

GIURISPRUDENZA DELLE IMPOSTE

In questo numero:

- ❖ M. GRANDINETTI, Il modello di determinazione della base imponibile: dall'imposizione minima globale (Pillar 2) alle prospettive europee (BEFIT e CORE). Spunti e prospettive (anche) per il legislatore nazionale
- ❖ C. FRANZOSO, Accertamento presuntivo della base imponibile ai fini dell'imposta unica sulle scommesse e prova contraria
- ❖ R. PURPURA, L'attività di riscossione delle imposte nell'ambito dell'accesso del contribuente agli strumenti di regolazione della crisi d'impresa: limiti normativi e limiti giurisprudenziali all'esercizio del potere di riscossione

GIURISPRUDENZA DELLE IMPOSTE

Fascicolo 2/2025 - Vol. XCVIII

DIRETTORE RESPONSABILE

Ivan Vacca

DIREZIONE SCIENTIFICA

Mauro Beghin, Gianluigi Bizioli, Loredana Carpentieri, Eugenio Della Valle, Andrea Giovanardi, Giuseppe Ingraio, Carlo Longobardo, Giuseppe Melis, Marco Miccinesi, Antonio Perrone, Francesco Pistolesi, Dario Stevanato

COMITATO DI REDAZIONE

Giulia Boletto, Giovanni Consolo, Daniela Conte, Filippo Dami, Barbara Denora, Stefania Romana Gianoncelli, Dario Guidi, Antonio Marinello, Andrea Poddighe, Andrea Purpura, Alessia Sbroiavacca

COORDINAMENTO DI REDAZIONE

Barbara Denora

COMITATO DEI REVISORI ESTERNI

Marco Allena, Enrico Mario Ambrosetti, Augusto Barbera, Marco Boccaccio, Clelia Buccico, Giovanni Cabras, Silvia Cipollina, Marcello Clarich, Angelo Contrino, Francesco Crovato, Marco Greggi, Arturo Maresca, Sebastiano Maurizio Messina, Sergio Moccia, Mario Nussi, Concetta Ricci, Fabio Saponaro, Roberto Schiavolin, Thomas Tassani, GianLuigi Tosato, Mauro Trivellin, Francesco Tundo, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Vanz, Giuseppe Zizzo

Rivista fondata da Assonime nel 1927

ISSN 1826-2430

www.giurisprudenzaimposte.it

giurisprudenza.imposte@assonime.it

INDICI

DOTTRINA

M. GRANDINETTI, Il modello di determinazione della base imponibile: dall'imposizione minima globale (Pillar 2) alle prospettive europee (BEFIT e CORE). Spunti e prospettive (anche) per il legislatore nazionale

63

C. FRANZOSO, Accertamento presuntivo della base imponibile ai fini dell'imposta unica sulle scommesse e prova contraria

115

R. PURPURA, L'attività di riscossione delle imposte nell'ambito dell'accesso del contribuente agli strumenti di regolazione della crisi d'impresa: limiti normativi e limiti giurisprudenziali all'esercizio del potere di riscossione

158

Il modello di determinazione della base imponibile: dall'imposizione minima globale (Pillar 2) alle prospettive europee (BEFIT e CORE). Spunti e prospettive (anche) per il legislatore nazionale(*)

ABSTRACT: L'articolo analizza l'evoluzione del modello di determinazione della base imponibile nell'attuale scenario internazionale ed europeo, con particolare attenzione al rapporto tra la *Global Minimum Tax* (Pillar 2), la proposta BEFIT e la nuova risorsa propria europea CORE. Dopo aver ricostruito le origini e gli sviluppi dei progetti OCSE e delle direttive europee, si discutono le conseguenze della ridefinizione del quadro internazionale, soprattutto a seguito del disimpegno degli Stati Uniti, e le prospettive di armonizzazione fiscale in Europa. L'attenzione si concentra sul principio di derivazione dal dato contabile (*Fanil*) e sulle sue implicazioni in termini di semplificazione, competitività e qualità dell'informazione contabile. Infine, viene esaminata la posizione dell'ordinamento italiano, caratterizzato dal modello della "derivazione rafforzata", e le prospettive evolutive legate alla legge delega n. 111/2023.

The article analyses the evolution of the corporate tax base determination model in the current international and European context, with a particular focus on the relationship between the Global Minimum Tax (Pillar 2), the BEFIT proposal, and the new EU own resource CORE. After tracing the origins and developments of the OECD projects and EU directives, the paper discusses the consequences of the "redefinition" of the international framework, especially following the disengagement of the United States, as well as the prospects for tax harmonization in Europe. Particular attention is devoted to the principle of dependence from accounting outcome (Fanil) and its implications in terms of simplification, competitiveness, and the quality of accounting information. Finally, the paper examines the Italian system, characterized by the model of "reinforced dependence," and the possible future developments linked to Delegated Law No. 111/2023.

PAROLE CHIAVE: imposizione minima globale, armonizzazione europea, legge delega, riforma fiscale, derivazione

(*) Pubblicazione sottoposta a revisione anonima da parte di un componente del Comitato di valutazione scientifica della rivista.

KEYWORDS: *Global Minimum Tax, European Tax Harmonisation, ITALIAN Tax reform, Dependence principle, Accounting & Taxation*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'evoluzione dell'imposta minima globale e il rapporto con la politica fiscale europea. Da un'imposta globale ad una imposta solo europea? La global minimum tax: dall'OCSE agli Stati Uniti d'America – 2.1. Il contesto in cui opererebbe la Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT) - 2.2. La proposta di una Corporate Resource for Europe (CORE) - 2.3. Le possibili prospettive – 3. Il modello di determinazione del tributo societario. Considerazioni generali - 3.1. Il Fanil nelle Model Rules e nella Direttiva: le ragioni della scelta - 3.2. Il Fanil all'interno della proposta BEFIT e le ragioni della scelta. - 3.3. Global minimum tax e BEFIT: in che posizione si colloca il "modello" italiano? - 4. Le possibili evoluzioni nell'ordinamento italiano – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Il tema che ci apprestiamo ad affrontare si colloca in un periodo storico in cui la fiscalità internazionale e, in particolare, la tassazione delle imprese multinazionali, si trova di fronte a un "ripensamento". Dopo gli studi dell'OCSE relativi ai progetti BEPS ¹ e BEPS ² sono state adottate numerose misure

¹ Il progetto c.d. BEPS, ovvero *Base Erosion and Profit Shifting*, intendeva, in una prima fase, favorire il coordinamento a livello internazionale della potestà impositiva degli Stati. Infatti, proprio l'interazione (non coordinata) dei diversi ordinamenti tributari aveva favorito l'erosione delle basi imponibili nonché lo spostamento degli utili verso taluni Paesi, consentendo – talvolta – ad alcuni soggetti passivi di beneficiare di indebiti vantaggi fiscali. L'obiettivo perseguito nella prima fase del BEPS, pertanto, era stato quello di arginare tali fenomeni mediante l'adozione di 15 azioni, ovvero – nella maggior parte dei casi – raccomandazioni utili a favorire maggiore coerenza, sostanza e trasparenza tra gli ordinamenti. Come noto, talune azioni hanno trovato una concreta attuazione, come ad esempio nella nuova versione del Modello di Convenzione dell'OCSE del 2017 ma anche, nell'Unione europea, con l'azione della Direttiva ATAD. Sul punto, si veda più ampiamente P. PISTONE, *Diritto tributario internazionale*, Torino, 2024, p. 37 ss.

² In particolare, il c.d. Primo Pilastro intenderebbe riconoscere allo Stato della fonte (c.d. *market jurisdiction*) il potere di assoggettare ad imposizione parte dei profitti ivi generati da grandi gruppi multinazionali altamente digitalizzati (c.d. *Amount A*), introducendo – inoltre – un criterio semplificato di allocazione del profitto derivante da funzioni routinarie per attività di *marketing* e di distribuzione (c.d. *Amount B*). Diversamente, il *Pillar 2* è finalizzato ad assoggettare ad un'imposizione minima del 15% i gruppi multinazionali mediante due principali imposte, ovvero la c.d. *Income*

normative. Tuttavia, la prima fase del Progetto BEPS non aveva determinato tutti gli effetti auspicati, specialmente per quanto atteneva la tassazione dell'economia digitale, di cui all'Azione n. 1. Per tale ragione, l'OCSE ha avviato la seconda fase del Progetto BEPS, culminata, nell'ottobre del 2021, con la pubblicazione del *Pillar 1* e *Pillar 2*. In particolare, come noto, mentre i lavori sul *Pillar 1* non hanno ancora raggiunto alcuna implementazione³, per ciò che riguarda il *Pillar 2*, quantomeno nell'ambito dell'Unione Europea, una prima e importante risposta "armonizzata" si è avuta con l'approvazione della Direttiva 2022/2523 del 14 dicembre 2022⁴ (d'ora in avanti la "Direttiva") volta a dare attuazione alla *Global minimum tax* di derivazione OCSE.

L'approvazione della "Direttiva" e i recepimenti nell'ambito dei singoli ordinamenti giuridici nazionali dei Paesi dell'Unione Europea⁵ si sono realizzati in un contesto di generale consenso (e fiducia) internazionale quanto alle modalità di tassazione dei gruppi operanti su scala mondiale. Nonostante il manifestarsi di dubbi e perplessità di alcuni grandi Paesi, tra cui gli Stati Uniti⁶, la soluzione fornita con il *Pillar 2* sembrava avviata ad

Inclusion Rule (IIR) e la c.d. *Undertaxed Profits Rule* (UTPR). Un'approfondita (e recente) analisi, a cui si rinvia, è presente in S. Cipollina, *Riflessioni su Cfc Rules e imposta minima globale sul reddito*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle finanze*, 2024, 4, p. 307.

³ Nella nota pubblicata il 13 gennaio 2025 dall'*Inclusive Framework*, infatti, si evince come l'elaborazione di un pacchetto di regole per l'implementazione del *Pillar 1* sia ancora in corso. Specificamente, nel febbraio 2024 una parte della proposta del *Pillar 1* (c.d. *Amount B*) è stata inserita, quale opzione, all'interno delle *Transfer Pricing Guidelines* mentre ad ottobre 2024 è stata pubblicata una bozza di accordo multilaterale per l'implementazione dell'altra parte del Pilastro, il c.d. *Amount A*.

⁴ Direttiva (UE) 2022/2523 del Consiglio del 14 dicembre 2022, intesa a garantire un livello di imposizione fiscale minimo globale per i gruppi multinazionali di imprese e i gruppi nazionali su larga scala nell'Unione.

⁵ In Italia la Direttiva è stata recepita con il Decreto Legislativo n. 209 del 27 dicembre 2023.

⁶ S. CIPOLLINA, *Riflessioni su Cfc Rules e imposta minima globale sul reddito*, *op. cit.*, p. 307 ss. in cui l'A. ricostruisce l'evoluzione tra le riforme in sede OCSE in correlazione con quelle messe in atto dall'amministrazione statunitense e la relativa risposta europea. Gli Stati Uniti, come si argomenterà nel prosieguo, si erano mostrati contrari all'accordo sui *Pillars*, preoccupati per la protezione delle loro multinazionali che beneficiavano di regimi fiscali favorevoli. Tuttavia, con l'Amministrazione Biden e sotto la pressione internazionale, gli USA avevano aderito all'*Inclusive Framework* (IF), pur con riserve sull'attuazione interna (soprattutto per quanto riguardava il *Pillar 1*). In particolare, poiché il *Pillar 2* introduce una tassa minima globale, influenzando la strategia delle multinazionali, gli USA temevano che la riforma potesse ridurre la loro capacità di attrarre

una sostanziale “accettazione” da parte della maggior parte dei Paesi facenti parte dell’*Inclusive framework*⁷.

In un clima di particolare favore per le soluzioni armonizzate concernenti la tassazione dei gruppi multinazionali, il 12 settembre 2023 l’Unione Europea ha poi pubblicato due proposte di Direttiva: la prima, meglio nota come proposta di Direttiva *Head office Taxation* (HOT)⁸, dedicata alla creazione di uno specifico regime di tassazione per le piccole e medie imprese operanti tramite stabile organizzazione nell’ambito dell’Unione Europea; la seconda, conosciuta come proposta di Direttiva *Business in Europe: Framework for Income taxation* (d’ora in avanti “BEFIT”)⁹, rivolta alla creazione di un approccio comune relativo al calcolo della base imponibile dell’imposta sulle società, obbligatorio per i gruppi d’imprese con un fatturato superiore a 750 milioni di euro così come risultante dal bilancio consolidato.

investimenti attraverso vantaggi fiscali. Inoltre, il sistema fiscale statunitense poteva entrare in conflitto con gli accordi internazionali e con il regime del *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI). Ed infatti, la resistenza politica interna si è poi manifestata anche a livello legislativo, con il Congresso americano che espresse preoccupazioni per le possibili ripercussioni sulla competitività delle multinazionali americane. Conseguentemente, pur partecipando al dibattito, gli Stati Uniti hanno mostrato riserve sull’efficacia del *Pillar 2*, evidenziando la difficoltà di coniugare gli impegni internazionali con le politiche fiscali interne, si veda, diffusamente, P. LAROMA JEZZI, *La posizione USA sui Pillar: il bacio della morte?*, in *Giurisprudenza delle Imposte*, 2024, p. 132 ss.). Si veda anche R. AVI-YONAH – M. SALAIMI, *Minimum Taxation in the United States in the Context of GloBE*, in *Intertax*, 2022, 10, p. 673 ss.; R. AVI-YONAH – Y. R. KIM, *Tax Harmony: The Promise and Pitfalls of the Global Minimum Tax*, in *Michigan Journal of International Law*, 2022, 3, p. 505ss.; R. AVI-YONAH, *What Does the US Get from Pillar 2?*, in SSRN, 15 marzo 2023; T. GASPARRI, *La Global Minimum Tax tra sovranità e competitività*, in *Rassegna tributaria*, 2025, 2, p. 406 ss.

⁷ Come rilevato in dottrina, il c.d. Quadro Inclusivo sul BEPS “è la più alta istanza tecnica e politica responsabile del trattamento delle raccomandazioni del progetto BEPS e del proseguimento dei lavori in materia”, A. MARINELLO, *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Pisa, 2023, p. 218). Ad oggi, 145 Paesi fanno parte dell’*Inclusive Framework* (si veda la lista aggiornata, disponibile al seguente link al sito dell’OCSE: <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html>).

⁸ Proposta di Direttiva del Consiglio, Doc. Com (2023), n. 528 del 12 settembre 2023, che istituisce un sistema fiscale basato sulle norme della sede centrale per le microimprese e le piccole e medie imprese e modifica la Direttiva 2011/16/UE.

⁹ Proposta di Direttiva del Consiglio, Doc. Com (2023), n. 532 final del 12 settembre 2023.

Come espressamente riportato nella relazione di accompagnamento alla proposta di Direttiva “BEFIT”, le due iniziative legislative devono ritenersi complementari poiché sia la proposta c.d. *Head office Taxation* che la “BEFIT” mirano all’obiettivo principale della semplificazione nella determinazione della base imponibile del tributo societario, tanto per le piccole e medie imprese quanto per i grandi gruppi multinazionali. Inoltre, sempre avendo riguardo alla relazione di accompagnamento, si sottolinea che la Direttiva “BEFIT” dovrebbe essere basata non solo sui precedenti progetti di riforma della fiscalità societaria europea¹⁰, ma anche sugli sviluppi che la fiscalità delle imprese multinazionali ha avuto con l’accordo sul *Pillar 2* e con l’approvazione della “Direttiva” rispetto alla quale la proposta “BEFIT” sarebbe coerente. Ciò con il fine ultimo di garantire alle imprese dell’Unione Europea semplicità e certezza nella gestione della variabile fiscale.

¹⁰ Come avremo modo di rilevare nel paragrafo 3.2, la proposta BEFIT si colloca nel solco di un processo iniziato più di un decennio fa, con il tentativo dell’Unione Europea di armonizzare la fiscalità diretta delle imprese attraverso la definizione di una base imponibile comune. Il primo passo rilevante in questa direzione è rappresentato dalla proposta di direttiva COM (2011) 121 final, che introduceva la *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB). L’obiettivo era ambizioso: offrire un quadro unico e facoltativo per la determinazione della base imponibile delle società attive in più Stati membri, superando la frammentazione normativa, riducendo i costi amministrativi e contrastando in modo più efficace la pianificazione fiscale aggressiva. La proposta prevedeva l’adozione di una base imponibile comune a livello europeo, seguita dalla possibilità di consolidare i risultati fiscali delle società appartenenti a un medesimo gruppo e di ripartire l’imponibile complessivo tra i vari Stati membri secondo una formula fondata su tre fattori: manodopera, attivi e vendite. Tuttavia, il progetto CCCTB si è scontrato fin da subito con notevoli ostacoli politici e tecnici. La riluttanza di molti Stati membri a rinunciare anche parzialmente alla sovranità fiscale, unita alla complessità delle regole di consolidamento e ripartizione, ha impedito il raggiungimento dell’unanimità richiesta in materia fiscale. Di fronte a questo stallo, la Commissione ha presentato nel 2016 una nuova strategia, articolata in due proposte distinte: la CCTB (*Common Corporate Tax Base*) e la CCCTB, quest’ultima da attuarsi in una seconda fase. La logica della doppia proposta (COM (2016) 685 e 683 final) rispondeva all’intento di superare le resistenze iniziali attraverso un approccio graduale: prima si sarebbe introdotta una base imponibile comune (CCTB), rinviando a un momento successivo la più controversa fase di consolidamento (CCCTB). Anche questa strategia, tuttavia, non ha condotto all’adozione definitiva delle misure, a causa del permanere di divergenze politiche tra gli Stati membri. Alla luce di questi insuccessi, la Commissione Europea ha deciso di abbandonare formalmente le precedenti proposte e avviare un nuovo percorso con l’iniziativa BEFIT.

A circa due anni dall'entrata in vigore della "Direttiva"¹¹ e dalle proposte della Commissione Europea ci proponiamo di verificare, anche per il mutato contesto fiscale internazionale, la validità (e la concreta fattibilità) del progetto di armonizzazione dell'imposizione societaria per ciò che attiene al modello di determinazione della base imponibile.

Sebbene la nostra analisi si concentrerà su profili più "specifici", vale a dire sui modelli di determinazione del tributo avendo riguardo sia a ciò che è previsto nella "Direttiva" sia alle proposte della Commissione Europea, non possiamo non tenere conto di almeno due aspetti di carattere generale tra loro strettamente collegati, i quali – ad avviso di chi scrive – devono precedere l'analisi tecnica.

Il primo profilo attiene al rapporto tra le iniziative elaborate in sede OCSE, i c.d. *Pillars*, e la strategia europea di tassazione delle grandi imprese, in una prospettiva *de jure condito* e *de jure condendo*. Pertanto, una prima parte del nostro studio avrà l'obiettivo di indagare, seppur brevemente, il rapporto tra l'evoluzione dei *Pillars* e i piani di armonizzazione della base imponibile, con il fine ultimo di verificare lo stato di attuazione dei due *Pillars* in rapporto alla Direttiva così da poter poi verificare se i due progetti siano effettivamente complementari o possano svilupparsi in maniera indipendente l'uno dall'altro.

In stretto collegamento rispetto a tale profilo è il secondo ambito di interesse che riguarda il tema delle risorse proprie dell'Unione europea. Tale approfondimento, se affrontato in una prospettiva diacronica, può essere di ausilio per comprendere, oltre che lo stato dell'arte, anche (e soprattutto) le prospettive future. In tale ultimo contesto, infatti, si può collocare la proposta di una nuova risorsa propria denominata *Corporate Resource for Europe* (di seguito, CORE), prevista nel progetto di Quadro Finanziario Pluriennale presentato il 16 luglio 2025 dalla Commissione europea. Si tratterebbe di un contributo forfettario che sarebbe dovuto ogni anno dalle imprese, diverse dalle PMI, che registrino un fatturato netto

¹¹ Il termine per il recepimento della "Direttiva" era fissato al 31 dicembre 2023, con entrata in vigore dal 1° gennaio 2024. La maggior parte degli Stati membri dell'Unione hanno provveduto al recepimento nel termine indicato mentre per taluni Stati, tra cui Spagna, Cipro, Polonia e Portogallo è stato avviato un procedimento di infrazione dinnanzi alla Corte di Giustizia dell'UE dalla Commissione europea in data 3 ottobre 2024 per omessa notifica delle misure nazionali. Al momento in cui si scrive, tutti i Paesi dell'Unione Europea hanno recepito la "Direttiva".

annuo di almeno 100 milioni di euro e siano operative e vendano i loro prodotti nell'Unione europea.

Diversamente, la seconda parte del nostro lavoro si concentrerà più nel dettaglio sul modello di determinazione della base imponibile della *global minimum tax* e della BEFIT. La finalità, infatti, è quella di valutare l'impatto – nonché le conseguenze – sulla BEFIT che potrebbe derivare da una conclusione anticipata dell'esperienza dalla tassazione minima globale e comprendere se, quantomeno dal punto di vista tecnico, il progetto BEFIT possa “sopravvivere” alle modifiche che si prospettano in ambito internazionale.

Infine, il risultato finale di tale indagine costituirà la base per verificare in che “posizione” si colloca il modello di determinazione dell'imposta societaria attualmente vigente in Italia in un contesto normativo, quello della fiscalità delle società, che è in fase di recepimento dei principi e i criteri direttivi della Legge delega n. 111 del 9 agosto 2023¹².

2. L'evoluzione dell'imposta minima globale e il rapporto con la politica fiscale europea. Da un'imposta globale ad una imposta solo europea? La *global minimum tax*: dall'OCSE agli Stati Uniti d'America

Tra le prime iniziative in ambito fiscale messe in campo dal Presidente degli Stati Uniti Donald Trump vi è l'ordine esecutivo dello scorso 20 gennaio 2025¹³ con il quale, la presidenza americana invitava il Segretario del tesoro della medesima amministrazione a notificare all'OCSE l'esclusione di qualsiasi effetto giuridico, relativamente agli impegni assunti dalla

¹² Legge del 9 agosto 2024, *Delega al Governo per la riforma fiscale*. In relazione al tema oggetto della nostra ricerca è stato emanato il Decreto Legislativo n. 192 del 13 dicembre 2024, *Revisione del regime impositivo dei redditi (IRPEF-IRES)*. Inoltre, al momento in cui si scrive, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in esame preliminare, uno schema di decreto legislativo correttivo che interessa, sebbene solo per alcuni profili, anche la determinazione della base imponibile IRES (Atto del governo n. 292 del 2 settembre 2025, disponibile su www.camera.it). Sui principi della Legge delega G. ZIZZO, *La legge delega e il modello della derivazione*, in *Rassegna Tributaria*, 2023, p. 773. Le disposizioni del Decreto Legislativo n. 192/2024 dedicate al principio di derivazione sono analizzate nel dettaglio da E. DELLA VALLE, *Crisi del doppio binario: un primo passo verso il ritorno al binario unico?*, in *Il Fisco*, 2025, p. 191.

¹³ *Executive Order* del 20 gennaio 2025, in <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd-global-tax-deal-global-tax-deal/>

precedente amministrazione. In particolare, ad essere interessati erano gli accordi che non avessero avuto l'assenso formale dal Congresso e in tale ambito, è espressamente citata la *Global Minimum Tax*.

Come noto, fino a tale data, gli Stati Uniti facevano parte di un gruppo rilevante di Paesi, tra i quali anche la Cina, la Russia e l'India, che non avevano ancora implementato le misure previste dal *Pillar 2*, ma rispetto ai quali lo scenario di riferimento, vale a dire l'aspettativa, era quella di una sua introduzione. Infatti, la precedente amministrazione statunitense aveva sostenuto i lavori dell'*Inclusive Framework* e avviato l'*iter* di approvazione per consentire la partecipazione degli USA alla nuova regolamentazione fiscale globale.

Come ha opportunamente ricostruito la dottrina¹⁴ non si è trattato di un percorso lineare o privo di opposizioni interne al progetto dell'OCSE. Invero, dopo una prima mancata approvazione da parte del Senato americano, con la pubblicazione del *Greenbook* del 9 marzo 2023, l'amministrazione Biden propose, oltre ad una serie di previsioni normative volte a dare seguito agli impegni internazionali assunti nell'ambito dell'*Inclusive Framework*, anche l'introduzione di una *Undertaxed Profits Rule* (UTPR).

Per quanto riguarda l'imposta minima globale, come noto, il sistema di tassazione si basa su due regole principali: l'*Income Inclusion Rule* (IIR) e l'*Undertaxed Profits Rule* (UTPR). La regola dell'inclusione del reddito (IIR) prevede – salvo eccezioni – che la società madre di un gruppo multinazionale debba versare un'imposta aggiuntiva, qualora una delle sue controllate in una giurisdizione a bassa tassazione non raggiunga la tassazione minima globale (fissata al 15%), mentre la regola dell'UTPR funge da meccanismo "*backstop*" per garantire che i differenziali di tassazione vengano corretti laddove la IIR non si applichi. La UTPR interviene, infatti, quando la IIR non sia sufficiente, trasferendo l'onere fiscale a un altro Stato. La IIR si concretizza in una *top-up tax* a carico della casa madre, qualora una o più controllate residenti, in un diverso Stato siano tassate ad un livello minimo al di sotto del 15%, attribuendo così allo Stato di residenza della *Ultimate Parent Entity* (UPE) il diritto di sottoporre a tassazione gli *excess profits* realizzati dalle società partecipate che non siano stati adeguatamente tassati nei Paesi in cui operano. Tuttavia, il meccanismo descritto non opera allorché lo Stato della fonte in cui emergono i c.d. *excess*

¹⁴ A. MARINELLO, *Sovranità dello Stato e global minimum tax*, Pisa, 2023, p. 256.

profits abbia adottato la c.d. *Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT)*¹⁵.

Tuttavia, nonostante le proposte contenute nel *Greenbook*, non si è poi giunti a una formale implementazione né dell'IIR né tantomeno dell'UTPR all'interno dell'ordinamento giuridico statunitense¹⁶. Pertanto, l'ordine di esecuzione del gennaio del 2025 non ha modificato lo stato dell'arte rispetto alla situazione preesistente sebbene dal punto di vista giuridico gli Stati Uniti hanno ritirato il loro sostegno alla negoziazione di un progetto internazionale che era avviato da tempo. Tale mutamento incide, inoltre, quanto alla prospettiva futura che, come hanno dimostrato i mesi successivi alla pubblicazione dell'ordine di esecuzione, appare decisamente segnata rispetto all'adesione degli Stati Uniti.

In particolare, è del 28 giugno 2025 l'accordo del G7 che ha coinvolto la *global minimum tax*. In tale contesto, a seguito delle pressioni esercitate dalla presidenza americana, è stato siglato un c.d. *side-by-side agreement*, ovvero l'intesa in forza della quale i Paesi che hanno implementato il *Pillar 2* riconoscono che le imprese americane sono già soggette a diverse forme di imposizione minima negli Stati Uniti, ragione per la quale tali

¹⁵ Con l'articolo 18 del Decreto legislativo n. 209 del 2023, l'Italia ha introdotto tale forma di prelievo integrativo di tipo domestico, con l'obiettivo di operare, in via prioritaria, rispetto alle altre due regole fondamentali dell'IIR e dell'UTPR. Attraverso tale opzione si giunge ad attribuire il gettito della *top-up tax* alla giurisdizione che l'ha introdotta, evitando che venga destinato alla giurisdizione che applica la IIR o la UTPR. Per una puntuale ricostruzione della *QDMTT* nel contesto del *Pillar 2* e della Direttiva Europea n. 2022/2053 si vedano A. MARINELLO, *L'imposta minima nazionale*, in A. GIOVANNINI (a cura di), *La riforma fiscale, I diritti e i procedimenti*, Pisa, 2024, p. 129; A. PERRONE, *Note in tema di soggettività tributaria, misurabilità della ricchezza e Pillar*, in *Rivista di Diritto tributario*, 2024, p. 202; C. GARBARINO, *La imposizione minima globale*, Torino, 2024, p. 343 ss.; C. GARBARINO – G. ROLLE, *Le imposte minime nazionali (QDMTT): un ribaltamento di prospettiva sulla tassazione minima delle multinazionali*, in *Fiscalità & Commercio Internazionale*, 2024, 12, p. 23 ss.

¹⁶ Ai sensi dell'art. 2.4.1 del *GloBE Rules* dell'OCSE, l'UTPR assume la forma di un diniego di deduzioni, atto a determinare una maggiore imposizione in capo alle imprese ivi localizzate pari all'importo dell'imposizione aggiuntiva dovuta nel Paese. Tale era stata la scelta patrocinata anche dall'Amministrazione *Biden*, così come indicato nel *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2023 Revenue Proposals*, pubblicato nel marzo 2023.

L'art. 12 e ss. della "Direttiva", invece, ammette che l'UTPR possa anche assumere la forma di un'imposta aggiuntiva, al paria dell'IIR. Il D.lgs. n. 209/2023, infine, ha optato per implementare l'UTPR sottoforma di imposta integrativa (qual è l'IIR).

gruppi non dovrebbero essere ulteriormente assoggettati alla *global minimum tax* (nella forma dell'IIR e UTPR)¹⁷.

Come osservato in dottrina, infatti, all'introduzione del *Pillar 2* farebbe seguito un aumento dell'imposizione (anche) sulle società dei gruppi multinazionali americani localizzate nei Paesi che hanno adottato tali regole, circostanza cui – evidentemente – non seguirebbe invece un incremento delle entrate tributarie a favore del fisco americano. Anzi, è stato argomentato come l'Amministrazione finanziaria americana dovrebbe riconoscere un credito d'imposta per la *global minimum tax* pagata dalle imprese americane agli Stati competenti¹⁸. È stato, inoltre, osservato come all'introduzione del *Pillar 2* dovrebbe far seguito anche un ripensamento del sistema degli incentivi fiscali americano, utilizzato per ridurre – rispetto all'aliquota nominale – la pressione fiscale effettivamente ivi applicata¹⁹.

Alla luce di tali argomentazioni, gli effetti negativi per la competitività degli USA e delle proprie imprese potrebbe permanere e ciò anche qualora gli Stati Uniti potessero beneficiare di un aumento delle entrate fiscali a seguito dell'implementazione del *Pillar 2*.

Il clima di incertezza determinato da siffatti recenti sviluppi potrebbe indurre anche altri Stati a rivendicare un trattamento *ad hoc* ai fini del *Pillar 2* e tale fatto indebolirebbe inesorabilmente il progetto di completa implementazione della *global minimum tax* che, invece, rischia di rimanere un'imposizione applicata solo dagli Stati membri dell'Unione

¹⁷ In proposito, F. GASTALDI - A. ZANARDI, *Quel che resta della Global Minimum Tax*, in *lavoce.info*, 10 luglio 2025 e M. DE WILDE, *After the Pillars: A Call for a European Corporate Tax 2.0*, in *Kluwer International Tax Blog*, 17 luglio 2025, evidenziano come gli Stati Uniti facciano a tal fine riferimento alle imposte ivi riscosse a titolo di *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI), *Base Erosion and Anti-Abuse Tax* (BEAT) e *Corporate Alternative Minimum Tax* (CAMT). Tuttavia, M. ALLENA, *Perché è un grave errore escludere le imprese Usa dalla global minimum tax*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 luglio 2025, correttamente ricorda come tale accordo sia stato raggiunto tra gli americani e tre membri dell'Unione europea che costituiscono il G7, circostanza che in ogni caso genera instabilità politiche anche sul piano europeo ed in particolare in relazione alla Direttiva che ha implementato il *Pillar 2*.

¹⁸ In particolare, secondo P. LAROMA JEZZI, *La posizione USA sui Pillar: il bacio della morte?*, *op. cit.*, p. 141 ss., ai fini della *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI).

¹⁹ P. LAROMA JEZZI, *La posizione USA sui Pillar: il bacio della morte?*, *cit.*, 143 ss.

Europea, lasciando così le altre economie libere di operare tramite la variabile fiscale²⁰.

Se, come sembrerebbe, il processo di recepimento della *Global minimum tax* ha subito un forte ridimensionamento, ovvero un superamento a vantaggio dei singoli Stati nazionali²¹, ai fini della nostra indagine occorre interrogarsi sul collegamento tra tale evoluzione e la prospettiva di sviluppo della fiscalità europea dedicata alle grandi imprese e – in particolare – alla proposta di Direttiva BEFIT.

2.1. Il contesto in cui opererebbe la *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT)

Come già evidenziato nella nostra premessa, sin dall'avvio dei lavori preparatori che hanno poi condotto alla proposta BEFIT, la Commissione europea ha sottolineato la stretta correlazione tra lo sviluppo dei due *Pillars*, con particolare attenzione al secondo pilastro, e l'armonizzazione europea relativa alla fiscalità societaria. Tale collegamento poggia sulla considerazione che il generale consenso che si è creato intorno alle *GloBE Rules* dell'OCSE – ma, più nello specifico, all'approvazione e al recepimento della “Direttiva” sull'imposizione minima globale – rappresentano un'occasione unica per avviare una medesima iniziativa sul fronte dell'imposta sul reddito delle società. Esprime in maniera puntuale tale profilo il considerando n. 6 della proposta BEFIT, sul quale ritorneremo più avanti, ove è possibile leggere che «tenuto conto degli sforzi compiuti sia dalle amministrazioni fiscali sia dalle imprese per attuare il quadro del livello minimo di tassazione globale sarebbe importante trarre vantaggio da tale risultato ed elaborare norme che restino il più possibile vicino alle norme tipo dell'OCSE/G20 e alla Direttiva (UE) 2022/2523».

L'obiettivo ultimo della proposta BEFIT è, infatti, quello della semplificazione delle norme dedicate alla determinazione dell'imposta societaria e per raggiungerlo è considerato necessario allinearsi alla “Direttiva”, anche per ciò che attiene alle rettifiche da apportare al dato contabile di partenza. Tale adeguamento dovrebbe facilitare l'attuazione della BEFIT da parte dei singoli Stati membri e la sua concreta applicazione da

²⁰ Similmente, F. GASTALDI e A. ZANARDI, *Quel che resta della Global Minimum Tax*, cit. e G. FRANSONI, *Global tax, l'accordo del G7 riconduce il fisco agli Stati*, in *Il Sole24Ore*, 2 luglio 2025.

²¹ G. FRANSONI, *Global tax, l'accordo del G7 riconduce il fisco agli Stati*, cit.

parte delle imprese e delle diverse amministrazioni fiscali coinvolte in ragione della conoscenza dei principi generali alla base della “Direttiva”²².

Il percorso comune individuato dalla Commissione Europea riguarderebbe più nello specifico il modello prescelto dalle *GloBE Rules* dell’OCSE e dalla “Direttiva” per giungere alla determinazione dell’imposizione minima globale. Infatti, come analizzeremo nel dettaglio nei paragrafi che seguono, la scelta dell’OCSE prima, e del legislatore europeo dopo, è stata quella di ancorare la base imponibile dell’imposta globale al risultato contabile, vale a dire al c.d. *financial accounting net income or loss* (d’ora in avanti FANIL). Replicare tale opzione anche nella proposta BEFIT ha rappresentato una scelta importante sia dal punto di vista “politico” sia dal punto di vista “tecnico”.

L’Unione Europea, da sempre legata alla regola dell’unanimità quanto alle misure fiscali da intraprendere, ha colto il generale consenso sulla modalità di tassazione delle imprese multinazionali per giungere, dal punto di vista tecnico, all’adozione di un modello di tassazione di stretta derivazione contabile, così come previsto anche nelle *GloBE Rules* e nella “Direttiva”. Contrariamente ai precedenti progetti di riforma della fiscalità societaria che fino ad allora avevano caratterizzato l’azione della Commissione Europea²³, con la presentazione della BEFIT si giunge a configurare un modello di imposta societaria europea armonizzata, di stretta derivazione contabile, semplificata e destinata, anche quanto all’ambito soggettivo, agli stessi soggetti destinatari della *global minimum tax*²⁴.

Nel proseguire l’analisi dell’evoluzione che ha subito la proposta BEFIT dopo la presentazione del settembre 2023 da parte della Commissione Europea, rileviamo che una delle prime prese di posizione dal punto di vista politico si è avuta nell’ambito del Consiglio *Ecofin* del giugno 2024²⁵ in cui, tra i vari profili, sono state sollevate criticità in merito al funzionamento della

²² Così il considerando 9 della proposta BEFIT.

²³ Sia per ciò che attiene la CCCTB sia per la CC(C)TB, si rinvia alla nota 10.

²⁴ Tuttavia, è bene precisare fin d’ora che, sebbene la *global minimum tax* e la futura BEFIT condividano le premesse, gli obiettivi e il modello di determinazione della base imponibile, si tratta di due tributi differenti che, pertanto, possano (o debbano) presentare delle oggettive differenze. Torneremo su tale profilo nel paragrafo 3.2.

²⁵ Si veda la Relazione del Consiglio *ECOFIN* al Consiglio europeo sulle questioni fiscali del 24 giugno 2024, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11287-2024-INIT/it/pdf>, p. 13.

proposta in combinazione con le norme nazionali in materia di tassazione delle società, delle norme del *Pillar 2* e del diritto vigente dell'UE nel settore della fiscalità (come le misure antiabuso e la "Direttiva"), nonché riguardo alla portata e alla determinazione del risultato fiscale preliminare dei gruppi che rientrano nell'ambito di applicazione. La conclusione finale emersa in quella sede è stata quella di proseguire nella proposta, ma con ulteriori approfondimenti sia nell'analisi della fattibilità "politica" sia di quella tecnica²⁶. In tale ambito, l'interesse e il favore verso la proposta BEFIT da parte della Commissione Europea sono così proseguiti con la Comunicazione dell'11 febbraio 2025²⁷. Infatti, in tale contesto, la BEFIT è stata inserita tra le proposte di Direttive meritevoli di essere supportate e sviluppate²⁸.

Se però l'esecutivo europeo sembrava (e sembra) prospettare un avanzamento del progetto BEFIT e con esso anche il Parlamento

²⁶ Sebbene si tratti di un parere non vincolante, il Comitato Economico e Sociale, ai sensi dell'articolo 115 del TFUE, ha espresso parere favorevole alla proposta BEFIT. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE), nella seduta plenaria del 24 aprile 2024, pur apprezzando l'intento della Commissione europea di ridurre gli ostacoli fiscali per le imprese che operano a livello transfrontaliero, ha sollevato alcuni dubbi sulla possibilità, prevista nella proposta BEFIT, che avrebbero gli Stati membri quanto all'introduzioni di variazioni sulla base imponibile assegnata, temendo che ciò possa compromettere l'obiettivo di semplificazione. Il CESE concorda inoltre sull'importanza di mantenere coerenza tra BEFIT e le regole internazionali sul *Pillar 2*. Infine, viene riconosciuto il potenziale contributo della proposta al finanziamento delle nuove risorse proprie dell'UE, pur segnalando l'incertezza sui tempi e sulle entità delle risorse effettivamente disponibili, a causa della complessità e lunghezza dell'iter legislativo.

²⁷ Doc Com (2025), n. 45, *Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union*, 11 febbraio 2025.

²⁸ In particolare, dagli allegati al programma della Commissione per la parte dedicata alla fiscalità, si può leggere che la Commissione europea prevede di completare la valutazione della Direttiva anti-elusione fiscale (ATAD) entro il quarto trimestre del 2025. Inoltre, è stata ritirata la proposta di direttiva relativa a un sistema comune di tassazione per i pagamenti di interessi e canoni tra società associate di Stati membri diversi, poiché tale proposta è stata in parte superata dalla Direttiva sulla *global minimum tax* (2022/2523). Anche la proposta di codificazione della direttiva sulla cooperazione amministrativa in materia fiscale è stata ritirata. Tuttavia, nella programmazione prevista dalla Commissione Europea è stato deciso di proseguire con l'iter legislativo relativo ad altre proposte, tra cui la revisione della cooperazione amministrativa fiscale (DAC9), il progetto BEFIT e il sistema HOT per la tassazione delle sedi centrali delle PMI. Tale indicazione è altresì confermata dal recente piano di lavoro della Commissione Europea del 21 ottobre 2025 contenuto nella Comunicazione n. 870. Negli allegati a tale Comunicazione, tra le Direttive portate avanti dalla Commissione Europea, rientra anche quella dedicata alla BEFIT.

Europeo²⁹, da un punto di vista generale si è registrato uno “scollamento” tra la volontà programmatica della Commissione e l’indirizzo politico del Consiglio dell’Unione che – ad avviso di chi scrive – è stato altresì influenzato dall’evoluzione dei due *Pillar* e dalla presa di posizione degli Stati Uniti del gennaio 2025. Invero, la relazione del Consiglio *Ecofin* del 20 giugno 2025 dedicata alle questioni fiscali ha concluso per accantonare, quantomeno in questo momento storico, ulteriori approfondimenti tecnici sulla proposta BEFIT con l’obiettivo di concentrare l’attenzione su altre misure più concretamente raggiungibili e rispetto alle quali vi è un maggiore consenso politico³⁰.

A questo *trend* di particolare sfavore si aggiungerebbe anche il cambio di direzione che la Commissione Europea sembrerebbe aver impresso al tema delle risorse proprie.

È bene ricordare che la proposta BEFIT è stata annunciata nel maggio del 2021³¹ in un più ampio progetto dedicato alla tassazione delle imprese. Tuttavia, ciò che ci interessa in questa sede è che già a partire dal 2020, a seguito della crisi pandemica e con l’obiettivo di finanziare il piano di ripresa denominato *NextGeneration EU*, la Commissione Europea ha rivisto la strategia per il finanziamento del bilancio dell’Unione. Prendendo a riferimento, in termini di principi, quanto previsto con la Decisione UE del 14 dicembre 2020³² e, in termini programmatici, quanto indicato dall’Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020³³, la Commissione Europea si è

²⁹ Si veda il c.d. *Budgetary assessment* sulla proposta di Direttiva BEFIT del 14 maggio 2025, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/BUDG-PA-772187_EN.pdf nonché la recente Risoluzione del 13 novembre 2025 tramite la quale il Parlamento Europeo esprime parere positivo, con modifiche, alla proposta BEFIT elaborata dalla Commissione Europea. Il testo finale è disponibile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0268_EN.pdf

³⁰ Si veda la Relazione del Consiglio *ECOFIN* sulle questioni fiscali del 20 giugno 2025, p. 8, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10611-2025-INIT/it/pdf>

³¹ Si veda la Comunicazione della Commissione europea (COM(2021) 251 final) del 18 maggio 2021.

³² Decisione UE, *Euratom*, 2020/2053 del Consiglio, 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione Europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, *Euratom*.

³³ Accordo interistituzionale, del 16 dicembre 2020, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana

impegnata a proporre nuove risorse proprie, poi confluite nella proposta del dicembre 2021³⁴. In tale ambito, per ciò che attiene la nostra indagine, la Commissione ha proposto di istituire una nuova risorsa propria basata su una quota degli utili residui delle multinazionali che sarà riassegnata agli Stati membri dell'UE a seguito del meccanismo previsto dal *Pillar 1*. Tale risorsa propria sarebbe dovuta diventare operativa una volta che la convenzione multilaterale relativa al *Pillar 1* fosse entrata in vigore e sarebbe stata pari al 15% della quota degli utili assegnata ai vari Stati membri. Nella medesima Comunicazione, la Commissione Europea si era altresì impegnata a proporre risorse proprie supplementari che potevano includere: una imposta sulle transazioni finanziarie e una risorsa propria dedicata al settore delle imprese e, in particolare, alla proposta BEFIT. Tale impostazione è proseguita fino a tutto il 2023 e si è consolidata con la presentazione della proposta del 12 settembre del medesimo anno³⁵. Tuttavia, a partire dal 2024, l'evidente stallo nei negoziati internazionali e la mancata ratifica da parte di alcuni

gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie. Sul punto, si veda G. BIZIOLI, *Quale sovranità fiscale per l'Unione Europea?*, in *Rivista di Diritto Finanziario e scienza delle finanze*, 2021, p. 303 ss., ove è possibile rinvenire anche una ricostruzione delle tesi contrarie e favorevoli a comprendere i tributi tra le risorse proprie dell'Unione europea e, a maggior ragione, a riconoscere una potestà tributaria in campo all'Unione stessa, quale requisito necessario a ripartire la spesa pubblica fra i consociati.

³⁴ Doc Com (2021) 570 final. Per un'analisi dettagliata della proposta C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Bari, 2021, p. 235.

³⁵ Nel giugno 2023 la Commissione europea ha presentato un aggiustamento della propria strategia finanziaria volta al consolidamento del bilancio europeo nei confronti degli oneri previsti per il rimborso del debito derivante da *NextGenerationEU*. Questa revisione, formalizzata con la proposta COM (2023) 330 e integrata dal rapporto sul *Pillar 1*, COM (2023) 377, costituisce un'evoluzione significativa rispetto all'iniziativa del dicembre 2021, pur mantenendo saldi i presupposti generali relativi alle risorse proprie innovative basate su strumenti fiscali di matrice internazionale. L'elemento centrale concerne l'introduzione di una risorsa propria temporanea basata su statistiche contabili, consistente in un prelievo pari allo 0,5 % del *gross operating surplus* delle imprese (sia finanziarie che non finanziarie), calcolato sui dati delle statistiche nazionali secondo il Sistema Europeo dei Conti (ESA). Tale risorsa, calibrata come una contribuzione obbligatoria degli Stati membri, non costituisce un'imposta sulle società, ma un trasferimento al bilancio UE. Il testo della Comunicazione evidenzia che la risorsa statistica temporanea basata sul *gross operating surplus* delle imprese è prevista fino all'adozione della BEFIT. In tale revisione del 2023 è altresì confermata anche la risorsa derivante dal *Pillar 1*. Tuttavia, a differenza della novità statistica introdotta, il meccanismo *Pillar 1* rimane subordinato all'avanzamento delle negoziazioni OCSE e all'adozione multilaterale.

Paesi chiave — *in primis* gli Stati Uniti — hanno reso sempre più remota la possibilità di considerare il *Pillar 1* come risorsa affidabile e stabile per il bilancio dell'UE. Già nel suo rapporto del 30 giugno 2023 sullo stato di avanzamento del progetto, la Commissione europea riconosceva apertamente le incertezze legate all'effettiva implementazione dell'accordo e alla tempistica del suo recepimento nei singoli ordinamenti. Ad avviso di chi scrive, anche tali criticità hanno indotto l'esecutivo europeo, nel nuovo pacchetto di riforma del sistema delle risorse proprie presentato il 16 luglio 2025³⁶, a ritirare formalmente la proposta di risorsa propria basata sul *Pillar 1*, segnando così un definitivo disimpegno rispetto a tale ipotesi. Allo stesso tempo, in luogo del meccanismo legato all'accordo OCSE, la Commissione ha previsto l'introduzione nel pacchetto del 2025 di un nuovo strumento denominato CORE (*Corporate Resource for Europe*).

2.2. La proposta di una *Corporate Resource for Europe* (CORE)

Come anticipato, si tratta di una risorsa propria strutturata come contributo forfettario annuale a carico delle imprese con un volume d'affari annuo superiore a 100 milioni di euro, a carico sia delle società residenti nell'Unione Europea sia per le stabili organizzazioni società non residenti nella UE. L'importo dovuto, da un minimo di 100.000 euro per le società con un fatturato inferiore a 100.000.000 di euro ad un massimo di 750.000 per le società con un fatturato non inferiore a 750.000.000 di euro, non costituisce un tributo sul reddito, bensì una contribuzione diretta, uniforme e armonizzata volta al finanziamento della spesa pubblica dell'Unione Europea. A differenza della proposta legata al *Pillar 1*, CORE presenta il vantaggio della piena autonomia normativa dell'Unione³⁷, non

³⁶ Si veda la Comunicazione della Commissione europea (COM(2025) 570 final) del 16 luglio 2025.

³⁷ G. FRANSONI, *La tassa corporate CORE riconosce all'UE una potestà impositiva*, in *Il Sole24 Ore*, 23 luglio 2025, sostiene che l'eventuale approvazione della proposta presentata dalla Commissione Europea confermerebbe, implicitamente – per la prima volta e vincendo le resistenze politiche e dottrinali – il principio secondo cui l'Unione ha una propria potestà impositiva rispetto ai membri della collettività degli Stati membri. Cfr. Per una completa ricostruzione su questo tema G. BIZIOLI, *Quale sovranità fiscale per l'Unione Europea*, *op. cit.*, p. 303 e ss.; G. BIZIOLI, *A Hamilton Moment for EU Taxation?* In *Intertax*, 2024, p. 705. Si vedano anche S. VAN DER VLUGT, *Rethinking Tax Sovereignty in the European Union*, Amsterdam, 2025 e M. CAZIERO, *The Taxing Powers of the European Union*, Amsterdam, 2025.

essendo subordinato a negoziati internazionali né all'adozione di accordi multilaterali. Nelle intenzioni della Commissione Europea, la transizione dalla proposta fondata su *Pillar 1* al modello CORE segna un passaggio importante nella strategia di finanziamento dell'Unione: da una dipendenza da processi multilaterali incerti a una logica di autonomia fiscale europea, fondata su strumenti normativi propri e su un'imposizione parametrata a soglie oggettive di capacità economica. In proposito, parte della dottrina ha evidenziato come la Commissione europea stia in tal modo cercando – coraggiosamente – di superare l'assenza di una specifica previsione normativa nei Trattati che attribuisca all'Unione europea potestà di istituire tributi propri. Tuttavia, è stata sollevata la comune critica per cui il bilancio dell'Unione Europea non pare essere stato incrementato adeguatamente (quantomeno rispetto a quanto previsto nel *NextGenerationEU*) per far fronte alle necessità attuali³⁸.

Tale evoluzione, sebbene ancora suscettibile di dibattito in sede politica e tecnica, riflette un approccio più realistico e funzionale alla necessità di garantire il finanziamento stabile e prevedibile delle politiche comuni ma soprattutto, e relativamente alla nostra indagine, conferma l'orientamento che si è consolidato anche in seno al Consiglio dell'Unione Europea, vale a dire l'abbandono, temporaneo (o definitivo), sia della strategia fiscale basata sui due *Pillars* sia delle proposte ad essi collegate, tra cui quella relativa al BEFIT.

È tuttavia verosimile aspettarsi che la concorrenza fiscale internazionale, dopo tale riadattamento, lungi dallo scomparire, potrà assumere nuove configurazioni e spostarsi verso altre forme diverse dalla tassazione delle società oppure concentrarsi su elementi della base imponibile che non influenzino – ad esempio – l'*effective tax rate* (ETR) o – ancora – che interessino soggetti esclusi dalla *global minimum tax* o dalla BEFIT.

2.3. Le possibili prospettive

³⁸ In tal senso, J. LAMMERS, *EU Commission Proposals Face Competitiveness Criticism*, in *Tax Note International*, 7 luglio 2025; G. BIZIOLI, *Risorse europee, rivoluzione mancata*, in *Sole 24 Ore*, 11 agosto 2025; R. AVI-YONAH - D. IMPARATO, *A CORE Proposal for Budget Caring — Will the EU Adopt a Progressive Corporate Tax?*, cit., p. 647

In tale contesto, per ciò che attiene all'ambito dell'Unione Europea, si possono prospettare diverse ipotesi³⁹ di intervento rispetto allo “stato dell’arte” e che escludono un atteggiamento “passivo” da parte dell’Unione Europea. Tra queste sembra potersi ascrivere anche l’adozione della BEFIT. Con gli opportuni adattamenti, tale ipotesi di riforma della fiscalità societaria europea potrebbe rappresentare una risposta “politica” nei confronti delle altre economie concorrenti, dotando così le imprese europee di un vantaggio competitivo che al momento non possiedono e altresì permettere di non dispendere il *know-how* che le grandi imprese europee hanno sviluppato nel periodo di applicazione della *global minimum tax*. Inoltre, la proposta BEFIT potrebbe rientrare nel più ampio e generale progetto della Commissione europea, il c.d. *Competitive Compass*⁴⁰ conseguente al rapporto Draghi, al fine di creare un 28° regime giuridico con lo scopo principale di semplificare le regole applicabili in ambito europeo, comprese quelle tributarie⁴¹.

3. Il modello di determinazione del tributo societario. Considerazioni generali

Preliminare all’analisi delle disposizioni concernenti la determinazione dell’imposta sia nell’ambito della *global*

³⁹ Si veda, da ultimo, Assonime, *Proposals for an European position in the field of international taxation after the G7 statement on global minimum taxes of June 28th, 2025 – Position Papers 6/2025*, 2025, secondo il quale l’Unione europea dovrebbe considerare la sospensione dell’applicazione della “Direttiva” fino all’individuazione, da parte dell’*Inclusive Framework*, di un meccanismo coerente e coordinato a livello globale. Alternativamente, l’Unione Europea dovrebbe impegnarsi con l’OCSE e l’*Inclusive Framework* al fine di coordinare le disposizioni del *Pillar 2* con le urgenti necessità europee di promuovere una concorrenza leale. Ancora, secondo lo Studio in commento, il *Pillar 2* dovrebbe essere rivisto per allinearlo all’agenda europea degli investimenti o comunque essere semplificato. Anche secondo G. FRANSONI, *L’estrazione dei dati nuovo presupposto della fiscalità digitale*, in *Sole24Ore*, 28 agosto 2025, nell’attuale contesto, il *Pillar II* dovrebbe essere sospeso o comunque ridefinito in termini di semplificazione e di riconsiderazione del ruolo degli incentivi fiscali nel calcolo dell’ETR.

⁴⁰ Si veda la Comunicazione della Commissione europea (COM (2025) 30 final) del 29 gennaio 2025.

⁴¹ Al momento in cui si scrive è aperta una consultazione pubblica dal titolo “28th regime – a single harmonized set of rules for innovative companies throughout the EU”, avviata in data 8 luglio 2025 e che si concluderà il 30 settembre 2025 (consultabile al seguente link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14674-28th-regime-a-single-harmonized-set-of-rules-for-innovative-companies-throughout-the-EU/public-consultation_it).

minimum tax che della proposta BEFIT è un approfondimento relativo ai modelli teorici di determinazione della base imponibile del tributo societario.

Gli studi che si sono occupati del tema oggetto della nostra indagine⁴² e le principali legislazioni fiscali nazionali riducono i modelli teorici a tre principali declinazioni.

Il primo modello, denominato della dipendenza o della derivazione “assoluta”, assume, quale unico riferimento per determinare l’imposta societaria, il risultato reddituale determinato da altri settori dell’ordinamento, in particolare dal diritto civile e dall’economia aziendale, come rappresentato nel bilancio d’esercizio.

Il secondo modello costituisce una variante del precedente ed è caratterizzato da una dipendenza parziale del reddito d’impresa dalla determinazione reddituale emergente dal bilancio d’esercizio, al quale sono apportate variazioni in aumento o in diminuzione di natura fiscale.

Nell’ambito di questi primi due modelli, la dottrina⁴³ individua un’ulteriore suddivisione in relazione alle modalità di determinazione del reddito d’esercizio. In alcuni ordinamenti, infatti, il riferimento di partenza è rappresentato dal conto economico (*receipts – and – outgoing system*), mentre in altri casi il reddito dell’esercizio viene determinato utilizzando lo stato patrimoniale (*balance – sheet method*).

Il terzo modello è caratterizzato dall’assoluta autonomia delle qualificazioni e valutazioni fiscali che, pertanto, non fanno diretto riferimento ai risultati reddituali determinati per altri fini. Cionondimeno, può accadere che all’interno di

⁴² La letteratura sul tema è molto ampia. Per l’individuazione dei modelli si vedano, per tutti, G. FALSITTA, *Concetti fondamentali e principi ricostruttivi in tema di rapporti tra bilancio civile e bilancio fiscale*, in *Giur. Comm.*, 1984, p. 877; W. SCHÖN, *Steuerliche Maßgeblichkeit in Deutschland und Europa*, Köln, 2005, p. 4 e ss.; P. ESSERS, *The precious relationship between IAS/IFRS, national tax accounting and the CCCTB*, p. 32, in AA.VV., *The influence of IAS/IFRS on the CCCTB, Tax Accounting, Disclosure and Corporate Law accounting concept*, The Hague, 2009; P. Harris, *Corporate Tax Law*, Cambridge, 2013, p. 86; P. HARRIS, *IFRS and the Structural Features of an Income Tax Law*, in G. M.M. MICHELSE – V. THURONYI (edited by), *Tax Design Issues Worldwide*, Ah Alphen aan den Rijn, 2015, p. 37; A. BAEZ MORENO (Edited by), *Computation of Taxable Business Profits*, Amsterdam, 2024, p. 3. Inoltre, ci sia consentito rinviare a M. GRANDINETTI, *Il principio di derivazione nell’Ires*, Padova, 2016.

⁴³ L. BURN - R. KREVER, *Taxation of Income from Business and Investment*, in V. THURONYI (edited by), *Tax Law Design and Drafting*, Volume 2, The Hague-Boston, 1998, p. 3.

quest'ultimo venga prevista una formula di chiusura che rinvia alla determinazione di bilancio in tutti i casi non espressamente previsti dalla disciplina tributaria che si occupa della determinazione della base imponibile⁴⁴. Inoltre, una totale autonomia tra la determinazione di bilancio e quella fiscale potrebbe verificarsi anche nell'ipotesi in cui l'imposta è calcolata sulla base dei soli flussi di cassa⁴⁵.

Se trasponiamo i modelli sopra delineati nei singoli sistemi fiscali nazionali è di immediata evidenza che le soluzioni fornite dai legislatori nazionali deviano, in maniera più o meno intensa, dai modelli medesimi⁴⁶: non vi è nessuna legislazione nazionale in cui sia rinvenibile una dipendenza totale del reddito imponibile dal risultato di bilancio, così come accade per il modello della totale separazione tra le due determinazioni quantitative⁴⁷. Diversamente, accade che il modello prevalente sia quello della derivazione parziale del reddito imponibile originato dal risultato di conto economico, con due varianti. La prima, definita "dipendenza formale", assume come riferimento di partenza per la determinazione della base imponibile il risultato emergente dal conto economico cui possono essere apportate delle variazioni in applicazione di specifiche disposizioni tributarie. Quest'ultime, per assumere rilevanza fiscale, devono previamente incidere sulla determinazione di bilancio. La seconda variante, definita come "dipendenza materiale", si contraddistingue per l'assenza di un diretto legame tra le variazioni fiscali e la redazione del conto economico cosicché la scelta fiscale diviene autonoma rispetto a quanto previsto dalla disciplina del bilancio d'esercizio.

Nella concreta applicazione della prima delle due varianti può inoltre accadere che sia la disciplina fiscale a condizionare le scelte effettuate in sede di redazione di bilancio. Infatti, se per ottenere un determinato beneficio fiscale si richiede l'iscrizione

⁴⁴ Sul tema G. ZIZZO, *La "questione fiscale" delle società che adottano i principi contabili internazionali*, in M. BEGHIN (a cura di), *Saggi sulla riforma dell'IRES*, in *Quaderni della Riv. dir. trib.*, Milano, 2008, p. 139.

⁴⁵ Questo modello è stato oggetto di approfondimento anche da parte della dottrina italiana, cfr. M. VERSIGLIONI, *Il reddito liquido: lineamenti, argomenti ed esperimenti*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2014, p. 741.

⁴⁶ Una recente e analitica descrizione del modello della derivazione, declinato nelle singole legislazioni nazionali europee, è rinvenibile in A. BAEZ MORENO (edited by), *Computation of Taxable Business Profits*, op. cit., p. 147 e ss.

⁴⁷ W. SCHÖN, *International Accounting Standards – A "Starting Point" for a common European Tax Base?*, in *European Taxation*, 2004, p. 430; D. ENDRES – C. SPENGLER, *International company taxation and tax planning*, *Alphen aan den Rijn*, 2015, p. 149.

nel conto economico del componente negativo di reddito, benché non si possa parlare di derivazione o dipendenza, trattandosi di una facoltà e non di un obbligo imposto dalla disposizione tributaria, è di tutta evidenza che la scelta del redattore del bilancio possa essere condizionata dall'opportunità (di risparmio) fiscale. Si è soliti individuare nella "dipendenza rovesciata" quella soluzione normativa tale per cui il legislatore introduce delle disposizioni che legittimino, ma non obblighino, il contribuente a tenere nella redazione del bilancio d'esercizio una condotta non prevista dalla disciplina sottostante alla redazione di tale documento. In questi casi si tratta di singole disposizioni che prevedono, come *conditio sine qua non* per l'ottenimento del riconoscimento fiscale, un corrispondente comportamento in sede di redazione del bilancio d'esercizio.

A ben vedere, dall'analisi dei modelli individuati, è possibile notare la costante rappresentata dal collegamento tra le due determinazioni quantitative. Ciò è dovuto ad alcune ragioni fondamentali che non è possibile indagare oltremodo in questa sede, se non per alcuni profili di carattere generale.

Nell'analisi delle ragioni a sostegno della derivazione del reddito imponibile dal risultato di bilancio, un elemento costante è costituito dalla necessità di individuare una grandezza economica (il reddito), rappresentativa della capacità contributiva espressa in un determinato periodo d'imposta.

Nell'elaborazione della disciplina relativa alla determinazione dell'imponibile societario, l'ordinamento giuridico dispone di uno strumento, storicamente ritenuto il migliore⁴⁸, capace di cogliere, rimanendo pur sempre in un ambito di convenzionalità, il valore che più fedelmente rappresenta l'incremento di ricchezza di un determinato periodo. A questo dato si collega il presupposto dell'imposta societaria assicurando in tal modo una base economica del tributo attendibile e in grado di riflettere l'esigenza di fondo dell'ordinamento tributario, cioè quella di individuare l'effettiva

⁴⁸ Sul punto G. FRANSONI, *La categoria dei redditi d'impresa*, in P. RUSSO (a cura di), *Manuale di Diritto Tributario*, Parte Speciale, Milano, 2009, p. 186, sottolinea due caratteristiche fondamentali di cui disporrebbe la contabilità, tali per cui il legislatore fiscale ritenga opportuno disporre il parziale rinvio. Si tratterebbe della tradizione storica che vanta la contabilità, con ciò determinando la generale applicazione nelle diverse discipline che si occupano della misurazione dei risultati dell'impresa e il carattere "universale", cioè la sua applicazione da parte di tutte le imprese, indipendentemente dalla nazionalità.

capacità contributiva del soggetto chiamato a contribuire alle spese pubbliche⁴⁹.

A differenza di altre categorie reddituali collegabili a un cespite produttivo, mobiliare o immobiliare, in cui può, quale regola generale, ipotizzarsi una determinazione presuntiva del reddito e come eccezione una determinazione reddituale di tipo effettivo, vi è nel caso del reddito d'impresa la necessità di procedere ad una misurazione del reddito di tipo analitico, soprattutto per i soggetti di medio-grandi dimensioni⁵⁰.

Un ulteriore profilo ricorrente nella giustificazione del modello della derivazione, nelle sue varie declinazioni, è rappresentato dalla *ratio* della semplificazione. Si è sostenuto che il bilancio è stato scelto quale strumento su cui impernare l'imposizione poiché si trattava di un documento preesistente alla disciplina analitica di determinazione del reddito d'impresa. In una prospettiva di semplificazione sarebbe stato troppo dispendioso redigere due distinti rendiconti, uno imposto dagli obblighi civilistici e uno da quelli fiscali⁵¹.

Tali considerazioni sono certamente corrette e riprendono vigore anche in relazione alle prospettive OCSE ed europee ma non sono sempre rispondenti ai modelli utilizzati dai legislatori nazionali, tra cui quello italiano. Infatti, l'elevato numero di variazioni da effettuare al risultato di bilancio e l'analiticità raggiunta dalle disposizioni del TUIR possono condurre ad una diversa motivazione di fondo alla base della derivazione del risultato fiscale da quello civilistico – contabile.

⁴⁹ Una efficace indagine in questo ambito è stata condotta da C. CALIFANO, *La ricerca di una "base economica attendibile" tra quantificazione aziendalistica e determinazione del "reddito fiscale d'impresa. Verso il c.d. "doppio binario" del principio di derivazione?* in *Rivista telematica di diritto tributario*, 24 ottobre 2022.

⁵⁰ La dottrina, G. TINELLI, *Bilancio d'esercizio, principi contabili internazionali e accertamento tributario (parte I)*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2010, p. 175, mette in evidenza la necessità di una determinazione del reddito d'impresa diversa rispetto a quella prevista per le altre categorie di reddito, poiché una determinazione fondata sulla combinazione dei fattori produttivi "finirebbe per contrastare con le esigenze perequative alla base dell'imposizione sul reddito, in quanto porterebbe a dar luogo ad un'agevolazione per le imprese, che, combinando nel modo migliore tali fattori, godrebbero di un'imposizione minore rispetto a quella dovuta ed una penalizzazione per quelle imprese per le quali momenti congiunturali sfavorevoli o scelte economiche sbagliate non avrebbero consentito il raggiungimento dei livelli reddituali normali".

⁵¹ G. TABET – G. MINERVINI, *Il reddito d'impresa*, Padova, 1997, Vol. I, p. 58 e ss.

3.1. Il *Fanil* nelle *Model Rules* e nella Direttiva: le ragioni della scelta

Proprio la *ratio* della semplificazione è alla base della scelta prima dell'OCSE, poi del diritto dell'Unione Europea tramite la "Direttiva"⁵², di fare affidamento alla determinazione contabile e – nello specifico – al *Fanil* per la determinazione dell'imposta minima globale. Ciò vale come avremo modo di approfondire, anche per la proposta BEFIT.

Il dato emergente dal bilancio assume una particolare rilevanza per diversi profili.

L'attivazione dell'eventuale imposta (nella forma di imposta minima integrativa, imposta minima suppletiva o imposta minima nazionale), si innesca solo qualora il c.d. *effective tax rate*, cioè l'aliquota effettiva di tassazione, sia inferiore al livello minimo prefissato. Tale parametro (l'*effective tax rate*) è determinato attraverso il rapporto tra le imposte rilevanti ai fini dell'imposta minima (c.d. *adjusted covered taxes*) e il reddito o perdita rilevante. Il primo di tali elementi si determina aggiustando l'importo degli oneri fiscali maturati in relazione alle imposte rilevanti ai fini del *Pillar 2* per ogni entità costitutiva. Tali variazioni possono intervenire al fine di tenere in considerazione gli aggiustamenti relativi alla fiscalità differita o a seguito dell'aumento o diminuzione delle imposte rilevanti di ogni entità coinvolta⁵³.

Il reddito o perdita rilevante assolve, pertanto, ad una prima funzione, quale denominatore del suindicato rapporto, al fine di

⁵² Si ricorda che la "Direttiva" ripropone, quasi interamente, il contenuto del *Pillar 2*. Infatti, i Considerando n. 6 e 24 della "Direttiva" richiamano la necessità di implementare le regole previste nel Modello all'interno dell'Unione europea ed a tal fine invitano gli Stati membri a far riferimento ai documenti di *soft law* che l'OCSE ha elaborato in proposito. In tale contesto, merita particolare attenzione la disposizione contenuta nell'art. 9 del Decreto legislativo n. 209 del 2023 che ha implementato in Italia la *global minimum tax*. In particolare, l'articolo 9 dispone che le regole ivi previste devono interpretarsi ed applicarsi tenendo conto della *soft law* dell'OCSE (ed in particolare, il Commentario e le Guide Amministrative al *Pillar 2*) già pubblicata così come quella che verrà approvata dall'Organizzazione.

⁵³ Ai sensi dell'art. 21 della "Direttiva", le riduzioni delle imposte rilevanti possono essere – ad esempio – di importo pari degli oneri fiscali correnti e relativo a una posizione fiscale incerta, ovvero di importo pari agli oneri fiscali che si prevede non sarà pagato entro tre anni dalla fine dell'esercizio fiscale; mentre un incremento delle imposte rilevanti può essere di importo pari alle imposte rilevanti relative a una posizione fiscale incerta che è stato poi versato nell'esercizio fiscale.

comprendere se applicare (o meno), per ogni Paese, l'eventuale *top-up tax*. Inoltre, laddove dovesse emergere la necessità di applicare l'imposta integrativa, il parametro su cui determinare l'imposta è (sempre) rappresentato dal reddito rilevante⁵⁴. Diversamente, qualora dovesse emergere una perdita rilevante oppure una aliquota d'imposizione effettiva pari o inferiore al 15%, non si applicherebbe alcuna imposta.

Infine, ancor prima di individuare la determinazione dell'*effective tax rate* e del reddito rilevante ai fini dell'imposta, il dato emergente dal bilancio è determinante per individuare l'ambito applicativo del tributo. Sia le *GloBE Rules*⁵⁵ che la "Direttiva"⁵⁶ individuano, infatti, l'ambito di applicazione in ragione dei ricavi annui rilevati nel bilancio consolidato dell'entità controllante per un ammontare pari o superiore a 750 milioni, in almeno due dei quattro esercizi immediatamente precedenti a quello considerato⁵⁷.

⁵⁴ Per ciò che attiene l'ordinamento tributario italiano, ad esempio, l'articolo 34 del Decreto Legislativo n. 209/2023, infatti, dispone che per determinare l'ammontare di imposta integrativa eventualmente dovuta sia necessario moltiplicare il profitto eccedente nel Paese per l'aliquota di imposta integrativa ivi applicata (derivante dalla differenza tra l'aliquota di tassazione effettiva vigente ed il 15 %). A tale risultato, successivamente, deve aggiungersi l'imposizione integrativa addizionale ivi rilevante e sottrarsi l'importo dell'imposta minima nazionale applicata. A tal fine, il profitto eccedente si determina sottraendo al reddito netto rilevante (già richiamato ed oggetto del presente contributo) le riduzioni da attività economiche sostanziali. Tale ultimo profilo è disciplinato dall'articolo 35 del D.lgs. n. 209/2023 e viene a determinarsi sommando il 5 % delle spese salariali per i dipendenti che esercitano attività nel Paese (i.e. le spese per indennità dei dipendenti, inclusi stipendi, salari e altre spese sostenute a beneficio personale diretto e distinto ai dipendenti, quali assicurazione sanitaria e contributi pensionistici, imposte sulle spese salariali e sull'occupazione nonché contributi di previdenza sociale a carico del datore di lavoro) ed il 5 % del valore contabile delle immobilizzazioni materiali localizzate nel Paese (quali gli immobili, impianti e attrezzature localizzate nel Paese, risorse naturali localizzate nel Paese, il diritto del locatario o del locatore di utilizzare beni tangibili localizzati nel Paese, licenza o accordo analogo da parte dell'amministrazione pubblica per l'uso di beni immobili o lo sfruttamento di risorse naturali che comportano un investimento significativo in beni tangibili). Siffatti elementi devono essere calcolati per ciascun esercizio e per ogni impresa localizzata nel Paese.

⁵⁵ Articolo 1.1. delle *GloBE Rules*

⁵⁶ Articolo 2, paragrafo 1, della "Direttiva".

⁵⁷ Anche l'ordinamento tributario italiano ha recepito tale riferimento. L'articolo 10, comma 1, del D.lgs. n. 209/2023, dispone che la *global minimum tax* si applichi alle imprese localizzate in Italia che facciano parte di un gruppo multinazionale o nazionale con ricavi annui pari o superiori a 750 milioni di euro, quali risultanti dal bilancio consolidato della controllante capogruppo.

Entrando nel merito della scelta dell'OCSE e del diritto dell'Unione Europea, il paragrafo 3.1 delle c.d. *Model Rules* dell'OCSE e l'articolo 15 della "Direttiva"⁵⁸, individuano quale punto di partenza per determinare il reddito o la perdita rilevante l'utile (o la perdita contabile netta) conseguito da ciascuna impresa in un determinato esercizio, a cui sono apportate determinate variazioni in aumento e in diminuzione.

Il *Fanil* è rappresentato dal risultato contabile netto dell'impresa, sita in una determinata giurisdizione, ottenuto applicando i principi contabili utilizzati dalla controllante capogruppo per la redazione del bilancio consolidato, prima delle rettifiche di consolidamento. Queste ultime, tenuto conto della struttura del tributo, devono in ogni caso restare inclusi nel calcolo della base imponibile trattandosi di una determinazione c.d. per "giurisdizione"⁵⁹. Può dunque accadere che vi sia una "sfasatura" rispetto ai principi contabili adottati per il bilancio d'esercizio, in ipotesi redatto seguendo i principi contabili nazionali, rispetto a quelli utilizzati per il bilancio

⁵⁸ Tale impostazione è presente anche nella disciplina interna prevista dal D.lgs. n. 209/2023. L'articolo 9, comma 1, del "Decreto" esordisce con il rinvio, al fine di garantire un livello minimo di tassazione per i gruppi multinazionali, alle regole stabilite in sede OCSE il 14 dicembre 2021 per il tramite del c.d. *Pillar 2* e alle disposizioni della "Direttiva". La "Direttiva", nel considerando n. 24, riprende tale profilo raccomandando agli Stati di utilizzare le indicazioni dell'OCSE e il relativo Commentario nell'attuazione all'interno degli ordinamenti nazionali. In tale ambito, l'articolo 9, comma 3, dispone che per l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni interne dedicate all'imposta minima globale occorre tenere conto delle regole dell'OCSE adottate l'11 marzo 2022 "*Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*" e successive modificazioni, e delle Guide amministrative previste nell'articolo 8.3. delle suddette regole OCSE. Una puntuale descrizione delle diverse fasi di produzione dei documenti OCSE e del collegamento tra i lavori dell'*Inclusive Framework* e delle *Globes Rules* è rinvenibile in C. GARBARINO, *La imposizione minima globale*, op. cit., p. 1. Inoltre, l'A. ricostruisce le diverse fonti che interessano l'imposta minima globale e la corretta tecnica interpretativa che implica, primariamente, un riferimento alle *Model Rules* dell'OCSE", cfr. p. 8. La Direttiva riprende quasi integralmente le regole OCSE e ciò accade anche per il "Decreto". Per una efficace analisi di confronto tra le regole OCSE e quelle della Direttiva, R. SZUDOCZKY – V. BENDLINGER, *Differences Between the OECD's GloBE Model Rules and the EU's GloBE Directive*, in S. GRILLI – D. WEBER (eds), *Annotations on the OECD Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar 2)*, Wolters Kluwer International, 2024, p. 465.

⁵⁹ G. PATTI, *Computation of the GloBE Income or Loss*, in S. GRILLI – D. WEBER (eds), *Annotations on the OECD Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar 2)*, Wolters Kluwer International, 2024, p. 73.

consolidato che, ad esempio, potrebbe essere stato curato avendo riguardo ai principi contabili internazionali *IAS/IFRS*⁶⁰.

Nonostante vi sia la possibilità di utilizzare diversi principi contabili appare evidente la scelta di considerare gli *IAS/IFRS* quali punto di riferimento poiché rappresentativi di una maggiore possibilità di comparare i risultati contabili. Tale conclusione si può ricavare, ad esempio, avendo riguardo a quanto previsto sia nelle *GloBE Rules*⁶¹ sia nella “Direttiva⁶²”, laddove viene prescritto che in tutti i casi in cui dall’applicazione di un principio, o di una sua procedura specifica, nell’ambito di un insieme di *standard* contabili generalmente accettati dovesse emergere una distorsione competitiva rilevante, tutti i fatti di gestione devono essere “rideterminati” utilizzando gli *IAS/IFRS*^{63/64}.

⁶⁰ Per ciò che attiene all’ordinamento tributario interno può – ad esempio – accadere che un gruppo multinazionale italiano utilizzi i principi contabili nazionali OIC per la predisposizione del bilancio d’esercizio e rediga, per esigenze regolamentari o per altre finalità, il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali *IAS/IFRS*. Di fronte a tale ipotesi, occorre pertanto procedere ad una “conversione” del dato contabile da trasmettere alla controllante capogruppo utilizzando, nel nostro esempio, i principi contabili internazionali *IAS/IFRS*. È fin d’ora utile precisare che, in linea generale, i principi contabili utilizzati dalla capogruppo devono essere conformi o autorizzati. Tale definizione, contenuta al numero 47 dell’allegato A del Decreto legislativo n. 209 del 2023 assume quali “principi contabili conformi” i principi contabili internazionali *IAS/IFRS* e i principi contabili generalmente accettati di Australia, Brasile, Canada, Stati membri dell’Unione europea, Stati membri dello Spazio economico europeo, Hong Kong (Cina), Giappone, Messico, Nuova Zelanda, Repubblica popolare cinese, Repubblica dell’India, Repubblica di Corea, Russia, Singapore, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti d’America. Diversamente, rappresentano “principi contabili autorizzati” quelli generalmente accettati e approvati da un organismo contabile autorizzato del Paese in cui è localizzata l’impresa che deve determinare l’utile o la perdita netta contabile dell’esercizio. L’organismo contabile autorizzato deve avere l’autorità giuridica nel paese in cui è localizzata l’impresa al fine di prescrivere, stabilire o accettare principi contabili ai fini della rendicontazione finanziaria (allegato A, n. 46).

⁶¹ Articolo 10.1.1., in cui si propone la definizione di “*Material Competitive Distortion*”.

⁶² Articolo 15, comma 6.

⁶³ Per “distorsione competitiva rilevante” si intende l’ipotesi che può verificarsi applicando principi contabili generalmente accettati, o una specifica procedura, tale da comportare un disallineamento complessivo nella contabilizzazione di componenti reddituali superiore a 75 milioni di euro rapportato all’importo che sarebbe stato rappresentato applicando i principi contabili internazionali *IAS/IFRS*.

⁶⁴ La stessa situazione si verifica nell’ipotesi in cui la controllante capogruppo non rediga il bilancio consolidato sulla base di principi contabili conformi. Sebbene si tratti di un’ipotesi remota nella realtà, in tal caso, la

Sebbene dalle regole di individuazione dei principi contabili da utilizzare per la determinazione dell'utile o della perdita rilevante emerga una particolare complessità e la necessità, in taluni casi, di porre rimedio alle differenze esistenti tra i vari *standard* per il tramite dell'utilizzo del concetto di distorsione competitiva rilevante, l'utilizzo del *Fanil* come punto di partenza assolverebbe – prioritariamente – alla funzione di garantire una omogeneità dei principi contabili utilizzati dalla controllante capogruppo rispetto alle regole contabili nazionali. Come evidenziato nel Commentario alle *Globes Rules*⁶⁵ tale impostazione garantirebbe una maggiore coerenza rispetto all'impiego dei principi contabili locali che variano da una giurisdizione all'altra e possono differire, ad esempio, per le soglie di materialità o per i criteri di classificazione di alcune spese, come quelle in ricerca e sviluppo. Questa scelta ridurrebbe poi il rischio di arbitraggio contabile derivante dall'applicazione di *standard* differenti. Infine, l'ulteriore vantaggio consisterebbe in una diminuzione dei *compliance cost*, poiché i dati richiesti sono già predisposti per finalità di rendicontazione contabile. La ragione della scelta si ascriverebbe, pertanto, in prima battuta, alla necessità di semplificare il procedimento di determinazione del *Globe income*.

La scelta di ancorare il reddito o la perdita rilevante al *Fanil*, sebbene con le opportune rettifiche può certamente ascriversi alla volontà di semplificare il procedimento di determinazione degli elementi necessari per determinare l'*effective tax rate* e la base imponibile del tributo. Tuttavia, nonostante il generale consenso verso tale soluzione occorre rilevare, da un punto di vista generale, che tale assunzione di partenza si è poi dimostrata, nella concreta attuazione, meno aderente alla

controllante capogruppo deve provvedere a rimuovere le distorsioni competitive rilevanti. Diversamente, utilizzare *standard* contabili conformi, quali gli *IAS/IFRS*, non conduce alla necessità di effettuare alcuna variazione rispetto all'eventuale sussistenza di una distorsione competitiva rilevante, cfr. N. SARTORI, *La determinazione del reddito o della perdita rilevante ai fini dell'imposizione minima globale*, in A. GIOVANNINI (a cura di), *La riforma fiscale, I diritti e i procedimenti*, Pisa, 2024, p. 165. Per un'analisi dettagliata delle ipotesi in cui è possibile derogare ai principi contabili utilizzati dalla capogruppo L. BARONE, *L'identificazione della base contabile di riferimento per le diverse imprese del gruppo*, in T. DI TANNO (a cura di), *Global Minimum Tax*, Milano, 2024, p. 17.

⁶⁵ OECD (2025), *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (2025): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris, paragrafo 3.1.2, p. 56.

realtà⁶⁶, tenuto conto della diversità di principi contabili adottati dalle multinazionali nelle diverse giurisdizioni a cui sia le *Globes Rules*, sia la “Direttiva”, hanno poi dovuto porre rimedio con l’introduzione del concetto di “distorsione competitiva rilevante”.

In secondo luogo, anche laddove si volesse attribuire alla *ratio* della semplificazione (o alla necessità di omogeneizzare i dati di partenza) un valore di primo piano rispetto ad altri interessi, tradizionalmente ritenuti fondanti rispetto alla giustificazione del principio di derivazione, non può non rilevarsi la necessità di tenerli in debita considerazione ovvero di offrire una diversa giustificazione. Il riferimento è, ad esempio, alla necessità che la base imponibile, sebbene prenda avvio dal dato contabile, sia espressione del rispetto di principi propri della materia tributaria tra i quali, per l’ordinamento tributario italiano (ma non solo), il principio di capacità contributiva, la certezza dell’obbligazione tributaria, la necessità di evitare evasioni ed elusioni e così via. Se ciò non dovesse avvenire, o accadere solo in parte, occorre – ad avviso di chi scrive – proporre una diversa giustificazione del principio di derivazione alla base dell’intero impianto normativo della *global minimum tax*.

In tale ambito, può essere utile prendere avvio dalle giustificazioni che proprio l’OCSE offre in merito alle ragioni sottese alla derivazione contabile e alle successive variazioni a tale determinazione quantitativa. Da una lettura della prima versione delle *Globes Rules*⁶⁷, così come in altri documenti elaborati dall’OCSE⁶⁸, oltre alla descrizione delle variazioni in aumento e diminuzione da apportare al *Fanil*, null’altro viene precisato. Per tale ragione occorre fare riferimento al Commentario per individuare una chiave di lettura più chiara delle *rationes* sottese al procedimento di determinazione del *Globe income*. Già dalla prima versione del Commentario, è apparso evidente che, a fronte di quelle che potremmo definire “dichiarazioni d’intenti” o “proclami di tipo politico”, ad una più attenta analisi le scelte (e le ragioni ad esse collegate) sono

⁶⁶ L. BARONE – G. FRANSONI, *L'imposta minima integrativa e l'imposta minima suppletiva, rilievi introduttivi*, in T. DI TANNO (a cura di), *Global Minimum Tax*, Milano, 2024, p. 15.

⁶⁷ OECD (2021), *Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>.

⁶⁸ Il riferimento è al documento OECD (2023), *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two)*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/beps/minimum-tax-implementation-handbook-pillar-two.pdf>.

differenti. Sebbene in alcuni dei documenti citati si legga che le tipologie di variazioni siano ascrivibili a ragioni di allineamento del *Fanil* con i principi sottesi alla determinazione delle basi imponibili nazionali o alla necessità di garantire una corretta allocazione del reddito tra i diversi Paesi o – ancora – all’implementazione di principi generali di tassazione in realtà, analizzando la tipologia e la numerosità delle variazioni si giunge ad una conclusione parzialmente differente. Il Commentario alle regole *Globe*, dopo una prima generale introduzione, disvela le reali ragioni sottese alle variazioni in aumento e diminuzione e con esse anche – ad avviso di chi scrive – la strutturale differenza tra l’imposta minima globale e l’imposta societaria vigente nelle diversi Stati interessati dall’ambito applicativo del tributo. Infatti, dopo aver affermato che le variazioni sarebbero dettate dalla volontà di un allineamento con le tipiche regole nazionali o per prevenire l’insorgere di una doppia imposizione, si giunge a sostenere che la differenza strutturale che è sottesa alla determinazione del *Globe Income* rispetto alla base imponibile nazionale conduce, inevitabilmente, a differenze permanenti. Tali differenze permanenti sono da considerarsi una conseguenza naturale dell’adozione di una base imponibile comune per le regole *Globe*, e non sarebbe né possibile né auspicabile, dal punto di vista politico e progettuale, sviluppare un insieme completo di aggiustamenti per allineare pienamente il reddito o la perdita rilevante con le regole di calcolo del reddito imponibile di tutti i membri dell’*Inclusive Framework*⁶⁹.

Le variazioni previste, sempre secondo il Commentario OCSE, devono essere ridotte al minimo poiché l’obiettivo principale è quello di limitare la complessità nella determinazione del tributo mantenendo, quindi, un dato più vicino possibile al *Fanil*. La semplificazione è la *ratio* prevalente sottesa alle regole *Globe* e le variazioni in aumento e diminuzione espressamente previste individuano delle specifiche ipotesi in cui vi è una

⁶⁹ M. HANLON, *The use of accounting information in the tax base in the Pillar 2 global minimum tax: a discussion of the rules, potential problems, and possible alternatives*, in *Fiscal Studies*, 2023, p. 40 sottolinea questo profilo evidenziando la differenza tra il *Globe Income*, il reddito imponibile e il risultato contabile, giungendo alla conclusione che si tratta di una differente e separata grandezza economica, autonoma rispetto all’imposizione reddituale di fonte domestica. G. FRANSONI, *Dividendi, entità trasparenti e stabili organizzazioni*, in T. DI TANNO (a cura di), *Global Minimum Tax*, Milano, 2024, p. 28-29, evidenzia questo aspetto con particolare riferimento al rapporto tra le *GloBE Rules* e la disciplina interna, nel caso italiano quella relativa all’IRES, concludendo per l’impossibilità di coordinarle poiché trattasi di discipline separate e dotate di regole “proprie”.

sostanziale convergenza all'interno delle discipline nazionali dell'*Inclusive Framework*. Se, pertanto, l'obiettivo è quello di ridurre il più possibile il numero delle variazioni, anche dal punto di vista quantitativo, privilegiando la semplificazione nel processo di determinazione della base imponibile della imposta minima globale, è agevole concludere che il *Fanil* assume una rilevanza centrale conseguente ad una scelta "voluta", perché probabilmente obbligata, rispetto alla struttura del tributo.

In tale ambito, una volta determinato il risultato contabile netto (*Fanil*) di una singola entità appartenente al gruppo, risulta necessario procedere a una serie di rettifiche per tenere conto delle divergenze tra il risultato contabile e la base imponibile fiscale di ciascuno Stato. Tali variazioni possono essere classificate in due categorie principali: quelle "obbligatorie", comuni agli ordinamenti tributari nazionali dei Paesi dell'*Inclusive Framework* e rispetto alle quali, come evidenziato, la scelta è sembrata "quasi obbligata", e quelle considerate opzionali⁷⁰.

Le categorie di variazioni obbligatorie, rispetto alle quali non è possibile effettuare un approfondimento in questa sede, risultano essere molteplici e articolate comprendendo, tra le altre, l'onere fiscale netto, i dividendi esclusi, le plusvalenze o minusvalenze escluse, gli utili e le perdite nette da rivalutazione, gli utili o le perdite derivanti da oscillazioni su cambi esteri, le spese non riconosciute per principio, gli errori contabili relativi ad esercizi precedenti e i cambi di principi contabili e infine gli oneri pensionistici maturati. All'elenco previsto nell'articolo 16, comma 1, della "Direttiva" occorre aggiungere, tra le altre, la rettifica prevista per allineare il valore delle transazioni infragruppo al principio di libera concorrenza⁷¹, le variazioni in aumento connesse ai crediti

⁷⁰ Accanto alle variazioni considerate obbligatorie, è possibile esercitare alcune opzioni espressamente previste per scegliere se mantenere i valori fiscali ai fini dell'imposizione minima globale in linea con quelli contabili oppure se farli coincidere con quelli fiscalmente rilevanti ai fini dell'imposizione reddituale nazionale. Relativamente a tali fattispecie la giustificazione implicita contenuta nel commentario OCSE conferma la scelta di mantenere rilevante dal punto di vista tributario il valore contabile, salvo l'opzione per una diversa soluzione fiscale. Anche in tal caso, come per l'impianto generale della *global minimum tax*, la scelta dell'OCSE e della "Direttiva" è stata quella di lasciare un margine di scelta all'impresa che deve applicare il tributo al fine di ridurre la *compliance* fiscale pur sacrificando, in talune ipotesi, i principi alla base della corretta determinazione dell'imposizione reddituale nazionale.

⁷¹ Articolo 16, comma 4, della "Direttiva".

d'imposta rimborsabili⁷² e – infine – la variazione conseguente agli accordi di finanziamento infragruppo⁷³. Ciascuna di queste voci è oggetto di una specifica disciplina, tesa a delinearne il trattamento sistematico ai fini della determinazione del reddito o perdita rilevante.

Le variazioni facoltative invece riguardano prevalentemente le plusvalenze e minusvalenze su partecipazioni, le oscillazioni di valore delle attività e delle passività contabilizzate in base al *fair value*, le plusvalenze realizzate tramite la vendita di immobili e, infine, la variazione relativa alle operazioni con pagamento basato su azioni.

Come anticipato, le variazioni previste, in aumento e in diminuzione, non riflettono interamente interessi che sono alla base dei principi presenti nelle discipline nazionali e che hanno condotto alla determinazione delle *covered taxes*. Sebbene nell'ambito della *global minimum tax* non sia stato individuato un modello di determinazione del tributo ascrivibile a quello che abbiamo denominato della "dipendenza assoluta", la tipologia e il numero di variazioni previste permette di concludere che siamo di fronte ad un modello di "parziale dipendenza" ma con un forte sbilanciamento verso la determinazione contabile. Come acutamente evidenziato⁷⁴, l'intero impianto della *global minimum tax* è diretto a dare il massimo rilievo al *Fanil*, mentre le disposizioni dedicate alle variazioni in aumento e in diminuzione devono essere intese come derogatorie (vale a dire speciali) rispetto alla regola generale che individua nel risultato contabile il punto di riferimento⁷⁵. È evidente che lo stretto

⁷² Articolo 16, comma 5, della "Direttiva".

⁷³ Articolo 16, comma 8, della "Direttiva".

⁷⁴ G. FRANSONI, *Gli Adjustment: lineamenti generali e qualche dettaglio*, in T. Di Tanno (a cura di), *Global Minimum Tax*, Milano, 2024, p. 22.

⁷⁵ Tale approccio sembrerebbe confermato anche da quanto previsto dalla disciplina italiana di recepimento delle *GloBE Rules* e dalla Direttiva. Infatti, l'articolo 9, comma 4, del Decreto Legislativo n. 209/2023, riprendendo il paragrafo 2 del Commentario OCSE all'articolo 10.1, chiarisce che "quando non diversamente indicato o quando il contesto non richiede diversamente, i termini ed i concetti contabili utilizzati sono da interpretare in modo coerente con il significato loro attribuito nei principi contabili conformi o autorizzati". Ciò implicherebbe che occorre una diversa disposizione (o un contesto che imponga una soluzione diversa) per limitare l'efficacia vincolante dei principi contabili. In tal senso anche G. FRANSONI, *Gli Adjustment: lineamenti generali e qualche dettaglio*, op. cit., p. 23. Inoltre, in tale ambito, potrebbe accadere che i principi contabili definiscano un determinato concetto in maniera non uniforme e si potrebbe porre il problema di individuare a quali principi contabili fare riferimento. Una soluzione, tra quelle fornite dalla relazione di accompagnamento al Decreto

legame che sussiste tra il *Fanil* e la base imponibile del tributo, essendo le variazioni molto limitate, conduce alla conclusione che vi sia una forte influenza del sistema contabile su quello fiscale. Diversamente, in sistemi in cui vi siano un elevato numero di variazioni e una significativa differenza tra il risultato contabile e il reddito imponibile, in un modello più vicino a quello che abbiamo definito della totale indipendenza (o del doppio binario), la normativa fiscale può neutralizzare le differenze tra i sistemi contabili adottati dai diversi soggetti passivi del tributo, anche se con una maggiore complessità quanto alla procedura di determinazione.

Il modello prescelto nell'ambito della *global minimum tax* ha l'indubbio vantaggio, da una parte, di semplificare l'adempimento dell'obbligazione tributaria e, dall'altra, di conferire, pur nell'ambito di una grandezza economica convenzionale, una base economica attendibile, non solo perché formata in maniera analitica e secondo i principi dell'economia aziendale, ma anche perché – stando alla dimensione dei soggetti coinvolti – difficilmente “alterabile” per ragioni tributarie. La dottrina, anche se in un contesto esclusivamente nazionale, ha opportunamente rilevato che il ricorso al modello della derivazione totale (o quasi), quando convivono più sistemi contabili diversi, come nel caso della *global minimum tax*, andrebbe circoscritto alle ipotesi in cui si manifesta neutro, cioè non idoneo a produrre sfasamenti temporali oppure quando possa essere giudicato ragionevole⁷⁶. Trasponendo tali considerazioni nel contesto globale, anziché esclusivamente nazionale, è possibile sostenere che la ragionevolezza può essere ricercata nella minore complessità ovvero nella semplificazione del procedimento di determinazione dell'imposta. L'impossibilità di gestire complessi meccanismi di variazioni in aumento e diminuzione, in diversi contesti normativi, può condurre alla conclusione di una preferenza verso un modello quale quello delineato nella *global minimum tax*, sacrificando altri interessi, comunque meritevoli di tutela che, in questo ambito, devono cedere il passo ad altri che assumono maggiore rilevanza.

Legislativo n. 209/2023 è quella di fare affidamento al significato attribuito nei principi contabili utilizzati ai fini dell'applicazione delle regole *Globe*, quindi a quelle della capogruppo controllante.

⁷⁶ G. ZIZZO, *Il principio di derivazione a dieci anni dall'introduzione dell'IRES*, in *Rassegna tributaria*, 2014, p. 1303.

3.2. Il *Fanil* all'interno della proposta BEFIT e le ragioni della scelta

La proposta BEFIT si colloca in un contesto normativo e politico profondamente mutato rispetto a quello che aveva contraddistinto il rilancio della proposta CC(C)TB del 2016. Se quest'ultima era stata concepita principalmente in reazione al progetto BEPS e alle problematiche connesse alla tassazione dell'economia digitale, la nuova proposta si caratterizza per un più marcato collegamento agli sviluppi maturati in sede internazionale, con particolare riferimento alla soluzione a due pilastri elaborata nell'ambito dell'*Inclusive Framework* OCSE/G20. Finalità primaria dell'iniziativa è quella di promuovere la crescita economica e gli investimenti transfrontalieri attraverso l'introduzione di un regime armonizzato per la determinazione della base imponibile societaria, che superi la frammentazione derivante dalla coesistenza di ventisette distinti regimi nazionali di imposta sul reddito delle società. Questo è l'obiettivo dichiarato dalla Commissione Europea, fatto proprio anche nei considerando della proposta BEFIT e dai relativi documenti di accompagnamento.

È bene ricordare che la suddetta proposta è stata preceduta da una consultazione pubblica⁷⁷ in cui, rispetto al tema di nostro interesse, venivano prospettate due soluzioni: la prima individuava quale modello per determinare il reddito (o la perdita) "fiscale" direttamente il *Fanil*, mentre la seconda ipotesi delineava un modello di totale separazione tra le due determinazioni quantitative, contabile e fiscale, giungendo ad un "doppio binario". Il documento consultivo e la Comunicazione della Commissione Europea⁷⁸ mostrano una chiara preferenza per la prima delle soluzioni prospettate e ciò emerge, in particolare, sia dai continui riferimenti alla necessità di allinearsi alla soluzione del *Pillar 2*, sia alla presentazione di tale scelta come più semplice e meno onerosa rispetto a quella della totale separazione⁷⁹.

Le concrete novità rispetto ai precedenti progetti di armonizzazione della base imponibile delle società sono (tendenzialmente) due: la formalizzazione di una stretta

⁷⁷ Si veda Commissione europea Ares (2022) 7086603 del 13 ottobre 2022.

⁷⁸ Si veda la già citata Comunicazione della Commissione europea (COM (2021) 251 final) del 18 maggio 2021.

⁷⁹ In questo senso, in maniera puntuale, A. BAEZ MORENO, *Book-Tax Conformity for BEFIT: Really the Eternal Return?*, in *Kluwer International Tax Blog*, 8 marzo 2023.

derivazione del risultato fiscale da quello contabile⁸⁰ e – in stretta correlazione – la presenza nello scenario giuridico dell’Unione Europea della “Direttiva” che ha recepito i lavori OCSE sul *Pillar 2*. Si potrebbe sostenere che il consenso “politico” raggiunto dagli Stati membri nell’adottare la “Direttiva” abbia spinto la Commissione Europea, dal punto di vista “tecnico”, a scegliere una soluzione in linea con quanto previsto per l’imposta minima globale in una sorta di allineamento tra le due tipologie di tassazione a cui sono (o dovrebbero essere) soggette le imprese multinazionali che operano nell’Unione Europea.

Pur non potendo entrare in questa sede in una puntuale descrizione dell’intera proposta BEFIT è opportuno delinearne i contenuti essenziali per poi concentrarsi sui profili che più interessano la nostra indagine.

La proposta BEFIT si articola in cinque parti che descrivono i principi e le regole di funzionamento.

Nella prima parte si definiscono l’ambito soggettivo e oggettivo di applicazione del sistema. Così come per l’imposta minima globale, il regime BEFIT assume una rilevanza obbligatoria per i gruppi con ricavi consolidati pari o superiori a 750 milioni di euro, mentre diviene facoltativo per i gruppi minori che operano in più Stati membri.

Nella seconda parte, oggetto specifico della nostra analisi, è disciplinato il calcolo del risultato fiscale “preliminare” dei membri del gruppo BEFIT, mediante un metodo che prende a base di riferimento il *Fanil*. Il risultato contabile è determinato avendo riguardo all’adozione di un unico *standard* contabile tra quelli riconosciuti dal diritto dell’Unione (*IFRS* o principi contabili nazionali, GAAP) a cui devono essere apportate le rettifiche in aumento e diminuzione previste dalla proposta.

La terza parte si occupa dell’aggregazione dei risultati fiscali preliminari per la determinazione della cosiddetta “base imponibile BEFIT”, cui segue l’allocazione della medesima tra i membri del gruppo secondo criteri che – in una prima fase di

⁸⁰ Nonostante l’assenza di un collegamento diretto con i principi contabili internazionali *IAS/IFRS*, anche nei precedenti progetti di riforma della fiscalità europea, gli *IAS/IFRS* si ritenevano un efficace strumento per definire la base imponibile di partenza dell’imposta. Sul punto ci sia consentito rinviare a, M. GRANDINETTI, *Aspetti comparati e prospettive europee (CCCTB)*, in G. ZIZZO (a cura di), *La fiscalità delle società IAS/IFRS*, Milano, 2021, p. 33.

applicazione – sono considerati transitori⁸¹. A tale suddivisione della base imponibile seguono ulteriori variazioni e “adattamenti” per tenere conto delle peculiarità fiscali in ambito nazionale⁸².

Infine, due parti sono dedicate ad un sistema di semplificazione per le operazioni con imprese associate esterne al gruppo BEFIT, mediante un meccanismo di classificazione volto a consentire una gestione del rischio più efficiente in materia di prezzi di trasferimento e alla disciplina degli aspetti amministrativi, sia per i profili dichiarativi, sia per quelli relativi all'accertamento da parte dell'amministrazione finanziaria nazionale.

Definito l'ambito generale della proposta BEFIT, occorre ora concentrarsi sulla parte dedicata alle disposizioni generali e – nello specifico – a quanto previsto dall'articolo 7 della proposta. In base a tale disposizione, la determinazione della base

⁸¹ In linea generale, il meccanismo di ripartizione della base imponibile è articolato in due fasi: ogni entità riceve una quota fissa del 5% della base imponibile complessiva (cosiddetto “fattore equalizzatore”). La parte restante (95%) viene ripartita in proporzione alla media triennale dei risultati imponibili di ciascuna entità. Si guarda agli ultimi tre esercizi fiscali disponibili, calcolati con regole fiscali nazionali. Se i dati storici non sono disponibili (per nuove imprese o ristrutturazioni), la ripartizione avviene solo in base alla quota fissa del 5% oppure usando criteri sostitutivi. Una volta attribuita la quota di base imponibile a ciascuna entità, questa viene assoggettata alla normativa fiscale nazionale (aliquote, incentivi, deduzioni specifiche, ecc.). La regola di ripartizione prevista è “transitoria”, in attesa di definirne una più strutturale e oggettiva e basata, come era previsto per la CCCTB, su fattori quali le attività materiali, costo del lavoro, numero di dipendenti e/o fatturato. Tuttavia, l'immediata introduzione di una formula che considera “fattori reali” avrebbe probabilmente incontrato resistenze politiche molto forti tra gli Stati membri, perché impatta direttamente sulla distribuzione delle basi imponibili. Cfr. R. AVI-YONAH, *Do Intangibles fit BEFIT?*, in *Intertax*, 2023, 8/9, p. 552 ss. e R. AVI-YONAH – D. IMPARATO, *A CORE Proposal for Budget Caring — Will the EU Adopt a Progressive Corporate Tax?*, op. cit., p. 646 ss.

⁸² In particolare, l'art. 48, comma 1, lett. a) della Proposta di Direttiva BEFIT dispone che le perdite subite prima dell'ingresso di un nuovo membro nel gruppo BEFIT non dovrebbero essere incluse a spese della base imponibile di altri Stati membri in cui il gruppo BEFIT ha membri. Conseguentemente, tale membro dovrà aumentare la propria parte assegnata di base imponibile. Inoltre, ai sensi dell'art. 48 cit., lett. d), si veda il caso delle variazioni da apportare in relazione ai ricavi maturati ma non ancora inclusi nella base imponibile disciplinata dal diritto tributario nazionale. Infine, la lett. i) dell'art. 48 cit., invece, richiede una variazione in aumento o diminuzione in ragione degli accantonamenti per prestazioni pensionistiche che siano deducibili secondo la disciplina impositiva sulle società dello Stato membro in cui il membro del gruppo BEFIT è residente a fini fiscali (o situato sotto forma di stabile organizzazione).

imponibile di un membro del gruppo BEFIT è calcolata apportando le rettifiche in aumento e diminuzione, di cui agli articoli da 8 a 41, al *Fanil*. Tale determinazione quantitativa deve basarsi sugli *standards* contabili utilizzati dalla capogruppo per la redazione del bilancio consolidato, se quest'ultima è residente in uno Stato membro, oppure se la controllante è residente al di fuori dell'Unione Europea si utilizzeranno i principi contabili dell'entità che presenta la dichiarazione dei redditi nella UE e devono essere rappresentati o dagli *IAS/IFRS* oppure dai principi contabili nazionali accettati dagli Stati membri (i c.d. *national GAAP*)⁸³. Questo profilo distingue la proposta BEFIT dalle regole previste per la *Global minimum tax* in cui è consentito – altresì – l'utilizzo di ulteriori principi contabili classificabili all'interno dei “principi contabili autorizzati” dall'organismo contabile dello Stato in cui è localizzata l'entità⁸⁴. Come rilevato⁸⁵, si tratta di una differenza che potrebbe essere stata dovuta dalla necessità di raggiungere un compromesso tecnico-politico all'interno dell'*Inclusive Framework* e che non è necessario nell'ambito dei Paesi dell'Unione Europea, sebbene tale *mismatch* di *standard* contabili potrebbe creare dei disallineamenti tra la base di partenza dell'imposizione minima globale e quella della proposta BEFIT.

L'utilizzo dei principi contabili internazionali *IAS/IFRS* quale punto di partenza per la determinazione della base imponibile BEFIT potrebbe condurre all'emersione di talune criticità. Infatti, se una parte considerevole dei soggetti rientranti nell'ambito soggettivo della BEFIT sono rappresentati da entità quotate nei mercati regolamentati, quindi obbligati ad utilizzare

⁸³ Articolo 3, punto 11 della proposta.

⁸⁴ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, n. 25 della Direttiva. I “principi contabili conformi” sono rappresentati dai i principi contabili internazionali *IAS/IFRS* e dai principi contabili generalmente accettati di Australia, Brasile, Canada, Stati membri dell'Unione europea, Stati membri dello Spazio economico europeo, Hong Kong (Cina), Giappone, Messico, Nuova Zelanda, Repubblica popolare cinese, Repubblica dell'India, Repubblica di Corea, Russia, Singapore, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti d'America. Diversamente, ai sensi dell'art. 3, comma 1, n. 26 della Direttiva, rappresentano “principi contabili autorizzati” quelli generalmente accettati e approvati da un organismo contabile autorizzato del Paese in cui è localizzata l'impresa che deve determinare l'utile o la perdita netta contabile dell'esercizio. L'organismo contabile autorizzato deve avere l'autorità giuridica nel paese in cui è localizzata l'impresa al fine di prescrivere, stabilire o accettare principi contabili ai fini della rendicontazione finanziaria.

⁸⁵ P. PISTONE – J. FELIX PINTO NOGUEIRA – I. LAZAROS – A. TURINA – S. MESSINA, *Proposal for a Council Directive on BEFIT: an Initial Assessment*, IBFD, 2023, p. 47.

gli IAS/IFRS sia per il bilancio d'esercizio sia per quello consolidato, ciò potrebbe non accadere per le entità non quotate. Queste ultime, in linea generale, non sono obbligate ad utilizzare i principi contabili internazionali IAS/IFRS e si potrebbero dover confrontare con tali principi contabili esclusivamente per ragioni tributarie. È pur vero che se si guardano le dimensioni di tali soggetti si potrebbe concludere che si tratta di un (falso) problema. Le strutture organizzative di tali soggetti dovrebbero consentire un'adeguata gestione della *compliance* anche dal punto di vista tributario e – solitamente – predispongono una reportistica di bilancio che consente di dare appropriata rappresentazione anche la variabile fiscale. Resta, tuttavia, che in taluni casi si tratta di una variabile da dover gestire in fase di adesione alla BEFIT.

Proseguendo l'analisi dei principi generali dedicati alla BEFIT rileviamo che una parte importante della dottrina⁸⁶ si è impegnata ad analizzare le similitudini e le differenze tra le regole poste alla base della determinazione dell'imponibile per l'imposizione minima globale e la proposta BEFIT. In particolare, il confronto tra le regole poste alla base dell'imposizione minima globale e la proposta BEFIT pare assumere rilevanza – principalmente – quanto al tema dei costi di *compliance* che le entità rientranti nell'ambito soggettivo si troverebbero a dover affrontare. È fin troppo evidente che se l'obiettivo della proposta BEFIT è quello di semplificare il procedimento di determinazione della base imponibile e di trarre il massimo vantaggio dal consenso raggiunto sia in sede OCSE sia con l'approvazione della "Direttiva"⁸⁷, occorre tuttavia considerare il diverso atteggiarsi dell'imposta minima globale rispetto al BEFIT. Quest'ultima rappresenta l'alternativa all'imposta sulle società che attualmente si applica nei diversi

⁸⁶ Senza pretesa di esaustività si segnalano, tra gli altri, G. MANGIAFICO, *Rilevanza delle scritture contabili e nuovi paradigmi della fiscalità internazionale*, op. cit., p. 2; T. DI TANNO, *Prime considerazioni sulla c.d. Direttiva Befit*, su *Rivista telematica di Diritto tributario*, 12 marzo 2024; F. SCANDONE – L. SCORDO – L. MARINO, *Pillar One, Pillar Two and BEFIT – The End of an Unexpected Journey?* in *International Transfer Pricing Journal*, 2024, p. 39; D. HOHENWATER – G. MAYR, *Pillar Two and Befit: Shocks and Opportunities for the EU internal Market*, in *European Taxation*, 2024, p. 437; S. BLAAKMAN – J. KORVING, *The Tax Base in BEFIT and Pillar Two: Harmony, Dissonance, or Off-Key?* in *Intertax*, 2024, p. 361; P. PISTONE – J. FELIX PINTO NOGUEIRA – I. LAZAROS – A. TURINA – S. MESSINA, *Proposal for a Council Directive on BEFIT: an Initial Assessment*, op. cit., p. 49 ss.

⁸⁷ Sia il considerando 6 sia il considerando 9 della proposta si richiamano a tali concetti, sebbene si faccia riferimento alla necessità che vi sia un "richiamo" e non una completa uniformità tra le regole poste alla base della "Direttiva" e quelle previste per la BEFIT.

ordinamenti tributari nazionali e – pertanto – segue principi di determinazione che possono essere differenti rispetto a quelli alla base dell'imposta minima globale. Pertanto, se appare coerente avere una identità pressoché totale quanto all'ambito soggettivo e alla base di partenza, ciò non necessariamente deve valere per i principi e le singole regole individuate per la determinazione del risultato imponibile.

Un esempio in questa direzione è rappresentato da quanto previsto dall'articolo 4 della proposta BEFIT dedicato proprio ai "principi generali". In particolare, il comma 2, relativo ai costi inclusi nel reddito o nella perdita contabile netta, individua quale criterio generale per la deducibilità il requisito del sostenimento nell'interesse diretto (*direct business interest*) dell'attività dell'entità. Tale principio generale, sostanzialmente riconducibile al principio di inerenza vigente nell'ordinamento tributario italiano, è estraneo alla logica sottesa all'imposta minima globale e – per tale motivo – non se ne trova alcun riferimento nei principi di determinazione del tributo, mentre appare coerente ritrovarlo nella proposta BEFIT che – strutturalmente – si sostituisce all'imposta societaria di fonte nazionale⁸⁸.

Infatti, ribadiamo che ciò che rileva per la *global minimum tax* è il rapporto tra le *covered taxes* e il *Globe income*. Il numeratore del rapporto, rappresentato dalle *covered taxes*, deve essere calcolato tenendo conto dei principi di determinazione del tributo societario di ogni Stato e – verosimilmente – applicando il principio di inerenza (ovvero un principio equivalente). Da questa considerazione emerge che non occorre sorprendersi dello scostamento tra le regole OCSE e la "Direttiva" rispetto alla proposta "BEFIT", sia in relazione alle regole generali sia con riferimento alla quantità⁸⁹ e alla tipologia delle variazioni in aumento e in diminuzione richieste al *Fanil*.

Proprio relativamente a queste ultime, pur non potendo entrare nel dettaglio di ogni singola variazione, rileviamo che,

⁸⁸ Tale conclusione è chiaramente espressa nell'articolo 1, comma 3, della proposta BEFIT ove si prevede che "una società o una stabile organizzazione soggetta alla presente direttiva cessa di essere soggetta alla legislazione nazionale in materia di imposta sulle società in tutti gli Stati membri in cui è stabilita...salvo diverse disposizioni della direttiva".

⁸⁹ G. MANGIAFICO, *Rilevanza delle scritture contabili e nuovi paradigmi della fiscalità internazionale*, op. cit., p. 320, evidenzia che le variazioni fiscali previste dalla "Direttiva" non superino la decina (articolo 16, par. 2) contro le oltre 30 previste dalla BEFIT. Tuttavia, riteniamo che occorre confrontare le variazioni richieste al *Fanil* previsto dalla proposta BEFIT con la disciplina nazionale di determinazione della base imponibile del tributo sulle società.

diversamente da quelle che interessano l'imposta minima globale, si tratta di ipotesi che più si avvicinano a quelle che riguardano l'imposta sulle società di fonte nazionale. Tra queste segnaliamo – ad esempio – le variazioni in diminuzione che riguardano i dividendi e le plusvalenze su partecipazioni (articoli 8 e 9), le rettifiche per escludere la rilevanza del *fair value* per ciò che attiene le attività finanziarie detenute ai fini della negoziazione (articolo 11), nonché le variazioni in aumento che riguardano la deducibilità degli interessi passivi (articolo 13), delle ammende e delle sanzioni (articolo 16) e delle imposte sulle società (articolo 17). In tali casi, le variazioni discendono da una specifica rilevanza tributaria, si pensi – ad esempio – all'applicazione del principio del realizzo relativamente alle partecipazioni e alla necessità di non considerare fiscalmente rilevanti le sole plusvalenze iscritte⁹⁰. Diversamente, per le differenze c.d. temporanee, quali ad esempio gli ammortamenti, la proposta BEFIT appare collocarsi in una posizione più radicale rispetto a quanto solitamente accade negli ordinamenti fiscali nazionali dell'UE. In linea generale, tranne che per i beni immobili, per tutte le altre immobilizzazioni la vita utile del bene strumentale è allineata a quanto previsto dal punto di vista contabile⁹¹.

Questa differenza strutturale tra la l'imposizione minima globale e la proposta BEFIT può rivelarsi, nella prospettiva che abbiamo delineato in premessa, più che un punto di debolezza, un punto di forza. Infatti, qualora i lavori dell'OCSE sul *Pillar 2* e la "Direttiva" che ad essi si allinea, dovessero essere ridefiniti (o addirittura sospesi), la proposta BEFIT potrebbe comunque mantenere una propria autonomia e attualità. L'esperienza applicativa maturata nel corso di questi anni di applicazione dell'imposta minima globale non verrebbe comunque dispersa e potrebbe rappresentare una solida base per "gestire" il tributo europeo del prossimo futuro⁹².

Un'ultima considerazione di carattere generale attiene al possibile "inquinamento" che potrebbe subire il dato contabile

⁹⁰ Tale principio che considera irrilevanti le plusvalenze iscritte trova collocazione, ad esempio, nel Testo Unico delle imposte sui redditi, all'articolo 110, comma 1, lettera c).

⁹¹ Le immobilizzazioni materiali di valore inferiore a euro 5.000 sono considerate direttamente come spese.

⁹² In questa direzione non sono mancate proposte per l'adozione di un BEFIT rivisto in termini di semplificazione e razionalizzazione riducendo (o eliminando) ad esempio tutte le variazioni, in aumento e diminuzione, di tipo temporaneo. Cfr. Lafis (Laboratorio fiscale), *Considerazioni su Pillar 2 e Befit*, documento del 25 febbraio 2025, p. 3, in <https://laboratoriofiscale.com/considerazioni-su-pillar-due-e-befit>.

per effetto della configurazione di un modello di determinazione del tributo quale quello delineato sia per l'imposizione minima nazionale sia per la BEFIT. Ebbene, come si è illustrato, in alcuni sistemi fiscali nazionali vige un modello di derivazione materiale che, in concreto, subordina l'ottenimento di un determinato vantaggio fiscale all'imputazione a conto economico del componente negativo di reddito (si tratta della c.d. dipendenza rovesciata). Tale fenomeno, di forte impatto sul redattore del bilancio, può condurre alla riduzione delle qualità dell'informazione che il bilancio deve fornire all'utilizzatore perché la variabile fiscale potrebbe inficiare la chiara rappresentazione veritiera e corretta della situazione economica, patrimoniale e finanziaria della società. Tale eventualità è tanto minore quanto maggiori sono le dimensioni della società, la presenza di soggetti esterni che certificano il dato contabile e, più in generale, l'interesse al dato contabile da parte di *stakeholders* qualificati (finanziatori, soci, ecc.). Appare, pertanto evidente, date le dimensioni, la struttura organizzativa e i modelli di *governance* che interessano i soggetti coinvolti dalla *global minimum tax* e dalla BEFIT che – verosimilmente – ciò non dovrebbe accadere.

Quello che invece alcuni autori⁹³ hanno prospettato è il detrimento della qualità delle informazioni che il dato contabile (il *Fanil* nel nostro caso) potrebbe subire per il fatto di rappresentare il punto di riferimento per l'imposizione minima globale e la BEFIT. In prima approssimazione potrebbe accadere che vengano opportunamente impostate politiche di bilancio per non rientrare nell'ambito soggettivo di applicazione quanto – ad esempio – alla soglia dei 750.000 di euro prevista dalla “Direttiva” e dalla proposta BEFIT. Inoltre, stante la non unicità dei sistemi contabili di riferimento e l'impatto che hanno gli incentivi fiscali nazionali sulla determinazione dell'*effective tax rate* la competizione fiscale potrebbe interessare la scelta dei principi contabili più vantaggiosi e la creazione di incentivi

⁹³ J. L. HOOPES – D. SCHANZ, *Nonstandard Financial Accounting: Non-GAAP Reporting And Implication for Pillar 2*, in *Tax Notes International*, 2022, p. 904; M. HANLON, *The use of accounting information in the tax base in the Pillar 2 global minimum tax: a discussion of the rules, potential problems, and possible alternatives*, op. cit., p. 49; E. EBERHARTINGER – G. WINKLER, *Pillar Two and the Accounting Standards*, in *Intertax*, 2023, p. 143; E. EBERHARTINGER, *The Future of Book-Tax Conformity: Book Tax Conformity, the Pillar and Befit*, in A. BAEZ MORENO (edited by), *Computation of Taxable Business Profits*, op. cit., p. 115.

fiscali che siano in linea con l'impianto della *global minimum tax*⁹⁴.

Benché si tratti di possibili effetti distorsivi, stante la rilevanza dimensionale dei soggetti coinvolti, l'eventuale quotazione su mercati regolamentati e la presenza di soggetti terzi a presidio della veridicità del bilancio, la concreta realizzabilità di tali manovre è abbastanza remota. Diversamente, in una prospettiva più generale, non può escludersi la possibilità che sia gli *standard setter* contabili, quali ad esempio lo *IASB*, sia i legislatori fiscali nazionali, subiscano (o possano subire), in sede di elaborazione o revisione di un principio contabile *IFRS* o di un credito d'imposta specifico, una sorta di influenza "politica" da parte dei soggetti (e delle *lobby* che li rappresentano) inclusi nel perimetro di applicazione dell'imposta minima globale⁹⁵. Questo profilo può certamente essere di particolare interesse per una valutazione complessiva dell'intero impianto normativo della *global minimum tax* e della proposta BEFIT, ma non permette di concludere che il nesso di derivazione tra il *Fanil* e la base imponibile del tributo debbano essere indipendenti.

⁹⁴ Il trattamento fiscale dei crediti d'imposta, ma ciò vale per le agevolazioni fiscali in generale, è particolarmente rilevante nell'ambito delle regole *Globe*. Infatti, la forma delle agevolazioni concesse sotto forma di credito d'imposta può incidere sia sulle *covered taxes* sia sulla base imponibile del tributo. Risultano pienamente compatibili con il meccanismo applicativo dell'imposizione minima globale i crediti d'imposta che sono qualificati *cash equivalent* e che vengono computati, ai fini dell'imposta, tramite una variazione in aumento del reddito *Globe*. Diversamente, in altre ipotesi, qualora i crediti d'imposta non possano essere considerati *cash equivalent*, incideranno sulle *covered taxes*, quindi sul denominatore del rapporto previsto per giungere all'*effective tax rate*, con la possibilità di far emergere, qualora si giunga ad un livello di tassazione al di sotto del 15%, l'obbligo di versamento del tributo differenziale. La compatibilità delle agevolazioni fiscali con il *Pillar 2* è analizzata da F. MARCHETTI – F. RASI – A. DI GIALLUCA, *Compatibilità delle agevolazioni fiscali con il Pillar 2*, in *Il Fisco*, 2024, p. 241.

⁹⁵ E. EBERHARTINGER, *The Future of Book-Tax Conformity: Book Tax Conformity, the Pillar and Befit*, op. cit., p. 127. La dottrina contabile statunitense si è mostrata particolarmente sensibile a questi temi firmando un documento rivolto agli organi del Senato degli Stati Uniti per sottolineare la contrarietà all'allineamento tra il *Fanil* e la *Global minimum tax* OCSE (cfr. il documento a firma di 264 accademici disponibile al link <https://tax.kenaninstitute.unc.edu/wp-content/uploads/sites/6/2023/09/Academic-Accounting-and-Tax-Open-Letter-on-Corporate-Profits-Tax.pdf>).

3.3. Global minimum tax e BEFIT: in che posizione si colloca il “modello” italiano?

A conclusione del percorso di analisi che abbiamo delineato nei paragrafi precedenti, un ultimo approfondimento riguarda più nello specifico l'ordinamento tributario italiano. In particolare, si tratta di verificare, seppur in una prospettiva generale, in che posizione si colloca il modello italiano in relazione sia all'imposizione minima globale sia per ciò che attiene alla proposta BEFIT e alle prospettive evolutive della fiscalità internazionale.

Se si fa riferimento all'articolo 83 del TUIR, che nell'ambito del tema analizzato assume il ruolo di *Grundnorm*, ricordiamo che tale disposizione deriva dall'articolo 2, n. 16 della Legge delega n. 825/1971 in cui il bilancio di esercizio venne identificato come il migliore strumento a disposizione del legislatore tributario per misurare l'incremento del reddito di un determinato periodo d'imposta. La Legge delega n. 825/1971 nella premessa generale, prima ancora di dettare le singole disposizioni, fa infatti espresso richiamo al principio di capacità contributiva di cui all'articolo 53 Cost. A quest'ultimo, si sarebbero dovute ispirare le disposizioni riguardanti la determinazione, in via analitica, del “reddito complessivo netto”, misurato in relazione alle “scritture contabili”, al “principio di competenza economica” e “in base alle risultanze del bilancio” per i soggetti obbligati alla sua redazione⁹⁶.

In linea generale, è possibile sostenere che la derivazione dell'imponibile dell'imposta societaria dal dato di bilancio risponda a diverse funzioni emerse nel corso degli anni, in alcuni casi in maniera incisiva, in altri casi in maniera poco significativa. Se si tiene conto, ad esempio, di una delle motivazioni solitamente richiamate per sostenere la tendenziale derivazione nell'ambito dell'ordinamento tributario italiano – la semplificazione dei criteri per la determinazione del reddito d'impresa connessa alla presenza del dato civilistico – è agevole riscontrarne l'attuale debolezza, poiché il numero e la consistenza delle variazioni fiscali presenti nell'attuale Testo Unico delle imposte sui redditi (TUIR) è notevolmente superiore rispetto a quanto accadeva in passato e nel periodo successivo all'approvazione del D.P.R. n. 597 del 1973⁹⁷.

⁹⁶ Diffusamente L. TOSI, *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, 1999, p. 3.

⁹⁷ Una recente indagine, cfr. (L. MIELE – A. TRABUCCHI – F. VERNASSA, *La riduzione del doppio binario civilistico-fiscale nell'attuazione della delega*

Siamo quindi di fronte a una disposizione che nel corso del tempo ha assunto a fondamento della propria giustificazione differenti ragioni, alcune delle quali hanno prevalso più di altre, anche in funzione dell'evoluzione storica che ha avuto la disciplina dell'accertamento.

In questo ambito, nonostante una lunga e (travagliata) evoluzione di cui non è possibile dare pienamente conto in questa sede, rileviamo che anche in tempi successivi⁹⁸, in un clima di "ripensamento" generale di alcune delle scelte effettuate con la Legge delega degli anni '70, la determinazione della base imponibile è rimasta ancorata al dato espresso dal bilancio. La preferenza verso questo modello è stata altresì confermata dalle scelte operate dal legislatore nazionale, sia in occasione dell'introduzione dei principi contabili internazionali *IAS/IFRS*⁹⁹, sia del recepimento della Direttiva 2013/34 dell'Unione Europea¹⁰⁰. Tale ulteriore avvicinamento è proseguito per effetto di ulteriori interventi normativi che hanno avuto come esito finale quello di uniformare la disciplina della determinazione della base imponibile dei soggetti interessati dai principi contabili internazionali *IAS/IFRS* con quelli che utilizzano i principi contabili nazionali OIC, conducendo a quella che è stata poi definita la c.d. "derivazione rafforzata"¹⁰¹.

fiscale, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, documento di ricerca, 19 aprile 2023, p. 3), ha individuato nell'ambito del procedimento di determinazione dell'imposta sul reddito delle società ben 76 ipotesi di variazioni in aumento e 92 fattispecie di variazione in diminuzione, al fine di giungere dal dato di conto economico al reddito imponibile.

⁹⁸ Il riferimento è relativo all'approvazione del D.P.R. n. 917/1986, al successivo D.lgs. n. 344/2003 (la riforma fiscale c.d. *Tremonti*) e, infine, alla Legge n. 244 del 2007 (Legge finanziaria 2008).

⁹⁹ Reg. CE n. 1606/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002, in *Gazzetta Ufficiale CE* dell'11 settembre 2002, n. L 243/1. In particolare, la rilevanza fiscale dei principi contabili internazionali *IAS/IFRS* è avvenuta per effetto dell'approvazione del Decreto legislativo n. 38 del 28 febbraio 2005 tramite il quale è stato introdotto l'obbligo per alcune categorie di società, la facoltà per altre, di redigere il bilancio d'esercizio secondo i principi *IAS/IFRS*.

¹⁰⁰ Dir. UE 2013/34 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, recante modifica della Direttiva 2006/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e abrogazione delle Direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE del Consiglio, in *GUUE* L 182/19 del 29 giugno 2013.

¹⁰¹ Il principio c.d. di derivazione rafforzata è stato introdotto nell'ordinamento tributario italiano dalla Legge n. 244 del 2007 (Legge finanziaria 2008) con la quale è stato modificato l'articolo 83 TUIR prevedendo che, anche in deroga alle disposizioni fiscali che normalmente

L'evoluzione normativa che ha portato all'attuale disposizione di cui all'articolo 83 TUIR potrebbe condurre a concludere che vi sia stato un disegno riformatore sistematico da parte del legislatore nazionale nel prediligere il modello della derivazione, con la consapevolezza di una opportuna differenziazione tra i diversi soggetti passivi del tributo IRES. Tuttavia, a ben vedere, l'introduzione della derivazione rafforzata, dapprima rivolta solo ai soggetti IAS/IFRS, poi estesa anche alle società di capitali residenti diverse dalle micro-imprese, è avvenuta in un contesto tutt'altro che sistematico e consapevole¹⁰². Tale assetto, lungi dall'essere definitivo¹⁰³ ma soprattutto coerente rispetto ad un determinato modello impositivo e rispondente ad una precisa scelta del legislatore, proprio di recente è stato ulteriormente interessato da un intervento normativo.

Invero, con la Legge delega n. 111 del 2023¹⁰⁴ si prospetta un rafforzamento della derivazione della base imponibile del tributo societario rispetto alla determinazione civilistico – contabile. L'articolo 9, comma 1, lettera c), della Legge delega prevede una nuova ipotesi di avvicinamento dei valori fiscali rispetto a quelli contabili tramite un intervento volto a “semplificare e razionalizzare i criteri di determinazione del reddito d'impresa al fine di ridurre gli adempimenti amministrativi...attraverso il rafforzamento del processo di avvicinamento dei valori fiscali a quelli civilistici, prevedendo la possibilità di limitare le variazioni in aumento e diminuzione da apportare alle risultanze del conto economico quali, in particolare, gli ammortamenti, le opere, le forniture e i servizi di durata ultrannuale, le differenze su cambi per i debiti, i

generano le variazioni al dato di conto economico, valgano i criteri di qualificazione, imputazione temporale e classificazione previsti dai principi contabili. L'articolo 13-bis del Decreto legge n. 244 del 30 dicembre 2016, convertito con modificazioni dalla Legge n. 19 del 27 febbraio 2017, ha introdotto la derivazione rafforzata anche per le società – escluse le micro-imprese – che adottano i principi contabili OIC. Infine, dal periodo d'imposta 2023, anche le micro-imprese, hanno la possibilità di applicare il principio di derivazione rafforzata purché redigano il bilancio in forma ordinaria. Sul tema, di recente, P. L. CARDELLA, *Micro-imprese e derivazione rafforzata alla luce del d.l. n. 73 del 2022*, in *Rivista di diritto tributario*, 2023, p. 435 e ss.

¹⁰² Basti considerare che l'estensione della derivazione rafforzata ai soggetti passivi IRES OIC *compliant* è avvenuta per il tramite del c.d. Decreto mille proroghe.

¹⁰³ E. DELLA VALLE, *Crisi del doppio binario: un primo passo verso il binario unico*, in *Il Fisco*, 2025, p. 191 ss., si esprime nel senso di una “crisi della derivazione” comprovata dall'elevato numero di variazioni richieste per giungere dal risultato di conto economico al reddito d'impresa fiscalmente rilevante.

¹⁰⁴ Legge del 9 agosto 2023, n. 111, *Delega al Governo per la riforma fiscale*.

crediti in valuta e gli interessi di mora”. I principi e criteri direttivi della legge delega proseguono nel prevedere “la possibilità di applicare tale ravvicinamento ai soli soggetti che sottopongono il proprio bilancio di esercizio a revisione legale dei conti ovvero sono in possesso di adeguate certificazioni rilasciate da professionisti qualificati, che attestano la correttezza degli imponibili dichiarati”¹⁰⁵.

Dai principi e criteri direttivi delineati dalla Legge delega emergono – ad avviso di chi scrive – alcuni profili di interesse relativamente alla nostra indagine.

In primo luogo, pur nella complessità degli interventi che il legislatore delegato dovrebbe portare avanti in fase di predisposizione dei decreti legislativi, la scelta verso la riduzione delle variazioni fiscali al risultato civilistico – contabile e quindi l’avanzamento del modello del binario unico sembrano assumere una valenza di sistema e le linee guida appaiono (quantomeno) tracciate¹⁰⁶.

Infatti, la scelta del legislatore italiano è stata quella di proseguire nel modello della derivazione rafforzata con l’obiettivo primario di “semplificare” e “razionalizzare” il procedimento di determinazione della base imponibile del tributo societario. Non si tratta di una adesione completa al modello del binario unico ma neanche di un distacco totale dal modello del doppio binario. Sia avendo riguardo allo stato dell’arte, sia a quanto si prospetta nel prossimo futuro, si è proseguito (e si intende proseguire) verso una “lento” e ulteriore rafforzamento del principio di derivazione. Proprio tale modello, nella variante della dipendenza parziale, è in grado di assicurare un bilanciamento tra i vantaggi e gli svantaggi tra i due modelli che potremmo definire “estremi” e che in concreto non hanno ricevuto concreta realizzazione nell’ambito degli

¹⁰⁵ I principi e criteri direttivi della Legge delega n. 111/2023 prevedono, inoltre, di “semplificare e razionalizzare la disciplina del codice civile in materia di bilancio, con particolare riguardo alle imprese di minori dimensioni”, al fine di garantire il rafforzamento del principio di derivazione (articolo 9, comma 1, lettera d), n. 1). Inoltre, nella medesima direzione prevedere “per i soggetti che adottano i principi contabili internazionali IAS/IFRS nel bilancio consolidato, la facoltà di applicarli anche al bilancio di esercizio” (articolo 9, comma 1, lettera d), n. 2).

¹⁰⁶ G. ZIZZO, *Valori contabili e valori fiscali: un matrimonio che s’ha da fare?* in *Rivista di diritto tributario*, 2025, p. 297, sottolinea che l’avanzamento del binario unico richiede un’azione sinergica su diversi piani, stante la particolare complessità. Pertanto, oltre ad interessare i disallineamenti relativi ai valori di conto economico occorre intervenire su quelli dello stato patrimoniale e, inoltre, occorre interessare non solo il TUIR, ma anche la disciplina civilistico-contabile.

ordinamenti tributari dei Paesi dell'Unione Europea (ma non solo).

Proprio il contesto internazionale ed europeo ha rappresentato un riferimento valorizzato dal legislatore, sebbene nell'ambito della Relazione illustrativa alla legge delega n. 111/2023¹⁰⁷, in cui si sottolinea che il processo di avvicinamento tra i valori civilistici e fiscali ha (anche) l'obiettivo di "adeguare la disciplina attuale ai mutamenti intervenuti nel sistema economico e di allinearla tendenzialmente a quella vigente nei principali Paesi europei". Pur senza enfatizzare oltremodo quanto ora riportato nella Relazione illustrativa riteniamo che tale nesso di collegamento intendeva intercettare proprio le prospettive evolutive che abbiamo delineato relativamente ai progetti dell'OCSE sul *Pillar 2* e dell'Unione Europea quanto alla proposta BEFIT¹⁰⁸.

Pertanto, stante quanto abbiamo ricostruito relativamente al modello utilizzato per implementare il *Pillar 2* e l'imposizione minima globale e la proposta BEFIT, possiamo rispondere al quesito che ci siamo posti all'inizio di questo paragrafo, nel senso di ritenere il modello italiano in linea rispetto al *trend* internazionale ed europeo. L'obiettivo della semplificazione rappresenta una costante sia dell'imposizione minima globale, sia della prospettiva BEFIT e – in ultima istanza – del legislatore nazionale. Tale declinazione porta con sé una maggiore inclinazione verso il modello del binario unico, pur senza abbandonare il meccanismo delle variazioni ma prevedendone una riduzione (forte o debole a seconda del contesto analizzato).

Se l'obiettivo della semplificazione e del riavvicinarsi al modello del binario unico deve però essere una scelta in linea con il contesto internazionale e dell'Unione Europea e, per ciò che attiene al nostro ordinamento tributario deve essere razionale¹⁰⁹, non si può però concludere che sia di facile attuazione e che allo stato attuale sia stato completamente

¹⁰⁷ Si veda la Relazione illustrativa alla L. 9 agosto 2023, n. 111, p. 23. Diversamente, nella prima versione della legge delega, tale riferimento al *trend* internazionale ed europeo era contenuto direttamente nell'ambito dei principi e criteri direttivi (cfr. articolo 3, comma 1, lettera b)).

¹⁰⁸ In tale contesto G. ZIZZO, *L'imponibile IRES nel disegno di legge delega, una prospettiva glocal*, op. cit., p. 86, aveva opportunamente rilevato che tale riferimento, in allora contenuto direttamente nella legge delega, sembrava congegnato al fine di permettere al Governo, in sede di attuazione, di adeguare il modello della derivazione in funzione degli sviluppi in sede OCSE e in ambito europeo.

¹⁰⁹ Si esprime in tal senso E. DELLA VALLE, *Crisi del doppio binario: un primo passo verso il ritorno al binario unico?*, op. cit., par. 6.

raggiunto. Anzi, avendo riguardo ai primi provvedimenti attuativi che hanno visto concreta attuazione, il riferimento è al Decreto legislativo n. 192 del 2024, è facile concludere che i principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega sono stati quasi del tutto inattuati. Salvo quanto previsto in merito alle opere e servizi di durata infra e ultrannuale, di cui all'articolo 93 TUIR, e al regime dei contributi in conto capitale, di cui all'articolo 88 TUIR, nessun altro intervento è stato operato tra quelli che si prospettavano in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera c), della legge delega n. 111/2023¹¹⁰. Nella stessa direzione si può verificare quanto emerge dai lavori parlamentari dedicati alle misure integrative e correttive riguardanti anche il tema di nostro interesse¹¹¹. In tale ambito, l'attuale articolo 3, relativo all'avvicinamento dei valori fiscali a quelli contabili contiene (esclusivamente) una disposizione dedicata all'estensione della derivazione rafforzata anche alle micro-impresе che redigono il bilancio in forma abbreviata. Diversamente, nessun riferimento o attuazione quanto agli altri criteri direttivi individuati dall'articolo 9, comma 1, lettera c), della Legge delega n. 111/2023. Sarebbe opportuno comprendere le ragioni di tale immobilismo da parte del legislatore, anche al fine di individuare le possibili prospettive *de jure condendo*.

4. Le possibili evoluzioni nell'ordinamento italiano

Se da una parte è agevole rilevare l'obiettivo dichiarato e le intenzioni del legislatore nazionale di tendere verso il modello del binario unico, dall'altra parte è altresì evidente la difficoltà tecnica nel tradurre i principi e criteri direttivi all'interno della legislazione delegata. In particolare, come puntualmente rilevato¹¹², le difficoltà possono essere ascritte a due ordini di ragioni.

La prima è relativa agli effetti finanziari che alcuni degli interventi prospettati, tra i quali quello relativo alla rilevanza fiscale degli ammortamenti stanziati in bilancio, potrebbero causare nell'immediato alle finanze pubbliche. Benché si tratti

¹¹⁰ Ha avuto attuazione invece il criterio direttivo dell'articolo 6, comma 1, lettera c), dedicato ai disallineamenti tra valori civilistico-contabili e quelli fiscali conseguenti al cambiamento dei principi contabili e alle operazioni straordinarie.

¹¹¹ Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di IRPEF e IRES. Atto del Governo n. 292 del 2 settembre 2025.

¹¹² G. ZIZZO, *Valori contabili e valori fiscali: un matrimonio che s'ha da fare?*, *op. cit.*, p. 299.

di variazioni temporanee che si riassorbono nei periodi d'imposta successivi, un intervento normativo generalizzato su questo profilo potrebbe essere rinviato ad un momento successivo per specifiche esigenze di bilancio.

La seconda attiene alle difficoltà di coordinamento tra i principi e criteri direttivi espressi dall'articolo 9, comma 1, lettera c), della legge delega e le interrelazioni rispetto ad altri principi e criteri direttivi espressi dalla medesima legge delega n. 111/2023. Un esempio in questa direzione, evidenziato anche dalla Relazione illustrativa, riguarda il regime fiscale dei riallineamenti tra valori civilistici e fiscali¹¹³ oppure le difficoltà che potrebbero emergere in occasione di operazioni di riorganizzazioni aziendali quanto alla rilevanza fiscale degli ammortamenti.

Cionondimeno, nonostante le criticità solo succintamente evidenziate, potrebbero esserci i tempi e le condizioni tecniche per attuare in maniera più incisiva la legge delega n. 111/2023.

Innanzitutto, per effetto dell'approvazione della legge n. 120 dell'8 agosto 2025, è stato esteso da ventiquattro a trentasei mesi il termine per l'adozione dei decreti legislativi di revisione del sistema tributario, posticipando la scadenza di attuazione della legge delega al 29 agosto 2026 (in luogo del 29 agosto 2025)¹¹⁴. Pertanto, tramite la proroga il Governo si è assicurato la possibilità di intervenire nel prossimo futuro sia per l'attuazione di ulteriori criteri direttivi della legge delega sia per integrare e correggere i numerosi decreti legislativi che sono già stati emanati.

Quanto alla nostra indagine, l'ulteriore tempo a disposizione potrebbe rappresentare un'occasione, da una parte, per implementare i criteri direttivi che sono rimasti inattuati durante questa prima fase di attuazione e, dall'altra parte, per intercettare l'evoluzione che sta emergendo in ambito internazionale e dell'Unione Europea.

Relativamente al primo profilo, pur non potendo approfondire oltremodo in questa sede, tra le voci di bilancio che potrebbero essere interessate dall'ulteriore ravvicinamento, e che non hanno al momento avuto una attenzione da parte del

¹¹³ E. DELLA VALLE, *Crisi del doppio binario: un primo passo verso il ritorno al binario unico?*, op. cit., par. 2.

¹¹⁴ Contestualmente, la scadenza per l'emanazione di eventuali provvedimenti correttivi o integrativi è stata posticipata al 29 agosto 2028, restando comunque invariata la previsione di una proroga automatica di 90 giorni qualora i pareri parlamentari vengano espressi in ritardo.

legislatore, vi rientrano gli ammortamenti. La prospettiva di estendere il modello del binario unico agli ammortamenti, al fine di ridurre le variazioni in aumento o in diminuzione che interessano tale voce di conto economico, fa certamente emergere delle criticità, tutte ben evidenziate dalla dottrina e rispetto alle quali, non possiamo che (quasi) integralmente aderire. In particolare, si tratta della complessità di allineare i valori dello stato patrimoniale sui quali sono determinati gli ammortamenti e – soprattutto – la difficoltà di riconoscere una piena rilevanza fiscale alle svalutazioni e alle rivalutazioni contabili¹¹⁵. A ciò si aggiunga un'ulteriore problematica che potrebbe emergere da una derivazione integrale dal conto economico degli ammortamenti e che riguarderebbe la minore certezza dell'obbligazione tributaria relativamente a tale voce di bilancio. Un integrale allineamento tra la soluzione contabile e quella fiscale potrebbe aprire dei complessi sindacati da parte dell'amministrazione finanziaria quanto alla quota di ammortamento stanziata nel conto economico.

In relazione a quest'ultimo profilo, è indubbio che una piena rilevanza fiscale degli ammortamenti civilistico – contabili potrebbe condurre ad un abbassamento del livello di certezza dell'obbligazione tributaria e rappresentare l'occasione per contestazioni da parte dell'amministrazione finanziaria quanto all'osservanza dei principi contabili applicati dal soggetto passivo del tributo. Si tratta di una criticità a cui lo stesso legislatore ha cercato di porre rimedio. La legge delega n. 111/2023 si esprime nel senso di ritenere che “in alcuni casi l'allineamento può essere subordinato alla condizione che l'impresa sottoponga il proprio bilancio di esercizio a revisione legale dei conti, ovvero sia in possesso di apposite certificazioni rilasciate da professionisti qualificati che attestino la correttezza degli imponibili dichiarati”. Si tratta quindi di comprendere l'efficacia che il legislatore intenderà attribuire alla relazione di revisione del bilancio o alla certificazione rilasciata dai professionisti abilitati. Infatti, le prospettive che potrebbero profilarsi sono (quantomeno) due.

In una prima ipotesi, si potrebbe considerare la relazione di revisione o la certificazione come una presunzione semplice. Si tratta di una prospettiva accolta dalla giurisprudenza di legittimità che ha più volte ribadito che la relazione di revisione

¹¹⁵ Sia G. ZIZZO, *Valori contabili e valori fiscali: un matrimonio che s'ha da fare?*, op. cit., p. 301 sia E. DELLA VALLE, *Crisi del doppio binario: un primo passo verso il ritorno al binario unico*, op. cit., par. 3, hanno portato avanti diverse proposte di rilevanza degli ammortamenti.

è connotata da una valenza fiscale e che, in quanto tale, non può essere disattesa dall'Amministrazione finanziaria o dal giudice, se le attestazioni ivi contenute non sono contrastate da prove di eguale portata¹¹⁶. Tale prova non può essere fornita attraverso la rilevazione di semplici indizi di non veridicità relativamente alle motivazioni contenute nella relazione di revisione, ma attraverso la produzione di documenti che siano idonei a documentare che nel giudizio di revisione il revisore è incorso in errore o ha realizzato un inadempimento¹¹⁷.

Pertanto, se si accoglie questa prospettiva, come opportunamente rilevato, l'allineamento tra la soluzione contabile e quella fiscale quanto agli ammortamenti non condurrebbe ad escludere un potere di sindacato da parte dell'Amministrazione finanziaria e non assolverebbe – di conseguenza – ad aumentare il grado di certezza dell'obbligazione tributaria.

Diversamente, in una seconda prospettiva, così come previsto per altre ipotesi, tale certezza potrebbe essere raggiunta attribuendo alla relazione di revisione oppure alla certificazione un effetto vincolante nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. La fattispecie a cui facciamo riferimento riguarda la certificazione del credito d'imposta per ricerca e sviluppo. Infatti, in applicazione dell'articolo 23, comma 4, del Decreto Legge n. 73 del 2022¹¹⁸, la certificazione della qualificazione delle suddette spese esplica effetti vincolanti nei confronti dell'Agenzia delle entrate e gli atti, anche a contenuto impositivo o sanzionatorio, difformi da quanto attestato nelle certificazioni, sono nulli¹¹⁹. È indubbio che una tale rilevanza probatoria direttamente prevista dalla legge creerebbe delle differenze (e un'ulteriore stratificazione) tra soggetti passivi IRES, ma garantirebbe al contempo una garanzia di affidabilità e di certezza per chi intenderà utilizzare tale istituto.

Rispetto al secondo profilo, vale a dire l'evoluzione che sta emergendo in ambito internazionale e dell'Unione Europea, il maggior tempo a disposizione del legislatore potrebbe essere di ausilio per eventuali interventi sulla disciplina dell'imposta minima globale, già oggetto di specifico intervento tramite uno

¹¹⁶ Corte di Cassazione, sentenza del 18 marzo 2019, n. 6532; Corte di Cassazione, sentenza del 30 ottobre 2019, n. 27793.

¹¹⁷ Corte di Cassazione, sentenza n. 5926 12 marzo 2009, più di recente Corte di Cassazione, sentenza n. 12285 del 18 maggio 2018.

¹¹⁸ Convertito con modificazioni dalla Legge 4 agosto 2022, n. 122.

¹¹⁹ Tranne nel caso in cui la certificazione venga rilasciata per una attività diversa da quella concretamente realizzata.

dei primi decreti legislativi attuativi della legge delega n. 111/2023. Quanto alle prospettive in ambito europeo, i tempi ipotizzati per concludere l'attuazione della legge delega mal si conciliano rispetto ai progetti europei. Malgrado ciò si rileva una condivisione sia del modello impositivo prescelto, in ambito europeo e nazionale, ora sempre più orientato al binario unico, sia del trattamento tributario che si prospetta per alcune voci di conto economico particolarmente (e storicamente) rilevanti, quali gli ammortamenti.

Invero, anche nella proposta BEFIT, così come si prospetta nella legge delega italiana, il regime fiscale previsto, quantomeno per le immobilizzazioni materiali, è quello di un completo allineamento alla soluzione contabile, ma tale identità di prospettiva si può altresì verificare quanto ad alcuni principi di fondo del nostro sistema tributario nazionale, replicati anche nella proposta BEFIT, tra cui citiamo, a solo titolo esemplificativo, l'irrilevanza dei plusvalori e dei minusvalori non realizzati.

5. Conclusioni

La ricostruzione condotta evidenzia come la fiscalità internazionale ed europea si trovi oggi in una fase di profonda incertezza, nella quale le scelte politiche e tecniche risultano inevitabilmente intrecciate. L'Unione Europea è chiamata a un bivio complesso: da un lato, la soluzione rappresentata dal CORE, che si presenta come più immediata e tecnicamente percorribile, ma al tempo stesso limitata nelle prospettive di lungo periodo e non del tutto coerente con le linee di sviluppo delineate – ad esempio – dal rapporto Draghi sulla competitività del sistema economico europeo; dall'altro, il progetto BEFIT, che pur con limiti e necessità di adattamento, conserva potenzialità rilevanti sia in termini di semplificazione sia in termini di competitività del mercato interno.

In questa prospettiva, un completo accantonamento della proposta BEFIT apparirebbe non solo prematuro, ma anche rischioso: esso significherebbe rinunciare a un *know-how* tecnico e politico accumulato negli ultimi anni e a uno strumento potenzialmente idoneo a rafforzare l'integrazione fiscale europea. La dialettica tra BEFIT e CORE, più che come un'alternativa radicale, dovrebbe essere letta come l'espressione di due diverse traiettorie evolutive, che riflettono da un lato le esigenze contingenti di stabilità finanziaria

dell'Unione, dall'altro la ricerca di un assetto armonizzato e competitivo di lungo respiro¹²⁰.

Quanto al modello italiano, esso si colloca in una posizione intermedia: l'impianto della "derivazione rafforzata" appare tendenzialmente allineato agli sviluppi internazionali ed europei, ma la sua effettiva attuazione rimane condizionata tanto dalle scelte europee quanto dai vincoli di bilancio interni. Nonostante la cautela con cui è stata avviata l'attuazione della legge delega si conferma la volontà di non rimanere estranei ai processi di armonizzazione in corso.

In definitiva, il quadro che si delinea è quello di una fiscalità europea in transizione, segnata da tensioni tra soluzioni pragmatiche e prospettive di riforma più ambiziose. Proprio per questo, la capacità delle istituzioni europee (e nazionali) di preservare le potenzialità innovative del progetto BEFIT senza – in via eventuale – rinunciare al realismo politico e finanziario rappresentato dal CORE, costituirà un banco di prova decisivo per il futuro dell'integrazione fiscale e, più in generale, per la competitività dell'Unione Europea nel contesto globale.

MARIO GRANDINETTI

¹²⁰ Per un necessario (e opportuno) coordinamento si esprimono anche R. AVI-YONAH - D. IMPARATO, *A CORE Proposal for Budget Caring — Will the EU Adopt a Progressive Corporate Tax?*, *op. cit.*, p. 5.

Accertamento presuntivo della base imponibile ai fini dell'imposta unica sulle scommesse e prova contraria (*)

ABSTRACT: Se con riferimento all'individuazione dei soggetti passivi da assoggettare al prelievo, la nota querelle che ha visto protagonisti l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, da un lato, ed i bookmaker esteri privi di regolare concessione al fine di poter operare in Italia ed i 'centri di trasmissione dati' loro affiliati, dall'altro, dopo i punti fermi costituiti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 27/2018 e dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 26 febbraio 2020, Causa C-788/18, pare aver trovato una (benché non appagante secondo alcuni) soluzione, permangono, tuttavia, seri motivi di frizione tra le medesime parti per quanto concerne la concreta determinazione della base imponibile ai fini della successiva liquidazione dell'imposta unica sulle scommesse. Sul punto, è recentemente intervenuta la Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 7673/2025, fornendo un importante tassello ricostruttivo.

If, with reference to the identification of taxable entities subject to the levy, the well-known dispute involving the Italian Customs and Monopolies Agency on one side, and foreign bookmakers without a regular license to operate in Italy and their affiliated 'data transmission centers' on the other, after the key rulings of the Constitutional Court No. 27/2018 and the judgment of the Court of Justice of the European Union on February 26, 2020, Case C-788/18, seems to have found a (though not entirely satisfactory according to some) solution, serious points of friction still remain between the same parties regarding the concrete determination of the taxable base for the subsequent settlement of the single betting tax. On this matter, the Court of Cassation

(*) Pubblicazione sottoposta a revisione anonima da parte di un componente del Comitato di valutazione scientifica della rivista.

has recently intervened with Ordinance No. 7673/2025, providing an important reconstructive element.

PAROLE CHIAVE: imposta sulle scommesse – base imponibile – presunzioni tributarie – prova contraria

KEYWORDS: *betting tax – tax base – tax presumption in tax law – rebuttal evidence*

SOMMARIO: *1. Premessa – 2. L'evoluzione normativa in punto di determinazione della base imponibile e le criticità riscontrabili – 3. La ricostruzione della base imponibile da parte dell'Amministrazione finanziaria e l'onere probatorio sulla effettiva dimensione della base imponibile – 4. La ricostruzione della base imponibile da parte dei CTD e dei bookmaker – 5. La determinazione in via induttiva della base imponibile in misura tripla rispetto alla media provinciale – 6. (segue) Critiche in merito alla previsione della determinazione della base imponibile in misura tripla rispetto alla media provinciale di riferimento – 7. Considerazioni conclusive.*

1. Premessa

Il fenomeno delle scommesse sportive nel nostro Paese è in costante crescita¹, come dimostrato da alcune recenti analisi²

¹ L'interesse degli italiani per le scommesse sportive, soprattutto con riferimento al gioco *online*, è sempre crescente, come dimostrato dal fatto che, secondo recenti analisi di settore, limitando il campo di indagine alle sole scommesse sul calcio, oltre il 36 per cento degli italiani nell'ultimo anno ha attivamente posto in essere scommesse *online*. La motivazione di tale propensione alle scommesse sportive *online* solo in parte può rinvenirsi nella storica e (verrebbe da dire) naturale passione per il gioco del calcio che ha da sempre caratterizzato il nostro Paese e, in generale, il contesto europeo: infatti, la vera forza attrattiva di questo fenomeno pare oramai risiedere nella digitalizzazione e nell'evoluzione delle piattaforme di gioco, predisposte dai vari *bookmaker* in forma sempre più perfezionata, con estrema ricchezza di dati statistici a disposizione dello scommettitore. Per lo scommettitore-tipo, infatti, spesso (ma non necessariamente ormai) tifoso di una squadra, non si tratta più solo di seguire una partita della propria squadra del cuore sul campo ed, al contempo, di piazzare una semplice scommessa da pochi euro, fidando magari nella buona sorte e nella vittoria della propria compagine, da cui poter eventualmente trarre una soddisfazione economica; al

e, sin dall'inizio del suo oramai risalente manifestarsi, ha stimolato l'attenzione del legislatore nazionale sotto diversi profili, tributari³ ma non solo, in virtù dei diversi ambiti di

contrario, si tratta, oramai, di “entrare” nell'analisi dei dati, delle statistiche e delle dinamiche del gioco, anche in tempo reale. È questo che stimola, effettivamente, lo scommettitore, in un certo qual modo, a “dare il meglio di sé” in tale ambito, al fine di dimostrare la propria abilità. In tale particolare contesto di mercato, che, per definizione, evolve velocemente, i *bookmaker online* hanno iniziato a offrire strumenti sempre più avanzati, per permettere anche ai neofiti tra gli scommettitori, non avvezzi all'uso dello strumento informatico, di prendere decisioni quanto più possibile informate e (almeno apparentemente) ponderate e razionali; vengono messe a disposizione analisi dettagliate delle partite e delle squadre, serie storiche, informazioni analitiche sulle prestazioni dei singoli giocatori e, ovviamente, pronostici dei marcatori, che oggi possono essere sempre più precisi, grazie all'utilizzo, anche in questo campo, degli algoritmi predittivi basati sull'Intelligenza Artificiale. Ulteriore motivo di attrattiva verso il fenomeno in parola, che ha contribuito alla vera e propria impennata dell'interesse nei suoi confronti, risiede nell'enorme disponibilità – oramai prevista da tutti i *bookmaker* – di plurime opzioni di scommessa (non più limitata al classico “1X2” dello storico Totocalcio), e la facilità con cui è possibile creare scommesse “personalizzate”. Le piattaforme di scommesse *online* predisposte dai *bookmaker* offrono una vasta gamma di sport e campionati su cui puntare; le scommesse possibili vanno dalla previsione del “risultato finale esatto” dell'evento alla “performance” di giocatori specifici, passando per il numero di calci d'angolo, cartellini mostrati durante il match, ecc. Questa varietà di opzioni permette ai giocatori di personalizzare le scommesse in base alle proprie conoscenze e preferenze, creando, quindi, l'illusione della presenza di molta più “strategia”.

² Si v. l'analisi condotta da Nomisma, ed aggiornata al biennio 2023/2024, disponibile online: <https://www.nomisma.it/focus/gioco-dazzardo-in-italia-osservatorio-nomisma>.

³ Sugli specifici profili di rilevanza tributaria del fenomeno in parola, si v. C. SCIACCA, *Giocchi di abilità e concorsi pronostici (imposta sui)*, in *Enc. dir. Giuffré*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 99 ss.; E. DE SENA, *Concorsi e operazioni a premio, giochi di abilità e concorsi pronostici nel diritto tributario*, in *Dig. disc. priv. Sez. comm.*, p. 13 ss.; P. BORIA, *La disciplina tributaria dei giochi e delle scommesse. Contributo allo studio dei monopoli fiscali*, in *Riv. dir. trib.*, vol. XVII, n. 1/2007, p. 33 ss.; C. BALDARI, P. ARGENTINO, M.T. DI BLASIO, *Diritto e fisco nel mondo dei giochi: profili regolatori, civilistici e tributari*, Milano, 2012; G. MELIS, F. MARCETTI, F. RASI, A. PERSIANI (a cura di), *La fiscalità dei giochi: analisi giuridica ed economica*, Roma, 2013; G. MARZO, I. BARBIERI, C. GALLO C., L. PERUZZU, F. SCARDOVI, *La fiscalità del gaming*, Milano, 2021; P. PURI, *La disciplina fiscale dei giochi e delle scommesse*, in R. MICELI (a cura di), *La fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, Torino, 2025, pag. 109 ss., e la bibliografia citata in tali opere.

coinvolgimento del fruitore e delle note conseguenze sociali a cui la sua pratica può condurre⁴.

L'emersione di nuove e coinvolgenti manifestazioni videoludiche⁵, a cui ormai si è assistito nel corso degli ultimi

⁴ Il settore del gioco, infatti, è stato da sempre destinatario, da parte del legislatore, di un'attenzione, per così dire, a tutto tondo, posto che tramite, la sua incisiva regolamentazione, si persegue non solo (e non tanto) lo scopo di assicurare un congruo flusso di entrate per le casse erariali, quanto piuttosto quello di garantire, a fronte dell'espansione del settore, l'interesse pubblico alla moralità del servizio e, in particolare, la prevenzione di una sua possibile degenerazione criminale. A ciò va ad aggiungersi, come ulteriore obiettivo, quello di tutelare i fruitori da eventuali conseguenze che il fenomeno potrebbe avere a livello sociale: ci si riferisce, con ogni evidenza, al problema della ludopatia e, quindi, alla tendenza da parte dei giocatori a tenere comportamenti tali da provocare danni non solo alla propria situazione economica, ma anche alla loro vita sociale. Secondo i dati più recenti, nel nostro Paese sarebbero più di un milione i soggetti che scommettono in maniera compulsiva: tra questi, però, solo poche migliaia sono sottoposti a cure tese al loro recupero. Al fine di tentare di arginare il fenomeno, è stato introdotto il divieto di pubblicità del settore e l'obbligo per i *bookmaker* di promuovere i principi del gioco responsabile. In argomento si v. R. CHIEPPA, *Scommesse sportive e rischio di manipolazione delle competizioni sportive*, in *Riv. dir. sportivo*, fasc. 2/2017, p. 271 ss., con particolare riferimento ai parr. 1 e 2. Ultimo tassello nel dibattito sulla ludopatia è costituito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 104/2025 del 10 luglio 2025, che ha dichiarato incostituzionali - per violazione degli artt. 3, 41, 42, 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU e agli artt. 16 e 17 TFUE - sia l'art. 7, co. 3-quater, D.L. 13/09/2012, n. 158, concernente «*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*», conv., con modificazioni, dalla L. 08/11/2012, n. 189, che vieta «*la messa a disposizione, presso qualsiasi pubblico esercizio, di apparecchiature che, attraverso la connessione telematica, consentano ai clienti di giocare sulle piattaforme di gioco messe a disposizione dai concessionari on-line, da soggetti autorizzati all'esercizio dei giochi a distanza, ovvero da soggetti privi di qualsiasi titolo concessorio o autorizzatorio rilasciato dalle competenti Autorità*», sia l'art. 1, co. 923, primo periodo, L. 28/12/2015, n. 208, che ha introdotto la sanzione amministrativa di 20.000 euro per la violazione del predetto divieto. In particolare, la Corte Costituzionale ha esaminato, nella decisione assunta, la legittimità del divieto di messa a disposizione, nei pubblici esercizi, di qualunque apparecchiatura che consenta, attraverso una connessione ad internet, l'accesso a piattaforme di gioco online. Con tale sentenza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma richiamata nella parte in cui prevede il divieto assoluto di messa a disposizione, nei pubblici esercizi, di apparecchiature che consentano

anni, successivamente alla nota emergenza pandemica, che hanno attratto dapprima l'attenzione dei *bookmaker* e poi, conseguentemente, quella degli scommettitori e l'implementazione di strumenti sempre più sofisticati a disposizione di questi ultimi⁶, hanno contribuito ad una

l'accesso al gioco online tramite connessione internet, ritenendo che tale disposizione violi plurimi precetti costituzionali, ed in particolare l'art. 25 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di legalità in materia sanzionatoria; l'art. 41 Cost., in relazione alla libertà d'iniziativa economica privata; l'art. 42 Cost., per gli effetti sproporzionati sulla disponibilità dei beni aziendali; l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali. Inoltre, la stessa norma è stata ritenuta in contrasto con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché con gli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto lesiva dei principi di libertà d'impresa, proporzionalità e certezza del diritto. Infine, la Corte ha ritenuto illegittima anche la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile, fissata in 20.000,00 euro dall'art. 1, co. 923, L. n. 208/2015, poiché fondata su un presupposto normativo dichiarato incostituzionale. In estrema sintesi, la norma censurata è stata giudicata eccessivamente restrittiva e inefficace, con un impatto sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito, compromettendo, in tal modo, il principio di ragionevolezza e l'equilibrio necessario tra tutela della salute e libertà d'impresa. Per un primo approfondimento v. C. TRANI, *Ludopatia: giochi online e attività commerciali*, 23 luglio 2025.

⁵ Ci si riferisce, in particolare, al fenomeno dell'*e-gaming* ed alle sue competizioni, che da alcuni anni sta oramai acquisendo sempre più notorietà e seguito tra il pubblico: l'esplosione di tale fenomeno ha iniziato ad attirare l'interesse sempre maggiore degli investitori e, conseguentemente, l'attenzione del legislatore e degli operatori. In argomento si v. F. SAPONARO, *Preliminary observations on the tax aspects of Esports within the Italian legal framework*, in *Revista Brasileira de Direito*, vol. 20, n. 2, July/December 2024, pag. 1 ss.; ID., *Esports: Legal Qualification and Tax Profiles (Esports: natura giuridica e profili fiscali)*, in *Riv. dir. sportivo*, n. 2/2024, p. 307 ss.; F. SPINELLO, *E-sports, gamers e influencers: qualificazione e disciplina ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (parte prima)*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 1/2024, pag. 3 ss.; ID., *E-sports, gamers e influencers: qualificazione e disciplina ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul valore aggiunto. Parte seconda*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 3/2024, pag. 565 ss.; ID., *E-sports, gamers e influencers: la tassazione*, in R. MICELI (a cura di), *La fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., pag. 601 ss.

⁶ Come si è già accennato, l'introduzione di elementi e strumenti digitali nel mondo del *betting* ha avuto come conseguenza quella di avere un'enorme

rinnovata attenzione nei confronti del settore dei giochi nel suo complesso⁷ e nei confronti delle scommesse sportive in

disponibilità di statistiche e informazioni in tempo reale. Quelle che una volta, nell'era pre-Internet, erano analisi molto complesse e che potevano essere disponibili soltanto nel post-partita o nei giorni successivi, dopo un lungo lavoro di elaborazione e sintesi, sono oggi disponibili tramite *tool* professionali per la *match analysis*, scaricabili finanche sul cellulare come *app*, ma anche direttamente disponibili sulle stesse piattaforme di scommesse *online*, quasi praticamente in ogni caso messe gratuitamente a disposizione. Lo "stato di forma generale" delle squadre, le prestazioni dei singoli giocatori, le statistiche *head-to-head* e molto altro ancora, che prima erano il risultato di impegnative sessioni di analisi, sono oggi il prodotto di algoritmi e calcolatori automatici, disponibili in pochi secondi. Gli scommettitori possono utilizzare queste informazioni per prendere decisioni più informate e aumentare le probabilità di successo. Lo stato dell'arte, in questo momento, è quello delle piattaforme di gioco che offrono anche strumenti di previsione che utilizzano l'Intelligenza Artificiale e l'apprendimento automatico, per generare pronostici accurati basati sui dati disponibili: questo consente agli scommettitori di avere un quadro più obiettivo delle probabilità di un evento e di adottare, conseguentemente, strategie di scommessa più sofisticate. Se a ciò si aggiungono il particolare *pathos* insito nelle c.d. "scommesse in tempo reale" e la possibilità di poter seguire gli eventi, puntando direttamente con il proprio *smartphone* o *tablet* da qualsiasi luogo, è evidente come ciò generi maggiore coinvolgimento e *suspense*, consentendo agli scommettitori di seguire l'azione sul campo e prendere decisioni immediate in base agli sviluppi della partita. A fare da contraltare a tale situazione, vi è la chiusura di molti tradizionali punti fisici di raccolta scommesse, a favore di luoghi di ritrovo meno diffusi ma di più grandi dimensioni, gestiti dagli stessi *bookmaker* che offrono scommesse *online*, che si stanno attrezzando al fine di diventare maggiormente accoglienti per un pubblico ormai variegato.

⁷ Tale rinnovata attenzione ha avuto come risultato l'introduzione nel nostro ordinamento del D.Lgs. n. 41 del 25 marzo 2024 (pubblicato in GU del 3 aprile 2024, n. 78), recante «*Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 2023, n. 111*», per mezzo del quale è stato riformulato il quadro regolatorio nazionale della disciplina dei giochi pubblici ammessi in Italia, ed in particolare di quelli a distanza (ovvero quelli che prevedono l'effettuazione del gioco in modalità interattiva attraverso una piattaforma su Internet, in tv o al telefono), con esclusione di quelli a rete fisica e delle case da gioco (per le quali resta ferma la disciplina già vigente). Da più parti, infatti, e sotto molteplici aspetti, era oramai avvertita la necessità di una razionalizzazione e sistemazione della complessiva legislazione relativa al fenomeno del gioco. In argomento, con riferimento a profili di incompatibilità con l'IVA, si v. F. ODOARDI, *Il monopolio fiscale sulle scommesse sportive* "a

particolare. Quest'ultimo muove sia a livello globale sia a livello nazionale interessi economici che oramai possono senza alcun dubbio definirsi considerevolmente rilevanti⁸.

Al riguardo, è nota la vicenda che, nel corso degli ultimi venti anni, ha tenuto maggiormente (è il caso di dire) banco nel

quota fissa” e la sua dubbia compatibilità comunitaria, in *Riv. dir. trib.*, fasc. 3/2013, p. 309 ss.; mentre, in termini di generale necessità di riordino e sistemazione, si v. S. CAPOLUPO, *Ancora aumenti del prelievo sui giochi*, in *Il fisco*, n. 8/2019, pag. 737 ss.; R. FANELLI, *Riordino dei giochi pubblici per uniformare i prelievi*, in *Il fisco*, n. 18/2023, pag. 1719 ss.; S. RICCARDI, *Spunti e riflessioni intorno alla struttura giuridica più adeguata a un'imposta sui giochi. Il gioco organizzato quale presupposto espressivo di una particolare (e duplice) attitudine alla contribuzione*, in *Dir. prat. trib.*, n. 2/2023, pag. 474 ss.; ID., *Spunti di riflessione sulle principali tematiche connesse al riordino dei giochi pubblici tratte dalla legge delega per la riforma fiscale*, in *Giur. imp.*, fasc. 2/2024 – vol. XCVII, p. 179 ss.; M.C. FREGNI, *Gioco online e tassazione: prime osservazioni a margine del D.Lgs. 25 marzo 2024, n. 41*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, fasc. n. 2/2024, p. 125 ss. Per una ricostruzione in chiave sistematica dell'intera normativa tributaria previgente in tema di imposizione sul gioco, v. P. BORIA, *Voce Giochi [Dir. trib]*, in *Enc. giur. Treccani, Diritto online*, 2015.

⁸ Dal punto di vista finanziario, la sola industria delle scommesse sul calcio genera profitti considerevoli. Secondo le ultime stime consolidate, il volume delle scommesse sportive a livello globale si colloca tra 1,4 e 1,5 trilioni di dollari all'anno; all'interno di tale cifra, le scommesse sul calcio rappresentano una parte significativa, con circa 730 miliardi di dollari. Nel 2022 il solo settore delle scommesse sul calcio ha registrato introiti di oltre 500 miliardi di dollari, con un incremento del 10 per cento rispetto all'anno precedente. Il *trend* è continuato anche nel 2023, con un aumento degli introiti stimato in misura pari al 15 per cento e la stessa tendenza si ritiene possa registrarsi a consuntivo nel 2024. All'aumentare dei dati finanziari, si accompagna l'aumento di nuovi giocatori; si stima che nel 2022 oltre 150 milioni di persone (tra scommettitori regolari e occasionali) abbiano scommesso sul calcio almeno una volta durante l'anno, con un incremento del 12 per cento rispetto al 2021; anche con riferimento al 2023 i dati hanno confermato il *trend* di crescita. Volgendo lo sguardo al contesto nazionale, secondo quanto è emerso dal *report* annuale “*Betting Corruption and Match-fixing in 2022*” di *Sportradar.com*, su ogni partita della Serie A italiana sono stati scommessi in media 89 milioni di euro nel 2022. La massima serie nazionale si conferma tra i dieci campionati più oggetto di scommesse in tutto il mondo: in cima alla classifica troviamo la Champions League, con una media di 225 milioni di euro di scommesse per partita, seguita dalla Premier League inglese con 202 milioni; al terzo posto troviamo la National Football League statunitense, con 138 milioni per evento, quindi la Premier League indiana, con 135 milioni per evento e la Liga spagnola, con 95 milioni. Ancora, a seguire, abbiamo l'Europa League, che si ferma a una

nostro contesto nazionale e che ha visto protagonista l'Amministrazione finanziaria italiana, principalmente rappresentata dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁹, a cui per legge sono demandate l'amministrazione e la gestione dei tributi che vengono in rilievo con riferimento alle diverse fattispecie riconducibili al mondo del *gaming* e del *betting*, da un lato, ed i *bookmaker* esteri privi di regolare concessione al fine di poter operare in Italia insieme ai "centri di trasmissione dati"¹⁰ (c.d. "CTD") loro affiliati, dall'altro, in ordine alla corretta individuazione sia del presupposto impositivo, sia del soggetto

media di 91 milioni e la Bundesliga tedesca, con 85 milioni per evento. Per un maggiore approfondimento, si v. le analisi presenti su www.sportradar.com.

⁹ Deve rilevarsi, infatti, come anche l'Agenzia delle Entrate e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale siano chiamati in causa nella vicenda, seppur in conseguenza degli accertamenti svolti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. L'Agenzia delle Entrate, infatti, utilizza il dato scaturente dalla rettifica della base imponibile ai fini dell'imposta sulle scommesse e, con unico avviso di accertamento nei confronti del soggetto imprenditore (individuale o in forma societaria) esercente l'attività di centro di trasmissione dati, determina la maggiore base imponibile rilevante sia ai fini delle maggiori II.DD., ex art. 1, co. 67, L. n. 220/2010, sia ai fini dei maggiori contributi dovuti alla gestione previdenziale di riferimento, ex art. 1, D.Lgs. n. 462/1997. In particolare, vengono rettificati, rispettivamente, il reddito d'impresa imponibile ai fini delle II.DD. nei confronti dell'imprenditore esercente il CTD, sia esso in forma individuale o societaria, e, in quest'ultimo caso, anche il reddito da partecipazione imponibile presuntivamente distribuito (in virtù dell'operare della nota presunzione di distribuzione degli utili extracontabili) nei confronti dei soci della società esercente il CTD. Il maggior contributo previdenziale accertato dall'Agenzia delle Entrate e dovuto alla gestione previdenziale di riferimento viene, quindi, richiesto dall'INPS con successivo avviso di addebito emesso ai sensi dell'art. 30, co. 1, D.L. n. 78/2010.

¹⁰ Con tale locuzione si intendono le ricevitorie – esercite sia da imprenditori individuali sia da società – che localmente si occupano di commercializzare il prodotto scommessa e che sono connesse al *server* del *bookmaker* tramite collegamento telematico. Nell'ambito dei rapporti fra il CTD ed il *bookmaker*, il primo mette a disposizione locali accessibili al pubblico, garantisce la fruizione dei dispositivi informatici che consentono l'effettuazione delle giocate, raccoglie i dati relativi alle scommesse acquisite e le riscuote, provvedendo a trasmetterle all'operatore di gioco estero.

passivo, ai fini dell'applicazione dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse.

La vicenda, principalmente nota come "Caso Stanleybet"¹¹, ha visto coinvolta la società Stanleybet Malta Ltd. ed i centri di trasmissione dati ad essa affiliati sull'intero territorio nazionale, dapprima innanzi al Giudice comunitario ed alla giurisdizione penale ed amministrativa¹², poi innanzi alla giurisdizione

¹¹ Seppur anche altre società, di diritto maltese o soggette ad altre giurisdizioni, siano state protagoniste di analoghe problematiche in ambito europeo (si v., ad esempio, i casi aventi come protagonisti la William Hill Ltd., la Sportingbet Plc e la Goldbet Sportwetten GmbH), il vasto e capillare contenzioso tributario instaurato da Stanleybet Malta Ltd. innanzi ai giudici tributari di merito italiani ha fatto sì che quest'ultima assurgesse agli onori delle cronache di settore. La Stanleybet Malta Ltd. è una società di diritto maltese, regolarmente autorizzata dalle Autorità maltesi (*Malta Gaming Authority*) all'esercizio dell'attività di raccolta e gestione di scommesse, a sua volta controllata dalla Stanley International Betting Ltd., società di diritto inglese e con sede nel Regno Unito, regolarmente autorizzata dalle Autorità inglesi (*UK Gambling Commission*) all'esercizio dell'attività di raccolta e gestione delle scommesse. Il gruppo Stanleybet è uno dei più importanti e storici operatori europei nel settore delle scommesse sportive. In virtù di alcune vicende amministrative e giudiziarie, essa non è ancor oggi riuscita ad ottenere la prescritta autorizzazione al fine di poter operare nel nostro Paese con riferimento all'attività di raccolta scommesse sportive. Le controversie insorte tra la società e le Autorità amministrative italiane hanno interessato più volte la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Quest'ultima, censurando il comportamento tenuto dalle Autorità italiane, ha - secondo la tesi difensiva della società - legittimato la sua operatività in tutto il territorio europeo (cfr. sentenza CGUE causa C-243/01, *Gambelli*; sentenza CGUE, cause riunite C-338/04, C-339/04 e C-360/04, *Placanica*; sentenza CGUE cause riunite C-72/10 e C-77/10, *Costa e Cifone*; sentenza CGUE causa C-375/14, *Laezza*), tanto da far ritenere che la sua posizione costituisca un *unicum* nel panorama nazionale, in quanto facente parte di una "terza categoria" di operatori, sanati per l'appunto dalla giurisprudenza europea e, pertanto, legittimati ad operare pur in assenza di provvedimento concessorio. Parimenti, anche le ricevitorie/CTD ad essa affiliati, pur in presenza di tutti i requisiti formali e sostanziali necessari, non sono riusciti ad ottenere le previste autorizzazioni (licenza *ex art.* 88, R.D. n. 773/1931, c.d. "TULPS") al fine di poter regolarmente esercitare la loro attività, per il sol fatto di essere affiliate a tale operatore. Orbene, il Giudice penale, sulla scorta della predetta giurisprudenza, ha in numerosi casi optato per l'irrilevanza penale della condotta contestata ai CTD affiliati a tale operatore (violazione dell'art. 4, co. 4-bis, L. n. 401/1989).

¹² Il Giudice comunitario si è occupato una prima volta della vicenda Stanleybet allorquando tale operatore, caratterizzato dall'aver un azionariato diffuso, per tale motivo era stato escluso nel 1999 dalla prima

tributaria di merito, per poi approdare, dopo innumerevoli pronunciamenti, ciascuno caratterizzato da un'analisi più o meno adeguata dei rilevanti profili giuridici caratterizzanti la complessiva vicenda, innanzi alla Corte di legittimità, al Giudice delle leggi¹³ e, infine, nuovamente innanzi al Giudice comunitario.

In particolare, la Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 27/2018, depositata il 14 febbraio 2018, ha risolto la questione

gara indetta dal CONI per l'attribuzione delle concessioni per la raccolta scommesse (sentenza CGUE, cause riunite C-338/04, C-339/04 e C-360/04, *Placanica*). Successivamente, nel 2006, in occasione delle successive gare c.d. "Bersani", allorquando le censure mosse dal *bookmaker* avevano evidenziato la presenza di condizioni di affidamento delle concessioni che, da un lato, protraevano ed amplificavano gli effetti delle discriminazioni perpetrate ai danni degli operatori comunitari in occasione della precedente gara del 1999 e, dall'altro, conferivano ai concessionari già esistenti (che avevano già beneficiato di tale precedente gara, rimasta priva di concorrenti esteri) un ulteriore vantaggio concorrenziale (sentenza CGUE cause riunite C-72/10 e C-77/10, *Costa e Cifone*). Infine, nel 2012, in occasione delle gare c.d. "Monti", allorquando tale procedura è stata oggetto di censura in virtù della previsione dell'obbligo di cedere, a titolo gratuito all'ADM o a un soggetto terzo da questa individuato, l'uso di tutte le infrastrutture utilizzate per la raccolta del gioco (sentenza CGUE causa C-375/14, *Laezza*). Successivamente agli interventi della CGUE, è intervenuto il Giudice amministrativo, censurando, sulla scorta delle indicazioni del Giudice unionale, l'operato dell'Amministrazione italiana, che aveva, pertanto, illegittimamente escluso Stanleybet dalle suddette procedure per l'affidamento delle concessioni per l'esercizio dell'attività di raccolta delle scommesse sportive (si v. Cons. Stato, sent. nn. 1685/2022, 6604/2022 e 6042/2023): la tesi di Stanleybet, pertanto, come accennato, è quella di ritenersi un operatore legittimamente operante nel nostro Paese, in quanto "sanato" dalla citata giurisprudenza e, come tale, costituente una 'eccezione alla regola' nel panorama normativo italiano. Per un approfondimento su tali vicende, v. F. ODOARDI, *Il monopolio fiscale sulle scommesse sportive "a quota fissa" e la sua dubbia compatibilità comunitaria*, cit., p. 289 ss.

¹³ La pronuncia della Corte Costituzionale è stata sollecitata da quattro identiche ordinanze della Commissione tributaria provinciale di Rieti del 17 dicembre 2015, con cui sono state sollevate, con riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, alcune questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, D.Lgs. n. 504/1998, e 1, co. 66, lett. b), L. n. 220/2010, nella parte in cui, secondo il diritto vivente, prevedevano che soggetti passivi dell'imposta in parola fossero anche le ricevitorie operanti come CTD per conto di *bookmaker* privi di concessione. Secondo il giudice tributario aretino, far rientrare tra i soggetti passivi del tributo anche i CTD avrebbe violato il

principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. e il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nei modi che possono essere di seguito riassunti. Da un lato, la violazione del principio di capacità contributiva sarebbe evidente, posto che il reale titolare del fatto economico colpito dal tributo è il soggetto scommettitore privato e, pertanto, l'unico modo per non ritenere leso tale principio sarebbe quello di consentire ai CTD di traslare sugli scommettitori l'onere dell'imposta. Sennonché, il CTD non può materialmente effettuare tale traslazione, né può rivalersi in altro modo sul giocatore o effettuare la ritenuta sulle puntate ricevute o sulle vincite versate, per l'espresso divieto posto dal D.M. Economia e Finanze del 1° marzo 2006, n. 11. Ai CTD sarebbe, peraltro, inibita anche una traslazione indiretta, poiché il contratto-tipo stipulato con i *bookmaker* esteri prevede, ovviamente, che le quote delle scommesse o le percentuali di vincita siano stabilite direttamente da questi ultimi, sicché i CTD parrebbero del tutto esclusi dal rapporto obbligatorio che si viene a creare tra i *bookmaker* e i singoli scommettitori. La mancanza della possibilità di operare materialmente la traslazione, anche in via indiretta, del tributo, avrebbe avuto, in definitiva, come effetto quello di assoggettare ad imposizione un soggetto diverso dallo scommettitore, che solo manifesta la capacità contributiva ritenuta rilevante. Dall'altro, la violazione del principio di uguaglianza sarebbe evidente in virtù delle differenti attività svolte dal *bookmaker* e dal CTD ed in virtù delle differenti utilità da essi rispettivamente ritraibili. Infatti, mentre il gestore reale della scommessa sarebbe il *bookmaker*, che seleziona e propone gli eventi su cui scommettere, stabilisce le relative quote e stipula in nome proprio con gli scommettitori il contratto di scommessa, il CTD si limiterebbe a fornire un mero supporto logistico esterno, mettendo a disposizione i locali e, soprattutto, i terminali per la trasmissione dei dati al *bookmaker*, rimanendo pertanto, estraneo rispetto al rapporto di scommessa vero e proprio. Anche le utilità rispettivamente ritraibili da parte dei due soggetti coinvolti sarebbero ben differenti, atteso che il ricavo del *bookmaker* è costituito dall'importo delle scommesse stipulate, mentre quello del CTD dalla semplice provvigione stabilita nel contratto di affiliazione. Ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe evidente anche per difetto di proporzionalità e di ragionevolezza: infatti, l'intervento legislativo del 2010 - che ha esteso l'imposizione a carico dei *bookmaker* nazionali muniti di regolare concessione anche ai *bookmaker* esteri privi di regolare autorizzazione - era dettato soprattutto dalla necessità di recuperare base imponibile e gettito a fronte di fenomeni di evasione e di elusione. Tale risultato, tuttavia, non sarebbe stato concretamente raggiunto dalle disposizioni oggetto di censura. Infine, l'irragionevolezza dell'art. 1, co. 66, lett. b), della Legge n. 220/2010, sarebbe stata insita nella previsione della sua retroattività rispetto a fatti manifestatisi anteriormente alla sua entrata in vigore; ciò derivava dalla sua dichiarata natura di norma interpretativa. L'assoggettamento ad imposizione in maniera retroattiva anche dei CTD avrebbe violato il legittimo affidamento che questi ultimi avevano riposto sul contesto normativo vigente anteriormente all'entrata in vigore della Legge n. 220/2010, secondo cui soggetti passivi di imposta erano unicamente i soggetti concessionari.

relativa alla soggettività passiva nell'imposta unica sui concorsi pronostici e scommesse, esprimendosi per la legittimità degli artt. 3 e 4, co. 1, lett. b), n. 3, D.Lgs. n. 504/1998, e 1, co. 66, lett. b), L. n. 220/2010, nella parte in cui le predette disposizioni avevano previsto che per le annualità a partire dal 2011 compreso in poi avrebbero dovuto essere assoggettate al tributo in parola le ricevitorie operanti come CTD per conto di *bookmaker* esteri privi di concessione; ed, all'opposto, negandola nella parte in cui avevano previsto la soggettività passiva dei CTD medesimi per quanto concerneva i periodi di imposta fino al 2010 compreso¹⁴.

In seguito, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la nota sentenza del 26 febbraio 2020, causa C-788/18, *Stanleybet*, ha confermato la compatibilità, rispetto ai principi di non discriminazione e di non restrizione di cui agli artt. 56 e 57 TFUE, della disciplina nazionale in tema di soggettività passiva, ai fini del tributo in parola, dei CTD residenti che svolgono l'attività di raccolta delle scommesse per conto dei *bookmakers* esteri privi di titolo abilitativo¹⁵.

Se, pertanto, dal punto di vista dell'individuazione dei soggetti passivi da assoggettare al prelievo, la vicenda può dirsi giunta

¹⁴ Si v. per un commento a tale pronuncia A. FEDELE, *In tema di presupposto e soggetti passivi dell'imposta unica sui concorsi pronostici sulle scommesse (Osservazioni a Corte Cost., 14 febbraio 2018, n. 27)*, in *Giur. cost.*, n. 1/2018, pag. 276 ss.; E. DELLA VALLE, C. ARE, *Imposta unica sulle scommesse: la solidarietà nella raccolta fisica per conto terzi*, in *Il fisco*, n. 44/2018, pag. 4241 ss. Questi ultimi, in particolare, pur dando atto del fatto che tale precedente, pur non chiarissimo quanto alla ricostruzione della struttura del tributo, contenga spunti di riflessione di non poco momento, colgono l'occasione per rilevare che il Giudice delle leggi non si sia espresso con chiarezza quanto alla natura della solidarietà che lega il *bookmaker* al CTD (se di tipo paritetico o dipendente). Prima dell'intervento della Consulta, la problematica relativa alla soggettività passiva era stata affrontata dai giudici di merito, con alterne soluzioni. Si v. sul punto S. RICCARDI, *Il soggetto passivo dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse: le nozioni di «gestore delle scommesse in conto proprio» e «gestore delle scommesse per conto terzi»*, in *Dir. prat. trib.*, n. 2/2016, pag. 794 ss.

¹⁵ Per un commento, anche dal punto di vista critico rispetto alla soluzione adottata dal Giudice europeo, si v. C. LA VALVA, *La questione sulla soggettività passiva dei centri di trasmissione dati ai fini dell'imposta unica sulle scommesse alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui casi Stanleybet*, in *Dir. prat. trib. int.*, n. 3/2020, pag. 1230 ss. L'Autore, in particolare, ritiene che, sebbene l'intervento della CGUE abbia fornito un

ad un punto di arrivo alquanto stabile, seppur non da tutti condiviso¹⁶, alcuni profili di criticità paiono residuare in punto di corretta determinazione della base imponibile da assoggettare ad imposizione, ai fini della successiva liquidazione del tributo in parola, che pure è stata oggetto di discussione tra i contendenti.

Ciò in virtù della particolare modalità di determinazione della base imponibile che il legislatore tributario ha ritenuto di dover introdurre nel caso del CTD affiliato al *bookmaker* - estero o meno - non in possesso di concessione e che non abbia potuto o inteso regolarizzare la sua posizione ai sensi dell'art. 1, co. 643, L. n. 190/2014. Tale modalità di determinazione presta il

importante contributo ermeneutico nella prospettiva del diritto sovranazionale, ponendosi a completamento del prevalente orientamento maturato in seno alla giurisprudenza nazionale sul caso Stanleybet, permangano ancora taluni profili di criticità del modello impositivo su cui si fonda la disciplina interna dell'imposta unica sulle scommesse. Sulla medesima pronuncia v. pure L. COSTANZO, *L'imposta unica sulle scommesse e i pronostici tra diritto europeo e fattispecie antielusive*, in *Riv. telem. dir. trib. Suppl. online alla Rivista di diritto tributario*, 16 marzo 2021, il quale ritiene che, sebbene la CGUE abbia convalidato, sia pure con qualche incertezza argomentativa, l'operato del legislatore italiano, sia alla luce dei numerosi precedenti della giurisprudenza comunitaria sul gioco d'azzardo a rilevanza transnazionale, sia alla luce della pronuncia resa dalla Corte Costituzionale italiana nel 2018, essa ponga anche le premesse per una rimediazione complessiva della materia del gioco d'azzardo nella sistematica dei tributi, anche con riguardo alle interrelazioni tra operatori esterni e ricevitori ai fini delle imposte sui redditi.

¹⁶ Non può, infatti, negarsi come, pur dopo l'autorevole intervento della CGUE, non si siano sopite le critiche all'impostazione prescelta dal Giudice comunitario, posto che quest'ultimo, nella sua pronuncia, non pare aver analizzato *funditus* ed in maniera sistematica il contesto caratterizzante la vicenda, pur a fronte delle ampie e dettagliate considerazioni svolte dal giudice del rinvio. In argomento v. sempre per approfonditi rilievi critici C. LA VALVA, *La questione sulla soggettività passiva dei centri di trasmissione dati ai fini dell'imposta unica sulle scommesse alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui casi Stanleybet*, cit., pag. 1255 ss. La Corte di Cassazione, successivamente alle citate pronunce, non ha mancato di fare proprie le indicazioni dei Giudici sovraordinati. Si v., ad esempio, Cass., Sez. trib., ord. n. 24264 del 29 aprile 2021 (dep. il 9 settembre 2021), in *Il fisco*, n. 38/2021, pag. 3673 ss., con commento di G.E. DEGANI, *L'imposta unica sulle scommesse si applica alla ricevitoria che opera tramite bookmakers esteri privi di concessione*, pag. 3676 ss.; v. pure M.V. SERRANÒ, *I bookmakers perdono la scommessa con il fisco*, in *Tax News. Suppl. online alla Rivista trimestrale di diritto tributario*, 6 dicembre 2021;

fianco ad alcune critiche, soprattutto in virtù del concreto modo di atteggiarsi dell'azione di accertamento da parte di alcuni degli Uffici dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli preposti all'attuazione di tali disposizioni.

Prima di soffermarsi sull'analisi di tali criticità, è opportuno, tuttavia, fornire brevemente il quadro d'insieme della normativa applicabile alla fattispecie.

2. L'evoluzione normativa in punto di determinazione della base imponibile e le criticità riscontrabili

L'imposta unica sulle scommesse, come noto, nella sua attuale impostazione¹⁷ è stata introdotta nel nostro ordinamento tributario dal D.Lgs. n. 504/1998¹⁸, a seguito dell'organico riordino di tale tributo previsto dall'art. 1, co. 2, L. n. 288/1998¹⁹, e nella versione oggi vigente è il prodotto delle

¹⁷ Precedentemente all'introduzione di tale tributo, l'imposizione sul presupposto costituito dai concorsi pronostici e dalle scommesse ippiche era affidata alla c.d. "tassa di lotteria", istituita dall'art. 6, co. 3, D.Lgs. n. 496/1948, secondo le cui previsioni il CONI e l'UNIRE – che all'epoca si occupavano in forma di "privativa delegata" della gestione del comparto di gioco in questione – avrebbero dovuto corrispondere all'Erario, per l'organizzazione e l'esercizio di giochi di abilità e di concorsi pronostici connessi alle manifestazioni svolte sotto la loro gestione, una specifica tassa liquidata in misura pari al 16 per cento su una base imponibile costituita dall'introito lordo delle puntate raccolte in relazione alle giocate, in aggiunta agli altri tributi in vigore. Si v. per un approfondimento F. PICCIAREDDA, Voce *Giuoco: V) Imposta unica sui giuochi d'abilità e concorsi pronostici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1989; mentre, per una sistematica ricostruzione della normativa, anche regolamentare, *ratione temporis* applicabile fino alle ultime modifiche del 2010, si v. F. ODOARDI, *op.cit.*, p. 278 ss.

¹⁸ Concernente il complessivo "Riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 288", in GU del 3 febbraio 1999, n. 27.

¹⁹ Recante la "Delega al Governo per la revisione della disciplina concernente l'imposta sugli spettacoli e l'imposta unica di cui alla L. 22 dicembre 1951, n. 1379", e pubblicata in GU del 19 agosto 1998, n. 192.

significative modifiche apportate all'art. 4, D.Lgs. n. 504/1998, dapprima dal D.L. n. 203/2005, e poi dal D.L. n. 223/2006²⁰.

Successivamente, con riferimento all'individuazione del presupposto d'imposta e dei soggetti passivi, e con riferimento alla concreta determinazione della base imponibile, sia nel caso di fisiologica applicazione del tributo, sia nel caso di suo accertamento a seguito del riscontro di irregolarità, si sono succedute ulteriori importanti modifiche, che nel loro insieme hanno contribuito a generare alcuni profili di criticità.

In primo luogo, con riferimento all'individuazione del presupposto d'imposta e dei soggetti passivi, è noto l'intervento interpretativo operato dal legislatore attraverso l'art. 1, co. 66, lett. b), L. n. 220/2010: per mezzo di tale norma di interpretazione autentica dell'art. 3, D.Lgs. n. 504/1998, si è stabilito che soggetto passivo d'imposta è «*chiunque, ancorché in assenza o in caso di inefficacia della concessione rilasciata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gestisce con qualunque mezzo, anche telematico, per conto proprio o di terzi, anche ubicati*

²⁰ Il legislatore, infatti, ha completamente riformato la disciplina del tributo in parola, modificando l'impostazione iniziale per cui esso era strutturato come una quota di prelievo. Dapprima con il D.L. n. 203/2005, e poi con il D.L. n. 223/2006, si sono introdotte importanti modifiche all'art. 4, D.Lgs. n. 504/1998. La previgente formulazione dell'art. 4 cit. prevedeva che «*1. Le aliquote dell'imposta unica sono stabilite nelle seguenti misure: [...] 2) per ogni altro tipo di scommessa 33 per cento della quota di prelievo stabilita per ciascuna scommessa*»: il tributo, quindi, veniva strutturato come quota di prelievo sulla parte raccolta non destinata alle vincite. Con il D.L. n. 223/2006 si è previsto che «*1. Le aliquote dell'imposta unica sono stabilite nelle misure seguenti: [...] b) per le scommesse [...] 3) per le scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli: dal 1° gennaio 2006, nella misura del 3 per cento per ciascuna scommessa composta fino a sette eventi e nella misura del 9,5 per cento per ciascuna scommessa composta da più di sette eventi*»: l'eliminazione dell'inciso "quote di prelievo" sta a rappresentare il radicale cambio di natura del tributo, che cessa di essere una compartecipazione agli extra utili del gestore. Sul punto v. E. DELLA VALLE, C. ARE, *Scommesse online e bookmaker estero: la territorialità dell'Imposta Unica*, in *Il fisco*, n. 13/2019, pag. 1236 ss.

*all'estero, concorsi pronostici o scommesse di qualsiasi genere*²¹.

L'effetto di tale norma d'interpretazione autentica²² è stato quello di scindere l'unico presupposto dell'imposta,

²¹ Come correttamente rilevato dalla dottrina (s. v. F. ODOARDI, *op.cit.*, pag. 284 ss.), in precedenza la genericità ed atecnicità dell'espressione "gestione di scommesse sportive", adoperata dal legislatore, pur evidentemente sottendendo un riferimento all'attività del *bookmaker* monopolista che in modo professionale si occupa di concludere contratti aventi ad oggetto scommesse sportive, attesa l'evidente differenza tra l'attività del *bookmaker* vero e proprio e l'attività del mero "ricevitore", non chiariva con precisione quale dovesse essere la scriminante tra le due figure, che avrebbe dovuto, pertanto, ricavarsi attraverso un'analisi caso per caso al fine di rilevare la sussistenza di una serie di fattori – quali la titolarità dell'organizzazione e l'assunzione del rischio di impresa – al fine di individuare correttamente la soggettività passiva. Conseguentemente, sembrava in un primo momento potersi escludere la soggettività passiva dei CTD, i quali ritraevano un compenso forfettario o in percentuale rispetto alla raccolta scommesse posta in essere, senza però scontare su di sé l'*alea* insita nella verifica o meno dell'evento oggetto della scommessa. La stessa incertezza in merito alla ricomprensione dei ricevitori tra i soggetti passivi del tributo in parola si rinveniva nella prassi dell'Amministrazione finanziaria: ed infatti, con la Com. AAMS n. 2/2012 del 7 giugno 2012 veniva affermato che i ricevitori dovessero essere annoverati tra i soggetti passivi; mentre, argomentando sulla base di quanto ritenuto dalla Ris. Ag. Entrate n. 11/E del 28 gennaio 2005 – la quale aveva escluso la soggettività passiva ai fini IVA dei soggetti ricevitori, in quanto essi, pur pagati attraverso un "aggio", collaborano nell'attività di gestione delle giocate senza assumere in proprio il rischio connesso alla vendita del servizio erogato, dovendo, pertanto, considerarsi alla stregua di un mero intermediario – essi dovrebbero considerarsi esclusi dalla soggettività passiva.

²² La norma di interpretazione autentica in parola è un tassello del più ampio disegno previsto dal legislatore tributario, mirante a rendere soggetti passivi del tributo anche i CTD connessi con *bookmaker* residenti all'estero. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 27/2018, ha ritenuto coerente tale norma di interpretazione autentica, in quanto *bookmaker* e CTD partecipano entrambi, «sia pure su piani diversi e secondo differenti modalità operative, allo svolgimento di quell'attività di organizzazione ed esercizio delle scommesse sottoposta ad imposizione», e precisando che il CTD, pur non partecipando al rischio tipico connesso al contratto di scommessa, comunque «svolge una attività attraverso la propria organizzazione imprenditoriale», seppur nella maggior parte dei casi limitata, attraverso la messa a disposizione «di locali idonei e la ricezione della proposta», ed occupandosi «della trasmissione al *bookmaker* dell'accettazione della scommessa, dell'incasso e del trasferimento delle somme giocate, nonché del

rappresentato dalla “gestione delle scommesse”, in due distinti presupposti, vale a dire la “gestione per conto proprio” e la “gestione per conto di terzi”; quest’ultima, in particolare, viene identificata nell’attività svolta dai CTD per conto di un *bookmaker*, anche se privo di concessione amministrativa e, quindi, non collegato al c.d. “totalizzatore nazionale”²³.

Il collegamento al totalizzatore nazionale, infatti, costituisce per il legislatore il vero discrimine che consente di individuare la

pagamento delle vincite secondo le procedure ed istruzioni fornite dal bookmaker». Tutti questi elementi, complessivamente considerati, sono idonei, secondo la Corte, ad integrare «quell’attività di ‘gestione’ delle scommesse che costituisce il presupposto dell’imposizione», in quanto «nell’ampia nozione di ‘gestione’ [...] non risulta necessariamente ricompresa l’assunzione del rischio proprio del contratto di scommessa, che grava sul bookmaker per conto del quale opera il ricevitore», e «L’attività gestoria che costituisce il presupposto dell’imposizione è riferita, infatti, alla raccolta delle scommesse, il cui volume determina anche la provvigione della ricevitoria e quindi il suo stesso rischio imprenditoriale». Sul punto, v. E. DELLA VALLE, C. ARE, *Scommesse online e bookmaker estero: la territorialità dell’Imposta Unica*, cit.; S. RICCARDI, *Il soggetto passivo dell’imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse: le nozioni di «gestore delle scommesse in conto proprio» e «gestore delle scommesse per conto terzi»*, cit. Dubbi in merito alla legittimità dell’estensione del presupposto impositivo ai *bookmakers* irregolari ad opera della L. n. 220/2010 e delle norme interpretative da essa introdotte, dal punto di vista della correttezza sistematica e della ragionevolezza, sono formulati da F. ODOARDI, *op.cit.*, pag. 293 ss.

²³ Con riferimento al sistema del totalizzatore, può considerarsi ancora valida la definizione che di esso danno C.A. FUNAIOLI – L. TREVISAN, *Totalizzatore*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, 1973, pag. 439 ss., secondo cui per esso deve intendersi «un sistema di scommesse organizzate secondo il quale [...] l’importo complessivo delle giocate viene “totalizzato”, col riunire cioè in un fondo comune la pluralità delle poste e quindi, una volta verificatosi l’evento oggetto delle scommesse e determinati, di conseguenza, quelli fra gli scommettitori che hanno esattamente previsto l’evento stesso, il fondo comune sopra costituito viene diviso fra i vincitori, dopo che dall’importo globale sono state detratte le spese di organizzazione, l’utile dell’ente gestore nonché gli oneri fiscali». Il termine “totalizzatore”, pertanto, non sta ad indicare un particolare tipo di gioco, quanto, invece, il modo con cui si determina la misura del premio da assegnare ai vincitori. Le scommesse a totalizzatore, pertanto, sono diverse dalle c.d. “scommesse a libro”, nelle quali, invece, lo scommettitore conosce preventivamente a quanto ammonta il premio che gli sarà corrisposto in caso di vincita, dato che il premio stesso viene commisurato ad un multiplo prefissato della posta pagata. Attraverso il sistema del totalizzatore, lo scommettitore non conosce preventivamente l’importo esatto dell’eventuale vincita, che dipenderà dal numero dei

base imponibile del tributo in parola nel caso di sua fisiologica applicazione: in tal caso, infatti, essa è costituita dalla differenza tra la raccolta delle scommesse posta in essere e le

partecipanti, dall'importo delle rispettive giocate, e dal numero dei vincitori. Il sistema del totalizzatore viene utilizzato in particolare per i c.d. "concorsi pronostici", che consistono nella previsione di una serie predeterminata di eventi (sportivi e non, il c.d. "palinsesto"). La caratteristica saliente che differenzia le scommesse a totalizzatore dalle scommesse a libro è rappresentata dalla posizione assunta dall'organizzatore in rapporto all'*alea*: con riferimento alle scommesse a totalizzatore, infatti, l'organizzatore non sconta su di sé le conseguenze dell'*alea*. Il ruolo assunto dal gestore è, quindi, quello di promotore ed organizzatore delle scommesse fra i vari partecipanti. Nelle scommesse a totalizzatore, il contratto di scommessa «intercorre quindi solo fra i partecipanti stessi i quali, scommettendo, mettono in palio fra loro il monte premi, ciascuno con la speranza di pronosticare esattamente l'esito dell'evento oggetto della scommessa, e parimenti con la speranza che non si avveri il pronostico degli altri». Il ruolo del gestore, pertanto, è assimilabile a quello di un intermediario che nell'interesse dei partecipanti in primo luogo raccoglie le adesioni e le corrispondenti giocate, e custodisce il montepremi; in secondo luogo individua i vincitori e distribuisce le vincite agli aventi diritto, al netto delle quote spettanti a terzi (fisco e filiera distributiva) ed alla propria remunerazione. Pertanto, le scommesse a totalizzatore sono costituite da due distinti rapporti contrattuali, individuabili in un contratto principale plurilaterale tra partecipanti alla scommessa, ed in un contratto accessorio e strumentale fra lo scommettitore e l'organizzatore. Per un approfondimento sul contratto di scommessa, si v. T. ASCARELLI, *Contratto plurilaterale e totalizzatore*, in *Riv. dir. comm.*, 1949, I, p. 169 ss.; L. BUTTARO, *Contratto di giuoco e contratto plurilaterale*, *ivi*, 1951, p. 43 ss.; ID., *Del giuoco e della scommessa*, in *Commentario al codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna, 1959; ID., *Giuoco – I) Giuoco e scommessa – Dir. civ.*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XV, Roma, 1989; C.A. FUNAIOLI, *Giuoco e scommessa*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VII, Torino, 1961, p. 931 ss.; E. VALSECCHI, *Il giuoco e la scommessa*, in *Trattato Cicu – Messineo*, Milano, 1954, pag. 71 ss.; ID., *Giuochi e scommesse (dir. civ.)*, in *Enc. diritto Giuffrè*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 50 ss.; M. PARADISO, *I contratti di gioco e scommessa*, Milano, 2003; L. BALESTRA, *Il giuoco e la scommessa nella categoria dei contratti aleatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, fasc. 3/2011, p. 645 ss.; F. HINNA DANESI, *Del giuoco e della scommessa*, in *La giurisprudenza sul Codice Civile coordinata con la dottrina*, a cura di S. Ruperto, Milano, 2012, p. 1047 ss.

vincite erogate, su cui verrà applicata l'aliquota d'imposta prevista per la particolare tipologia di scommessa effettuata²⁴.

Nel momento in cui il collegamento al totalizzatore nazionale da parte del CTD o del *bookmaker* non sia sussistente, e si verta, quindi, nel caso di patologica gestione dell'attività di raccolta scommesse, sono state introdotte delle norme volte a consentire all'Amministrazione Finanziaria di determinare in sede di accertamento l'ammontare della raccolta scommesse – e, conseguentemente, la base imponibile – prescindendo dal dato puntuale della stessa.

In un primo momento, infatti, con riferimento all'accertamento della base imponibile riferibile ai soggetti la cui raccolta scommesse non fosse stata contabilizzata, per un qualunque motivo²⁵, dal totalizzatore nazionale²⁶, l'art. 24, co. 10, D.L. n. 98/2011²⁷ aveva stabilito che gli Uffici dell'Amministrazione Finanziaria avrebbero potuto determinare l'imposta dovuta anche utilizzando elementi documentali comunque reperiti, anche se forniti dal contribuente, da cui potesse emergere l'ammontare delle giocate effettuate. In mancanza di tali elementi, oppure nel caso in cui il contribuente si fosse opposto

²⁴ Nel caso di fisiologica applicazione del tributo, pertanto, la base imponibile non coincide *sic et simpliciter* con l'ammontare della raccolta scommesse posta in essere.

²⁵ E, quindi, sia per mancato collegamento al totalizzatore nazionale, sia per sottrazione fraudolenta della base imponibile.

²⁶ Il totalizzatore nazionale oggi è costituito da un sistema informatico centralizzato che provvede alla ricezione, elaborazione e controllo delle transazioni di gioco che avvengono presso i concessionari autorizzati. Esso è a sua volta articolato in cinque sottosistemi, ciascuno concernente una particolare tipologia di scommesse (totalizzatore scommesse ippiche, totalizzatore scommesse in ricevitoria, totalizzatore scommesse a quota fissa, totalizzatore scommesse virtuali, totalizzatore dei concorsi a pronostico su base sportiva). Il sistema del totalizzatore, ai fini della contabilizzazione dell'imposta unica, attribuisce ad ogni giocata un numero identificativo e provvede automaticamente alla determinazione delle quote di vincita ed a tutte le operazioni che ne derivano. I dati di ogni singola operazione di gioco sono trasmessi, secondo le modalità stabilite dai protocolli di comunicazione, dal concessionario al sistema centralizzato dell'ADM, ove sono registrate le giocate e i relativi esiti. La registrazione della giocata e dell'esito sul sistema di registrazione, controllo e convalida nazionale, immediatamente contabilizzata sul conto di gioco, costituisce a tutti gli effetti ricevuta di partecipazione.

²⁷ Recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", e pubblicato nella GU del 6 luglio 2011, n. 155.

all'accesso o non avesse dato seguito agli inviti e ai questionari inviati dagli Uffici, questi ultimi sarebbero stati facoltizzati a determinare induttivamente la base imponibile, utilizzando il dato costituito dalla raccolta media della provincia dove era ubicato il punto di gioco nei periodi oggetto di accertamento, desunto dai dati registrati nel totalizzatore nazionale, con l'aliquota massima prevista per ciascuna tipologia di scommessa dall'art. 4, D.Lgs. n. 504/1998.

Sempre con riferimento alla determinazione della base imponibile, l'art. 1, co. 945, L. n. 208/2015²⁸, ha successivamente stabilito, in ipotesi di fisiologica applicazione del tributo in parola, che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, per quanto concerne la raccolta delle scommesse a quota fissa²⁹

²⁸ Recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (c.d. Legge di stabilità 2016), e pubblicata nella GU del 30 dicembre 2015, n. 302.

²⁹ Nella tipologia di scommesse a quota fissa, la somma da riscuotere è preventivamente concordata tra lo scommettitore e il concessionario. In caso di vincita, lo scommettitore riceve una somma pari alla posta moltiplicata per la "quota" fissata al momento della scommessa. Nella comune prassi, si suole distinguere tra scommesse sportive a quota fissa tramite raccolta fisica e scommesse sportive a quota fissa tramite raccolta *online* (si v. Com. AAMS n. 2/2012 del 7 giugno 2012). Nelle scommesse sportive a quota fissa, la somma che ritorna sotto forma di vincita agli scommettitori è pari mediamente all'80 per cento circa degli importi giocati per il tramite della rete fisica, e all'88 per cento circa degli importi giocati online; tale percentuale può variare sensibilmente sulla base delle quote proposte dai concessionari e della maggiore o minore abilità degli scommettitori nel pronosticare gli esiti degli avvenimenti. Le tipologie di scommesse a quota fissa sono possibili relativamente ad eventi ippici in agenzia, e ad eventi sportivi e non sportivi. La posta relativa alle scommesse a quota fissa su avvenimenti sportivi e non sportivi viene stabilita in base al tipo di sport o di evento su cui si scommette. Sul calcio ad esempio, sport in cui il ventaglio di offerte è più vasto, oltre al classico "1X2", è possibile scommettere anche sul risultato esatto di una partita, sul risultato del primo tempo, sul numero di gol superiori o inferiori ad un numero prefissato e su molte altre tipologie di esiti. Sui principali avvenimenti sportivi è, inoltre, possibile effettuare anche scommesse "live", e quindi ad avvenimento sportivo in corso, e sugli eventi che si possono verificare durante lo svolgimento (ad esempio quale squadra segnerà il prossimo gol). È possibile scommettere sia su di un singolo avvenimento (scommessa singola) sia su una combinazione di questi (scommessa multipla): in questo caso, la quota di vincita è pari al prodotto delle singole quote offerte per gli esiti indicati per ciascun avvenimento. Per le scommesse a quota fissa il costo base della scommessa è pari a 1,00 euro,

(con esclusione delle scommesse ippiche), esso avrebbe dovuto applicarsi alla base imponibile costituita dalla differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte³⁰.

Infine, a far data dal 1° gennaio 2016, è intervenuto l'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014³¹, nella versione modificata dall'art.

e l'importo minimo scommettibile è pari a 2,00 euro. Non possono essere effettuate scommesse che possano dare luogo a una vincita superiore a 10.000 euro, e le ricevute vincenti vanno presentate all'incasso entro 90 giorni solari dalla data dell'ultimo avvenimento oggetto di scommessa. Il totalizzatore nazionale, sia per la raccolta presso i punti fisici sia per la raccolta a distanza, è attivo dalle ore 07:00 antimeridiane (ad eccezione del lunedì dove l'apertura è alle ore 11:00) fino alle ore 03:00 antimeridiane del giorno successivo. È possibile anche effettuare una giocata sistemistica, ovvero una giocata che, in un solo ticket, includa più scommesse multiple tra gli avvenimenti e gli esiti indicati, secondo lo sviluppo scelto dal giocatore (sistema integrale o sistema ridotto, con previsione o meno di giocate "fisse"). L'importo della vincita, in questo caso, corrisponde alla somma di tutte le singole combinazioni inserite nel sistema e che si sono rivelate vincenti. Nella tipologia di scommesse a totalizzatore, invece, come accennato precedentemente, l'ammontare del montepremi, ottenuto dalla raccolta complessiva (a cui va sottratto l'importo dovuto a titolo di prelievo erariale unico), è ripartito tra gli scommettitori vincenti secondo le modalità previste dal legislatore per la specifica tipologia di scommessa. In caso di vincita, lo scommettitore riceve una somma pari alla puntata moltiplicata per la "quota" calcolata, dopo l'ufficializzazione degli esiti, dal totalizzatore nazionale per l'evento oggetto di scommessa, sulla base delle giocate vincenti e del montepremi disponibile. Le tipologie di scommesse a totalizzatore sono possibili relativamente ad eventi di ippica nazionale e internazionale; eventi di ippica in agenzia; eventi sportivi e non, con esclusione dell'ippica; eventi V7 su base ippica (consistenti nel pronosticare i cavalli classificati al primo posto nelle sette corse oggetto del concorso). Per un approfondimento si v. F. ODOARDI, *op.cit.*, pag. 277 ss.

³⁰ Strutturando in questo modo la determinazione della base imponibile, l'imposta unica sulle scommesse è stata modificata in maniera tale da colpire l'esercizio dell'attività economica, in luogo del consumo di ricchezza da parte dello scommettitore. Il legislatore, pertanto, ne ha mutato la natura, passando da un'imposta indiretta, tesa a colpire il consumo del prodotto "scommessa", ad un'imposta diretta, in quanto parametrata sul margine lordo ricavato dalle scommesse. Sempre l'art. 1, co. 945, L. n. 208/2015 ha differenziato, altresì, l'aliquota d'imposta, prevista nella misura del 18 per cento se la raccolta delle scommesse avviene su rete fisica e nella misura del 22 per cento se la raccolta avviene a distanza, tramite collegamento telematico.

³¹ Recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (c.d. Legge di stabilità 2015), pubblicata nella GU del 29 dicembre 2014, n. 300.

1, co. 926, lett. d), L. n. 208/2015, il quale ha previsto, nei riguardi di quei soggetti comunque esercenti l'attività di raccolta scommesse, sia per conto proprio sia per conto di soggetti terzi, anche esteri, senza tuttavia essere collegati al totalizzatore nazionale e non aderenti alla procedura di regolarizzazione prevista dal precedente co. 643³² dell'art. 1, L. n. 190/2014, o che ne fossero decaduti, che il tributo di cui al D.Lgs. n. 504/1998 fosse dovuto in via principale dal titolare di ciascun esercizio operante sul territorio nazionale in cui veniva esercitata per l'appunto tale attività, anche attraverso collegamento telematico, con la particolarità che l'imposta avrebbe dovuto applicarsi su di un imponibile forfettariamente determinato, pari il triplo della media della raccolta scommesse effettuata nella provincia ove fosse ubicato l'esercizio o il punto di raccolta, desunta dai dati registrati nel totalizzatore nazionale per il periodo d'imposta antecedente a quello di riferimento, e con l'aliquota massima stabilita dall'art. 4, co. 1, lett. b), n. 3.1), del D.Lgs. n. 504/1998. L'obbligato in via principale, quindi, è il soggetto gerente la ricevitoria, mentre il *bookmaker* (estero o meno) privo di concessione diviene coobbligato in solido.

L'introduzione di siffatta disposizione veniva espressamente giustificata dal legislatore per esigenze di ordine pubblico e sicurezza, nonché per esigenze di tutela dei minori di età e delle fasce sociali più deboli della popolazione³³; inoltre, nei confronti di tali particolari soggetti veniva espressamente stabilita la non applicabilità, in relazione all'accertamento del tributo dovuto per i periodi di imposta decorrenti dal 1° gennaio 2016, della più favorevole disposizione di cui all'art. 24, co. 10, D.L. n. 98/2011³⁴.

Con riferimento a tali soggetti, pertanto, la base imponibile induttivamente determinata su cui liquidare l'imposta sulle

³² Attraverso tale norma, a decorrere dal 1° gennaio 2015 è stata introdotta la possibilità per tutti quegli operatori attivi alla data del 30 ottobre 2014, per conto proprio o per conto di soggetti terzi, anche esteri, senza essere collegati al totalizzatore nazionale, di regolarizzare la propria posizione alle condizioni *ivi* pure previste.

³³ V. quanto espressamente previsto dal primo periodo del co. 644 dell'art. 1, L. n. 190/2014.

³⁴ Il quale, come visto, prevede che gli Uffici possano determinare induttivamente la base imponibile utilizzando la documentazione

scommesse dovuta è pari al triplo della raccolta media delle scommesse effettuata nella provincia dove è ubicato l'esercizio, per come desunta dal totalizzatore nazionale, nel periodo di imposta antecedente a quello oggetto di accertamento.

Come immediatamente evidente, si tratta della determinazione di una base imponibile prevista in misura alquanto gravosa, che, fin dal momento dell'introduzione della norma, ha prestato il fianco a intuibili critiche di ordine sistematico.

È proprio anche sulla base delle critiche movibili nei confronti di tale norma che si è generato il vasto contenzioso cui s'è fatto cenno, avente come protagonisti i *bookmaker* esteri privi di concessione e i CTD loro affiliati, da un lato, e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dall'altro, imperniato anche sulla legittimità e sulla correttezza del comportamento fattivamente tenuto dell'Amministrazione, che si atteggia nel particolare modo di cui si dirà a breve, al momento di determinare la base imponibile.

3. La ricostruzione della base imponibile da parte dell'Amministrazione finanziaria e l'onere probatorio sulla effettiva dimensione della base imponibile

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, infatti, nel momento in cui si trovi a dover accertare la base imponibile del tributo in parola dovuto da quei soggetti comunque esercenti l'attività di raccolta scommesse, sia per conto proprio sia per conto di soggetti terzi, anche esteri, senza tuttavia essere collegati al totalizzatore nazionale e che non hanno dato correttamente seguito alla procedura di regolarizzazione citata, pur formalmente dapprima invitando gli stessi a produrre documentazione ritenuta utile in sede di contraddittorio amministrativo al fine di poter procedere ad un analitico calcolo dell'imposta, nella sostanza, e pressoché nella totalità dei casi³⁵, disconosce sistematicamente qualsivoglia valenza alla documentazione da essi prodotta, pur quando analitica e

eventualmente reperita in corso di verifica o anche prodotta dal soggetto sottoposto a controllo, ed in assenza di tale documentazione, il dato costituito dalla raccolta media della provincia ove è ubicato il punto di gioco.

³⁵ Deve registrarsi, infatti, qualche rara eccezione, in quanto alcuni Uffici dell'ADM ritengono utile ai fini del calcolo analitico dell'imposta la documentazione prodotta dai CTD di cui si dirà *infra*.

circostanziata, procedendo ad accertare la base imponibile nel modo previsto dall'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014.

Tale *modus operandi* dell'Amministrazione è adottato nei confronti dei *bookmaker* esteri (tra cui, ancora una volta, Stanleybet) pur nel momento in cui questi, per loro prassi aziendale, a seguito della sottoscrizione del contratto di affiliazione con il CTD, sono stati da sempre soliti rendicontare con cadenza settimanale (se non addirittura giornaliera) ed in maniera analitica, attraverso un apposito programma informatico del tutto automatizzato, nei confronti dei CTD rispettivamente loro affiliati e tramite messaggio di posta elettronica ordinaria e/o certificata loro indirizzato, contenente un apposito *file* riepilogativo, tutte le movimentazioni concernenti la raccolta scommesse da essi effettuata.

Quest'ultima, infatti, viene suddivisa per macro-tipologia di eventi – dando conto dell'ammontare della raccolta scommesse effettuata per ciascuna tipologia prevista dal contratto di affiliazione – con separata rendicontazione delle vincite riscosse e pagate (o ancora da pagare allo scommettitore) per ciascuna macro-tipologia di evento, e contiene l'indicazione dell'importo che il CTD dovrà periodicamente riversare al *bookmaker* o, viceversa, dell'importo che quest'ultimo dovrà rimborsare al CTD.

Tale documentazione informatica costituisce il necessario presupposto per il successivo corretto regolamento delle reciproche partite di debito e di credito tra *bookmaker* e CTD, che oramai avviene solo ed esclusivamente attraverso il normale canale bancario (attesa la residenza estera del *bookmaker*), e costituisce, altresì, la base per la corretta tenuta della contabilità d'impresa del singolo CTD, il quale va ad inserire nelle proprie scritture contabili rilevanti ai fini delle II.DD., regolarmente tenute, gli importi riscossi a titolo di corrispettivo e costituenti il suo ricavo.

Orbene, pur a fronte della produzione in sede di contraddittorio amministrativo della predetta documentazione³⁶, circostanziata

³⁶ Tale documentazione consiste, quindi, in un complessivo ed analitico rendiconto informatizzato inviato tramite *e-mail*, a cui vanno ad aggiungersi la documentazione bancaria attestante il regolamento delle reciproche partite di debito/credito tra *bookmaker* estero e CTD italiano, il registro dei corrispettivi del CTD regolarmente tenuto ai fini delle II.DD. e la dichiarazione ai fini delle II.DD. presentata, con pagamento delle imposte dovute.

e concludente, gli Uffici dell'ADM non la ritengono sufficiente per determinare con certezza la base imponibile ai fini dell'imposta sulle scommesse³⁷, opponendo alcune argomentazioni che, tuttavia, non appaiono del tutto convincenti.

Segnatamente, l'ADM sostiene in primo luogo che l'unica prova contraria che il soggetto passivo possa opporre alla determinazione induttiva della base imponibile debba essere costituita dalla contabilità obbligatoria prevista dall'art. 2³⁸, D.P.R. n. 66/2002³⁹, tenuta e conservata nei modi previsti dal successivo art. 5, il quale, a tali fini, richiama gli artt. 2219 cod. civ. e 22, co. 2 e 3, D.P.R. n. 600/1973.

In secondo luogo, l'Amministrazione sostiene, in accordo con una certa parte della giurisprudenza, che, comunque, la documentazione extracontabile di cui innanzi non potrebbe di per sé sola essere ritenuta sufficiente a contrastare la determinazione presuntiva *de loquitur*, posto che essa non prova con certezza che la raccolta scommesse rendicontata sia stata quella effettiva, in difetto di prova, ad esempio, dell'inesistenza di altri rapporti finanziari su cui possano essere

³⁷ Facilmente ricavabile attraverso la semplice sommatoria della raccolta scommesse lorda periodicamente registrata.

³⁸ Viene in rilievo, in particolare, il co. 2 dell'art. 2, D.P.R. n. 66/2002, secondo cui i soggetti che si avvalgono di sistemi informatici non collegati in tempo reale con il totalizzatore nazionale sono obbligati a comunicare in via telematica all'Anagrafe tributaria i dati relativi a tutte le operazioni inerenti alla raccolta delle scommesse, secondo modalità e specifiche tecniche stabilite dall'Amministrazione finanziaria. Il successivo co. 3 prevede, invece, per quei soggetti che gestiscono la raccolta scommesse senza l'ausilio di sistemi informatici, l'utilizzo di ricevute a due sezioni, soggette a vidimazione ed a bollatura da parte dell'Agenzia delle Entrate, recanti la numerazione progressiva a stampa ed i dati identificativi del soggetto assuntore, in serie distinta per i diversi tipi di scommessa. All'atto del rilascio della ricevuta, in ciascuna delle due sezioni della medesima, debbono essere indicati il luogo ed il giorno dell'avvenimento, la tipologia della scommessa, il numero della gara, il nome ed il numero dell'evento oggetto della scommessa, la posta accettata, l'importo da pagare in caso di vincita, la data e l'ora del rilascio della ricevuta, con esclusione di qualsiasi dato di carattere nominativo.

³⁹ Recante il "*Regolamento per la semplificazione degli adempimenti relativi all'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, a norma dell'articolo 6 del D.Lgs. 23 dicembre 1998, n. 504*", pubblicato nella GU del 18 aprile 2002, n. 91.

eventualmente confluiti gli incassi⁴⁰. Ancora, si è giunti a non ritenere che i rendiconti trasmessi non possano essere utili alla corretta determinazione della raccolta scommesse in quanto possibile frutto di preordinata predisposizione⁴¹ da opporre in occasione di un eventuale controllo.

Tali considerazioni, tuttavia, non appaiono convincenti.

La *ratio legis* e la collocazione sistematica della norma di cui all'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014⁴², ci pare lascino

⁴⁰ Si v. Corte Giust. Trib. I grado Taranto, sent. n. 1761/2024, dep. il 2 dicembre 2024, inedita, secondo cui «*Quanto alla illegittimità del ricorso per l'accertamento con il metodo induttivo, è bene precisare che sia la documentazione trasmessa all'ufficio (dal CTD – n.d.r.) in risposta al questionario, sia la documentazione consegnata in sede di accertamento con adesione è stata attentamente valutata dall'ufficio, che ne ha contestato la valenza fiscale. I “resoconti settimanali” che (il CTD – n.d.r.) riceveva dalla Stanleybet e l'estratto conto del 2018 sono documenti privi degli elementi di certezza ed affidabilità e non verificabili con gli strumenti tipici dell'Anagrafe tributaria. [...] Nel caso di specie, l'attività di raccolta delle scommesse è avvenuta al di fuori del circuito degli operatori autorizzati, e, ciò che più conta, il ricorrente non ha provveduto a istituire, conservare ed esibire le scritture contabili obbligatorie previste in materia di Imposta Unica. [...] Quanto alle produzioni documentali di parte e alla relazione del consulente, tali elementi in alcun modo possono essere considerati (in assenza di una regolare tenuta contabile) elementi concreti per fondare una diversa determinazione della base imponibile. La mancata tenuta di strumenti contabili affidabili e sottoponibili agli ordinari strumenti di controllo da parte dell'Erario impedisce di conferire certezza ai dati e documenti esibiti, per cui è inevitabile il ricorso allo strumento della presunzione [...] Non vi è alcuna certezza che gli incassi dichiarati dal CED siano esattamente quelli incassati. Potrebbero infatti esserci altri profili utente per realizzare il collegamento tra (il CTD – n.d.r.) e Stanleybet o altri conti bancari su cui far confluire i bonifici. Non vi è alcuna certezza in ordine al fatto che i prospetti/resoconti settimanali riflettano il totale effettivo delle scommesse raccolte e delle commissioni di spettanza del CTD, trattandosi di una ricostruzione di parte...».*

⁴¹ Si v. sul punto quanto sostenuto (peraltro apoditticamente, in assenza di alcuna contestazione e/o dimostrazione dell'ADM sullo specifico punto, neppure in via presuntiva) da Corte Giust. Trib. I grado Taranto, sent. n. 1618/2024, dep. l'11 novembre 2024, inedita, secondo cui «*Nè significa molto la disponibilità dei rendiconti inviati a mezzo mail al bookmaker, di cui tratta la consulenza tecnica dalla difesa (del CTD – n.d.r.) versata in atti, perché tali dati, benché certi nella loro oggettività, ben potrebbero costituire frutto di preordinata strumentalizzazione, e dunque del tutto incerti quanto a veridicità e, soprattutto, esaustività».*

⁴² Così come ci pare, del resto, la norma di cui all'art. 24, co. 10, D.L. n. 98/2011.

propendere per una sua evidente qualificazione quale norma di tipo prettamente procedimentale, dedicata all'accertamento della misura della base imponibile del tributo in parola, nella particolare ipotesi di applicazione da essa considerata, per il tramite di un meccanismo presuntivo posto chiaramente a vantaggio dell'Amministrazione e che contribuisce ad alleggerire notevolmente l'onere probatorio su di essa gravante, e non per una sua qualificazione quale norma sostanziale, che identifichi cosa debba intendersi per base imponibile con riferimento al tributo in parola.

Ciò fa sorgere la necessità di interrogarsi brevemente sulla natura di tale prova presuntiva posta a favore dell'Amministrazione, e sulla correttezza dell'impostazione per cui essa possa eventualmente prevedere – e se sì, in che misura – la prova contraria da parte del contribuente.

Al riguardo, è noto come le presunzioni⁴³ consentano all'Amministrazione finanziaria di ricostruire i fatti a rilevanza tributaria pur a distanza di tempo da quando questi ultimi si sono verificati, e come esse possano essere di differente origine, trovando la loro genesi sia nella legge – *id est*, le presunzioni legali e le presunzioni semplici – sia nell'elaborazione giurisprudenziale⁴⁴.

Quanto alle presunzioni legali, è noto come esse possano essere *assolute* o *relative*, in ragione della previsione della possibilità

⁴³ In argomento, la letteratura è vastissima. In termini generali, non possono non menzionarsi V. ANDRIOLI, *Voce Presunzioni (dir. civ. e dir. proc. civ.)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, Torino, 1966; L. RAMPONI, *La teoria generale delle presunzioni nel diritto civile italiano*, Torino, 1980; P. COMOGLIO, *Le presunzioni*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di P. RESCIGNO, vol. XIX, Torino, 1985; CORDOPATRI F., *Voce Presunzioni (dir. proc. civ.)*, in *Enc. dir. Giuffrè*, vol. XXXV, Milano, 1986. Con particolare riferimento alla materia fiscale, si v. G. TINELLI, *Riflessioni sulla prova per presunzioni nell'accertamento del reddito d'impresa*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1986, I, p. 476 ss.; A.E. GRANELLI (a cura di), *Le presunzioni in materia tributaria*, Rimini, 1987; più recentemente, si v. l'approfondito e sistematico studio di A. MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Torino, 2008, e l'ampia bibliografia *ivi* citata.

⁴⁴ L'esempio più noto di presunzione di origine giurisprudenziale è la presunzione di distribuzione ai soci degli utili extracontabili accertati in capo a società di capitali a ristretta compagine azionaria/base sociale, la cui operatività non poggia su alcun dato normativo positivo e che sin dal momento della sua ormai risalente introduzione ad opera della giurisprudenza di merito e di legittimità ha suscitato un intenso dibattito in dottrina.

o meno, data al soggetto contro cui esse inferenzialmente depongono, di poter fornire la prova contraria: avverso una presunzione legale assoluta, infatti, la prova contraria non è ammessa, mentre ciò non accade allorché la presunzione legale è relativa. Nell'ambito delle presunzioni legali una parte della dottrina suole anche distinguere un *tertium genus*, quello delle cc.dd. presunzioni legali miste, vale a dire quelle presunzioni legali relative con riferimento alle quali, pur essendo ammessa la prova contraria, ne viene circoscritta la tipologia ammissibile⁴⁵.

Quanto alle presunzioni semplici, infine, è noto come esse possano essere ammesse a fini probatori solo se ed in quanto caratterizzate dai noti requisiti di *gravità e precisione*, cui va ad aggiungersi quello della *concordanza* laddove alla base del ragionamento presuntivo concorrano più elementi indiziari, ex art. 2729 cod. civ.

Fatte queste brevi ma necessarie premesse, in primo luogo occorre stabilire se la presunzione di cui all'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014 sia inquadrabile tra le presunzioni legali assolute o relative.

Al riguardo, ci pare come essa non possa essere inquadrabile tra quelle assolute, e ciò non tanto per l'evidente silenzio del legislatore sul punto o per l'evidente violazione del principio di capacità contributiva⁴⁶ che da ciò scaturirebbe, quanto per l'effettiva mancanza di fondate ragioni a sostegno di una tale scelta di politica legislativa. Deve, pertanto, essere inquadrabile tra quelle relative, con la conseguenza che deve, quindi, essere ritenuta ammissibile la prova contraria in ordine all'effettivo ammontare della raccolta scommesse da parte del soggetto esercente la stessa pur in assenza di collegamento al totalizzatore nazionale e che non abbia optato per la regolarizzazione della sua attività, ai sensi del precedente co. 643.

Ciò posto, in secondo luogo resta da verificare se essa possa essere inquadrabile tra le presunzioni legali relative a prova

⁴⁵ In argomento v. A. MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, cit., p. 100 ss.; G. FRANSONI, *Sulle presunzioni legali nel diritto tributario*, in *Rass. trib.*, n. 3/2010, p. 611 ss.

⁴⁶ In argomento v. A. MARCHESELLI, *La difficile convivenza di presunzioni assolute e principio della capacità contributiva: la Corte Costituzionale si pronuncia sull'imposta straordinaria sui depositi bancari*, in *Dir. prat. trib.*, 1996, II, p. 292.

contraria libera o tra le presunzioni legali miste, le quali, come si è accennato, prevedono una prova contraria limitata a particolari tipologie.

Al riguardo, ci pare possa ritenersi che essa possa essere inquadrata tra le presunzioni a prova contraria libera, in quanto una eventuale scelta di segno diverso – il suo inquadramento tra le presunzioni legali miste o, per mera ipotesi, assolute – avrebbe dovuto essere, ovviamente, la conseguenza di una esplicita scelta del legislatore tributario in tal senso.

4. La ricostruzione della base imponibile da parte dei CTD e dei bookmaker

Occorre, a questo punto, dare conto della posizione dei CTD e dei *bookmaker*, i quali, in sede giurisdizionale hanno contestato la legittimità di tale induttiva determinazione della base imponibile, con argomentazioni che non paiono certo peregrine.

In particolare, essi hanno ritenuto che l'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014, sia nella versione anteriore sia nella versione posteriore alle modifiche introdotte dall'art. 1, co. 926, lett. d), L. n. 208/2015 abbia introdotto nei loro confronti una nuova modalità di determinazione della base imponibile del tributo in parola, incentrata in via esclusiva sull'applicazione di una presunzione legale che si atteggierebbe come assoluta⁴⁷, anche in virtù del menzionato *modus operandi* concretamente tenuto dagli Uffici.

La triplicazione della media registrata a livello provinciale, in particolare, non sarebbe supportata da valide basi razionali, idonee ad integrarne una effettiva causa giustificatrice, mentre la presunzione introdotta dal legislatore, atteggiandosi come presunzione *iuris et de iure*, sarebbe condannata

⁴⁷ Al riguardo, è noto come, al contrario, l'accertamento – pur presuntivo – debba fondarsi su indici concretamente rivelatori di ricchezza, in grado di garantire che l'imposizione tributaria non abbia una base fittizia ed idonei a dare fondamento reale alla corrispondenza tra imposizione e capacità contributiva (vds. Corte Cost., sent. 26 marzo 1980, n. 42, e 23 luglio 1987, n. 283).

irrimediabilmente a fondare il tributo su una base imponibile meramente fittizia⁴⁸.

Il fatto che non possa trovare alcun rilievo la prova contraria da parte del soggetto accertato – in ordine a circostanze quali, ad esempio, i periodi di inattività dell'esercizio (siano essi spontanei o forzati), o, più semplicemente, la prova di aver conseguito una raccolta scommesse (e, quindi, una base imponibile) inferiore a quella automaticamente presunta – si tradurrebbe in una violazione dei principi costituzionali di capacità contributiva e di diritto di difesa.

Questo perché la compatibilità costituzionale delle disposizioni istitutive di presunzioni legali potrebbe essere eventualmente riconosciuta solo nel momento in cui l'astrattezza delle massime di esperienza e delle elaborazioni statistiche possa trovare un efficace ed effettivo correttivo nel contraddittorio con i soggetti destinatari dell'accertamento.

Pertanto, la disposizione in parola si porrebbe in contrasto sia con gli artt. 3 e 53 della Costituzione, in quanto la triplicazione della base imponibile e l'applicazione dell'aliquota applicabile nella misura massima determinerebbero un prelievo sfornito di idonea causa giustificatrice e privo di ogni contatto con l'effettiva capacità contributiva del soggetto accertato, sia con l'art. 24 della Costituzione, nel momento in cui egli venga privato di ogni possibilità di provare l'insussistenza della base imponibile desunta normativamente; ed, infine, anche con l'art. 97 della Costituzione, in quanto, dal punto di vista dell'imparzialità dell'azione amministrativa, la rigidità della norma in parola escluderebbe in radice la possibilità per gli Uffici di tenere conto delle specificità del caso concreto e di poter adeguare, sulla scorta di quanto dedotto dal contribuente,

⁴⁸ Sul punto, si ritiene significativo il fatto che l'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014, pur dopo le modifiche introdotte dall'art. 1, co. 926, lett. d), L. n. 208/2015, abbia continuato a non prevedere la possibilità per il soggetto accertato di poter fornire la prova contraria in ordine alla determinazione della base imponibile, diversamente da quanto disposto dall'art. 24, co. 10, D.L. n. 98/2011, il quale, pur in presenza del medesimo presupposto fattuale e sostanziale (vale a dire l'operatore esercente l'attività di raccolta scommesse non collegato al sistema del totalizzatore nazionale), ha comunque consentito agli Uffici dell'ADM di determinare la base imponibile, in relazione all'imposta dovuta, anche utilizzando elementi documentali comunque reperiti ed anche se forniti dal contribuente, da cui possa emergere l'ammontare effettivo delle giocate effettuate.

l'automatismo presuntivo previsto dalla norma alla fattispecie concreta⁴⁹.

5. La determinazione in via induttiva della base imponibile in misura tripla rispetto alla media provinciale

Le considerazioni dei bookmaker e dei CTD innanzi riassunte sono state esaminate dalla Corte di legittimità, che le ha ritenute non cogliere nel segno, in una serie di pronunce⁵⁰ che tralaticciamente ormai ripropone alcuni passaggi fino ad ora da essa ritenuti dirimenti.

Con riferimento ai profili concernenti la presunta irragionevolezza della norma in parola e la particolare modalità di calcolo della base imponibile del tributo, la Suprema Corte ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dai *bookmaker* e dai CTD, che dall'esame dei lavori preparatori ad essa prodromici, ben possa essere colta la *ratio* ad essa sottesa, che può essere riassunta nei termini che seguono.

In primo luogo, la logica della forfettizzazione della base imponibile risulterebbe essere particolarmente adatta a situazioni come quella che vede coinvolti *bookmaker* esteri e CTD ad essi affiliati, in virtù del fatto che vi sarebbero delle difficoltà a rendere omogenee la situazione degli operatori privi di concessione e la situazione dei concessionari di Stato, dipendenti dal fatto che il paniere di offerta di un operatore della rete parallela sarebbe estremamente più ampio e variegato, giacché sganciato dalle regole cogenti e predeterminate cui soggiacciono i concessionari statali.

In secondo luogo, la Suprema Corte sostiene che il mancato collegamento al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁵¹ comporterebbe che la raccolta totale realizzata da questi soggetti non potrebbe in alcun modo essere ricostruita, anche perché essi farebbero capo a soggetti che

⁴⁹ Le conseguenze di tale automatismo accertativo si riverberano a cascata, come precedentemente accennato (v. *retro* nota 9), anche con riferimento all'accertamento del maggiore imponibile ai fini delle imposte dirette e dei contributi previdenziali dovuti dall' esercente del CTD.

⁵⁰ Si v., tra le ultime, Cass., Sez. Trib., ord. n. 9730/2021, dep. il 14 aprile 2021; ord. n. 27260/2023, dep. il 25 settembre 2023.

⁵¹ Che, come visto innanzi, consente di registrare, memorizzare e conservare tutte le singole giocate poste in essere.

dichiarano di essere stabiliti all'estero, in un altro Stato membro, dove affluiscono le giocate effettuate.

A fronte di tali elementi, la Corte ritiene, tuttavia, che la base imponibile prevista dall'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014 resti comunque ancorata ad un parametro razionale quale quello costituito dalla raccolta di gioco, come previsto dall'art. 2, D.Lgs. n. 504/1998, prendendo a riferimento il parametro costituito dalla raccolta delle scommesse, che certamente costituisce la tipologia di gioco predominante tra quelle offerte dalla rete parallela alla rete dei concessionari autorizzati.

In particolare, il dato medio della raccolta provinciale, costituendo già un elemento di riferimento ai fini dell'accertamento ai sensi dell'art. 24, co. 10, D.L. n. 98/2011, ed ai fini della determinazione della base imponibile forfettaria, appare ragionevolmente utilizzabile quale base di partenza; la sua triplicazione sarebbe sostenibile in considerazione del fatto che la raccolta degli operatori non autorizzati si avvarrebbe di una posizione di ampio favore rispetto agli operatori della rete legale, garantita dal mancato sostenimento degli oneri concessori e dal mancato assoggettamento ai relativi vincoli, con la conseguenza che essi, potendo offrire quote molto più allettanti, potrebbero accaparrarsi maggiori quote di mercato.

Inoltre, la media provinciale presa a riferimento, non comprendendo le scommesse sugli eventi ippici, risulterebbe essere favorevole per l'operatore estero, posto che, secondo la Suprema Corte, si può ritenere con sufficiente certezza che gli operatori non autorizzati offrano anche, in misura consistente, scommesse su eventi ippici nazionali e stranieri. Sempre tale media, poi, non terrebbe conto del fatto che gli operatori non autorizzati offrirebbero una più ampia gamma di scommesse su eventi ulteriori e diversi da quelli approvati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che "notoriamente"⁵² costituirebbero

⁵² Così si esprime la Suprema Corte. Al riguardo, è noto come l'art. 115, co. 2, c.p.c., derogando al principio dispositivo, consente al giudice, senza bisogno di prova, di porre a fondamento della decisione le "nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza". Per fatto notorio si intende una circostanza conosciuta (o che possa essere obiettivamente conosciuta) da una generalità di persone di media cultura in un dato luogo e in un dato tempo con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile e non quale evento o situazione solo probabile (si v. Cass., sent. n. 5530/2017; n. 5438/2017; n. 10204/2016). Conseguentemente, per aversi un fatto notorio, occorre che si tratti di un fatto che si imponga

una parte rilevante del loro *business*. La media presa in considerazione, infine, non terrebbe conto del gioco *online* da essi verosimilmente proposto, considerato il fatto che gli operatori fisici della rete legale non possono offrire gioco a distanza.

Tutti questi elementi, pertanto, giustificherebbero la triplicazione della media provinciale della raccolta scommesse ai fini della determinazione della base imponibile del tributo dovuto dai soggetti in parola.

Prosegue, poi, la Suprema Corte argomentando che la raccolta posta in essere dai *bookmaker* esteri privi di concessione ed i CTD loro affiliati già si attesterebbe, verosimilmente, intorno ai valori medi massimi (se non superiori) rispetto a quella degli operatori della rete legale, data – ancora una volta – la posizione di ampio favore di cui godrebbero⁵³.

Per quanto concerne l'aliquota applicabile, la Cassazione, muovendo dal fatto che l'art. 4, D.Lgs. n. 504/1998 prevede aliquote molto diversificate a seconda della particolare tipologia di evento⁵⁴, ritiene ragionevole assumere in via presuntiva l'aliquota massima prevista per le scommesse sportive, pari all'8 per cento, in quanto, posto il mancato collegamento di questi operatori al totalizzatore nazionale, non sarebbe possibile verificare le tipologie di eventi oggetto di scommessa.

Tutti questi elementi, dunque, imporrebbero di considerare la situazione di un CTD che raccoglie scommesse per conto di un

all'osservazione ed alla percezione della collettività, di modo che questa possa compiere per suo conto la valutazione critica necessaria per riscontrarlo, sicché al giudice non resti che constatarne gli effetti e valutarlo soltanto ai fini delle conseguenze giuridiche che ne derivano (in tal senso v. Cass., sent. n. 2808/2013). La Corte di legittimità ha pure evidenziato come le acquisizioni tecniche e gli elementi valutativi che richiedono il preventivo accertamento di particolari dati non possono assurgere a fatto notorio (Cass., sent. n. 12288/2016). A lume di tanto, la circostanza assunta come "notoria" dalla Cassazione nella vicenda in argomento, al contrario, non pare essere caratterizzata da requisiti tali da farla assurgere a fatto notorio.

⁵³ Sempre derivante dal fatto di poter offrire quote più allettanti, così potendo accaparrarsi maggiori quote di mercato, in conseguenza del mancato sostenimento degli oneri concessori e dal mancato assoggettamento ai relativi vincoli imposti dall'Amministrazione.

⁵⁴ L'aliquota è pari al 26,80 per cento per i concorsi pronostici, al 22,50 per cento per la scommessa tris, al 15,70 per cento per ogni scommessa ippica, mentre per le scommesse sportive le aliquote sono comprese in un *range* che va dal 2 all'8 per cento.

bookmaker avente sede in un altro Stato membro non analoga a quella degli operatori nazionali. La conseguenza, quindi, è quella di ritenere ragionevole la disposizione di cui all'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014, in quanto volta a ristabilire un principio di parità di condizioni tra i concessionari della rete statale e gli operatori che comunque operano in Italia, benché privi di concessione statale.

6. (segue) Critiche in merito alla previsione della determinazione della base imponibile in misura tripla rispetto alla media provinciale di riferimento

A fronte delle censure nei confronti della previsione della determinazione della base imponibile in misura tripla rispetto alla media provinciale di riferimento, i giudici di merito e la Corte di legittimità hanno fornito spiegazioni che, tuttavia, si ritiene debbano essere oggetto di un'auspicabile rimediazione, in quanto non appaganti.

Le conclusioni svolte dalla Suprema Corte, infatti, a ben vedere, riposano su considerazioni che, in via del tutto ipotetica, tendono a corroborare l'utilizzo del dato induttivo costituito dalla triplicazione della media provinciale; la Corte, tuttavia, omette di considerare che, comunque, una puntuale rendicontazione della raccolta scommesse viene sempre e comunque effettuata dai *bookmaker* esteri, ai fini della tenuta della corretta tenuta della propria contabilità interna.

Ciò posto, e tornando al ragionamento posto in essere dalla Suprema Corte, ci pare come sia *in primis* la logica della necessità della forfettizzazione della base imponibile - ineludibile punto di partenza del ragionamento da essa svolto - a non reggere.

Infatti, quanto alla considerazione per cui occorrerebbe fare necessariamente ricorso ad una forfettizzazione della base imponibile, in virtù del fatto che vi sarebbero delle difficoltà a rendere omogenee la situazione degli operatori privi di concessione e quella dei concessionari di Stato, è appena il caso di osservare come, posta la residenza in Paesi UE pressoché della totalità dei *boomaker* interessati⁵⁵, in virtù delle attuali

⁵⁵ Infatti, i *bookmaker* esteri operanti in Italia in assenza di concessione amministrativa rilasciata dall'ADM sono, comunque, in molti casi stabiliti in Paesi UE, e regolarmente autorizzati dalle rispettive Autorità amministrative

possibilità in tema di scambio di informazioni fiscalmente rilevanti⁵⁶, ed in particolare in tema di scambio di informazioni fiscalmente rilevanti su richiesta, il ricorso alla normativa europea potrebbe agevolmente consentire alle Amministrazioni finanziarie nazionali interessate di richiedere puntuali informazioni in merito alla raccolta posta in essere alle Amministrazioni finanziarie dei Paesi membri in cui i *bookmaker* hanno la propria sede e hanno ottenuto la concessione, ed ove adempiono al pagamento dei relativi tributi. Fornire le informazioni nel modo suddetto non appare costituire un eccessivo sforzo⁵⁷ per le Amministrazioni finanziarie destinatarie della richiesta, atteso che, comunque, i *bookmaker*, per i normali adempimenti connessi all'attività svolta, già rendicontano puntualmente tutta la raccolta scommesse dei singoli CTD; inoltre, anche la tempistica normalmente occorrente al fine di inoltrare la richiesta di informazioni ed ottenere l'esito non pare essere un eccessivo ostacolo, atteso il termine di decadenza quinquennale dell'azione di accertamento⁵⁸ a disposizione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Pure l'ipotetica considerazione per cui il paniere di offerta di un operatore estero privo di autorizzazione sarebbe estremamente più ampio e variegato rispetto a quello di un operatore titolare

di questi ultimi all'esercizio dell'attività di raccolta scommesse. I dati informatici necessari a quantificare analiticamente la raccolta posta in essere attraverso i singoli CTD residenti nei Paesi richiedenti, pertanto, sono già disponibili, poiché vengono comunque raccolti dal *bookmaker* estero al fine di documentare innanzi all'Autorità amministrativa estera del Paese di residenza del *bookmaker* l'ammontare della raccolta scommesse globale posta in essere.

⁵⁶ Per un sistematico approfondimento sul tema dello scambio di informazioni, si v. F. SAPONARO, *L'attuazione amministrativa del tributo nel diritto dell'integrazione europea*, Milano, 2017, con particolare riferimento al cap. V, pag. 186 ss., e l'ampia bibliografia *ivi* citata.

⁵⁷ L'eccessivo sforzo nel reperire le informazioni, laddove presente, potrebbe legittimare le Amministrazioni richieste a negare la propria cooperazione.

⁵⁸ L'art. 24, co. 9, D.L. n. 98/2011, infatti, prevede che gli avvisi relativi alle rettifiche e agli accertamenti in materia di giochi pubblici con vincita in denaro debbano essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello per il quale è dovuta l'imposta; mentre, per le violazioni tributarie e per quelle amministrative si applicano i termini prescrizionali e decadenziali previsti, rispettivamente, dall'art. 20, D.Lgs. n. 472/1997, e dall'art. 28, L. n. 689/1981.

di concessione (giacché non soggetto alle regole cui soggiace quest'ultimo), e l'ipotetica considerazione per cui il mancato collegamento al totalizzatore nazionale comporterebbe che la raccolta totale realizzata da questi soggetti non potrebbe in alcun modo essere ricostruita, non paiono essere ancora ragionevolmente sostenibili, in quanto tali dati (offerta di scommesse concretamente fruibile e ammontare della raccolta) ben potrebbero essere ricostruiti attraverso il ricorso alla procedura di scambio di informazioni, al fine di ottenere elementi precisi e puntuali⁵⁹, sia in forma aggregata sia in forma particolareggiata, posto che, come accennato, i *bookmaker*, comunque, già rendicontano analiticamente tutte le informazioni in merito alla raccolta dei singoli CTD.

Anche l'affermazione della Suprema Corte secondo cui la determinazione forfettaria della base imponibile in misura tripla sia, comunque, da ritenersi ragionevole, per via del fatto che essa, assumendo come base di partenza il parametro costituito dalla raccolta di gioco - ed in particolare il parametro costituito dalla raccolta delle scommesse, costituente la tipologia di gioco predominante - aumentato in virtù del fatto che la rete di CTD paralleli si gioverebbe di una posizione di favore rispetto agli operatori della rete legale, in virtù del mancato sostenimento degli oneri concessori e del mancato assoggettamento ai relativi vincoli, non pare poter legittimare l'utilizzo di una siffatta determinazione induttiva.

Da un lato, infatti, si deve considerare come, da un punto di vista di coerenza sistematica, il recupero dell'onere concessorio - individuabile con certezza nel suo ammontare minimo in quanto oggetto di previsione di legge - una volta accertato lo svolgimento dell'attività di raccolta scommesse in assenza di concessione, dovrebbe più correttamente essere oggetto di apposito atto di accertamento, con conseguente recupero della somma dovuta a tale titolo da parte degli Uffici centrali dell'Amministrazione, all'esito delle procedure già

⁵⁹ Tale procedura, peraltro, sarebbe estremamente semplice e particolarmente adatta alla modalità di scambio di informazioni in via automatica, se, a livello unionale, si introducesse una sorta *database* informatico comune delle tipologie di evento oggetto di possibile scommessa, ciascuna dotata di un proprio codice identificativo, similmente a quanto accade, ad esempio, in tema di classificazione doganale delle merci attraverso la tariffa doganale.

normativamente previste al fine di conseguire il pagamento da parte di un soggetto stabilito all'estero.

Dall'altro, l'eventuale mancato rispetto dei vincoli cui sono sottoposti i concessionari statali, quanto a luogo di svolgimento dell'attività ed al divieto di raccolta delle scommesse nei confronti di particolari categorie di soggetti⁶⁰, non paiono essere dotati di una valenza inferenziale tale per cui poter sostenere che, dal loro mancato rispetto, possa essere ragionevolmente desunta e legittimata una triplicazione della media provinciale.

Infine, pure le considerazioni secondo cui la media provinciale presa a riferimento risulterebbe essere favorevole per l'operatore estero non autorizzato, in quanto non comprendente le scommesse sugli eventi ippici ed il gioco *online* da egli "verosimilmente" proposto (a fronte del divieto di quest'ultimo per gli operatori fisici della rete legale) ed in quanto egli offrirebbe "notoriamente" una più ampia gamma di scommesse, non paiono poggiare le basi su elementi dotati di un significativo contenuto inferenziale tale da legittimare il permanere di siffatto meccanismo di determinazione induttiva della base imponibile ai fini del tributo in parola.

Alla luce di quanto finora esposto, si ritiene che la previsione della determinazione della base imponibile in misura tripla rispetto alla media provinciale di riferimento sia oggi afflitta da

⁶⁰ Al riguardo, è noto come una ricevitoria in cui viene effettuata la raccolta scommesse debba distanziarsi obbligatoriamente da luoghi ritenuti sensibili (scuole, presidi ospedalieri, ecc.), nella misura minima prevista dalla normativa regionale di riferimento. Ancora, si v. la previsione di cui all'art. 24, co. 20, D.L. n. 98/2011, secondo cui è vietato consentire la partecipazione ai giochi pubblici con vincita in denaro ai soggetti minori di 18 anni. Peraltro, il successivo co. 21 della norma in parola prevede che, nei confronti del titolare dell'esercizio che consente la partecipazione ai giochi pubblici ai soggetti minori di 18 anni sia irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 5.000,00 ad un massimo di 20.000,00 euro e che, comunque, anche in caso di irrogazione di tale ultima sanzione e sua definizione in misura ridotta, sia disposta la chiusura dell'esercizio da un minimo di 10 fino ad un massimo di 30 giorni. Come evidente, la previsione di tali gravose sanzioni, irrogabili sia nei confronti di soggetti titolari di concessione sia nei confronti di soggetti non abilitati, pare già di per sé ampiamente idonea al fine di obbligare il gerente ad una concreta vigilanza nei confronti dei soggetti che possano legalmente fruire dei servizi forniti. Sicché, il tentativo di giustificare anche per tali ragioni la triplicazione della base imponibile non pare poggiare su dati di significativo contenuto inferenziale.

un'irragionevolezza di fondo che non pare ancora fondatamente essere sostenibile.

Proprio con riferimento a tale irragionevolezza di fondo, si ritiene che, del tutto condivisibilmente, la Corte di Cassazione, con la recente ordinanza n. 7673 del 28 febbraio 2025, depositata il successivo 22 marzo, abbia aperto una breccia, per così dire, in punto di possibilità per il soggetto accertato di provare che la raccolta scommesse posta in essere sia stata inferiore a quella presuntivamente determinata sulla base dell'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014.

Infatti, nella citata pronuncia, la Suprema Corte, pur dopo aver confermato quanto ritenuto nella sua precedente giurisprudenza in punto di legittimità della determinazione induttiva della base imponibile ai sensi della citata norma, ha ritenuto opportuno, nell'enunciazione del principio di diritto⁶¹ per la prima volta specificare che l'accertamento induttivo di cui all'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014 non poggia le sue basi su una presunzione legale di carattere assoluto, ammettendo esso la prova contraria da parte del contribuente in ordine alle concrete tipologie di eventi oggetto di scommessa ed all'effettivo ammontare della raccolta scommesse conseguita; ciò al fine di garantire le esigenze di difesa del soggetto accertato, il rispetto

⁶¹ Nel principio di diritto in parola, la Suprema Corte sistematizza come segue lo *status quo*: «*In materia di imposta unica sulle scommesse, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 644, lett. g), L. n. 190/2014, per violazione degli artt. 3, 24, 53 e 97 Cost., in quanto - per i soggetti di cui al comma 643 che non aderiscono al regime di regolarizzazione di cui al medesimo comma ovvero che, pur avendo aderito a tale regime, ne sono decaduti - la determinazione dell'imposta unica sulle scommesse su di un imponibile forfetario coincidente con il triplo della media della raccolta effettuata nella provincia ove è ubicato l'esercizio o il punto di raccolta, desunta dai dati registrati nel totalizzatore nazionale per il periodo d'imposta antecedente a quello di riferimento, con l'aliquota massima stabilita dall'articolo 4, comma 1, lettera b), numero 3.1), del citato D.Lgs. n. 504 del 1998, è ragionevole avuto riguardo alla posizione di ampio favore degli operatori non autorizzati rispetto agli operatori della rete legale e all'impossibilità di ricostruire la raccolta totale realizzata da questi soggetti per mancato collegamento al totalizzatore nazionale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e realizza un accertamento induttivo su base presuntiva (iuris tantum) che non esclude la prova contraria da parte del contribuente circa l'effettivo ammontare delle giocate effettuate, sicché sono garantite le esigenze di difesa, di corrispondenza tra imposizione e capacità contributiva e di imparzialità dell'azione amministrativa».*

del principio di capacità contributiva ed il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

7. Considerazioni conclusive

La draconiana determinazione della base imponibile prevista dall'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014, ai fini della liquidazione dell'imposta unica sulle scommesse nei confronti dei soggetti non connessi al totalizzatore nazionale e che non hanno dato seguito alla procedura di regolarizzazione prevista dal co. 643 dell'art. 1, L. n. 190/2014, non parrebbe essere un problema, se solo fosse ancor oggi possibile addurre delle motivazioni effettivamente ragionevoli e sostenibili, idonee a sorreggere il permanere di tale scelta legislativa all'interno dell'ordinamento tributario.

Quanto alle motivazioni fino ad oggi addotte a sostegno della ragionevolezza di tale scelta normativa, di cui s'è dato conto, infatti, ci pare che esse - magari idonee nel momento in cui sono state enucleate e pur se in seguito confermate dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità - avendo da sempre prestato il fianco a evidenti critiche di ordine sistematico, soprattutto dal punto di vista della violazione del principio di capacità contributiva, e di ordine procedimentale, dal punto di vista della concreta possibilità per il soggetto accertato di addurre la prova contraria, debbano essere rimate.

Una prima apertura in tal senso, come visto, è avvenuta da parte della Corte di Cassazione, la quale, nella recente ordinanza n. 7673/2025, in primo luogo ha espressamente qualificato - pur nel silenzio della norma - la presunzione di cui all'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014, come presunzione *iuris tantum* (e non *iuris et de iure*), ed ha, pertanto, ritenuto come sia possibile per il contribuente fornire la prova contraria rispetto alla determinazione induttiva della base imponibile posta in essere dagli Uffici per mezzo della suddetta norma.

La specificazione della Suprema Corte non pare essere di poco momento, se solo si pone mente al fatto che la presunzione in parola non è stata espressamente oggetto di specifica qualificazione da parte del legislatore tributario e che un'analisi

comparata del dato normativo induceva a ritenerla assoluta⁶²: così opinando, ci pare che il Giudice di legittimità abbia inteso sottrarre un argomento ai fautori della violazione dell'art. 24 Cost. da parte della norma in parola.

In secondo luogo, ed è ciò che più ci sembra importante, in tale pronuncia la Corte di legittimità non pare porre limiti alla tipologia di prova contraria opponibile dal contribuente, purché idonea a fornire gli elementi probatori attinenti alla concreta tipologia di eventi oggetto di scommessa e l'effettivo ammontare delle giocate raccolte⁶³, così inquadrando la presunzione di cui all'1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014 tra le presunzioni legali relative.

Tale apertura va certamente salutata con favore; eppure ci pare non essere sufficiente.

Ciò soprattutto alla luce del fatto che oggi gli ostacoli all'effettiva possibilità di conoscenza, da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, del dato effettivo della raccolta scommesse posta in essere da tali soggetti per il tramite dei CTD loro affiliati, possono essere agevolmente superati, per il tramite di forme di collaborazione amministrativa con le Autorità fiscali dei Paesi

⁶² Infatti, come visto, l'art. 24, co. 10, D.L. n. 98/2011 consente di fare riferimento alla documentazione eventualmente reperita in corso di verifica o prodotta dal soggetto sottoposto a controllo, mentre l'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014 non fa menzione di tale possibilità.

⁶³ Verrebbe conseguentemente meno, pertanto, l'assunto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli secondo cui l'unica prova contraria opponibile dal contribuente alla determinazione presuntiva di cui all'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014 possa essere costituita dalle scritture contabili obbligatorie di cui all'art. 2, D.P.R. n. 66/2002, tenute e conservate nei modi previsti dal successivo art. 5, il quale a tali fini richiama gli artt. 2219 cod. civ. e 22, co. 2 e 3, D.P.R. n. 600/1973. Al riguardo, si deve rilevare come, laddove la Corte di Cassazione avesse inteso limitare la prova contraria adducibile dal contribuente, così eventualmente inquadrando la presunzione in parola tra quelle legali miste, avrebbe certamente richiamato la previsione di cui all'art. 2, D.P.R. n. 66/2002, invocata dall'Amministrazione. La scelta del *bookmaker* o del CTD non collegato al totalizzatore nazionale di non tenere la predetta documentazione contabile, pertanto, non pare potersi riverberare contro di essi nel momento in cui sia posto in essere l'accertamento nei loro confronti.

ove risiedono i *bookmaker* esteri⁶⁴, attraverso lo strumento dello scambio di informazioni⁶⁵.

Tale ultimo strumento, in particolare, nella sua declinazione dello scambio su richiesta⁶⁶, già ampiamente (e con

⁶⁴ Le società *bookmaker*, infatti, risiedono pressoché nella totalità dei casi in Paesi facenti parte dell'Unione Europea ed in questi Paesi hanno in primo luogo ottenuto le autorizzazioni *ivi* previste ai fini dello svolgimento dell'attività di raccolta scommesse; in secondo luogo hanno adempiuto agli obblighi fiscali *ivi* previsti.

⁶⁵ Lo scambio di informazioni in materia fiscale trova la sua primaria fonte di regolamentazione, a livello internazionale, nell'art. 26 del Modello OCSE. La regola fondamentale in tema di scambio di informazioni è presente nel paragrafo 1 del citato articolo, secondo il quale le autorità competenti degli Stati contraenti devono scambiare le informazioni prevedibilmente rilevanti per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni della convenzione o delle legislazioni interne degli Stati contraenti relative alle imposte di qualsiasi genere o denominazione da essi applicate. Il concetto di "prevedibile rilevanza" consente la massima estensione possibile dello scambio di informazioni in materia fiscale e, nel contempo, impone agli Stati contraenti di non intraprendere le c.d. "*fishing expedition*", e quindi impedisce di richiedere informazioni che difficilmente potrebbero essere rilevanti. Secondo quanto previsto dal paragrafo 9 del Commentario all'art. 26 del Modello OCSE, le informazioni possono essere scambiate in tre modi differenti: su richiesta, per un caso determinato, tenuto conto che dovrebbero essere utilizzate, in primo luogo, le normali fonti di informazione disponibili secondo la procedura fiscale interna prima di presentare una richiesta di informazioni all'altro Stato; automaticamente, quando le informazioni riguardanti una o più categorie di reddito aventi origine in uno degli Stati contraenti e percepiti nell'altro Stato contraente sono trasmesse sistematicamente all'altro Stato; spontaneamente, nel caso di uno Stato che ha acquisito, nel corso di alcuni controlli, informazioni che ritiene di interesse per l'altro Stato, le mette a disposizione di quest'ultimo. L'art. 26 del Modello OCSE non limita le possibilità di scambiare informazioni solo sulla base delle tre predette metodologie, in quanto gli Stati contraenti possono utilizzare altre tecniche per ottenere informazioni, come le verifiche simultanee, le verifiche fiscali all'estero e gli scambi di informazioni relative ad un settore industriale.

⁶⁶ Secondo la definizione fornita dall'OCSE, lo scambio di informazioni su richiesta previsto dall'art. 26 del Modello OCSE consiste nella richiesta da parte di uno Stato contraente all'altro (c.d. "Stato richiesto") di informazioni fiscali specifiche relative ad un determinato contribuente, purché prevedibilmente rilevanti per l'applicazione della legge interna dello Stato richiedente. Prima di avanzare una richiesta di informazioni, lo Stato richiedente è tenuto ad utilizzare tutti i mezzi a disposizione sul proprio territorio per ottenere le informazioni. La richiesta, da effettuarsi per iscritto,

soddisfazione dell'Amministrazione Finanziaria) sperimentato in diversi settori impositivi, ben potrebbe prestarsi all'utilizzo a fini accertativi del tributo in parola⁶⁷.

In una prospettiva *de iure condendo*, pertanto, tenuto conto del fatto che si tratta pur sempre di soggetti stabiliti in Stati membri, la sua adozione consentirebbe, da un lato, di superare agevolmente la principale critica da sempre mossa alla *regula iuris* di cui all'art. 1, co. 644, lett. g), L. n. 190/2014, vale a dire la violazione del principio di capacità contributiva, e dall'altro, attraverso l'attività di collaborazione amministrativa che in tal modo verrebbe ad instaurarsi tra le varie Amministrazioni finanziarie nazionali con riferimento anche a tale tributo, di andare a posizionare un ulteriore tassello nel complessivo mosaico costituito dalla costruzione di un sempre più perfezionato mercato unico europeo.

Anzi, volendosi spingere oltre ed atteso che, da un lato, il fenomeno del *gaming* e del *betting* è, comunque, uniformemente diffuso a livello europeo e che, dall'altro, il settore dei giochi e delle scommesse non è oggetto di un tributo armonizzato a livello unionale, si ritiene che l'ipotesi di collaborazione tra Amministrazioni finanziarie in parola, magari attraverso l'introduzione di una specifica ipotesi di scambio automatico di informazioni, possa costituire un ulteriore passo verso la creazione di quell'unica "Amministrazione finanziaria europea", da alcuni prospettata⁶⁸, la quale, tra le sue attribuzioni, ben

deve essere il più possibile dettagliata e circostanziata. Ciò consente allo Stato richiesto di procedere alla raccolta e alla successiva trasmissione delle informazioni nel più breve tempo possibile.

⁶⁷ Ciò in quanto la Direttiva 2011/16/UE, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale - che ha abrogato la precedente direttiva 77/799/CEE - nella sua attuale formulazione, all'art. 2 prevede che essa si applichi alle imposte di qualsiasi tipo riscosse da o per conto di uno Stato membro, con la sola specifica esclusione dell'imposta sul valore aggiunto, dei dazi doganali e delle accise contemplate da altre normative dell'Unione in materia in tema di cooperazione amministrativa fra Stati membri, e dei contributi previdenziali obbligatori dovuti allo Stato membro.

⁶⁸ V. in tal senso F. SAPONARO, *L'attuazione amministrativa del tributo nel diritto dell'integrazione europea*, cit., con particolare riferimento al cap. VI, pag. 331 ss.; ID., *Scambio automatico obbligatorio di informazioni fiscali nell'UE: stato dell'arte e tendenze evolutive*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, anno XXX fasc. 5/2020, p. 551 ss.; ID., *Cooperazione amministrativa in materia fiscale e amministrazione finanziaria nell'unione europea*, in M.C. FREGNI,

potrebbe annoverarne una volta alla complessiva amministrazione a livello continentale di un futuro tributo armonizzato afferente il settore dei giochi e delle scommesse, da destinare, totalmente o in parte, al finanziamento delle politiche comunitarie⁶⁹.

Tale punto di arrivo potrebbe essere la risposta corretta di fronte a comportamenti dei *player* del settore diretti a eludere il carico tributario gravante su presupposti impositivi in argomento⁷⁰. In tal senso, proprio l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che già opera in stretta connessione con le omologhe Autorità fiscali degli Stati membri con riferimento al settore dei tributi doganali e delle accise, ed è, pertanto, in possesso di un *background* operativo non indifferente, ben potrebbe offrire la propria esperienza anche in tale ambito impositivo.

COSIMO FRANZOSO

A. GIOVANNINI, M. LOGOZZO, M.C. PIERRO, S. SAMMARTINO, N. SARTORI (a cura di), *Studi in memoria di Francesco Tesaurò*, Tomo I, Milano, 2023, pag. 403 ss.

⁶⁹ Ciò anche in virtù del fatto che, comunque, gli obiettivi di tutela dei consumatori, con particolare riferimento a quelli di minore età, di prevenzione dell’incitamento di una spesa eccessiva collegata al gioco, nonché di prevenzione di turbative dell’ordine pubblico e dell’ordine sociale in generale, anche con riferimento alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore del gioco, perseguiti dal legislatore nazionale italiano e pure valorizzati dalla CGUE e dalla giurisprudenza di legittimità nazionale, al fine di ritenere la normativa italiana non in contrasto con le regole europee in tema di libera prestazione di servizi (purché le restrizioni ad essi conseguenti non violino il principio di proporzionalità), non paiono dissimili da quelli sostanzialmente perseguiti negli altri Stati membri.

⁷⁰ Per quanto riguarda gli aspetti giuridici comunitari maggiormente problematici in relazione alla gestione dei giochi e delle scommesse, si v. A.E. LA SCALA, *La disciplina comunitaria del fenomeno ludico*, in G. MELIS, F. MARCHETTI, F. RASI, A. PERSIANI (a cura di), *La fiscalità dei giochi: analisi giuridica ed economica*, cit. pag. 182 ss. Nota l’Autore come i profili di criticità riguardino in primo luogo l’interazione tra normativa nazionale e libertà fondamentali, con particolare riguardo alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione delle prestazioni di servizio, sancite nel diritto dell’Unione Europea.

L'attività di riscossione delle imposte nell'ambito dell'accesso del contribuente agli strumenti di regolazione della crisi d'impresa: limiti normativi e limiti giurisprudenziali all'esercizio del potere di riscossione (*)

ABSTRACT: Il presente contributo esamina l'esercizio del potere di riscossione delle imposte, da parte dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, nell'ambito dell'accesso del contribuente agli strumenti di regolazione della crisi di impresa, come disciplinati dal Decreto legislativo n. 14 del 2019. L'analisi del sistema normativo e della relativa interpretazione giurisprudenziale depongono per un sistema idoneo a garantire i contrapposti interessi delle parti coinvolte: quello erariale alla riscossione dei tributi, quello del contribuente, a risanare la propria posizione debitoria e proseguire la propria attività di impresa. Tuttavia, l'attività *iure imperi* dell'Agente della riscossione risulta, talvolta, in contrasto con le stesse norme poste a tutela del contribuente concretizzando così, un illegittimo esercizio del potere.

This article examines the issue exercise of tax collection powers by the Agenzia delle Entrate-Riscossione in the context of taxpayers' access to corporate crisis resolution mechanisms, as set out in D.L. n. 14 of 2019. A review of the legal framework and its judicial interpretation reveals a system intended to balance the conflicting interests of those involved: the state's interest in ensuring effective tax collection, and taxpayer's interest in restructuring outstanding debts while maintaining business continuity. However, the iure imperii actions undertaken by the collection agent may, in certain instances, contravene the very safeguards intended to protect taxpayers, thereby constituting an unlawful exercise of power.

PAROLE CHIAVE: riscossione delle imposte – atti impositivi – crisi di impresa

KEYWORDS: *tax collection – tax acts – corporate crisis*

SOMMARIO: 1. Le misure “protettive” a favore dell'impresa ed a tutela della “par conditio creditorum” nel Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza. – 2. Il “bilanciamento” fra le misure protettive di cui al d.lgs. n. 14 del 2019 e la tutela dell'interesse

(*) Pubblicazione sottoposta a revisione anonima da parte di un componente del Comitato di valutazione scientifica della rivista.

erariale alla riscossione. – 3. La dubbia “prassi” dell’Agente della riscossione. – 4. La notificazione di atti di pignoramento e la notifica degli atti della riscossione in esito all’intervenuta omologa del piano di ristrutturazione del debito da parte del Tribunale. – 5. La notifica della cartella di pagamento (nel corso della procedura) e le divergenze giurisprudenziali sulla sua natura “esecutoria”. – 5.1. (segue) L’orientamento della Corte di cassazione che disconosce alla cartella di pagamento la natura di atto della procedura esecutiva. 5.2. (segue) Il diverso orientamento della Suprema Corte sulla natura esecutoria della cartella di pagamento. – 6. Ulteriori profili problematici connessi alla notifica di un atto della riscossione in costanza della procedura: gli effetti dell’art. 48-bis del D.P.R. n. 602 del 1973.

1. Le misure “protettive” a favore dell’impresa ed a tutela della “par conditio creditorum” nel Codice della crisi di impresa e dell’insolvenza

La riscossione delle imposte da parte del Fisco, a seguito dell’intervenuto accesso dell’impresa ad uno strumento di regolazione della crisi e dell’insolvenza e alla liquidazione giudiziale, previsto dal Decreto legislativo n. 14 del 2019 – Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza (di seguito “C.C.I.I.”) –, incontra diversi limiti, di fonte normativa e giurisprudenziale, diretti a salvaguardare l’integrità patrimoniale del contribuente ed anche il superiore principio della “*par conditio creditorum*”, nelle more ed a conclusione della procedura di risanamento del debito. Ciononostante, come vedremo, l’attività dell’Agente della riscossione si pone, spesso, in contrasto con i principi suindicati od anche, con le sentenze resa dai Tribunali che, a conclusione della procedura, hanno omologato i piani di risanamento del debito.

Il legislatore, attraverso il Codice della crisi di impresa e dell’insolvenza, ha recentemente introdotto nell’ordinamento degli strumenti di *ad hoc* che consentono all’impresa di risanare la propria situazione debitoria nei confronti dell’Erario, Istituti previdenziali e privati, mediante la proposizione innanzi all’Autorità Giudiziaria, di un ricorso per l’accesso ad una procedura unitaria ai sensi dell’articolo 40 del Decreto legislativo del 12/01/2019, n. 14¹.

¹ Gli aspetti fiscali delle procedure di regolazione della crisi d’impresa a seguito del varo del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza sono stati ampiamente studiati in dottrina e non è possibile in questa sede dar conto di tutti i contributi a riguardo. Pertanto, senza alcuna pretesa di esaustività si richiamano G. FRANSONI, *Codice della crisi d’impresa e privilegi fiscali*:

Nell'operatività di tali meccanismi di risanamento del debito, la riscossione delle imposte da parte dell'Agente della riscossione – per i crediti rientranti nella procedura e dunque sorti in epoca antecedente alla presentazione del ricorso – è fortemente compressa dall'operatività di specifiche disposizioni normative contenute all'interno del C.C.I.I., dirette a garantire il corretto svolgimento delle trattative tra i soggetti ivi coinvolti, per salvaguardare l'integrità patrimoniale dell'impresa nonché il superiore principio della *par condicio creditorum* e consentire, ad ogni creditore, l'equa soddisfazione della propria pretesa creditoria.

Le predette disposizioni, inoltre, garantiscono all'impresa la prosecuzione della propria attività imprenditoriale (altrimenti compromessa delle possibili azioni esecutive o cautelari intraprese dai creditori nelle more della conclusione della procedura) anche nella prospettiva di consentire l'accumulo delle risorse economiche necessarie per l'adempimento delle rate del piano di ristrutturazione eventualmente omologato dall'Autorità giudiziaria, previa verifica della capacità

rivoluzionarie novità?, in *Rass. Trib.*, 2019, 247 ss.; ID., *Trattamento dei debiti tributari e concordato preventivo: dal procedimento al processo*, in *Rass. Trib.*, 2021, 305 ss.; G. ANDREANI, A. TUBELLI, *Transazione fiscale e crisi d'impresa*, Milano, 2020, 128 ss.; S. FIORENTINO, *LA "convenienza economica" della nuova "transazione fiscale" tra vincoli europei, ratio concorsuale propria e contenuto della "tutela devoluta"*, in *Riv. dir. trib.*, 2022, I, 529 ss.; F. PAPARELLA, *Prime riflessioni sui profili tributari del nuovo Codice della crisi e dell'insolvenza*, in A. Jorio, R. ROSAPEPE (a cura di), *La riforma delle procedure concorsuali*, Quaderni di Giur. Comm., Milano, 2021, 385 ss.; Id., *La questione distributiva nelle procedure concorsuali nel rapporto tra i crediti tributari e i diritti degli altri creditori*, in *Riv. dir. trib.*, 2023, I, 223 ss.; Id. (a cura di) *Il diritto tributario delle procedure concorsuali e delle imprese in crisi*, Milano, 2013; Id., *Le recenti novità fiscali per il concordato ai fini delle imposte sui redditi*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2016, 83 ss.; L. DEL FEDERICO, *Transazione fiscale, profili procedimentali e tutela del contribuente*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Tesauero*, Padova, 2023, 719 ss.; M. ALLENA, *La transazione fiscale: dalla legge fallimentare al codice della crisi d'impresa*, in A. GUIDARA (a cura di), *Accordi e azione amministrativa nel diritto tributario*, Pisa, 2020, 176 ss.; A. CARINCI, *Il diniego di transazione fiscale nel prisma del nuovo Codice sulla crisi di impresa*, in *Il Fisco*, 2021, 2243 ss.; P. ROSSI, *La transazione fiscale tra Codice della crisi e legislazione di emergenza*, in *Saggi in ricordo di Augusto Fantozzi*, Pacini, 2020, 397, 467; G. D'ATTORRE, *La ristrutturazione coattiva dei debiti fiscali e contributivi negli adr e nel concordato preventivo*, in *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, n. 2, 2021, 155 ss.; M. GOLISANO, *La nuova "transazione fiscale" dell'art. 63 del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza: fra nuove difficoltà interpretative, inediti poteri sostitutivi e definitive conferme circa la vincolatezza della funzione esercitata*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2019, 499 ss.; G. ANDREANI, *Transazione fiscale: come cambia a seguito del Codice della crisi e della Direttiva insolvency*, in www.dirittodellacrisi.it, 6 febbraio 2023.

economica-finanziaria dell'impresa di ottemperare nel lungo periodo agli obblighi fiscali assunti.

Di preminente rilevanza, a riguardo, è quanto previsto dal legislatore all'articolo 54 del C.C.I.I., secondo cui, in pendenza del procedimento «*per l'accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza, anche nei casi di cui agli articoli 25-sexies e 44, e per l'accesso alla liquidazione giudiziale*», se richieste dall'impresa istante, il Tribunale adito può concedere, con decreto, le misure cautelari e protettive per la durata massima di quattro mesi, soggette ad eventuale successiva proroga e la cui efficacia è destinata ad esaurirsi con la «*pubblicazione delle sentenze di omologazione degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e di apertura delle procedure di insolvenza*»².

Tralasciando qui, ogni aspetto riguardante i presupposti *ex lege* necessari per la concessione di dette misure all'impresa, ciò che occorre evidenziare – ai fini del presente contributo – sono gli effetti che esse producono e come questi ultimi condizionino l'esercizio dell'attività di riscossione dal preposto Ente.

Il decreto reso dall'Autorità Giudiziaria che concede ed eventualmente proroga le cd. misure protettive tipiche *ex art.* 54 comma 2 del C.C.I.I., preclude ai creditori dell'impresa di iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio, sui beni e sui diritti con i quali essa esercita la propria attività.

Gli effetti suindicati si producono dalla data di pubblicazione del decreto nel registro delle imprese territorialmente competente in relazione al luogo in cui ha sede legale l'impresa³

² Sul tema si veda I. PAGNI, *Le misure protettive e le misure cautelari nel codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Le società*, 2019, 438; M. FABIANI, *Le misure cautelari e protettive nel codice della crisi di impresa*, in *Riv. dir. proc.*, 2019, 849 ss.; G. SCARSELLI, *Le misure cautelari e protettive del nuovo codice della crisi*, in *Judicium.it*, 8 aprile 2019. M. MONTANARI, *Il procedimento relativo alle misure protettive e cautelari nel sistema della composizione negoziata della crisi d'impresa: brevi notazioni*, in *Il caso.it*, 24 dicembre 2021, 3; L. BACCAGLINI - F. DE SANTIS, *Misure protettive e provvedimenti cautelari*, in *Diritto della crisi, speciale riforma*, in *www.dirittodellacrisi.it*, 2021, 59; A. TEDOLDI, *Le misure protettive (e cautelari) nella composizione negoziata della crisi*, in (diretto da) M. IRRERA - A. CERRATO, *La crisi d'impresa e le nuove misure di risanamento*, Torino, 2022, 360; F. LAMANNA, *Composizione negoziata e nuove misure per la crisi di impresa*, Milano, 2022, 25; F. PLATANIA, *Composizione negoziata: misure protettive e cautelari e sospensione degli obblighi ex artt. 2446 e 2447 c.c.*, in *Il fallimentarista.it*, 7 ottobre 2021, 5; S. LEUZZI, *Una rapida lettura dello schema del D.L. recante misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale*, in *www.dirittodellacrisi.it*, 5 agosto 2021, 5.

³ L'articolo 55 comma 3, terzo periodo, del D.L. 14/2019 prevede che: «*Il decreto è trasmesso al registro delle imprese per l'iscrizione*»

e, da tale momento, potranno essere opposti dalla stessa a tutti i debitori titolari di crediti sorti in data antecedente alla proposizione del ricorso innanzi all'Autorità Giudiziaria.

L'iscrizione dell'intervenuta concessione delle misure protettive tipiche, siccome prevista dal legislatore, riveste natura dichiarativa e, ai fini dell'opponibilità ai terzi, si applicano le previsioni di cui all'articolo 2193 cod. civ., secondo cui *«[i] fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione, se non sono stati iscritti, non possono essere opposti ai terzi da chi è obbligato a richiederne l'iscrizione, a meno che questi provi che i terzi ne abbiano avuto conoscenza. L'ignoranza dei fatti dei quali la legge prescrive l'iscrizione non può essere opposta dai terzi dal momento in cui l'iscrizione è avvenuta.»*

Ne consegue che, l'intervenuta iscrizione ed annotazione del decreto che concede le misure ex art. 54 comma 2 del C.C.I.I., preclude ai creditori ogni eventuale azione di recupero del credito (sorto, come detto, in epoca antecedente alla proposizione del ricorso ex art. 40 del C.C.I.I.) in danno dell'impresa contribuente.

Il regime di pubblicità legale prima meglio descritto impone, dunque, anche all'Agente della riscossione – così come agli altri terzi creditori – il puntuale rispetto dei limiti normativi previsti dall'articolo 54, comma 2, del C.C.I.I. per il soddisfacimento del proprio credito e per l'eventuale iscrizione di garanzie. Rileva, in tal senso, non soltanto il generale principio di rispetto delle leggi, ma anche l'art. 97 Cost., che pone i canoni del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione e, se vogliamo, anche i principi di collaborazione e buona fede cui l'Amm fin. è tenuta ai sensi dell'articolo 10 comma 1 dello Statuto dei diritti del contribuente.

2. Il “bilanciamento” fra le misure protettive di cui al d.lgs. n. 14 del 2019 e la tutela dell'interesse erariale alla riscossione

L'Agente della Riscossione, pertanto, è tenuto a procedere al recupero dell'imposta nel pieno rispetto dei limiti legislativi imposti dall'ordinamento, sebbene questi incidano sull'attività di riscossione e, conseguentemente, sulla mancata percezione del gettito in attesa della conclusione della procedura.

Ciò, però, non comporta un'effettiva (e definitiva) soppressione dell'interesse erariale. Il legislatore, infatti, ha previsto un “bilanciamento” fra le misure “protettive” di cui al C.C.I.I. e l'interesse alla riscossione dei tributi, che – dunque – non risulta discriminato.

Sono infatti previste in favore dell'Erario specifiche ipotesi di sospensione della prescrizione, nonché norme *ad hoc* che derogano alle generali disposizioni sulla decadenza in materia di riscossione delle imposte, volte a scongiurare l'eventuale estinzione dell'obbligazione tributaria nelle more e nella definizione delle procedure di risanamento del debito. Guarentigie che operano anche nell'eventualità di mancato adempimento da parte dell'impresa dei termini e delle modalità di pagamento del debito come fissate dall'Autorità giudiziaria mediante l'omologazione del piano di ristrutturazione.

Siffatte deroghe alle generali modalità di estinzione dell'obbligazione tributaria rispondono dunque all'esigenza di contemperare l'interesse dell'impresa a regolarizzare la propria posizione debitoria nei termini e nelle modalità accordate dalla legge con il C.C.I.I. e l'interesse pubblico dell'Erario di assicurare la riscossione del gettito dell'imposizione.

Fra tali forme di "guarentigie erariali" rileva – in primo luogo – l'art. 18 del C.C.I.I., rubricato "*Misure protettive*", che, al comma 3, prevede che *«[d]al giorno della pubblicazione dell'istanza di cui al comma 1, i creditori interessati non possono acquisire diritti di prelazione se non concordati con l'imprenditore né possono iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul suo patrimonio o sui beni e sui diritti con i quali viene esercitata l'attività d'impresa»*, aggiungendo che *«[d]alla stessa data le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano. Non sono inibiti i pagamenti»*. Dunque, salvo l'adempimento spontaneo da parte del contribuente, l'estinzione dell'obbligazione tributaria (nelle more della definizione della procedura) è scongiurata dalla sospensione dei termini di prescrizione e di decadenza per l'esercizio dell'azione tributaria.

Rileva, altresì l'art. 54, comma 2, del C.C.I.I., rubricato "*Misure cautelari e protettive*", che, se per un verso tutela il debitore, stabilendo al comma 2, che se questi *« [...] ne ha fatto richiesta nella domanda di cui all'articolo 40, anche nell'ipotesi di cui all'articolo 25-sexies, oppure con successiva domanda, dalla data della pubblicazione della medesima domanda nel registro delle imprese, i creditori non possono iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul suo patrimonio o sui beni e sui diritti con i quali viene esercitata l'attività d'impresa»*, per altro verso tutela i creditori (ivi compreso l'Erario), stabilendo che *«[d]alla stessa data le prescrizioni rimangono sospese e le decadenze non si verificano e la sentenza di apertura della liquidazione giudiziale o di accertamento dello stato di insolvenza non può essere*

*pronunciata*⁴.

Siffatto bilanciamento di tutele è poi riscontrabile anche nell'art. 78 del C.C.I.I., rubricato "Procedimento", il cui comma 2, lettera d), prevede, da un canto, che (qualora il debitore ne faccia istanza) sino al momento in cui il provvedimento di omologazione diventa definitivo non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore o sui beni e diritti con i quali viene esercitata l'attività d'impresa⁵ e, dall'altro, che «[...] le prescrizioni rimangono sospese, le decadenze non si verificano e la sentenza di apertura della liquidazione controllata non può essere pronunciata».

Per quanto, poi, attiene allo specifico ambito della decadenza nel procedimento di riscossione dei tributi, occorre ricordare che la posizione dell'Erario è tutelata anche da specifiche previsioni dell'art. 25 del D.P.R. n. 602/72.

Il comma 1-bis, lettera "b" dell'art. 25, infatti, dispone che «[i]n deroga alle disposizioni del comma 1, il concessionario notifica la cartella di pagamento, a pena di decadenza: ... per i crediti rientranti nell'accordo di ristrutturazione dei debiti di cui all'articolo 182-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, non ancora iscritti a ruolo alla data di presentazione della proposta di transazione fiscale di cui all'articolo 182-ter, sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, entro il 31 dicembre del terzo anno successivo alla scadenza del termine di cui al settimo comma dell'articolo 182-ter del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, ovvero alla pubblicazione della sentenza che dichiara l'annullamento dell'accordo».

Inoltre, ai sensi del comma 1-ter dell'art. 25 citato è previsto che «[s]e successivamente alla chiusura delle procedure di cui alle lettere a) e b) del comma 1-bis viene dichiarato il fallimento del debitore, il concessionario procede all'insinuazione al passivo ai sensi dell'articolo 87, comma 2, senza necessità di

⁴ La stessa norma prevede poi che «[il] debitore, dopo il deposito della proposta, del piano o degli accordi, unitamente alla documentazione prevista dall'articolo 39, comma 3, può richiedere al tribunale, con successiva istanza, misure, anche diverse da quelle di cui al primo periodo, per evitare che determinate azioni o condotte di uno o più creditori possano pregiudicare, sin dalla fase delle trattative, il buon esito delle iniziative assunte per la regolazione della crisi o dell'insolvenza».

⁵ Aggiungendo, altresì, che «per lo stesso periodo, non possono essere acquisiti diritti di prelazione sul patrimonio del debitore da parte dei creditori aventi titolo o causa anteriore [...]».

notificare la cartella di pagamento»⁶.

Volendo fare un esempio concreto, l'applicazione delle superiori disposizioni comporta che, se l'impresa dovesse ricevere la notifica di una cartella di pagamento nell'ipotetica data dell'1 gennaio 2015, relativa, ad esempio, ad IVA, e l'impresa medesima proponga un ricorso unitario per il risanamento del debito, a far data dalla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di cui all'articolo 40 del C.C.I.I., le prescrizioni rimarrebbero sospese e le scadenze non si verificherebbero. Da ciò consegue che l'eventuale pubblicazione della domanda avvenuta, ad esempio, in data 1 dicembre 2024 non legittimerebbe l'Agente della riscossione a procedere alla notificazione di un atto della riscossione, per timore di non poter più riscuotere il proprio credito a far data dall'1 gennaio 2025, poiché, le norme sopra richiamate tutelano il procedimento di riscossione impedendo l'estinzione dell'obbligazione tributaria.

L'eventuale messa in esecuzione della pretesa creditoria da parte dell'Agente della riscossione, nel caso di intervenuta concessione all'impresa delle misure protettive tipiche, sarebbe pertanto "illegittima", poiché *contra legem*, e viepiù non potrebbe in alcun modo essere "giustificata" dall'interesse dell'Erario di agire *in executivis* per un potenziale pericolo di perdere il diritto di riscuotere il proprio credito nelle more della definizione della procedura.

3. La dubbia "prassi" dell'Agente della riscossione

Se questo è il quadro normativo, ben diversa è invece la prassi. Difatti, nonostante la presenza nell'ordinamento delle richiamate guarentigie del superiore interesse dell'Erario al recupero dell'imposizione, non è infrequente che l'Agente della riscossione – anche nel caso di intervenuto accesso dell'impresa agli strumenti di regolazione della crisi con contestuale intervenuta concessione da parte del Tribunale delle misure protettive tipiche, ovvero atipiche, od anche a seguito

⁶ Sul tema, si veda F. PAPARELLA, *L'ammissione al passivo fallimentare dei crediti fiscali a seguito della soppressione del ruolo*, in *Dir. e Prat. Trib.*, 2011, I, 1193 ss.; Id., *Insinuazione al passivo tardiva dei crediti fiscali: recenti ordinanza della Suprema Corte tra vecchie questioni e nuova disciplina dell'accertamento esecutivo*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2012, 415 ss.; A. CARINCI, *L'ammissione al passivo dei crediti tributari*, in F. PAPARELLA (a cura di), *Il diritto tributario delle procedure concorsuali e delle imprese in crisi*, cit., 547 ss.; Cass., Sez. Un., n. 33408 del 11 novembre 2021, in *Dir. e Prat. Trib.* 2022, II, con nota di F. RUSSO, *Le Sezioni Unite compongono il contrasto dell'insinuazione al passivo in base al ruolo*;

dell'intervenuta omologazione del piano di ristrutturazione – proceda al recupero di imposte, tasse e/o contributi, mediante l'iscrizione a ruolo⁷ dei carichi e la contestuale notificazione degli atti della riscossione con riferimento ai debiti sorti anteriormente all'accesso dell'impresa agli strumenti regolati dal C.C.I.I.

Così come, d'altro canto, non sono rari i casi in cui l'Agente della Riscossione procede al recupero delle imposte, oggetto del ricorso per il risanamento del debito, attraverso la notificazione di atti di pignoramento presso terzi, ovvero mercé la notifica dei diversi atti della riscossione in esito all'intervenuta omologa del piano di ristrutturazione del debito come disposta dal Tribunale adito dall'impresa contribuente.

Si tratta di due ipotesi diverse che verranno di seguito trattate separatamente, precisando – però – che il presente contributo si incentra principalmente sull'emissione delle cartelle di pagamento e delle intimazioni di pagamento durante la vigenza delle misure protettive tipiche, e ciò in quanto è una fattispecie nell'ambito della quale è dato ravvisare un orientamento giurisprudenziale assai peculiare, che qualifica i predetti atti come tipicamente “non esecutivi” e dunque, non soggetti alle preclusioni di cui all'articolo 54, comma 2, del C.C.I.I.

Nel prosieguo, dunque, tratteremo dapprima le fattispecie riguardanti la notificazione di atti di pignoramento presso terzi in esito all'intervenuta omologa del piano di ristrutturazione del debito come disposta dal Tribunale, per poi analizzare con maggiore compiutezza l'indicato orientamento giurisprudenziale che qualifica gli atti della riscossione come non soggetti alle guarentigie di cui all'art. 54 sul presupposto della “non esecutorietà” degli stessi.

4. La notificazione di atti di pignoramento e la notifica degli atti della riscossione in esito all'intervenuta omologa del piano di ristrutturazione del debito da parte del Tribunale

⁷ Vastissima è, sul tema, la letteratura in dottrina. Soltanto a titolo di esempio e senza pretesa di esaustività, si richiama A. CARINCI, *La riscossione a mezzo ruolo nell'attuazione del tributo*, Pisa, 2008; Id., *Il ruolo come atto con pluralità di funzioni.*, in Riv. dir. trib., fasc.3, 2008, 244 ss.; A. Giovannini, *Riscossione in base a ruolo e agli atti di accertamento*, in Rass. trib., 2011, 22 ss.; M. BASILAVECCHIA, *Ruolo d'imposta*, in Enc. dir., XLI, Milano, 1989, 182 ss.; E. DE MITA, *Le iscrizioni a ruolo nelle imposte sui redditi*, Milano, 1979; G. FALSITTA, *Il ruolo di riscossione*, Padova, 1972; F. Marini, *L'espropriazione forzata in base a ruolo*, Padova, 1970.

Quanto alla prima ipotesi, i giudici di legittimità e le corti di merito hanno pacificamente dichiarato illegittimi gli atti di pignoramento notificati alle imprese nelle more della procedura, condannando altresì l'Agente della riscossione alla rifusione delle spese di lite. La giurisprudenza, infatti, ha pacificamente riconosciuto che, in questo caso, si è in presenza di atti dell'esecuzione idonei a consentire all'A.F. di recuperare il proprio credito in via anticipata ed in spregio allo stesso principio della *par condicio creditorum*, che è la *ratio* fondante l'intero procedimento di risanamento del debito.

In tal senso, si segnala, tra le altre, l'ordinanza resa dal Tribunale di Palermo, Sez. esecuzioni mobiliari, nel giudizio R.G. n. 1244/2024.

Medesime sono le conclusioni con riferimento alla notificazione degli atti della riscossione posti in essere a seguito dell'intervenuta omologa del piano di ristrutturazione, atteso che, a mente delle previsioni legislative di cui ai commi 1-bis e 1-ter dell'articolo 25 del d.P.R. 602 del 1973, è privo di fondamento l'intervento dell'Agente della riscossione motivato dall'asserito timore di decadere dal potere di emettere l'atto.

Peraltro, in siffatte ipotesi, parrebbe applicabile il novello art. 7-ter dello Statuto dei diritti del contribuente, il quale prevede la nullità degli atti dell'Amm. fin. se <<*adottati in violazione o elusione di giudicato*>>. Infatti, una volta omologato il piano con sentenza, l'art. 117 del C.C.I.I. stabilisce espressamente che «*[i]l concordato omologato è obbligatorio per tutti i creditori anteriori alla pubblicazione nel registro delle imprese della domanda di accesso*», e il successivo art. 118 dispone che «*[d]opo l'omologazione del concordato, il commissario giudiziale ne sorveglia l'adempimento, secondo le modalità stabilite nella sentenza di omologazione. Egli deve riferire al giudice ogni fatto dal quale possa derivare pregiudizio ai creditori*».

Ciò posto, si deve osservare che, nell'ipotesi in cui l'Agente della riscossione intervenga nelle more della procedura di risanamento del debito, l'illegittimità del suo operato scaturisce dalla messa in pericolo dell'integrità del patrimonio dell'impresa durante lo svolgimento delle trattative – integrità che è posta a garanzia dell'esito della procedura – nonché dalla violazione del principio della *par condicio creditorum*; infatti, l'azione esecutiva farebbe conseguire all'Agente della riscossione il soddisfacimento del proprio credito in via prioritaria e integrale rispetto, invece, agli altri creditori del contribuente che, nel rispetto della legge, svolgono attivamente le trattative per addivenire alla redazione di un piano congruo nella prospettiva

della realizzazione della propria pretesa creditoria nei termini e nelle modalità omologate dal Tribunale.

La stessa Corte di cassazione, con la sentenza n. 13831 del 3 maggio 2022, ha ribadito che il divieto di notificare la cartella trova la sua *ratio* «nel dato formale dell'esistenza del procedimento e nell'inconfigurabilità di pregiudizi per l'Amministrazione finanziaria derivanti dall'operatività di un siffatto divieto» (si rinvia alla norma che deroga la disciplina generale sulla decadenza)>>.

Nel caso, invece, dell'atto dell'espropriazione emesso a seguito dell'intervenuta omologa del piano di risanamento del debito, in aggiunta ai profili di illegittimità sopra evidenziati, va osservato che il pregiudizio arrecato all'impresa è ancor più elevato, considerato che le risorse finanziarie di cui essa dispone sono dirette sia alla prosecuzione della propria attività economica (pagamento delle retribuzioni ai dipendenti, fornitori, acquisto di beni e servizi propedeutici all'attività aziendale, ecc.) sia, soprattutto, al pagamento delle rate del piano come omologato dall'Autorità giudiziaria.

E' evidente, infatti, che l'immediata sottrazione delle risorse finanziarie, ad esempio, attraverso la notificazione di un atto di pignoramento *ex art. 72-bis e 48-bis* del d.P.R. 602 del 1973 (su cui ci soffermeremo di seguito), in mancanza di una possibile impugnazione dell'atto ed una sospensione giudiziale degli effetti esecutivi di questo (anche in tal caso, con il necessario esborso di altre risorse economiche per adire l'Autorità giudiziaria), importa il concreto pericolo per l'impresa — in mancanza delle relative risorse finanziarie — di non poter adempiere al pagamento delle rate del piano di ristrutturazione con contestuale possibile decadenza dallo stesso.

Ciò, non solo determina un danno non indifferente alla definizione delle trattative tra i soggetti coinvolti per addivenire ad un eventuale omologa del piano di ristrutturazione, ma — ancora una volta — comporta la violazione del principio della *par condicio creditorum*.

5. La notifica della cartella di pagamento (nel corso della procedura) e le divergenze giurisprudenziali sulla sua natura "esecutoria"

Conclusa la trattazione delle superiori fattispecie, ci si sofferma adesso su quelle in cui l'Amm. fin. ha ritenuto di poter eludere il divieto di cui all'articolo 54, comma 2, del C.C.I.I. in ragione del quale è precluso ai creditori di *iniziare o proseguire azioni*

esecutive e cautelari sul suo patrimonio o sui beni e sui diritti con i quali viene esercitata l'attività d'impresa».

Segnatamente, l'Agente della riscossione, in diverse occasioni, ha ritenuto legittimo procedere alla notifica di cartelle di pagamento e di intimazioni di pagamento sul presupposto che non si trattasse di atti propri dell'esecuzione e che, dunque, per gli stessi, non operassero le preclusioni di cui al richiamato articolo 54, comma 2, determinando, così, l'impugnazione dei relativi atti.

Sul contenzioso che si è conseguentemente determinato si è sviluppato un orientamento giurisprudenziale, tanto di legittimità quanto di merito, altalenante, essendosi, per un verso ritenuto legittimo il comportamento dell'Agente della riscossione che avesse notificato cartelle o intimazioni di pagamento nel corso della procedura e, per altro, verso censurato siffatto comportamento.

Occorre, invero, precisare, che le pronunce alle quali si farà riferimento hanno dichiarato l'illegittimità (o meno) degli atti della riscossione con riferimento all'articolo 168 della l. fallimentare⁸. Tali sentenze, però, assumono rilievo anche con riguardo all'art. 54 del C.C.I.I., il cui contenuto è pressoché identico a quello del richiamato art. 168.

5.1. (segue) L'orientamento della Corte di cassazione che disconosce alla cartella di pagamento la natura di atto della procedura esecutiva

Un primo filone giurisprudenziale ha riconosciuto legittimo l'operato dell'Agente della riscossione basandosi sul presupposto che la cartella di pagamento (così come l'intimazione di pagamento) non può essere considerata come atto della procedura esecutiva.

Emblematica è, in tal senso, la sentenza n. 23806 del 28/10/2020 (Sez. VI), ove la Suprema Corte ha ritenuto essere legittima la cartella di pagamento anche se notificata alla

⁸ Il cui testo disponeva: «Dalla data della pubblicazione del ricorso nel registro delle imprese e fino al momento in cui il decreto di omologazione del concordato preventivo diventa definitivo, i creditori per titolo o causa anteriore [al decreto; ndr] non possono, sotto pena di nullità, iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore. Le prescrizioni che sarebbero state interrotte dagli atti predetti rimangono sospese, e le scadenze non si verificano. I creditori non possono acquistare diritti di prelazione con efficacia rispetto ai creditori concorrenti, salvo che vi sia autorizzazione del giudice nei casi previsti dall'articolo precedente. Le ipoteche giudiziali iscritte nei novanta giorni che precedono la data della pubblicazione del ricorso nel registro delle imprese sono inefficaci rispetto ai creditori anteriori al concordato».

società ammessa a concordato preventivo. Secondo i giudici di legittimità, infatti, *<<l'atto del fisco [...] è assimilabile al mero precetto>>* e, *<<come tale non ricade nel divieto di azione esecutiva previsto dall'articolo 168 l. f. laddove la procedura espropriativa vera e propria comincia soltanto con il pignoramento>>*. *<<Nessuna norma infatti>>* - argomenta ulteriormente la Corte - *<<impedisce all'amministrazione finanziaria di compiere le operazioni necessarie ad accertare il debito che la società in concordato ha nei confronti dell'erario>>*. I giudici di legittimità, richiamando loro precedenti (Cass., sez. 5, 24 gennaio 2019, n. 1996), hanno, poi, ribadito che *<<l'inizio dell'azione esecutiva, vietata dalla L. Fall., art. 168, deve ricondursi non alla emissione ed alla notifica della cartella di pagamento, rappresentando quest'ultima un atto assimilabile al precetto, ma soltanto all'inizio della vera e propria procedura esecutiva che coincide con l'atto di pignoramento>>* (corre qui il riferimento a Cass., Sez Un., 5 giugno 2017, n. 13913). Secondo la Suprema Corte, dunque, sarebbe proprio la peculiare natura della cartella di pagamento, assimilabile ad un precetto, a rendere legittima la notifica della stessa anche dopo la "presentazione" della domanda di concordato preventivo. L'inibitoria di cui all'art. 168, L. Fall. scaturirebbe, quindi, dall'inizio della procedura esecutiva, il cui *incipit* è rappresentato dal pignoramento⁹.

⁹ Nello stesso senso si richiamano: Cassazione civile, Sez. V, Ordinanza n. 1996 del 24/01/2019: *«La cartella esattoriale non è un atto esecutivo ma preannuncia l'esercizio dell'azione esecutiva ed è, pertanto, assimilabile al precetto, sicché è inapplicabile l'art. 2304 c.c. che disciplina il "beneficium excussionis" relativamente alla sola fase esecutiva»*; Cassazione civile, Sez. VI, n. 20717 del 30/09/2020: *«L'Agenzia delle Entrate può notificare la cartella di pagamento, anche dopo l'ammissione alla procedura concorsuale, in quanto tale atto non può essere qualificato come atto esecutivo, ma come atto conclusivo dell'iter che conduce alla formazione del titolo esecutivo e preannuncia l'esercizio dell'azione esecutiva»*; Cassazione civile, Sez. trib., n. 31560 del 25/10/1992: *«Tuttavia, mette conto, in quest'ottica, partire da una riflessione preliminare, finalizzata ad accertare la natura di precetto di pagamento della cartella ribadita dalle S.U. n. 16986/22; S.U. n. 7822/2020; S.U. n. 7822/20; S.U. 28709/20). L'utilizzazione del ruolo come titolo esecutivo e, quindi, in funzione dell'esecuzione forzata, è, com'è noto, disciplinata dall'art. 21, comma 1, secondo inciso, del D.Lgs. n. 546 del 1992 [...] Sicché è corretta l'affermazione che "Nel sistema della riscossione coattiva a mezzo ruolo, disciplinato dal D.P.R. n. 602 del 1973, la notificazione della cartella di pagamento costituisce atto preliminare indefettibile per l'effettuazione di un pignoramento da parte dell'agente della riscossione, atteso che la cartella di pagamento, a mente dell'art. 25 del D.P.R. citato, assolve uno actu le funzioni svolte, ex art. 479 c.p.c., dalla notificazione del titolo esecutivo e del precetto nella espropriazione forzata codicistica, e che il disposto dell'art. 50 del medesimo D.P.R. n. depona univocamente in tal senso. " (Cass. n. 3021 del*

5.2. (segue) Il diverso orientamento della Suprema Corte sulla natura esecutoria della cartella di pagamento

In senso opposto, la stessa Suprema Corte ha riconosciuto che la notifica della cartella di pagamento nel corso della procedura comporta una violazione dell'art. 168, L. Fall. (ed oggi dell'art. 54 del C.C.I.I.), in quanto essa costituisce un vero e proprio esercizio dell'azione esecutiva, e ciò in ragione della sua funzione esclusiva, che è quella di realizzare, anche *in executivis*, la pretesa erariale.

Emblematica di siffatto diverso orientamento è la sentenza della Suprema Corte (sez. trib.) n. 13831 del 03/05/2022.

In tale arresto, i giudici di legittimità hanno puntualizzato che l'art. 168, L. Fall. (nella formulazione vigente *pro tempore*), prevede che dalla data della presentazione del ricorso per l'ammissione alla procedura di concordato preventivo (oggi, dalla data di iscrizione nel registro delle imprese della relativa domanda) e fino al momento in cui il decreto di omologazione del concordato proposto diventa definitivo, «[...] *i creditori per titolo o causa anteriore al decreto non possono, sotto pena di nullità, iniziare o proseguire azioni esecutive sul patrimonio del debitore*» rilevando altresì la duplice funzione della norma richiamata: «[...] *conservare l'integrità del patrimonio dell'imprenditore da possibili azioni intraprese dai creditori concorsuali*» e «*garantire il rispetto della par condicio creditorum, nella prospettiva di un negativo epilogo della procedura concordataria con conseguente dichiarazione di fallimento [...]*».

Ciò posto, la Suprema Corte ha, per un verso chiarito che «*[i]l divieto in esame trova applicazione, sotto il profilo soggettivo, anche ai crediti dell'erario sorti prima dell'apertura della procedura, per cui anche i crediti dell'agente della riscossione devono essere fatti valere nell'ambito della procedura concordataria, ancorché assistiti da titolo esecutivo [...]*» e, per altro verso, affermato che «*[c]on particolare riferimento a tali crediti [...] la notifica di una cartella di pagamento costituisce un vero e proprio esercizio di azione esecutiva, avuto riguardo alla sua funzione esclusiva di realizzare, anche in executivis, la*

2018). [...] 7.5 In conclusione, la peculiare natura della cartella di pagamento, che è assimilabile ad un precetto, non impedisce l'emissione e la notifica della stessa anche dopo la "presentazione" della domanda di concordato preventivo, non costituendo l'inizio della procedura esecutiva, il cui incipit è rappresentato dal pignoramento, e non rientrando, quindi nel perimetro di cui all'art. 168 L.f., non costituendo esercizio di azione esecutiva».

pretesa erariale, e, in quanto tale, ricade nel divieto di cui all'art. 168, L. Fall. (cfr. Cass. 2 ottobre 2008, n. 24427)».

Sotto altro profilo, la stessa Suprema Corte non sembra aver sancito l'illegittimità della cartella per violazione del richiamato art. 168, quanto previsto la possibilità di paralizzarne gli effetti esecutivi nelle more della procedura. In particolare, con la sentenza n. 31013 del 02/11/2021 (sez. trib.) si è affermato che *«Nel caso di notificazione di una cartella di pagamento prima della pubblicazione della domanda di concordato preventivo nel registro delle imprese, la successiva apertura della procedura concordataria non comporta la nullità della cartella ma l'improseguibilità dell'esecuzione, in ragione dello stato di quiescenza che si determina per effetto della proposizione della domanda concordataria, e tale quiescenza è destinata a protrarsi sino a quando il decreto di omologazione sia divenuto definitivo, per poi cessare con la riespansione della facoltà del creditore di ridare impulso all'iniziativa già intrapresa».*

Sul solco di tale giurisprudenza di legittimità, favorevole al contribuente, si è espressa anche la giurisprudenza di merito.

In particolare, la Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Palermo, Sez. II con la sentenza n. 141, del 09/01/2024 ha accolto il ricorso proposto da una società avverso due cartelle di pagamento (fondate su due differenti ruoli straordinari) emesse e notificate dall'Agente della Riscossione a seguito dell'intervenuta omologa del piano di ristrutturazione del debito da parte del Tribunale di Termini Imerese. La Corte territoriale, infatti, nell'aderire agli orientamenti di legittimità pronunciatisi in materia¹⁰, ha dichiarato l'illegittimità delle cartelle di pagamento per violazione dell'articolo 168 comma 1 della L. fallimentare, sostenendo, fra l'altro, che *«la notifica di una cartella di pagamento [...] costituisce a tutti gli effetti l'inizio dell'azione esecutiva da parte dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, e non è nemmeno necessaria come invece sostenuto dall'Agenzia, per non incorrere in decadenze e prescrizione».*

La medesima Corte, Sezione III, nel ricorso proposto da parte di altra società avverso l'intimazione di pagamento emessa e notificata dall'Agente della riscossione durante la vigenza delle misure protettive tipiche ex art. 54, comma 2, del C.C.I.I., già concesse dal Tribunale di Palermo con decreto regolarmente annotato nel Registro delle imprese, con la sentenza n. 2574,

¹⁰In aggiunta alla citata sentenza n. 13831/2022, possono richiamarsi Cass., ord., 18 maggio 2021, n. 13514, Cass., Sez. Un., 6 settembre 1990, n. 9201, Cass. 2 ottobre 2008, n. 24427, Cass., Sez. Un., 11 novembre 2021, n. 33408, Cass., Sez. Un., 15 marzo 2012, n. 4126.

del 22/07/2024 ha disposto l'annullamento dell'atto della riscossione in quanto costituente «l'inizio dell'esecuzione forzata» e, dunque, per violazione della precitata disposizione di legge¹¹.

In questo filone giurisprudenziale di merito si inserisce anche la sentenza n. 18 del 17/02/2025 della Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Cuneo, Sezione 1, che ha affermato: «A ben vedere, anche quando la transazione fiscale non realizzi un effetto novativo e/o remissorio dell'obbligazione tributaria, è evidente che solo al ricorrere di una causa di risoluzione dell'accordo l'obbligazione tributaria rivive integralmente come originariamente determinata, con conseguente immediato ripristino dell'originaria posizione creditoria erariale. Ne consegue che fino ad allora, ossia nelle more dell'esecuzione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti e fino a quando il soggetto passivo d'imposta esegua puntualmente i versamenti previsti dalla transazione fiscale, non v'è ragione – almeno di regola – perché il Fisco intimi – con un atto dalla valenza esecutiva (cartella esattoriale) – l'adempimento di obbligazioni non più esigibili nei termini originari».

6. Ulteriori profili problematici connessi alla notifica di un atto della riscossione in costanza della procedura: gli effetti dell'art. 48-bis del D.P.R. n. 602 del 1973

Compiuta la superiore analisi, occorre adesso riflettere sulla circostanza che – indipendentemente dalla natura giuridica che si voglia attribuire alla cartella di pagamento e alle conseguenze connesse ai fini dell'illegittimità o meno della notifica dell'atto della riscossione — vi sono delle variabili, non ancora oggetto

¹¹ In particolare la Corte palermitana ha così motivato «Ciò posto, va osservato che l'intimazione di pagamento costituisce l'inizio dell'azione dell'esecuzione forzata da parte dell'Agente della riscossione, in quanto l'art. 50 del D.P.R. n. 602/1973 (inserito nel Capo II, intitolato "Espropriazione forzata"), al comma 2 dispone: "l'espropriazione stessa deve essere preceduta dalla notifica, da effettuarsi con le modalità previste dall'art. 26, di un avviso che contiene l'intimazione ad adempiere l'obbligo risultante dal ruolo entro cinque giorni" [...] Dunque, l'intimazione di pagamento - contrariamente a quanto argomentato da ADER - ha certamente capacità di incidere negativamente nella sfera giuridica e patrimoniale della ricorrente società, che, peraltro, ha documentato [...] di non poter dare seguito al pagamento delle fatture [...] in quanto la segnalazione obbligatoria di cui all'art. 48 bis del D.P.R. 602/73 aveva dato esito positivo, proprio in base al debito richiesto con l'impugnata intimazione di pagamento.». Si veda in senso conforme: Corte di Giustizia Tributaria di primo grado di Palermo, Sez. II sentenza n. 2288/2025, del 12/05/2025.

di scrutinio da parte della Suprema Corte, che potrebbero giustificare – sotto altro profilo – l'applicabilità delle preclusioni dell'art. 54, comma 2, del C.C.I.I. anche aderendo alla teorica che esclude che la cartella di pagamento possa qualificarsi come atto tipico dell'esecuzione.

Si tratta di effetti giuridici riconducibili alla notifica di una cartella di pagamento che importano un evidente pregiudizio nei confronti del contribuente, tale da chiedersi se non sia corretto applicare le misure cautelari e protettive richiamate dall'art. 54, comma 2.

Si pensi ad un contribuente, che abbia fatto ricorso per accedere agli strumenti della regolazione della crisi, la cui attività di impresa sia esercitata nei confronti di pubbliche amministrazioni e che, in ragione dell'esercizio di siffatta attività, vanti dei crediti (se di valore superiori a 5.000,00 euro) che sono di fatto non riscuotibili per l'operatività dello strumento delle verifiche delle inadempienze previsto dall'art. 48-bis del d.P.R. 602 del 1973¹².

Tale norma, come noto, prevede che le amministrazioni pubbliche (di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo

¹² cfr. sul tema, S.M. MESSINA, (*parte prima/parte seconda*), in Riv. Tel. Dir. Trib., 17 e 19 settembre 2024, ove osserva che «La disciplina dell'art. 48-bis prevede che l'Ente della Pubblica Amministrazione che deve eseguire un pagamento, prima di adempiere, deve chiedere all'Agente della riscossione se il creditore risulti inadempiente per importi superiori a 5.000 euro. Inoltrata la richiesta, ai sensi dell'art. 2 D.M. 18 gennaio 2008, n. 40 (di applicazione dell'art. 48-bis) Equitalia Servizi s.p.a. controlla, avvalendosi del sistema informativo, se risulta un inadempimento a carico del beneficiario e ne dà comunicazione al soggetto pubblico richiedente entro i cinque giorni feriali successivi alla ricezione della richiesta. In fattispecie deve ritenersi che l'inadempimento persista nonostante il discarico e che, dunque, possa e debba essere rilevato dall'Agente con la conseguente sospensione del pagamento. Seguendo la tesi per la quale è dal momento della segnalazione dell'esistenza di elementi reddituali e patrimoniali che l'Ente creditore potrebbe e dovrebbe procedere all'affidamento, entro il termine complessivo di 65 giorni dalla segnalazione ex art. 48-bis (i cinque per la risposta più i sessanta di durata del blocco, previsti dal comma 3 del D.M. n. 40/2008, decorsi i quali senza che vi sia stato il pignoramento ex art. 72-bis il debitore deve provvedere al pagamento) tutta la procedura dovrebbe concludersi. Il che significa in concreto che entro quel termine l'Agente dovrebbe comunicare all'Ente l'esistenza della segnalazione (giacché è evidente che senza questa comunicazione l'Ente creditore non potrebbe sapere della segnalazione da parte della Pubblica Amministrazione debitrice), quest'ultimo dovrebbe, a propria volta, riaffidare l'incarico, aderendo alle condizioni pubblicate sul sito dell'Agente e questi dovrebbe fare il pignoramento. Con l'ulteriore avvertenza che, l'Agente, ove necessario, potrebbe essere tenuto a notificare l'intimazione ex art. 50 prima di procedere al pignoramento ex art. 72-bis, con l'ulteriore dilatarsi dei tempi».

30 marzo 2001, n. 165) e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a cinquemila euro, debbano verificare *<<se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo>>*.

In tali casi, dunque, la sola notificazione della cartella di pagamento al contribuente importa l'immediata esposizione dello stesso allo strumento della verifica delle inadempienze con il conseguente "blocco" dei pagamenti delle somme a questo spettanti in virtù delle fatture emesse nei confronti degli enti pubblici, ed in favore dell'Ente creditore onde, poi, consentire all'Agente della riscossione l'inizio della procedura espropriativa mobiliare.

Dunque, la sola notificazione della cartella di pagamento impedisce al contribuente di riscuotere i crediti scaturenti dall'esercizio della propria attività imprenditoriale e, per l'effetto, lo priva di una liquidità e di risorse finanziarie ed economiche che, se conseguite, sarebbero poste a garanzia dei creditori per la redazione del piano concordato e per la sua sostenibilità anche ai fini della possibile sua futura omologa da parte dell'Autorità giudiziaria.

Per altro verso, l'articolo 48-*bis* impedisce alle amministrazioni pubbliche debtrici di pagare alla società contribuente, quanto da quest'ultima dovuto in ragione dell'attività svolta. Ciò, di fatto, determina in favore dell'Amministrazione finanziaria la costituzione di un diritto di garanzia "atipico" importando, dunque, un diritto di prelazione nei confronti degli altri creditori del contribuente e impedendo il corretto e propedeutico svolgimento delle trattative. A prescindere dunque dalla tesi che intenda condividersi in ordine alla natura "esecutiva" o meno della cartella di pagamento, sembra evidente che, in siffatte specifiche ipotesi, la sola notificazione della stessa – per effetto delle previsioni di cui al richiamato art. 48-*bis* – è idonea a determinare una violazione dell'art. 54, comma 2, del C.C.I.I.

Viepiù l'effetto combinato della notifica della cartella e delle previsioni del più volte richiamato art. 48-*bis*, si porrebbe in aperta violazione dell'art. 46 comma 5, del C.C.I.I., a mente del quale *«I creditori non possono acquisire diritti di prelazione con efficacia rispetto ai creditori concorrenti, salvo che vi sia l'autorizzazione prevista dai commi 1, 2 e 3.»*

Ne consegue che, anche in questo caso, la società avrà l'obbligo di adire l'Autorità giudiziaria per vedersi dichiarare, preliminarmente, la sospensione degli effetti esecutivi della cartella di pagamento e, nel merito, il suo annullamento, con il conseguente aggravio di costi per la sostenibilità del giudizio.

In sostanza, anche qualora dovesse propendersi per la tesi secondo cui la cartella di pagamento non rientra nel novero degli atti tipici dell'esecuzione e, dunque, non è soggetta alla preclusioni di cui all'articolo 54 del C.C.I.I., la notifica di tale atto in costanza della procedura, in forza dell'operatività dell'articolo 48-*bis* del d.P.R. 602 del 1973, sarebbe comunque illegittima.

Invero, l'Agente della Riscossione, nell'esercizio della propria attività, sarebbe tenuto a verificare l'intero assetto normativo presente nell'ordinamento che, come detto, prevede già strumenti normativi idonei ad evitare la maturazione di eventuali prescrizioni o il verificarsi di eventuali decadenze a scapito della riscossione dei tributi. Considerando, viepiù, che l'accesso dell'impresa ad uno strumento di regolazione della crisi, rappresenta, integrati i requisiti previsti dalla legge, l'ultima *ratio* per la prosecuzione dell'attività economica, onde scongiurare il fallimento.

La condotta dell'Agente della Riscossione, dunque, seppur legittimata dall'interesse alla riscossione dei tributi, dovrà, ad ogni buon conto, essere bilanciata con l'interesse dell'impresa a risanare la propria posizione debitoria; interesse, quest'ultimo, ugualmente riconosciuto dal legislatore attraverso la previsione degli strumenti di regolazione della crisi di impresa, anche a tutela del principio, di matrice costituzionale, della tutela dell'iniziativa economica (a scapito dell'eventuale fallimento)¹³.

¹³ cfr. A. GUIDARA, *Discrezionalità e vincolatezza nell'azione dell'amministrazione finanziaria*, Diritto e Pratica Tributaria, n. 1, 2020, 5, il quale osserva che «In estrema sintesi, e come peraltro si è anticipato, la discrezionalità amministrativa può identificarsi nella scelta tra più soluzioni possibili di quella più opportuna e conveniente: più esattamente, poiché l'amministrazione dispone di poteri autoritativi in funzione della realizzazione di interessi pubblici, la sua scelta è finalizzata, ossia deve essere nel caso concreto la più opportuna e conveniente in ordine all'interesse pubblico perseguito. Tuttavia l'interesse pubblico non vive da solo ma sta assieme ad altri interessi, pubblici e privati, di diversa rilevanza, che con esso concorrono o che ad esso accedono: quello alla cura del quale è preposta l'amministrazione può dirsi primario o essenziale, gli altri invece sono secondari. L'amministrazione non prende in considerazione solo l'interesse primario, dovendo essa più compiutamente ponderare anche gli altri interessi (secondari) coinvolti dalla sua azione. Ed appunto la ponderazione

R. PURPURA

Peraltro, ogni attività ostativa, per l'impresa, al corretto espletamento delle prerogative concesse dal legislatore con il C.C.I.I. si palesa illegittima e contraria anche ai basilari doveri regolatori dei rapporti tra Amministrazione Finanziaria e contribuente, come previsti dalla legge n. 212/2000, soprattutto in considerazione della circostanza che l'interesse erariale alla riscossione dei tributi, come argomentato, non è mortificato in via definitiva.

RITA PURPURA

comparativa di più interessi, e segnatamente degli interessi secondari in relazione a quello primario, connota la scelta amministrativa e costituisce la figura tipo della discrezionalità. Con la precisazione che non può escludersi la presenza di più interessi tutti primari; e soprattutto che individuazione e valutazione degli interessi (primari e secondari, pubblici e privati) coinvolti nell'azione amministrativa non possono che essere effettuate in relazione al caso concreto, ovvero in funzione del risultato da conseguire nel caso concreto, come peraltro negli ultimi anni frequentemente e da più parti si dice (si pensi alla cd. amministrazione di risultato o per risultati). A partire dal 1990, poi, il legislatore ha anche fissato dei criteri generali alla luce dei quali la scelta dell'amministrazione deve essere compiuta (economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza)».