alla prossima delega di riforma catastale.