

N.12 | DICEMBRE 2024

IL LABIRINTO

DEL PROFESSIONISTA

RIVISTA DI AGGIORNAMENTO

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





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

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

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

© 2024 Il Sole 24 ORE S.p.a.
Tutti i diritti riservati.
È vietata la riproduzione
anche parziale e con qualsiasi
strumento.

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

Chiusa in redazione:
6 dicembre 2024

Sommario

L'esdebitazione: un nuovo inizio per i debitori e un'opportunità unica per i giovani commercialisti	4
<i>Amedeo Di Pretoro, Presidente comitato scientifico Fondazione Centro Studi UNGDCEC</i>	
Due diligence: uno strumento essenziale per il commercialista nelle operazioni straordinarie	9
<i>Roberto Bonomo, Consigliere giunta UNGDCEC Marilena Margini, Presidente commissione bilancio, principi contabili e revisione UNGDCEC</i>	
Modello di Organizzazione e Controllo ex Dlgs 39/2021 (MOG) e Safeguarding: analisi e prospettive per l'attività sportiva	15
<i>Eleonora Petrazzuoli, Presidente commissione responsabilità amministrativa degli enti ex Dlgs n. 231/2001 UNGDCEC Cosimo Simone, Presidente commissione enti no profit associazionismo e sport UNGDCEC</i>	
Holding di famiglia: pro e contro dello strumento di tutela del patrimonio	19
<i>Mario Carluccio, Componente commissione strumenti di tutela del patrimonio personale UNGDCEC</i>	
La contabilità accrual e la nuova riforma del sistema contabile nelle P.A.	27
<i>Alessandro Giordano, Presidente commissione enti locali, nuclei di valutazione e OIV UNGDCEC; Alessandro Minuto, Componente commissione enti locali, nuclei di valutazione e OIV UNGDCEC; Silvia Piccari, Componente del comitato scientifico della Fondazione Centro Studi UNGDCEC</i>	
Il professionista della crisi: il monito di Dedalo e la lezione di Icaro	36
<i>Francesco Diana, Presidente commissione diritto della crisi e dell'insolvenza UNGDCEC</i>	
Brasile: un paese dal territorio vasto come le opportunità per le imprese per un florido business, lo sguardo dell'UNGDCEC	43
<i>Gaia Ceccherini, Componente CdA Fondazione Centro Studi UNGDCEC Martina Tomio, Componente CdA International Union Young Accountants (IUYA) Francesco Paolo Fabbri, Componente Giunta UNGDCEC</i>	
News e approfondimenti a cura di 24 Ore Professionale	
Distacchi di manodopera, dal 2025 scatta l'imponibilità Iva	51
<i>Roberto Bianchi e Giuseppe Graziadei, Il Sole24 Ore, Estratto da "La Settimana Fiscale", n. 45 del 26 novembre 2024</i>	
Nuova autotutela, la definizione agevolata esclude l'annullamento	56
<i>Laura Ambrosi, Il Sole24 Ore, Estratto da "La Settimana Fiscale", n. 44 del 20 novembre 2024</i>	

TRACCIAMO LA ROTTA PER LA CRESCITA PROFESSIONALE DEI COMMERCIALISTI

Scopri i prodotti e i servizi progettati per potenziare le competenze
e affinare le abilità dei giovani professionisti del fisco



Formazione

Segui il vento dei nuovi trend:
specializzati con
la formazione mirata
dei migliori Esperti.



Network

Sali a bordo!
Entra nel nostro network
e cogli le opportunità
per emergere!



Servizi

Naviga in sicurezza
nel tuo lavoro con i nostri
servizi informativi e
software innovativi.





L'esdebitazione: un nuovo inizio per i debitori e un'opportunità unica per i giovani commercialisti

Amedeo Di Pretoro, Presidente comitato scientifico Fondazione Centro Studi UNGDCEC

EDITORIALE

Il sovraindebitamento, ovvero lo stato di crisi o insolvenza che affligge consumatori, professionisti, piccoli imprenditori, agricoltori e start-up innovative, è una realtà in crescita che sta assumendo le caratteristiche di una vera emergenza sociale ed economica. Milioni di famiglie ed imprese in Italia si trovano a fare i conti con un peso insostenibile di debiti, una situazione che spesso diventa soffocante e compromette non solo la stabilità finanziaria ma anche la qualità della vita.

Questa condizione di precarietà economica si riflette in una serie di problematiche che investono il tessuto sociale nel suo insieme, generando ripercussioni che non si fermano alla sfera individuale ma si estendono anche al mercato del lavoro, alla capacità d'investimento e, in ultima analisi, alla crescita economica del Paese.

Un caso emblematico di questa crisi è rappresentato dagli imprenditori che, nel tentativo di sostenere le proprie aziende, hanno offerto garanzie personali per accedere a finanziamenti. Tali soggetti si trovano spesso in una posizione di estrema vulnerabilità quando le loro imprese si vedono costrette ad affrontare procedure di ristrutturazione o cadono in gravi situazioni di insolvenza.

Il processo di risanamento aziendale, pensato per preservare la continuità dell'impresa, non include, infatti, misure di tutela per chi ha garantito la debitoria con il proprio patrimonio personale. Di conseguenza, gli imprenditori rimangono esposti a pesanti rischi, senza alcuna protezione che li salvaguardi da conseguenze potenzialmente devastanti. È un cortocircuito che trasforma il sostegno originario in una trappola per i garantenti, che vedono moltiplicarsi le difficoltà sia sul piano professionale che personale.

Nonostante l'introduzione di normative specifiche per gestire tali situazioni di sovraindebitamento, le procedure di risoluzione delle crisi continuano a incontrare ostacoli significativi nell'assicurare realisticamente esiti favorevoli. Questo scenario rende difficile, per molti, sfruttare appieno le opportunità di recupero e ristrutturazione previste dalla normativa, lasciando numerosi casi di sovraindebitamento ancora irrisolti e aggravando il peso di una crisi che sembra avere poche vie d'uscita efficaci.



Quando la Legge 3 fece il suo debutto nel 2012, i media si affrettarono a soprannominarla “*legge salva-suicidi*”, generando una percezione distorta che ne ha, in parte, minato l’efficacia. Nei paesi anglosassoni, strumenti simili portano il nome più appropriato di “*fresh start*”, o “*nuovo inizio*”. La vera essenza di queste iniziative è offrire una seconda possibilità a chi è soffocato da debiti insostenibili, permettendo loro di rialzarsi e tornare a essere protagonisti attivi nell’economia. Immaginate di lasciarvi alle spalle il peso dei debiti e di poter ricominciare: questa è la promessa di un nuovo inizio!

L’obiettivo finale delle procedure di sovraindebitamento è l’**esdebitazione**, un principio che supera la semplice logica del soddisfacimento dei creditori tramite l’esecuzione forzata dei beni del debitore. Questo strumento è pensato per offrire ai debitori, come detto, un’opportunità di ripartenza, liberandosi da passività altrimenti insostenibili. L’esdebitazione non si prefigge unicamente, quindi, la soluzione di crisi di liquidità o il salvataggio di beni patrimoniali: è una prospettiva di riscatto che intende ridare dignità e futuro riconoscendo il diritto a una seconda possibilità. Mentre l’esecuzione forzata si limita a espropriare quanto possibile per pervenire alla soddisfazione dei creditori, il sovraindebitamento mira alla liberazione completa del debitore dagli obblighi residui, ed il reinserimento del soggetto nel tessuto produttivo e sociale, offrendo una seconda opportunità e un vero e proprio via di uscita. È questo “*fresh start*” che rende il sovraindebitamento una soluzione concreta e vantaggiosa per coloro che altrimenti rischierebbero di rimanere intrappolati in una spirale senza fine. Tuttavia, in Italia, queste procedure di gestione dell’indebitamento faticano ancora a trovare piena attuazione ed a conseguire risultati concreti e soddisfacenti, contrariamente a quanto avviene in altri paesi occidentali, dove simili procedure si sono dimostrate più efficienti e di successo.

A titolo esemplificativo, negli Stati Uniti, il **Bankruptcy Code** prevede due principali procedure per le persone fisiche: il Chapter 7, o “*liquidation*”, in cui i beni non essenziali vengono liquidati per soddisfare i creditori, consentendo successivamente al debitore di liberarsi dai debiti residui; e il Chapter 13, una procedura di “*reorganization*” che permette al debitore di mantenere i propri beni proponendo un piano di rimborso parziale su 3-5 anni. Secondo l’Administrative Office of the U.S. Courts, nel 2022 sono state presentate circa 383.810 istanze. In Germania, la **Verbraucherinsolvenzverfahren**, introdotta nel 1999, offre ai consumatori insolventi una procedura specifica. Il processo prevede un tentativo iniziale di accordo extragiudiziale con i creditori; in caso di fallimento dello stesso, si passa a una procedura giudiziale semplificata. Dopo un periodo di comportamento controllato, solitamente di sei anni, il debitore può ottenere l’esdebitazione. Nel 2023, Destatis riporta circa 66.200 nuove procedure di insolvenza.

La Francia, attraverso il sistema di **surendettement** attivo dal 1989, ha istituito una commissione di sovraindebitamento che analizza la situazione del debitore e può proporre rinegoziazioni, liquidazioni o esdebitazioni totali per i casi più gravi. Secondo la Banque de France, nel 2023 sono state inoltrate circa 121.617 domande.



Nel Regno Unito (solo Inghilterra e Galles), l'**Individual Voluntary Arrangement (IVA)** consente un accordo legalmente vincolante tra debitore e creditori, generalmente della durata di cinque anni, al termine del quale i debiti residui vengono cancellati. Accanto all'IVA, esiste la procedura di **Bankruptcy**, con liquidazione dei beni e conclusione, in genere, entro un anno. L'Insolvency Service riporta circa 64.050 IVA nel 2023.

Infine, in Spagna, la **Ley de Segunda Oportunidad** del 2015 consente alle persone fisiche e ai piccoli imprenditori un tentativo di accordo stragiudiziale, seguito da una procedura semplificata e da un'eventuale esdebitazione in caso di fallimento del primo. Nel 2023, il Consejo General del Poder Judicial ha registrato circa 33.268 richieste di seconda opportunità.

Secondo le statistiche disponibili più recenti, in **Italia** le richieste di accesso alle procedure di sovraindebitamento sono in aumento, ma rimangono notevolmente al di sotto del potenziale. Nel 2022, sono state presentate circa 9.442 domande e 10.432 nel 2023, rispetto a una popolazione stimata di oltre 7 milioni di potenziali beneficiari. Questa discrepanza significativa evidenzia quanto questo strumento sia ancora sottoutilizzato.

Ancora più preoccupante è il fatto che molte delle procedure di sovraindebitamento avviate rimangono bloccate negli archivi degli Organismi di Composizione della Crisi (OCC) o si concludano con una declaratoria di inammissibilità. Questo avviene spesso a causa di errori nella preparazione delle domande o di istruttorie condotte in modo insufficiente, che finiscono per ostacolare ulteriormente il percorso di esdebitazione.

Questa situazione mette in luce la necessità di professionisti esperti (advisor) che possano assistere i debitori nella navigazione di un processo complesso il quale spesso risulta scoraggiante. La preparazione tecnica e la competenza di consulenti specializzati sono elementi fondamentali per evitare che errori procedurali o una documentazione inadeguata vanifichino la possibilità di ottenere un risultato positivo. Una guida qualificata può fare la differenza tra un percorso di recupero efficace e una procedura destinata al fallimento, lasciando i debitori nell'incertezza e aggravando ulteriormente la loro condizione.

Se le procedure di sovraindebitamento stentano a decollare in Italia, infatti, una delle cause principali risiede nella mancanza di formazione specifica di molti professionisti. Le procedure richiedono competenze trasversali in ambito giuridico, economico e finanziario, oltre a una profonda conoscenza delle normative specifiche. Di conseguenza, è fondamentale investire in una formazione mirata, che consenta di acquisire le competenze necessarie per gestire efficacemente queste procedure.

Anche il legislatore, con il Correttivo Ter al Codice della Crisi d'Impresa, introduce nuove misure per facilitare le procedure di sovraindebitamento, rendendole più rapide ed efficaci. Le principali innovazioni riguardano la protezione dell'abitazione principale del debitore, estesa anche agli imprenditori in concordato minore (precedentemente era concesso solo ai consumatori nel piano di ristrutturazione) e la semplificazione delle procedure, riducendo la burocrazia. È stata aumentata la flessibilità nei piani di ristrutturazione, permettendo



soluzioni di rimborso più adeguate alla reale capacità dei debitori. Infine, l'accesso all'esdebitazione è stato ampliato, offrendo ai debitori meritevoli un'opportunità concreta di ripartire. Questi interventi puntano a sostenere famiglie e imprese nel superamento delle difficoltà economiche e rappresentano un ulteriore passo avanti verso un sistema di gestione delle crisi di sovraindebitamento più efficace e accessibile, ma non basta.

Un ostacolo significativo all'estensione dell'accesso alle procedure di sovraindebitamento è rappresentato dalle attuali soglie che definiscono l'*"impresa minore"*, stabilite dall'articolo 2 del Dlgs 14/2019 (Codice della Crisi e dell'Insolvenza). Questi limiti, che determinano chi può accedere alle procedure di ristrutturazione principali e chi invece rientra nelle procedure di sovraindebitamento, necessitano di un aggiornamento. Rivedere queste soglie permetterebbe infatti a un numero maggiore di piccole realtà imprenditoriali di beneficiare delle misure di ristrutturazione, offrendo una concreta possibilità di risanamento anche a chi attualmente non rientra nei parametri previsti dalla legge.

L'adeguamento delle soglie è quindi fondamentale per migliorare l'efficacia delle procedure di sovraindebitamento e rispondere alle esigenze delle micro e piccole imprese. I parametri in vigore per definire i "piccoli imprenditori" nel contesto del sovraindebitamento risalgono alla riforma del diritto fallimentare del 2006 e riflettono un contesto economico ormai superato. Attualmente, è considerato "*piccolo imprenditore*" o "*impresa minore*" chi, negli ultimi tre anni, non ha superato i 300.000 euro di attivo patrimoniale, i 200.000 euro di ricavi annui e i 500.000 euro di debiti complessivi (art. 2, co.I, lettera e, CCII).

Il Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (CCII), all'art. 348, stabilisce che il Ministro della Giustizia possa aggiornare ogni tre anni tali soglie in base all'indice Istat dei prezzi al consumo, ma questo aggiornamento non è mai stato applicato. In assenza di una revisione al rialzo, molte piccole imprese continueranno a rimanere escluse dalle procedure di sovraindebitamento semplificate, trovandosi costrette ad affrontare processi di ristrutturazione più complessi e onerosi, inadatti alle loro dimensioni e capacità economiche.

Un adeguamento delle soglie – ad esempio, portandole a 450.000 euro per l'attivo patrimoniale, 350.000 euro per i ricavi lordi e 750.000 euro per i debiti – consentirebbe l'inclusione di un numero significativamente maggiore di micro e piccole imprese. In questo modo, si favorirebbe un maggiore accesso alle procedure di risanamento, rendendo il sistema di sovraindebitamento più adatto all'attuale realtà economica.

Proprio in virtù del suo potenziale inespresso, quindi, il settore del sovraindebitamento si configura come un'opportunità straordinaria, soprattutto per i giovani commercialisti. L'espansione di questa area professionale, unita alla crescente necessità di assistenza qualificata per le piccole imprese e i consumatori sovraindebitati, offre ai nuovi professionisti del settore la possibilità di specializzarsi in un ambito in piena evoluzione.

La complessità delle procedure e la necessità di competenze specifiche apre la strada ad una nuova nicchia di specializzazione altamente richiesta. I commercialisti devono assumere il ruolo di consulente (advisor), guidando i debitori



attraverso l'intero processo, dalla valutazione iniziale della situazione debitoria alla preparazione del piano, fino alla gestione delle relazioni con l'Organismo di Composizione della Crisi (OCC) e il tribunale. Inoltre, è possibile ricoprire l'incarico di Gestori della Crisi, operando all'interno dell'OCC. Questa duplice funzione di consulente e gestore offre grandi opportunità di sviluppo professionale nel settore della gestione della crisi da sovraindebitamento.

I giovani commercialisti devono dedicare tempo e passione a questa formazione, per sviluppare una specializzazione che permetta loro di affrontare le questioni con autorevolezza e risolutezza. Trasformare il proprio impegno in competenza è la chiave per distinguersi e lasciare un'impronta significativa nel mondo professionale.

È giunto il momento di superare i pregiudizi e gli errori comunicativi del passato. Il sovraindebitamento non è un fallimento, ma un'opportunità di rinascita economica. I giovani commercialisti hanno l'occasione di posizionarsi come figure chiave in questo processo di rinnovamento, contribuendo non solo al proprio sviluppo professionale, ma anche al benessere economico della società nel suo complesso.

In un mercato che è destinato a esplodere, chi saprà specializzarsi e offrire un servizio di alta qualità si troverà in una posizione di enorme vantaggio. È tempo di agire, di formarsi, di mettersi in gioco. Il sovraindebitamento non è solo un problema da risolvere, ma un'opportunità da cogliere. Sta a noi, giovani professionisti, trasformare questa sfida in una rivoluzione positiva, guidando persone e imprese verso un nuovo inizio, un vero *"fresh start"* che possa rilanciare l'economia del nostro paese.

La strada è tracciata, le opportunità sono evidenti. Non lasciamoci sfuggire questa chance di diventare protagonisti di un cambiamento epocale nel modo di affrontare e risolvere le crisi finanziarie in Italia. Il futuro è nelle nostre mani, e il campo del sovraindebitamento è il terreno fertile su cui costruirlo.

NEWS
E APPROFONDIMENTI



Due diligence: uno strumento essenziale per il commercialista nelle operazioni straordinarie

Roberto Bonomo, Consigliere giunta UNGDCEC

Marilena Margini, Presidente commissione bilancio, principi contabili e revisione UNGDCEC

UNGDCEC

La due diligence è una fase cruciale delle operazioni straordinarie, che richiede l'intervento di un team multidisciplinare, al fine di approfondire le aree rischio dell'azienda target, in vari ambiti:

- **finanza e contabilità**, per esaminare la solidità patrimoniale e finanziaria;
- **legale**, per la verifica di contratti, licenze e contenziosi in corso;
- **fiscale**, con riguardo alla conformità agli obblighi tributari ed è volta ad identificare eventuali rischi latenti;
- **strategico**, al fine di evidenziare le eventuali sinergie che si potranno generale con l'operazione ovvero punti di forza o debolezza dei piani strategici dell'operazione stessa;
- **tecnico**, nel caso in cui sussistano significativi asset industriali o tecnologie specifiche, al fine di valutare il valore reale di tali beni;
- ed infine **ambientale**, un ambito sicuramente molto attuale, al fine di identificare l'impattato dall'attività svolta dall'azienda target.

Risulta pertanto fondamentale, ancor prima di definire un piano di lavoro, identificare il team e le competenze necessarie che si dovranno affiancare nell'analisi rischi/benefici dell'azienda target.

In via preliminare, è bene ricordare che si parla di “*acquisition due diligence*” quando è richiesta dall'acquirente in fase di presentazione della proposta di acquisto, al fine di ottenere quante più informazioni possibili utili alla definizione del prezzo, mentre siamo davanti ad una “*vendor due diligence*” quando è invece il venditore che intende rappresentare al potenziale acquirente un report completo sulla propria azienda. In entrambi i casi la verifica deve essere volta all'identificazione dei rischi connessi all'operazione, per far sì che sia condotta con tutte le informazioni necessarie per prendere decisioni consapevoli.

In generale, si può affermare che la principale finalità della due diligence



consiste nel verificare, mediante una raccolta mirata e analitica di informazioni, se esistano le condizioni effettive per la realizzazione dell'operazione pianificata. L'analisi mira anche a individuare eventuali criticità o rischi che potrebbero comprometterne il successo, come, ad esempio, l'adeguatezza dei fondi accantonati in bilancio rispetto a determinati rischi. Contestualmente, la due diligence fornisce una base solida per negoziare in modo consapevole le condizioni contrattuali dell'operazione.

Il primo passo nel predisporre il piano di lavoro è definire chiaramente gli obiettivi della due diligence, che, come detto, dipendono dal tipo di operazione straordinaria in corso.

Nell'ambito di un'**acquisizione**, l'obiettivo principale della due diligence è quello di garantire all'acquirente una visione completa e dettagliata della società target per identificare e valutare i rischi potenziali, sia finanziari che operativi. In particolare, si focalizza su:

- **solidità finanziaria e patrimoniale:** verifica della salute finanziaria dell'azienda target, inclusi bilanci, flussi di cassa, debitorie e creditorie;
- **valutazione dei rischi:** Identificazione di eventuali passività nascoste o obbligazioni non dichiarate;
- **sostenibilità e proiezioni future:** Analisi del modello di business per comprendere se l'azienda possa generare valore a lungo termine e sostenere l'acquisizione.

In una **fusione**, la due diligence assume un ruolo fondamentale nell'esaminare la possibilità di integrazione tra le due entità. Gli obiettivi principali sono pertanto:

- **sinergie e vantaggi operativi:** verifica se le sinergie dichiarate tra le due aziende sono realistiche e sostenibili nel lungo periodo;
- **compatibilità delle operazioni:** analisi delle strutture aziendali e operative per valutare se le due entità possano fondersi senza conflitti significativi;
- **rischi legali e contrattuali:** identificazione di conflitti legali e contrattuali che potrebbero ostacolare il processo di fusione.

Quando si tratta di una **cessione**, l'obiettivo della due diligence è fornire al potenziale acquirente una panoramica chiara e completa dell'azienda in vendita. Gli aspetti principali sono:

- **trasparenza finanziaria e operativa:** presentazione di un quadro veritiero e completo delle finanze e delle operazioni aziendali, per ridurre i rischi per l'acquirente;
- **valutazione di potenziali rischi e passività:** Identificazione di rischi fiscali, legali o operativi che potrebbero influire sul valore dell'azienda o sul suo futuro dopo la cessione;
- **verifica della conformità:** assicurarsi che l'azienda target sia in regola con le normative vigenti e che non vi siano debiti nascosti o irregolarità.

Infine, in operazioni straordinarie come **ristrutturazioni** o **joint venture**, la due diligence ha l'obiettivo di garantire che tutte le parti coinvolte



abbiano una visione chiara degli asset e dei rischi implicati. Gli obiettivi possono includere:

- valutazione degli asset e delle risorse: verifica del valore degli asset coinvolti, comprese proprietà, tecnologie e risorse umane;
- stabilità e sostenibilità a lungo termine: identificazione dei rischi operativi e finanziari che potrebbero influire sulla riuscita dell'operazione;
- allineamento strategico: nelle joint venture, ad esempio, la due diligence serve a garantire che le intenzioni strategiche delle parti siano compatibili e che non vi siano conflitti di interesse.

Una volta definiti gli obiettivi della due diligence, è altresì importante **definire il perimetro dell'incarico**, in quanto, a differenza di una revisione completa del bilancio, che ha un approccio più ampio e completo in quanto è volta a garantire la correttezza e l'accuratezza del bilancio, il perimetro di una due diligence può variare notevolmente in base agli obiettivi specifici dell'operazione straordinaria in corso e alle richieste del cliente. La due diligence ha pertanto un **approccio più mirato e transazionale** con un focus sui rischi specifici legati all'operazione sottostante.

Scendendo nel dettaglio della struttura del piano di lavoro, come detto, occorre analizzare le varie aree specifiche della due diligence al fine di identificare i potenziali rischi e benefici delle stesse.

L'**area contabile e finanziaria** è spesso la prima e più importante da verificare nella maggior parte delle due diligence e necessita della figura di un dottore commercialista che analizzi i bilanci degli ultimi 3-5 anni, il budget e *business plan* dell'azienda *target*, più precisamente:

- la PFN ed i Flussi di cassa generati dal CCN e dalle altre aree aziendali;
- la situazione debitoria e creditoria, con la ricerca di eventuali sopravvalutazioni/sottovalutazioni di attività patrimoniali e le passività potenziali;
- rischi, garanzie, impegni o altre poste fuori bilancio;
- i risultati operativi prospettici (EBIT-EBITDA) a confronto con quelli consuntivi;
- l'analisi di sensitività sui dati previsionali;
- la capacità di generare reddito e la sostenibilità in futuro del modello di business dal punto di vista contabile.

Tale verifica deve essere svolta pertanto, sia su dati storici che prospettici. Per quanto concerne l'**area fiscale**, il commercialista è focalizzato sul rischio fiscale dell'operazione straordinaria e le eventuali sanzioni applicabili al caso in esame. In base al tipo di operazione in corso, sorgono in capo ai soggetti coinvolti, diversi tipi di responsabilità, anche fiscali, relativi ai debiti tributati ed eventuali violazioni commesse. Risulta pertanto opportuno:

- valutare le implicazioni fiscali delle operazioni in corso;
- controllare eventuali accertamenti pendenti;
- assicurarsi che non vi siano pendenze tributarie non dichiarate.

Una volta individuate le principali imposte da verificare (dirette o indirette)

te), si va a mappare e stimare il rischio fiscale sulle stesse per il soggetto coinvolto nell'operazione, con un approccio di tipo "analitico" che non si limita a prendere atto delle risultanze dei Certificati rilasciati dalla AF, bensì stima:

- il debito complessivo iscritto in bilancio comprensivo delle sanzioni "certe";
- il rischio di sanzioni sul debito non trasferito;
- gli eventuali contenziosi in essere ed il rischio di contenzioso futuro.

Per quanto concerne l'**area legale**, è consigliato coinvolgere la figura di un Avvocato, che analizzi:

- la documentazione e struttura societaria, al fine di verificare il rispetto dei patti sociali e le eventuali implicazioni post operazione;
- i contratti in essere, specialmente quelli di fornitura, affitto e lavoro al fine di identificare eventuali impatti degli stessi per il cliente che ci chiede la due diligence;
- i contenziosi in corso o le potenziali cause legali e l'impatto che gli stessi possono avere nella trattativa;
- qualora sussista, l'impatto della proprietà intellettuale, inclusi brevetti, marchi e diritti d'autore.

Relativamente all'**area giuslavoristica**, è sovente opportuno coinvolgere la figura di un consulente del lavoro, che analizzi i contratti di lavoro subordinato e le condizioni previste dagli stessi; gli eventuali contenziosi con il personale e le condizioni di sicurezza, igiene e salute nei luoghi di lavoro. Si evidenzia che in taluni casi, l'operazione straordinaria può prevedere delle clausole di garanzia dei livelli occupazionali a condizioni analoghe a quelle precedenti l'operazione stessa, pertanto, il ruolo del professionista in tali casi risulta cruciale al fine di individuare tale rischiosità e l'impatto di tali clausole sul prezzo dell'operazione.

Relativamente all'**area strategica**, è cruciale identificare le linee strategiche dell'azienda target e rilevare le sinergie che potrebbero scaturire dall'operazione straordinaria, ovvero, al contrario, evidenziare i potenziali rischi dell'operazione stessa, che potrebbero ostacolare le strategie pianificate.

È spesso altresì significativo effettuare un esame della **struttura operativa e commerciale** dell'azienda target, a livello di:

- catena di fornitura e relazioni con i fornitori;
- situazione commerciale: quota di mercato, principali clienti, rischi di dipendenza da un singolo cliente;
- efficienza dei processi operativi e produzione;
- ed analizzare l'impatto dell'operazione straordinaria sul business dell'azienda target.

Nelle operazioni moderne, specialmente nelle acquisizioni tecnologiche o di marchi, i **beni immateriali** hanno un ruolo sempre più importante. La due diligence deve pertanto verificare:

- la protezione legale di questi beni;



- la reale utilità ed il valore commerciale di brevetti e marchi;
 - e l'impatto di eventuali controversie legate alla proprietà intellettuale.
- Infine, un tema sicuramente molto attuale, da non tralasciare, è l'**impatto ambientale** dell'operazione straordinaria, oltre alle tematiche di sostenibilità sia in ambito sociale sia di governance.

È bene ricordare un ulteriore aspetto legato al tema della privacy e della tutela dei dati, ove sono da considerare due aspetti principali:

1. la **compliance** dei trattamenti effettuati dalla società target, in qualità di titolare, ovvero responsabile del trattamento. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo:
 - tipologia e volume dei dati processati;
 - sicurezza de sistemi e delle infrastrutture;
 - struttura e ruoli privacy;
 - piani di *disaster recovery*, *business continuity* e *incident response*;
 - presenza di eventuali certificazioni.
2. **legittimo accesso** dei consulenti incaricati di svolgere la *due diligence* a dati personali di dipendenti, consulenti, clienti e fornitori del target, tutti contenuti nei documenti della data room. In altre parole, sia il venditore sia il compratore devono verificare che il trattamento dei dati personali sia compatibile con le finalità originarie per cui tali dati vengono raccolti. Successivamente, una volta perfezionata l'operazione, potrebbe essere necessario predisporre una nuova informativa o raccogliere nuovamente il consenso degli interessati. Tuttavia, l'art. 14, par. 5, lett. b) del GDPR prevede un'esenzione dall'obbligo di fornire una nuova informativa nel caso in cui ciò risulti impossibile o comporti uno sforzo sproporzionato. In tal caso, i titolari devono dimostrare chiaramente che la comunicazione dell'informativa comprometterebbe gli obiettivi del trattamento, supportando tale scelta con un valido ricorso al legittimo interesse come base giuridica per i trattamenti previsti. Inoltre, è fondamentale definire con precisione i ruoli e le responsabilità delle parti coinvolte nell'ambito dell'operazione di M&A.

La problematica della tutela della riservatezza rappresenta una criticità importante nei processi di due diligence. Da un lato, il potenziale acquirente, specie se concorrente, potrebbe utilizzare contro il target le informazioni acquisite qualora decidesse di ritirarsi dalla trattativa. Per questo, il venditore dovrebbe escludere dalla data room informazioni strategiche come brevetti, piani aziendali o elenchi di clienti e fornitori.

Dall'altro lato, la gestione di dati sensibili o riservati richiede attenzione per rispettare sia la normativa sulla privacy sia eventuali accordi con terze parti. Una possibile soluzione consiste nell'anonimizzare i dati o limitare l'accesso a informazioni non strettamente necessarie.

Pertanto, per garantire una maggiore tutela, si potrebbe attribuire ai professionisti incaricati della due diligence la qualifica di "incaricati del trattamento", mantenendo la responsabilità in capo al venditore, pur bilanciando questa esigenza con la necessità di un'analisi approfondita e completa.



Una gestione attenta dei dati è essenziale per evitare violazioni e responsabilità verso soggetti terzi.

Una volta completata la raccolta e verifica delle informazioni, si procede alla stesura del **report finale**, che conterrà:

- una sezione dettagliata su ogni area esaminata (finanziaria, legale, operativa, fiscale, ecc.);
- un riepilogo esecutivo, con i principali rischi e opportunità emersi;
- le raccomandazioni per la trattativa: per esempio, se emergono rischi significativi, si può negoziare una riduzione del prezzo di acquisto o richiedere garanzie specifiche.

Tali indicazioni, tuttavia, rappresentano solo una parte delle possibili tutele per il compratore: i risultati della due diligence non impediscono, infatti, di richiedere ulteriori garanzie, ampliando la responsabilità del venditore anche in relazione a passività non emerse o non considerate durante il processo di analisi.

Il processo di due diligence è indubbiamente un'attività complessa e impegnativa, che richiede meticolosità e una costante attenzione ai dettagli. Non si tratta di una semplice indagine, ma di un lavoro che può rivelarsi "scomodo" o persino "delicato" nei contesti in cui emergono criticità significative, soprattutto quando ci si trova sotto la pressione di soggetti coinvolti nell'operazione con obiettivi specifici, come la chiusura rapida della transazione o il raggiungimento di target aziendali.

Il compito del professionista, e nello specifico del dottore commercialista, è proprio quello di affrontare queste sfide con equilibrio e professionalità. Identificare e segnalare i rischi rilevanti, anche quando ciò comporta il sollevare "bandiere rosse", è essenziale per tutelare il cliente e garantire la bontà dell'operazione. Il commercialista è chiamato a offrire un'analisi chiara e approfondita, evidenziando i principali rischi e suggerendo soluzioni pratiche per mitigarli, senza però travalicare i confini del mandato ricevuto.

In questo senso, il ruolo del commercialista va oltre la mera raccolta e analisi dei dati. Egli contribuisce attivamente a costruire un quadro realistico e completo, supportando il cliente nella comprensione delle problematiche emerse e nella valutazione delle opzioni disponibili. Nonostante la decisione finale sulla prosecuzione o meno di un'operazione rimanga una scelta di natura imprenditoriale, il lavoro del commercialista fornisce le basi informative e tecniche necessarie per prendere decisioni consapevoli e strategicamente solide.

Operare con attenzione, prudenza e rispetto dei limiti del mandato è quindi essenziale per garantire non solo la qualità del processo di due diligence, ma anche la tutela degli interessi di tutte le parti coinvolte.



Modello di Organizzazione e Controllo ex Dlgs 39/2021 (MOG) e Safeguarding: analisi e prospettive per l'attività sportiva

Eleonora Petrazzuoli,

Presidente commissione responsabilità amministrativa degli enti ex Dlgs n. 231/2001 UNGDCEC

Cosimo Simone,

Presidente commissione enti no profit associazionismo e sport UNGDCEC

UNGDCEC

Il Decreto legislativo n. 39 del 28 febbraio 2021, in attuazione della legge 86/2019, ha introdotto un modello di organizzazione e controllo per le associazioni e società sportive volto a garantire trasparenza gestionale, efficienza organizzativa e prevenzione degli illeciti, con particolare attenzione ad abusi, violenze e discriminazioni in ambito sportivo. Ispirato alla struttura consolidata del Dlgs 231/2001, il modello ex Dlgs 39/2021 rappresenta un passo decisivo verso una gestione etica e responsabile dello sport e dovrà basarsi sicuramente su una preventiva mappatura e analisi dei rischi.

Pertanto, la fase di risk assessment dovrà essere condotta prendendo in considerazione tutti quei rischi potenziali legati al contesto sportivo che possono incidere negativamente anche sugli obiettivi della normativa. Infatti, nella predisposizione di MOG sportivi, le organizzazioni dovranno necessariamente attenersi agli illeciti rilevanti ai sensi dell'art. 16 del Dlgs 39/2021 e dell'art. 3 comma 5 delle Linee Guida del CONI di seguito elencati:

- molestie,
- abuso psicologico, fisico, sessuale, di matrice religiosa,
- violenza di genere,
- discriminazione,
- bullismo,
- cyberbullismo,
- condotte colpose determinanti uno degli illeciti sopra identificati.

Questo quadro così delineato non può esimersi dal prevedere misure e procedure di prevenzione e contrasto *“verso ogni condotta di abuso, violenza o discriminazione, comunque consumata in ogni forma, anche omissiva, o commissiva mediante omissione, e/o modalità, di persona o tramite modalità informatiche, sul web e attraverso messaggi, e-mail, social network, blog, programmazione di sistemi di intelligenza artificiale e altre tecnologie informatiche”*, inserendo il



Dlgs 39/2021 in un contesto completamente diverso, frutto di un progetto di integrazione globale e di lotta alla parità di genere e di tutela di minori. Pertanto, le nuove tipologie di reato che si desumono dalle fattispecie sopra elencate non sono generalmente commesse nell'interesse o a vantaggio della società/ente, escludendo pertanto una responsabilità ex Dlgs 231/2001. E allora ci si chiede se i due modelli, a tratti differenti tra di loro, possono avere la capacità di dialogare tra loro.

Una risposta al quesito può essere fornita con l'obbligo di integrare il Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOGC) previsto dal Dlgs 231/2001 con il Modello di Organizzazione e Controllo specifico per l'attività sportiva, qualora l'ente o la società sportiva abbia scelto di adottare volontariamente il primo, nonostante la normativa renda obbligatoria l'adozione del secondo.

Sicuramente sarà necessario un'integrazione della Parte generale del MOGC 231 con i principi e i divieti introdotti dal Dlgs 39/2021 e creare, a parere di chi scrive, una sezione *ad hoc* per le fattispecie di illecito previsto dalla normativa sportiva. Occorrerà precisare che per queste tipologie di condotte saranno applicabili le sanzioni disciplinari all'uopo previste salvo quelle tipologie di fattispecie che rientrano tra gli illeciti del catalogo del Dlgs 231/2001.

Considerate le analogie tra i due Modelli nonché l'integrazione raccomandata anche dall'art. 16 del Dlgs 39/2021, è fondamentale un approccio sempre più integrato alla compliance al fine di evitare che i due strumenti risultino tra loro in conflitto o ridondanti.

Adottare un approccio del genere implica necessariamente l'adozione di un Codice etico e di Codici di condotta non solo per la prevenzione dei rischi ex Dlgs 231/2001 ma anche quelle fattispecie imposte dal Dlgs 39/2021. Questo significa andare ad evidenziare le *aree sensibili* cioè tutte quelle attività interne al sodalizio sportivo che costituiscono o potrebbero costituire il verificarsi delle fattispecie delineate dalla norma. Esempi di aree sensibili potrebbero essere:

- organizzazione e tenuta delle competizioni sportive,
- organizzazione e svolgimento delle trasferte,
- prestazioni sanitarie nei confronti di atleti soprattutto se minorenni come la fisioterapia, le visite medico-sportive,
- le sessioni di allenamento.

Un professionista, pertanto, che si trova a redigere un Modello di Organizzazione e Controllo ex Dlgs 39/2021 non potrà mai prescindere dai contenuti delle Linee Guida della Federazione alla quale l'ente sportivo appartiene ma anche dai contenuti del codice di giustizia sportiva, prevedendo l'elenco degli illeciti sportivi che dovranno essere portati a conoscenza di tutti i soggetti che operano all'interno dell'ente sportivo (obbligo di informazione e di attività formativa *ad hoc*).

Con riferimento agli obblighi informativi, il Modello di Organizzazione e Controllo sportivo dovrà includere le seguenti misure:



1. **Misure preventive:** Implementazione di strumenti per promuovere inclusione e diversità tra i tesserati, predisposizione di protocolli per garantire l'accesso ai locali durante gli allenamenti per chi esercita la responsabilità genitoriale e adozione di misure specifiche per situazioni a rischio, come spogliatoi, docce, trasferte, pernottamenti e trattamenti sanitari (es. fisioterapia, visite medico-sportive), con particolare attenzione a minori e soggetti vulnerabili. Particolare attenzione va riservata anche a eventi e manifestazioni sportive di ogni livello.
2. **Contrasto ai comportamenti lesivi:** Introduzione di provvedimenti rapidi (*quick-response*) per gestire situazioni critiche in ambito associativo, strumenti di *early warning* per favorire l'emersione di condotte lesive, e un sistema sicuro di segnalazione che garantisca riservatezza e una gestione tempestiva ed efficace delle denunce.
3. **Conseguenze delle violazioni:** Chiarificazione delle sanzioni applicabili in caso di violazioni dei protocolli relativi a abusi, violenze e discriminazioni.
4. **Comunicazione e formazione:** Adozione di misure per garantire la diffusione delle informazioni a tutti i soggetti coinvolti, compresi il Responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni e il responsabile federale delle politiche di *Safeguarding*.
5. **Monitoraggio annuale:** Valutazione periodica dell'efficacia delle misure adottate attraverso un piano d'azione annuale, con raccomandazioni mirate per risolvere eventuali criticità emerse.

Solo così si potrà parlare di una *compliance integrata* che tenga conto di quei Protocolli che hanno la finalità di promuovere e favorire azioni ed interventi volti alla prevenzione ed al contrasto di ogni forma di violenza prevista dal Dlgs 39/2021.

Tutto questo sarà essenziale anche per poter garantire un sistema integrato tra i flussi informativi periodici dell'Organismo di vigilanza e il Responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni nonché quelle attività di verifica congiunte per un'efficace Modello "integrato".

La figura del Responsabile introdotta "*allo scopo, tra l'altro, della lotta ad ogni tipo di abuso e di violenza su di essi e della protezione dell'integrità fisica e morale dei giovani sportivi*" è prevista dal nostro ordinamento nell'articolo 33 comma 6 del Dlgs 36/2021 (modificato dal Dlgs 120/2023), rubricato "*Sicurezza dei lavoratori sportivi e dei minori*" il quale rappresenta la disposizione attuativa dei principi previsti dall'articolo 8 comma 2 lettera e) della Legge delega della riforma dello sport n. 86/2019.

Essendo una previsione di legge capiamo bene che non è un semplice adempimento formale a cui le associazioni e società sportive devono adempiere bensì qualcosa che, assieme ai MOG trattati prima, entrano nella gestione, pianificazione e mentalità ordinaria degli enti.

Il Coni con deliberazione della Giunta Nazionale n. 255 del 25 luglio 2023 ha previsto che le "*associazioni e le società sportive affiliate devono nominare entro il primo luglio 2024 un Responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni, con*



lo scopo di prevenire e contrastare ogni tipo di abuso, violenza e discriminazione sui tesserati, nonché per garantire la protezione dell'integrità fisica e morale degli sportivi, anche ai sensi dell'art. 33 comma 6 del D.lgs. 36/2021" termine prorogato dallo stesso Comitato Olimpico con propria delibera presidenziale n. 159/89 del 28 giugno 2024 al 31 dicembre 2024.

Per quanto concerne i requisiti e le professionalità richieste al Responsabile *Safeguarding* dobbiamo fare riferimento al Decreto legislativo n. 231/2001 che pone nella figura dell'Organismo di Vigilanza quel soggetto che è dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo e che viene nominato dalla governance dell'ente per garantire la vigilanza effettiva sulla concreta attuazione del MOGC ex Dlgs 231/2001. Partendo quindi dalla citata normativa possiamo affermare che il responsabile nominato dovrà soddisfare i requisiti di autonomia e indipendenza ed in particolare:

- non essere sottoposto al potere gerarchico (autonomo e indipendente);
- avere piena libertà e autonomia di controllo rispetto a tutte le figure potenzialmente a rischio commissione reati;
- essere esterno rispetto allo staff operativo dell'ente (allenatore, fisioterapista, massaggiatore, osservatore, etc.)

Al responsabile nominato sono, altresì, richieste competenze professionali specifiche e trasversali in campo giuridico - penalistico, ispettivo e psicologico come appunto richiamato dalle linee guida Coni e sicuramente, non meno importante, dovrà avere capacità di ascolto e una buona dose di empatia dal momento che sarà il diretto interessato delle segnalazioni.

Dobbiamo ricordare che la sola nomina del *Safeguarding* non è sufficiente; è necessario assolvere i doveri di pubblicità e diffusione dell'avvenuta nomina essendo richiesto agli Enti sportivi interessati di rendere noto mediante pubblicazione nel sito internet ove esistente, affissione nei locali degli impianti sportivi, il nominativo del Responsabile e dei suoi contatti a cui i tesserati/associati possono procedere alle segnalazioni.

Inoltre, il sodalizio sportivo dovrà comunicare alla Federazione di riferimento la persona incaricata come *Responsabile Safeguarding* interno.

La figura del *Responsabile Safeguarding* costituisce il perno centrale di un sistema integrato di controllo, prevenzione e garanzia. Sebbene l'Organismo di Vigilanza possa possedere le competenze necessarie per rilevare le violazioni previste dal Modello di Organizzazione e Controllo (MOG) ex Dlgs 39/2021, è fondamentale che il suo ruolo si integri con quello del *Safeguarding* e viceversa. Un coordinamento costante tra queste due figure è essenziale, includendo scambi periodici di flussi informativi, nel rispetto dell'autonomia e della riservatezza delle funzioni.



Holding di famiglia: pro e contro dello strumento di tutela del patrimonio

Mario Carluccio, Componente commissione strumenti di tutela del patrimonio personale UNGDCEC

UNGDCEC

Introduzione

Negli ultimi anni, l'utilizzo delle holding come strumento di tutela patrimoniale e, talvolta, per un più gestibile passaggio generazionale, ha guadagnato crescente attenzione tra le Pmi italiane. Tuttavia, spesso non viene posta sufficiente attenzione ai reali risvolti operativi derivanti dall'adozione di tale strumento. Questo lavoro mira a chiarire gli effettivi benefici derivanti dall'utilizzo di una holding, riconoscendone l'effettiva potenzialità, ma evidenziando come, se implementata senza le opportune condizioni, essa possa trasformarsi in un ostacolo per l'efficiente gestione delle società coinvolte. Ciò è vero sia in relazione agli obiettivi per cui è costituita, sia in riferimento a una più generale corretta ed efficiente gestione delle imprese partecipate.

Molto spesso lo strumento della cosiddetta "holding di famiglia" viene suggerito a soggetti che non sempre possono trarre vantaggi, sia in termini di operatività sia in termini di migliore allocazione delle risorse finanziarie. Anche nell'utilizzo delle varie strutture societarie a tutela del patrimonio è opportuno valutare caso per caso quale sia davvero quella che più si presta al cliente. Questa relazione vuole porre l'attenzione proprio su questo aspetto, esaminando punti di forza ma anche punti di debolezza o criticità, ben specificando che non è né professionale né tanto meno corretto applicare uno standard "tutela" indiscriminatamente a tutti i soggetti economici.

Focalizzeremo l'analisi sulle holding di gruppi industriali costituite come società di capitali, che possono svolgere un ruolo cruciale nella gestione patrimoniale e nella pianificazione del passaggio generazionale. Queste entità, caratterizzate da un'autonomia patrimoniale perfetta, offrono una notevole flessibilità, consentendo di adattare gli statuti alle specifiche esigenze delle parti coinvolte. Con la giusta accortezza, è possibile modulare la distribuzione dei diritti amministrativi e patrimoniali tra i diversi soggetti coinvolti nel controllo e/o nella direzione delle società partecipate.

Definizione e tipologia di holding

Una holding è una società la cui attività principale consiste nel detenere partecipazioni in altre società, esercitando su di esse un controllo strategico e gestionale. Questa struttura permette alla holding di influenzare le decisioni operative e finanziarie delle società partecipate, senza necessariamente essere coinvolta direttamente nelle loro attività produttive o commerciali. Le holding possono essere classificate in diverse tipologie:

- **Holding pura:** si limita a detenere partecipazioni in altre società senza svolgere attività operative proprie.
- **Holding mista:** oltre a detenere partecipazioni, svolge anche attività operative proprie.
- **Sub-holding:** si interpone tra la capogruppo e le società operative, fungendo da intermediario e filtro nella gestione e nel controllo.

A sua volta, le holding possono essere distinte, a seconda che esercitino o meno attività di direzione e coordinamento ai sensi degli articoli 2497 e ss. del Codice civile, in:

- **Holding statica:** Si limita a detenere partecipazioni in altre società senza svolgere attività di direzione e coordinamento né, più in generale, alcun servizio verso le controllate. La sua funzione principale consiste nel ricevere i dividendi da parte delle società partecipate. La holding statica, come vedremo, non è qualificabile come soggetto passivo Iva.
- **Holding dinamica:** oltre a detenere e gestire le partecipazioni, esercita anche attività di direzione e coordinamento, prestando servizi, come servizi amministrativi, tecnici o finanziari, alle partecipate. È dotata di un'organizzazione interna. Questo comporta che la holding dinamica è qualificabile come soggetto passivo Iva.

Ai fini delle imposte sui redditi e dell'Irap, per essere considerata holding industriale, come previsto all'art. 162-bis, co. 1, lett. c) del Tuir, una società deve svolgere in via esclusiva o prevalente l'attività di assunzione di partecipazioni in soggetti diversi dagli intermediari finanziari. Tale attività si presume quando, in base ai dati del bilancio approvato relativo all'ultimo esercizio chiuso, l'ammontare complessivo delle partecipazioni in detti soggetti e altri elementi patrimoniali intercorrenti con i medesimi, unitariamente considerati, sia superiore al 50% del totale dell'attivo patrimoniale.

Quanto agli elementi patrimoniali intercorrenti, tra gli altri, vanno inclusi contratti di leasing finanziario, crediti per finanziamenti e crediti per prestito titoli.¹

La holding società di capitali può rispondere a diverse finalità:

- a. Gestione efficiente della liquidità;
- b. Regimi fiscali agevolati per imposte dirette e indirette;
- c. Facilitazione del passaggio generazionale ordinato;

¹ Bettiol, S., & Vial, E. (2024). *Fiscalità e adempimenti delle holding 2024. Guida operativa alla costituzione e alla gestione di una holding*. Maggioli Editore.



- d. Gestione dei conflitti tra i soci;
- e. Mitigazione del rischio delle attività;

Anche nel caso di una sola società operativa sottostante una holding società di capitali può consentire una gestione unitaria della liquidità che provenga dalla società operativa e può consentire di aprire il consiglio di amministrazione a componenti che non abbiano specifiche capacità gestionali (riservando il consiglio di amministrazione della società operativa ai quei componenti della famiglia o del gruppo di soci con capacità gestionali e direttamente operativi nell'attività imprenditoriale); in tal modo la holding si pone quale diaframma tra la società operativa e i soci persone fisiche e consente di creare uno spazio separato e unitario per elaborare le strategie di gestione, mediare le diverse posizioni e gestire i conflitti.²

Vantaggi

La costituzione di una holding di famiglia offre numerosi **vantaggi** strategici e operativi. Tra i principali benefici possiamo indicare:

Gestione efficiente della liquidità: Una holding consente di centralizzare i flussi finanziari provenienti dalle società controllate, facilitando la redistribuzione delle risorse attraverso finanziamenti o aumenti di capitale. Questo approccio ottimizza l'utilizzo della liquidità all'interno del gruppo, riducendo la necessità di ricorrere a finanziamenti esterni. Inoltre, se la holding è costituita come società di capitali, i dividendi ricevuti dalle partecipate sono imponibili solo per il 5% del loro ammontare, ai sensi dell'art. 89 del Tuir, rendendo la gestione dei dividendi particolarmente efficiente, a condizione che la liquidità derivante dai dividendi percepiti venga reinvestita dalla holding o da altre società partecipanti al gruppo, rimanendo così nella sfera imprenditoriale del gruppo.

Si ricorda che, qualora la holding distribuisca a sua volta i propri dividendi derivanti da quelli percepiti dalle partecipate verso soci persone fisiche, questi ultimi subirebbero una ritenuta del 26%, ai sensi dell'art. 27 Dpr n. 600/1973. Tale distribuzione risulterebbe quindi leggermente più onerosa rispetto a una distribuzione effettuata direttamente da una società operativa verso un socio persona fisica, senza il filtro della holding.

Per concludere, lo strumento della holding è pienamente giustificato quando i dividendi percepiti dalle società operative sono in gran parte reinvestiti direttamente dalla holding, ad esempio in immobili o attività finanziarie, o tramite altre partecipate del gruppo in ulteriori attività imprenditoriali. In questo modo, la distribuzione dei dividendi alla holding e il loro reinvestimento all'interno del gruppo risultano particolarmente economici e funzionali alla crescita del gruppo stesso.

Regimi fiscali agevolati per imposte dirette e indirette: Le holding possono beneficiare di regimi fiscali favorevoli, come il consolidato fiscale nazionale

² Vasapolli, A., & Chianale, A. (2022). *Wealth Planning: Strumenti per la pianificazione patrimoniale e il passaggio generazionale*. Il Sole 24 Ore



previsto dagli articoli 117 e seguenti del Tuir, che permette la compensazione tra redditi imponibili e perdite fiscali delle società aderenti. In ambito Iva, possono accedere a strumenti quali l'Iva di gruppo, una procedura di liquidazione disciplinata dal decreto ministeriale 13 del 1979, in attuazione dell'art. 73 del Dpr 633/1972, che consente di compensare le partite di Iva a credito e a debito tra le diverse società aderenti. Un ulteriore strumento è il Gruppo Iva, regolato dal titolo V-bis del Dpr 633/1972, che prevede l'attribuzione di un'unica partita Iva di gruppo condivisa da tutti i partecipanti. Questi regimi contribuiscono a una gestione più efficiente dell'imposizione fiscale all'interno dei gruppi societari. Tuttavia, è importante sottolineare che l'adesione al Gruppo Iva è generalmente riservata alle holding dinamiche, che svolgono attività di direzione e coordinamento. Le holding statiche, invece, sono escluse da tale regime, in quanto non qualificabili come soggetti passivi Iva, elemento essenziale per aderire a Gruppo Iva.

Facilitazione del passaggio generazionale: La holding rappresenta un efficace strumento per gestire il trasferimento delle partecipazioni societarie tra generazioni, riducendo al minimo l'impatto sulle società operative. Di seguito si evidenziano le principali esigenze che questo strumento può soddisfare:

- **Gestione della successione:** In caso di decesso di un socio, la holding consente di affrontare la successione o la liquidazione degli eredi senza interferire direttamente con le attività delle società controllate, garantendo continuità e stabilità al gruppo.
- **Gestione unitaria del patrimonio:** Offre la possibilità di mantenere una gestione unitaria delle partecipazioni e dei beni patrimoniali, evitando la frammentazione del patrimonio imprenditoriale.
- **Struttura di confronto e coordinamento:** La holding funge da luogo in cui i diversi titolari del patrimonio possono contribuire alla gestione, esporre le proprie esigenze e favorire la composizione dei diversi interessi, assicurando una governance che rispecchi gli interessi di tutte le parti coinvolte.
- **Distribuzione equilibrata di diritti e doveri:** Permette una distribuzione efficace di diritti e doveri tra soci operativi e soci di godimento, garantendo equità e funzionalità nella gestione.
- **Preservazione del controllo:** La holding consente di mantenere unita la quota di partecipazione nelle controllate, evitando la perdita del controllo dovuta alla frammentazione delle partecipazioni nell'operativa a seguito dei passaggi generazionali tra gli eredi.

Gestione dei conflitti tra soci: La presenza di una holding può fungere da cuscinetto in situazioni di conflitto tra soci, evitando che tali dissidi influenzino direttamente le società operative. Questo filtro aggiuntivo contribuisce a mantenere la stabilità e l'efficienza nella gestione delle diverse attività aziendali del gruppo, anche in presenza di divergenze a livello della capogruppo.

Mitigazione del rischio imprenditoriale: Attraverso una struttura a holding, è possibile suddividere le diverse attività aziendali in entità giuridiche separate, limitando l'esposizione al rischio di ciascuna. Ad esempio, gli eccessi di liquidità delle società operative possono essere trasferiti alla holding, che solitamente svolge attività a basso rischio. Questo approccio consente di proteggere il patrimonio complessivo del gruppo, isolando eventuali problematiche in specifiche società senza compromettere l'intera struttura.

Nel caso in cui alcuni beni, come immobili utilizzati dalle società operative, marchi o brevetti, siano attribuiti alla holding, si riduce il rischio legato a un eventuale andamento negativo delle società controllate o partecipate, preservando tali beni da possibili pretese dei creditori delle società operative. Tuttavia, questa riduzione del rischio può presentare alcuni limiti. Se la holding è coinvolta come garante o beneficiario dei finanziamenti utilizzati dalle società operative, il rischio di esposizione patrimoniale può comunque ricadere su di essa in caso di insolvenza da parte delle operative.

UNGDCEC

Svantaggi

Sebbene le holding offrano numerosi vantaggi, come evidenziato nell'introduzione, è fondamentale considerare con attenzione anche i potenziali svantaggi derivanti da un'errata valutazione preliminare delle condizioni delle società coinvolte. Tra questi, si possono evidenziare:

Responsabilità per l'Attività di Direzione e Coordinamento

L'articolo 2497 del Codice civile disciplina la responsabilità delle società che esercitano attività di direzione e coordinamento su altre imprese. Affinché tale responsabilità si configuri, è necessario che sussistano alcuni specifici requisiti. In primo luogo, la società capogruppo deve svolgere attività di direzione e coordinamento, esercitando un'influenza dominante sulle società controllate. Inoltre, la capogruppo deve agire nell'interesse proprio o di terzi, in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle controllate. Questo comportamento deve causare un danno concreto, sul piano reddituale o patrimoniale, e deve esistere una correlazione diretta tra la condotta illecita della capogruppo e il danno subito dalle società controllate. È importante notare che la responsabilità può essere esclusa se il danno risulta mancante alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento, o se è stato integralmente eliminato attraverso operazioni specifiche.

Obbligo di redazione del bilancio consolidato

Le società di capitali che controllano altre imprese sono generalmente obbligate a redigere il bilancio consolidato, come stabilito dall'articolo 25 del Dlgs 127/1991. Questa obbligatorietà comporta un aumento dei costi di amministrazione e contabilità, rappresentando un onere aggiuntivo per

le società che scelgono di adottare la struttura a holding. Tuttavia, la normativa prevede specifiche esenzioni per le imprese che, insieme alle loro controllate, non superano per due esercizi consecutivi almeno due dei seguenti limiti: un totale attivo dello stato patrimoniale pari a 20.000.000 di euro, un totale dei ricavi delle vendite e delle prestazioni pari a 40.000.000 di euro e un numero medio di dipendenti durante l'esercizio pari a 250.

Rischio di presenza di società di comodo

Le holding costituite sotto forma di società commerciale sono soggette alla disciplina delle società di comodo prevista dall'art. 30 della legge 724/1994. Per tali entità non esiste una causa di esclusione specifica oltre a quelle previste per tutti i soggetti coinvolti da questa normativa. Tuttavia, vi è una causa di disapplicazione parziale rilevante: la n. 5, che stabilisce che non vengano computate, ai fini del test di operatività, le partecipazioni in società considerate operative e, conseguentemente, neppure i relativi ricavi. Questo implica che, nella fase di progettazione o riprogettazione di un gruppo societario e nella valutazione dell'adozione di una holding, occorre prestare particolare attenzione.

I beni rilevanti per il test di operatività, diversi dalle partecipazioni in società operative, devono essere bilanciati da ricavi sufficienti a consentire il superamento del test per la holding. È inoltre cruciale evitare che la creazione di determinate entità all'interno del gruppo, come, ad esempio, società immobiliari con ricavi insufficienti dagli affitti, possa generare società di comodo. Questo aspetto rappresenta uno svantaggio cruciale nell'adozione di una holding, in quanto la qualificazione come società di comodo comporta effetti impositivi particolarmente onerosi. In particolare, si evidenziano:

- **Imposte dirette:** Presunzione di un reddito minimo imponibile, limitato utilizzo delle perdite pregresse e applicazione di una maggiorazione del 10,5% sull'aliquota Ires.
- **Irap:** Presunzione di un valore minimo della produzione imponibile.
- **Iva:** Limitazioni nell'utilizzo dei crediti Iva.

Di conseguenza, il rischio di rientrare nel regime delle società di comodo deve essere attentamente valutato, in quanto potrebbe annullare i benefici attesi dall'adozione dello strumento della holding, rendendo la struttura inefficiente dal punto di vista fiscale.

Appesantimento dell'Irap

Le holding oggetto del presente articolo calcolano l'Irap seguendo le regole applicabili a una normale società industriale, come previsto dall'articolo 5 del Dlgs 446/1997. Tuttavia, per le società di partecipazione non finanziaria, la base imponibile subisce un incremento, ai sensi dell'art. 6, comma 9, dato dalla differenza tra gli interessi attivi e passivi, oltre ai relativi oneri assimilati. In particolare, gli interessi passivi concorrono alla formazione del valore della produzione nella misura del 96% del loro ammontare. A ciò si aggiunge una maggiorazione dell'aliquota Irap, che varia tra il 4,65% e il 5,57% a secon-



da della regione di riferimento, con la possibilità di ulteriori addizionali regionali. Questi aspetti rendono la determinazione dell'Irap per le holding un tema di rilevante importanza, con un impatto fiscale che può variare anche in base alla localizzazione geografica.

Duplicazione dei costi societari

La costituzione di una holding comporta inevitabilmente costi aggiuntivi derivanti dalla necessità di gestire un ulteriore veicolo societario. Tra i principali si annoverano i costi relativi alla tenuta della contabilità, alla redazione dei bilanci e ai compensi per amministratori, sindaci e revisori. Tali costi possono risultare particolarmente gravosi nel caso in cui la holding detenga una sola società partecipata, poiché il peso economico delle spese amministrative potrebbe non essere giustificato dai benefici ottenibili. Per questo motivo, è essenziale valutare attentamente la convenienza economica della costituzione di una holding, soprattutto in situazioni in cui la struttura del gruppo non è sufficientemente articolata da compensare tali costi aggiuntivi.

UNGDCEC

Problematiche Iva

Le holding statiche, secondo quanto chiarito dalla circolare 19/E/2018, non possono essere considerate soggetti Iva, poiché non svolgono attività economiche rilevanti. Sia la normativa comunitaria, in particolare l'articolo 9 della direttiva 112/2006, sia quella nazionale, disciplinata dall'articolo 4 del Dpr 633/1972, definiscono l'attività economica come l'erogazione di servizi o lo sfruttamento di beni con introiti stabili.

Il mero possesso di partecipazioni, senza un ruolo gestionale attivo, è espressamente escluso da tale definizione.

Tuttavia, qualora la holding fornisca servizi remunerati alle società partecipate, ad esempio servizi amministrativi o finanziari, e disponga di una struttura organizzativa adeguata, essa può essere qualificata come soggetto passivo Iva. In questo caso, come confermato dalla Corte di giustizia europea, la holding può detrarre l'Iva sugli acquisti, con significative implicazioni fiscali. Per questo motivo, è fondamentale effettuare un'analisi approfondita sulla tipologia di holding che si intende costituire e sugli effetti che questa scelta comporta ai fini Iva, considerando sia il modello operativo sia le potenziali conseguenze sul piano della detraibilità dell'imposta.³

Conclusioni

In conclusione, sebbene le holding possano offrire significativi vantaggi in termini di gestione patrimoniale e pianificazione strategica, è essenziale considerare attentamente gli svantaggi e le implicazioni fiscali e amministrative associate alla loro costituzione e gestione.

In conclusione, la costituzione di una holding rappresenta uno strumento strategico e flessibile per le famiglie imprenditoriali che mirano a ot-

³ Bettioli, S., & Vial, E. (2024). *Fiscalità e adempimenti delle holding 2024. Guida operativa alla costituzione e alla gestione di una holding*. Maggioli Editore.



timizzare la gestione patrimoniale, facilitare il passaggio generazionale e sfruttare i benefici fiscali previsti dalla normativa. La sua struttura consente una gestione centralizzata ed efficiente della liquidità, con la possibilità di raccogliere e redistribuire i dividendi delle società partecipate. Grazie all'articolo 89 del Tuir, i dividendi ricevuti dalle partecipate sono tassati solo sul 5% del loro ammontare, rendendo la holding un veicolo particolarmente vantaggioso per la gestione dei flussi finanziari a livello di gruppo. Tuttavia, è cruciale considerare che i benefici fiscali ottenuti a livello di holding non si trasferiscono automaticamente ai soci persone fisiche. Quando gli utili vengono distribuiti ai soci, sono soggetti a una ritenuta a titolo d'imposta del 26%, come previsto per le distribuzioni da società di capitali.

Inoltre, l'utilizzo della holding per spese personali dei soci, o la presenza di immobilizzazioni non produttive di ricavi adeguati, potrebbe esporre la società al rischio di essere qualificata come società di comodo, ai sensi dell'articolo 30 della legge 724/1994. Tale qualificazione comporterebbe conseguenze fiscali rilevanti, compresa una maggiore imposizione e ulteriori restrizioni operative.

Per questi motivi, l'implementazione di una holding richiede una valutazione approfondita della situazione reddituale, patrimoniale e strategica del gruppo. È fondamentale che la pianificazione sia meticolosa e adeguata, al fine di assicurare che i benefici derivanti dall'adozione di questo strumento superino i costi e che la holding non si trasformi da risorsa strategica in un ostacolo che ingessa la gestione imprenditoriale delle società coinvolte.

Se adottata nelle giuste condizioni e con un approccio ben studiato, la holding può rappresentare uno strumento estremamente potente e versatile, capace di rispondere efficacemente alle esigenze sia familiari che imprenditoriali, favorendo la realizzazione degli obiettivi a lungo termine del gruppo.

UNGDCEC



La contabilità accrual e la nuova riforma del sistema contabile nelle P.A.

*Alessandro Giordano, Presidente commissione enti locali, nuclei di valutazione e OIV UNGDCEC;
Alessandro Minuto, Componente commissione enti locali, nuclei di valutazione e OIV UNGDCEC;
Silvia Piccari, Componente del comitato scientifico della Fondazione Centro Studi UNGDCEC*

UNGDCEC

Introduzione

(a cura di Alessandro Giordano)

A dieci anni di distanza dalla riforma della contabilità c.d. armonizzata, introdotta dal Dlgs 118/2011, gli enti locali si troveranno, a breve, a dover affrontare una nuova rivoluzione nel sistema di tenuta della contabilità. La misura 1.15 prevista dal PNRR introduce un sistema unico di contabilità economico – patrimoniale *accrual*, il cui precipuo compito è quello di avvicinare, ancor di più rispetto al passato, l'imputazione contabile delle movimentazioni finanziarie a quella economico patrimoniale.

Un primo tentativo che già l'armonizzazione contabile, con i principi applicati 4/2 e 4/3 allegati al Dlgs 118/2011, intendeva perseguire. Tuttavia, dall'indagine delle deliberazioni delle diverse Sezioni Regionali della Corte dei conti è emerso che l'aspetto di rendere potenziate le rilevazioni finanziarie, secondo un meccanismo di iscrizione in bilancio per competenza economia, sembra del tutto fallito, anche per l'assenza di una adeguata formazione agli addetti ai lavori sulle dinamiche economico – patrimoniali. Sono numerosi gli aspetti indagati dalle Sezioni Regionali relativamente soprattutto alla dinamica della quantificazione e costituzione degli accantonamenti di bilancio, delle reimputazioni mediante il Fondo Pluriennale Vincolato e l'errato mantenimento dei residui (attivi o passivi) nel conto di bilancio in assenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Il tutto riverbera sulla impropria rappresentazione a livello economico – patrimoniale, atteso che la gestione del conto economico e dello stato patrimoniale, oggi, sono concepiti solo quali meri adempimenti burocratici da portare a compimento, senza una vera riflessione sulla rilevanza delle movimentazioni. Inoltre, desta perplessità la scelta di dover adottare un sistema unico rispetto anche allo scenario attuale: numerosi sono gli enti di piccole dimensioni (inferiori a 5.000 abitanti) che hanno abbandonato la contabilità economico – patrimoniale, limitandosi ad una patrimoniale “sem-



plificata”. In questi enti, sottodimensionati anche in termini di risorse umane e competenze, si ritornerà alla contabilità economico – patrimoniale? L’arduo compito è rimesso alla matrice di correlazione e al piano dei conti unico, che sarà in grado, sicuramente, di registrare movimentazioni finanziarie e traslandole in economiche e patrimoniali, senza però lasciare troppo spazio alla macchina, atteso che la partita doppia è questione puramente ragionieristica e, pertanto, della logica umana.

Il presente elaborato muove verso la scoperta del processo di riforma, partendo dalla situazione oggi vigente con un raffronto critico tra contabilità armonizzata e principi contabili generali e applicati e i nuovi orizzonti della riforma *accrual*, descrivendo analiticamente il processo di riforma e gli attori principali della stesura dei nuovi principi Itas e soffermandosi, alla fine, ad un approfondimento sugli stessi.

Dalla contabilità armonizzata alla contabilità *accrual*: approccio critico alla riforma

(a cura di Alessandro Minuto)

Il sistema contabile italiano della pubblica amministrazione sta subendo un’ulteriore evoluzione che andrà a modificare ed integrare il panorama contabile degli Enti pubblici. Tale evoluzione riguarda il passaggio dalla contabilità Armonizzata introdotta dal Dlgs n.118/2011 alla riforma “*Accrual*” ex decreto legge del 9 agosto 2024, n. 113. L’obiettivo dell’armonizzazione era diretto a garantire l’efficienza e l’efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici, oltre che superare la sostanziale incapacità dell’allora vigente sistema contabile (legge n. 196/2009), agevolando la rappresentazione ai reali fatti economici. La riforma stabiliva, dunque, per Regioni ed Enti locali, l’adozione di regole contabili uniformi, di un piano dei conti integrato, di schemi di bilancio, monitorando costantemente gli equilibri di bilancio, oltre che l’adozione di un bilancio consolidato con società partecipate, imprese ed altri enti controllati, per consentire una visione analitica della situazione economica-patrimoniale e allo stesso tempo di natura finanziaria.

Con l’avvento della riforma 1.15 del PNRR, si prevede l’adozione di un unico sistema (a differenza dell’armonizzata) di contabilità economico-patrimoniale per tutte le amministrazioni pubbliche entro il 2026, stimolata dagli obblighi europei il cui fine è quello della maggiore trasparenza e comparabilità. Pertanto, la riforma *accrual* non fa altro che integrare e migliorare un sistema contabile già esistente, il cui fine è quello di rappresentare a trecentosessanta gradi la situazione patrimoniale, economica e finanziaria nella P.A., oltre che informazioni analitiche conoscitive “interne” ai fini decisionali e gestionali, ed esterne, per gli organi di controllo e per gli stessi stakeholder. Pertanto, il nuovo sistema contabile non potrà che essere basato su un’integrazione della contabilità finanziaria e della contabilità economico-patrimoniale; quest’ultima sarà applicata secondo il modello attualmente adottato dallo Stato, rispettando le nuove regole contabili italiani (ITAS), basati sulla riforma 1.15 e sulle linee guida dettate da Eurostat. L’itinerario della riforma, è iniziato con la predisposizione



del quadro concettuale relativo, determina del Ragioniere generale dello stato numero 35518 del 5 marzo 2020 oltre che delibera dello “Standard Setter Board” del 9 settembre 2021.

La realizzazione del nuovo sistema contabile necessita della definizione e successiva approvazione dei seguenti elementi fondamentali:

1. Quadro regolamentare;
2. Standard contabili;
3. Linee guida generali;
4. Piano dei conti multidimensionale.

Questi documenti sopra elencati, una volta approvati, dovranno trovare una prima applicazione replicando al “vecchio metodo” sperimentale sulla contabilità armonizzata Dlgs 118 del 2011, con una diffusione integrale su tutte le amministrazioni pubbliche secondo un programma diviso in tre fasi, evidenziando gli obiettivi in termini di milestone e target:

1. **Milestone** (secondo trimestre 2024): con questa prima fase, si è provveduto al completamento del quadro concettuale di riferimento per il sistema di contabilità per competenza, secondo le caratteristiche qualitative definite dal gruppo di lavoro EPSAS; definire i principi di contabilità per competenza (IPSAS ed EPSAS); oltre che sviluppare un piano di contabilità multidimensionale/multilivello;
2. **Target** (primo trimestre 2026): questa seconda fase mira alla formazione, nel dettaglio al completamento del “primo ciclo formativo” per l’insediamento del nuovo sistema di contabilità *accrual* (per competenza) per i rappresentanti di diciottomila Enti della Pubblica Amministrazione;
3. **Milestone 2** (da completarsi entro il secondo trimestre 2026): prevede, la pubblicazione dei bilanci della pubblica amministrazione, riguardanti almeno il 90% dell’intero settore pubblico.

Sintetizzando quanto fin qui descritto, gli operatori degli Enti pubblici dovranno essere formati, secondo percorsi di formazione e sperimentazione a partire dal 2025, per la transizione al nuovo sistema *accrual*, nel 2026 dovrebbe, (salvo proroghe) entrare ufficialmente in vigore la riforma *accrual* per tutti gli Enti Pubblici (ad esclusione dei Comuni con meno di 5.000 abitanti). Mentre, dal 2027 la contabilità *accrual* dovrà essere applicata in concreto da tutte le P.A..
Altresì, con l’insediamento della nuova Riforma vengono evidenziati alcuni punti cruciali, come:

- a. l’introduzione dello stato patrimoniale, del conto economico e del rendiconto finanziario;
- b. nuovi criteri di iscrizione (iniziale) e valutazione (successive) basati su “*fair value*” e costo ammortizzato;
- c. la rilevazione di tutte le attività e passività, non solo dei flussi di cassa;
- d. il riconoscimento di costi e ricavi in base alla competenza economica e non a quella finanziaria, come avveniva con la contabilità armonizzata Dlgs n.118/2011.



Il sistema contabile economico-patrimoniale costituirà la base informativa per la rendicontazione finanziaria, determinando il patrimonio di funzionamento al termine di ciascun periodo amministrativo. Un'altra novità è il rilevamento delle operazioni e degli altri eventi, poiché saranno contabilizzate con il metodo di registrazione della partita doppia.

Per concludere, la riforma 1.15 del PNRR, per alcuni versi offre qualche utile appiglio di certezza, ma allo stesso tempo lascia aperti scenari con altrettante incertezze. La certezza principale sembrerebbe riguardare la contabilità finanziaria, che al momento non viene sfiorata minimamente, poiché sembra confermato quanto anticipato dalla Commissione Arconet del 15 febbraio 2023, secondo cui l'*accrual* non soppianderà il bilancio autorizzatorio, ma costituirà solo un percorso di perfezionamento del sistema contabile previsto dal Dlgs 118/2011, da realizzare mediante un adeguamento del principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale vigente ai nuovi ITAS, con conferma del relativo valore meramente conoscitivo.

UNGDCEC

Il processo di riforma

(a cura di Silvia Piccari)

Misura 1.15 “Dotare le Pubbliche Amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*”

La Misura 1.15 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) mira a dotare le Pubbliche Amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale basato sul principio *accrual*.

L'obiettivo della riforma è implementare, entro il 2026, un sistema contabile uniforme ed unitario per tutte le amministrazioni pubbliche, coerente con gli standard europei ed internazionali per il settore pubblico (IPSAS/EPAS). Questo percorso risponde anche alle disposizioni contenute nella Direttiva 2011/85/UE del Consiglio europeo, che prevede la registrazione contabile delle transazioni e degli eventi economici nel momento in cui essi si verificano, indipendentemente dalle corrispondenti manifestazioni finanziarie o di cassa.

Come già detto, la riforma ha mosso i suoi primi passi con l'elaborazione del quadro concettuale di cui determina del ragioniere generale dello stato n. 35518 del 5 marzo 2020 e alla delibera dello *Standard Setter Board* del 9 settembre 2021. Successivamente, il 30 novembre 2023, è stato approvato il “Piano dei conti unico” per l'intera Pubblica Amministrazione, progettato per fornire una base economico-patrimoniale adeguata alla gestione della contabilità in partita doppia. Il piano, salvo eventuali interventi futuri finalizzati al miglioramento della sua struttura e funzionalità, entrerà in vigore il 1° gennaio 2025. È poi previsto che, entro il 30 giugno prossimo, vengano emanati tutti gli standard contabili ITAS con il parere della Commissione Arconet.

La Struttura di Governance

In seguito all'impegno sottoscritto, il decreto legge del 6 novembre 2021, n. 152, recante “*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*”, convertito con modifiche

dalla legge del 29 dicembre 2021, n. 233, ha stabilito all'articolo 9, comma 14, la formale attribuzione alla Struttura di governance delle attività legate all'implementazione della suddetta riforma. Tale intervento ha instaurato un evidente collegamento tra la riforma contabile *accrual* prevista dal PNRR e le competenze affidate alla Struttura di governance istituita presso la Ragioneria generale dello stato (RGS).

La Struttura di Governance si articola nei seguenti organi:

- *Standard Setter Board*, composto da esperti esterni incaricati di elaborare proposte relative ai principi e agli standard di contabilità;
- *Comitato Direttivo*, ha funzioni di iniziativa e di indirizzo delle attività della Struttura di governance ed approva i principi e le proposte presentate;
- *Gruppo di consultazione*: ha un ruolo consultivo, fornisce pareri in merito alle proposte elaborate dallo Standard Setter Board e su qualsiasi altra documentazione prodotta dalla Struttura di governance, su richiesta del Comitato direttivo;
- *Segreteria tecnica*: ha il compito di coordinare le attività dell'intera Struttura di governance e di supportarne i lavori, ed elabora, con cadenza trimestrale, resoconti informativi per il Comitato Direttivo.

UNGDCEC

Gli obiettivi e i compiti della Struttura di *governance* sono:

- a. definire un quadro concettuale di riferimento del sistema contabile basato sul principio *accrual*, secondo le caratteristiche qualitative delle informazioni contabili definite in ambito Eurostat EPSAS Working Group;
- b. definire standard di contabilità *accrual* sulla base degli esistenti IPSAS e degli elaborandi EPSAS, e inoltre nuovi standard nelle materie rilevanti per l'ordinamento nazionale e non ancora disciplinate a livello europeo o internazionale;
- c. predisporre linee guida generali per l'elaborazione di manuali operativi funzionali all'applicazione degli standard;
- d. definire un piano dei conti multidimensionale, articolato in diversi livelli, individuando come obbligatori solo quelli necessari alla predisposizione di una reportistica utile al consolidamento dei conti pubblici;
- e. elaborare programmi di formazione per il passaggio al nuovo sistema contabile basato sul principio *accrual* i cui destinatari verranno individuati dal Comitato Direttivo;
- f. definire un processo di implementazione graduale del sistema contabile basato sul principio *accrual* per il settore pubblico, secondo le indicazioni del Comitato Direttivo e in linea con il percorso delineato in ambito europeo;
- g. monitorare l'adeguamento del sistema informatico di supporto al nuovo modello contabile basato sul principio *accrual*;
- h. indicare proposte normative per il recepimento dell'insieme delle regole relative al nuovo sistema di contabilità basato sul principio *accrual*.



Il quadro concettuale

Il quadro concettuale, così come chiarito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ragioneria generale dello stato, definisce i principi e le regole fondamentali della rendicontazione economica, patrimoniale e finanziaria. Per rendicontazione si intende il processo e i documenti mediante i quali si forniscono informazioni consuntive sulla provenienza delle risorse finanziarie, sull'uso delle stesse e sui risultati conseguiti, in termini economici, patrimoniali, finanziari e di qualità-quantità dei servizi erogati, nonché informazioni sulla capacità di un'amministrazione pubblica di erogare servizi in futuro.

Il bilancio d'esercizio annuale (consuntivo) rappresenterà l'elemento centrale della rendicontazione e sarà articolato in:

- a. Stato patrimoniale,
- b. Conto economico,
- c. Rendiconto finanziario dei flussi di cassa,
- d. il Prospetto delle variazioni del patrimonio netto,
- e. il Raffronto tra importi preventivi e consuntivi (per le Amministrazioni che redigono il bilancio di previsione o il budget su base economico-patrimoniale),
- f. la Nota integrativa.

Il bilancio d'esercizio dovrà fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, del risultato economico e dei flussi di cassa di un'amministrazione pubblica al termine di un periodo amministrativo.

I postulati generali

I postulati rappresentano le linee guida per la redazione del bilancio, assicurando la qualità e l'utilità delle informazioni fornite; ogni postulato, pur mantenendo una propria autonomia concettuale, si configura come elemento imprescindibile di un sistema integrato e concorre al perseguimento degli obiettivi prefissati dalla rendicontazione finanziaria, finalizzata a soddisfare esigenze informative di carattere generale.

La riforma si basa su principi generali, come la *significatività*, intesa come utilità alla rendicontazione dei risultati conseguiti da un'amministrazione pubblica, la *rappresentazione fedele*, ovvero completa, neutrale, priva di errori rilevanti e che rispetti la sostanza economica, e la *prudenza*, evitando pertanto sovrastime e sottostime delle attività e passività.

Altri postulati essenziali per garantire la qualità delle informazioni contabili sono la *verificabilità*, intesa come rappresentazione veritiera e corretta dei fenomeni, la *comprensibilità*, al fine di facilitare gli utilizzatori e la *comparabilità*, tra due o più amministrazioni pubbliche o la medesima amministrazione in tempi diversi.

Completano il quadro la *tempestività*, che implica la necessità di rendere l'informazione accessibile agli utenti in tempi adeguati a permettere loro di esprimere valutazioni e prendere decisioni informate, e la *continuità*, fondata sul principio che l'ente è in funzionamento e proseguirà nello svolgimento della sua attività anche in un prevedibile futuro.

L'applicazione dei postulati è sottoposta a vincoli, in termini di rilevanza dell'informazione per gli utilizzatori, di equilibrio tra benefici e costi dell'informazione e di bilanciamento tra i postulati.

I postulati, così come i Principi contabili e gli schemi di bilancio, sono mutuati dal Sistema contabile delle società commerciali e dagli standard contabili per le Pubbliche Amministrazioni adottati a livello internazionale (*Ipsas/Epsas*).

Le linee guida generali come cornice di riferimento

(a cura di Alessandro Giordano)

Con l'approvazione degli standard contabili italiani (ITAS) si è entrati nel vivo della riforma. Le regole uniche per la redazione dei documenti di bilancio sono contenute negli ITAS approvate con determina della Ragioneria generale dello stato del 27 giugno scorso. Sono in tutto diciotto e di seguito elencati:

- ITAS 1 - Composizione e schemi del bilancio di esercizio;
- ITAS 2 - Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio;
- ITAS 3 - Operazioni, attività e passività in valuta estera;
- ITAS 4 - Immobilizzazioni materiali;
- ITAS 5 - Immobilizzazioni immateriali;
- ITAS 6 - Accordi per servizi in concessione: concedente;
- ITAS 7 - Locazioni;
- ITAS 8 - Riduzione di valore delle attività;
- ITAS 9 - Ricavi e proventi;
- ITAS 10 - Rimanenze;
- ITAS 11 - Strumenti finanziari;
- ITAS 12 - Bilancio consolidato;
- ITAS 13 - Fondi, passività potenziali e attività potenziali;
- ITAS 14 - Partecipazioni in organismi controllati o collegati e accordi a controllo congiunto;
- ITAS 15 - Benefici per i dipendenti;
- ITAS 16 - Prestazioni sociali in denaro;
- ITAS 17 - Ratei e risconti;
- ITAS 18 - Costi e oneri.

I principi contabili contengono le indicazioni necessarie, per gli addetti ai lavori, a recepire le movimentazioni del piano dei conti unico e della rilevazione unitaria dei fatti di gestione, affiancando alle scritture finanziarie autorizzatorie, i riflessi economico – patrimoniali. In linea generale, i contenuti degli ITAS esplodono quanto già contenuto nel principio contabile 4/3 allegato al Dlgs 118/2011, con evidenti scostamenti rispetto al passato soprattutto nell'ottica di garantire una maggiore trasparenza nella rappresentazione delle informazioni contabili. L'individuazione dei principi



contabili ci fa entrare, di fatto, nel mondo *accrual* e lascia lo spazio anche a valutazioni per i portatori di interesse, ed in questo caso, anche all'organo di revisione, anch'esso investito dalla nuova riforma.

Ogni ITAS è affiancato da un documento sintetico (linee guida) dove sono riproposti esempi tecnici (come anche fatto in precedenza con l'appendice tecnica al principio contabile 4/3) necessari a impartire *best practices* alle P.A. e funzionali al recepimento intuitivo e intellegibile delle novità introdotte. Gli ITAS sono stati già oggetto di accurata revisione e la versione definitiva oggi è consultabile sul sito del ministero dell'economia e finanze alla pagina dedicata "*Contabilità Accrual – PNRR riforma I.15*".

Il messaggio è chiaro: la contabilità economico patrimoniale non deve essere concepita quale solo e mero documento accompagnatorio ai rendiconti consuntivi, ma deve necessariamente rappresentare, in modo veritiero e corretto, la situazione finanziaria e patrimoniale anche a fini di rendicontazione interna ed esterna. Ed infatti, il quadro concettuale non lascia scampo a libere interpretazioni, ribadendo più volte che la scelta di dotare le P.A. di una contabilità economico patrimoniale soggiace ai principi dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo. Sotto questo aspetto, la riforma non può spaventare il dottore commercialista che è esperto di partita doppia, di controllo di gestione e di rendicontazione.

Passando alla disamina degli ITAS, sicuramente una particolare attenzione deve essere riservata all'ITAS 1 – composizione e schemi di bilancio e all'ITAS 2 – Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio. Entra di diritto, anche nella sfera della P.A. il concetto di continuità aziendale, traslato dal principio contabile contenuto nel Codice civile all'art. 2423*bis*, secondo cui "*La valutazione delle voci deve essere fatta secondo prudenza e nella prospettiva della continuazione dell'attività, nonché tenendo conto della funzione economica dell'elemento dell'attivo o del passivo considerato*". In questa veste, la continuità delle P.A. deve essere misurata con la possibilità di poter continuare ad erogare servizi essenziali; il tema è non di facile interpretazione se si pensa agli enti che hanno dichiarato il dissesto finanziario: in questi casi lo stato di decozione è tale da non consentire l'erogazione dei servizi essenziali e, pertanto, la scelta di ricorrere alla procedura di dissesto intacca inesorabilmente il principio di cui sopra.

Da non sottovalutare l'informativa sulle operazioni con le parti correlate, asset essenziale nelle verifiche di revisione delle Società. In questa ottica, la nota integrativa deve contenere appositamente una adeguata informativa sulle parti correlate, quindi sui *decision maker* e i riflessi delle loro scelte sull'andamento della gestione. Ed inoltre, in tema di partecipate e società *in house*, il ruolo che l'amministrazione svolge con le stesse anche nell'influenzare le scelte dell'organismo o società. Dando una chiave di lettura più ampia, riveste un ruolo fondamentale la programmazione a monte del processo di bilancio, quale fase ascendente dello stesso nella quale sono

UNGDCEC



individuate le volontà dell'agire amministrativo e base sulla quale valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi. Su quest'ultimo aspetto, la contabilità *accrual* deve consentire un preciso grado di misurazione anche con riferimento al raggiungimento degli obiettivi e, conseguentemente, la misurazione della *performance*.

Il comma 3 dell'art. 10 del Dl 9 agosto 2024, n. 113 ha definito il parametro di applicazione della riforma con precise indicazioni alle P.A. che saranno assoggettate, a partire dal 2025, alla fase pilota e di sperimentazione per l'introduzione della contabilità *accrual*. Con successiva determina della Ragioneria generale dello stato n. 259 del 26 novembre 2024 è stato approvato l'elenco degli enti soggetti alla fase pilota che include, tra gli altri, 2.374 comuni. Il punto di domanda resta sempre lo stesso, così come 10 anni fa con la contabilità armonizzata: siamo realmente pronti?

UNGDCEC



Il professionista della crisi: il monito di Dedalo e la lezione di Icaro

Francesco Diana, Presidente commissione diritto della crisi e dell'insolvenza UNGDCEC

UNGDCEC

I Premessa

Nel Codice della Crisi d'impresa e dell'Insolvenza di cui al D.Lgs. 14/2019 ("CCII"), modificato dal Dlgs 147/2020 e dal Dlgs 87/2022 e, da ultimo, dal Dlgs 136/2024 ("Correttivo *ter*"), il professionista assurge a protagonista di primo rilievo sin dalla fase primordiale della corretta individuazione dello stato di crisi o insolvenza che attanaglia il debitore, fino alla implementazione ed esecuzione dello specifico strumento adito.

Ciò risulta particolarmente tangibile nell'ambito delle procedure di regolazione della crisi da sovraindebitamento ove è evidente che la buona riuscita riposi, innanzitutto, nella tempestività, nelle competenze e nelle sinergie di coordinamento che dovranno instaurarsi tra l'advisor e il gestore della crisi. Non vi è da trascurare, ovviamente, il ruolo del liquidatore (non necessariamente coincidente con il professionista gestore) e del commissario giudiziale eventualmente nominato, ricorrendone i presupposti.

Ciascuno assume un ruolo specifico sebbene ciò non valga in maniera netta per il gestore della crisi che tra i due estremi, dalla nomina alla chiusura della procedura, assumerà il ruolo di "assistente", di "consulente particolare", di esperto terzo e, non ultimo, di controllore circa la corretta esecuzione degli atti previsti in esecuzione del piano o del programma.

La polimorfia, al pari di quanto, per certi versi, sembra caratterizzare la figura dell'esperto della composizione negoziata della crisi, non appare controbilanciata in termini di compensi né di responsabilità; piuttosto, si assiste ad una confusione di attribuzioni che spesso traggono origine da una sorta di affidamento "in bianco" da parte del debitore, a cui segue, nei casi patologici, una frenetica richiesta di tempestività addossata al gestore.

In altri termini, non è infrequente il caso in cui il debitore, non sempre pienamente cosciente della propria situazione, rimetta impropriamente al gestore l'analisi del problema e l'individuazione dell'ideale soluzione.

Infatti, non è distante dalla realtà la pretesa avanzata dal debitore, che si fonda sulla scarsa chiarezza dell'assetto normativo e delle prassi vigenti, nonché



dall'invocato fine sociale che, attraverso l'accesso alle procedure di sovraindebitamento, si vuole realizzare.

Un'impasse il cui superamento può rintracciarsi nel ritrovato equilibrio di un ruolo che è atto, principalmente, a tutelare i terzi e a coadiuvare la procedura; oltremodo necessario che si rivaluti il ruolo dell'advisor e, come sembra trasparire dalle norme codicistiche dettate per gli altri strumenti, una partecipazione proattiva di tutti i soggetti, a vario titolo interessati, affinché si giunga ad una buona riuscita della procedura.

2 Centralità dell'advisor

Le figure professionali coinvolte in ragione dell'accesso ad una procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento sono, estremizzando, tanto molteplici quanto potenzialmente unica.

L'unica figura professionale indispensabile, infatti, è quella dell'OCC non essendo richiesta l'assistenza di un legale (esplicitamente esclusa nella ristrutturazione dei debiti del consumatore ex art. 68 co. 1 del Dlgs 14/2019), né quella dell'advisor che curi, tra l'altro, la predisposizione del piano e della proposta. Potendo legittimamente supporre che il debitore (consumatore, professionista, imprenditore) non sia un soggetto tecnicamente competente, ne consegue che possa comprendersi (sebbene non giustificarsi) la sua (il)legittima richiesta che di tali funzioni sia investito l'OCC.

Invero, la criticità non si lega, semplicisticamente, al redattore del piano, pur volendo tralasciare per un attimo le indagini, le verifiche e le decisioni che a questo sottendono, oltre che l'inevitabile dilatazione dei tempi occorrenti per individuare una soluzione idonea; si tralascia, infatti, la fondamentale attività istruttoria e di assistenza, anche culturale e psicologica, che è richiesta preventivamente all'advisor.

Appare particolarmente distante dalla realtà, infatti, l'ipotesi che il debitore, senza alcun consiglio professionale e senza alcuna valutazione preventiva dei costi e dei benefici, si rivolga direttamente all'OCC per l'accesso ad una procedura. E seppur fosse, particolarmente gravosa e, per diversi aspetti, critica sarebbe la posizione dell'OCC chiamato, per un verso, ad individuare una soluzione che superi lo stato di sovraindebitamento e, per altro verso, a formulare un giudizio di "idoneità".

La gestione dello stato di crisi ovvero di insolvenza e, più in generale, della situazione di difficoltà richiede l'ausilio di un professionista che abbia le competenze necessarie ad assistere il debitore in un momento così delicato che, sin dal suo riconoscimento e, meglio ancora, dalla sua piena consapevolezza, richiede un supporto costante e continuativo, oltre che la piena conoscenza degli strumenti disponibili.

La qualità soggettiva del debitore (consumatore, professionista, imprenditore), non determina un diverso approccio alla situazione di difficoltà che, come spesso accade, è vissuta alla stregua di un fallimento personale. La consapevolezza della prospettiva psicologica che il debitore "soffre" in questa fase è di fondamentale importanza anche per il professionista che è chiamato ad assisterlo.



È necessario che il debitore sia cosciente del suo stato di difficoltà, lo abbia ben compreso e, soprattutto, lo voglia realmente affrontare, consapevole che questo gli richiederà un sacrificio personale importante e inderogabile per il buon esito della procedura.

In un contesto che sicuramente vive di asimmetrie informative, il ruolo dell'advisor emerge con maggior forza in ragione della necessità di porre in campo tutte quelle indagini e quelle verifiche che gli consentano di comprendere lo specifico stato di sovraindebitamento, le relative cause, le risorse disponibili, lo strumento che può essere adito.

Nello specifico, si pone la necessità di compiere una serie di attività (p.e. la verifica di eventuali atti in frode dei creditori, la circolarizzazione dei crediti, la verifica del debito tributario e contributivo, piuttosto che bancario, l'analisi della situazione familiare e del patrimonio disponibile, finanche all'accesso alle banche dati) che richiedono la necessaria cooperazione del debitore e che, per diversi aspetti, anticipano anche le attività che saranno poi compiute dall'OCC.

Se questo è, in sintesi, il ruolo dell'advisor allora è giusto che si riconosca la sua centralità, a partire dal riconoscimento della prevedibilità dei suoi compensi; di contro, sotto l'aspetto operativo, il bilanciamento potrebbe richiedere una più stringente definizione del perimetro delle sue attività.

Si tratterebbe, a ben evidenza, di un passo verso il riconoscimento della sua importanza ai fini dell'efficiente ed efficace gestione della procedura.

3 OCC e gestore della crisi: figura indispensabile

Nell'ambito del Dlgs 14/2019, il legislatore si riferisce costantemente all'Organismo di Composizione della Crisi (c.d. OCC) benché, evidentemente, il riferimento è al gestore della crisi da sovraindebitamento.

L'OCC, infatti, rappresenta un'articolazione interna dell'Ordine presso cui è istituito e a cui sono riservate le funzioni di cui al Dm 202/2014, oltre che i compiti di composizione assistita di cui al Dlgs 14/2019.

Le funzioni e le attività inerenti alla singola procedura di sovraindebitamento sono concretamente svolte, individualmente o anche collegialmente, dal Gestore della crisi ossia dal professionista persona fisica iscritto nell'apposito Elenco dei gestori.

Quale che sia la procedura adita, il gestore assume un ruolo centrale ed indispensabile ai fini dell'apertura ed esecuzione della procedura. In generale, quando si guarda alle funzioni del gestore, prioritariamente, l'attenzione è rivolta alla relazione particolareggiata, allegato indispensabile della proposta e del piano di ristrutturazione dei debiti del consumatore (art. 68 co. 2 del Dlgs 14/2019) piuttosto che del concordato minore (art. 76 co. 2 del Dlgs 14/2019); di altrettanto rilievo la relazione richiesta al gestore nell'ambito della liquidazione controllata finalizzata ad attestare, tra l'altro, l'assenza ovvero la sussistenza di attivo da distribuire in ragione, rispettivamente, che l'istanza sia promossa dal creditore piuttosto che dal debitore.

Invero, i compiti del gestore appaiono di gran lunga superiori: taluni necessari



e propedeutici all'elaborazione della relazione particolareggiata; altri derivanti da oneri precisi imposti dalla norma, a seguito dell'apertura della procedura, della successiva omologa ed esecuzione del piano e della proposta.

UNGDCEC

Principali attività realizzate dal gestore della crisi, antecedenti l'apertura della procedura di ristrutturazione dei debiti del consumatore e di concordato minore	
Accettazione della nomina	
Comunicazione al debitore dell'avvio della procedura e fissazione di una prima audizione	
Presenza visione del fascicolo telematico	
Notizia i creditori pubblici qualificati, oltre agli enti locali individuati sulla base dell'ultimo domicilio fiscale del debitore istante (entro 7 giorni dal conferimento dell'incarico)	
Verifica della sussistenza dei requisiti necessari per l'accesso alla procedura ed esclusione delle condizioni soggettive ostative	
Accesso alle banche dati	
Accesso al cassetto fiscale e previdenziale	
Richiesta di precisazione del credito	
Relazione al Referente dell'OCC in merito allo stato di avanzamento della procedura, indicando eventuali criticità (entro 30 giorni della nomina)	
Comunica al Referente se la procedura può essere o meno utilmente proseguita (entro 60 giorni)	
Predisporre la relazione particolareggiata, salvo che non ricorrano motivazioni che non consentono il rispetto del termine (entro 6 mesi dall'accettazione dell'incarico); tali motivazioni devono essere comunicate al Referente	
Comunica al Referente gli importi dell'attivo, del passivo e delle somme che verranno attribuite ai creditori, ai fini della determinazione del preventivo	
Deposita in Tribunale la domanda di accesso alla procedura a firma del debitore, unitamente alla relazione particolareggiata	
Comunica al Referente l'avvenuto deposito in tribunale	
Attività da svolgere a seguito dell'apertura della procedura	
Ristrutturazione dei debiti del consumatore	Concordato minore
Cura la pubblicazione del decreto (unitamente al piano e alla proposta) presso il sito web del Tribunale	Cura la pubblicazione del decreto (unitamente al piano e alla proposta) presso il sito web del Tribunale
Comunica ai creditori il decreto (unitamente al piano, alla proposta e alla relazione particolareggiata), entro i 30 giorni successivi alla notifica	Comunica ai creditori il decreto (unitamente al piano, alla proposta e alla relazione particolareggiata)
Vaglia le osservazioni formulate dai creditori (entro il termine di 20 giorni dalla comunicazione), sente il debitore, riferisce al giudice e propone le modifiche al piano che ritiene necessarie (entro 10 giorni dallo spirare del termine concesso ai creditori)	Cura l'esecuzione del decreto
Trascrive la sentenza di omologa	Trascrive la sentenza di omologa
Vigila sull'esatto adempimento del piano	Verifica la fattibilità del piano e la maggiore convenienza rispetto all'alternativa della liquidazione controllata
Collabora con il debitore e opera un controllo sulle procedure di vendita e sulle cessioni, se previste dal piano	Collabora con il debitore e opera un controllo sulle procedure di vendita e sulle cessioni, se previste dal piano
Riferisce per iscritto al giudice circa lo stato di esecuzione del piano (ogni 6 mesi)	Riferisce per iscritto al giudice circa lo stato di esecuzione del piano (ogni 6 mesi)
Presenta una relazione finale al giudice, eseguito il piano e sentito il debitore	Presenta una relazione finale al giudice, eseguito il piano e sentito il debitore
Propone, ove ricorrano i presupposti ex art. 72 del Dlgs 14/2019, la revoca della sentenza di omologazione	Propone, ove ricorrano i presupposti ex art. 82 del Dlgs 14/2019, la revoca della sentenza di omologazione

Analogamente, numerosi sono i compiti assegnati al liquidatore.

Principali attività del liquidatore nell'ambito della liquidazione controllata
Accettazione della nomina (ritenendo, per compatibilità, valga la disposizione di cui all'art. 126 del Dlgs 14/2019)
Esegue l'ordine di consegna o di rilascio dei beni che fanno parte del patrimonio di liquidazione
Cura la pubblicazione della sentenza presso il sito web del Tribunale
Notifica la sentenza al debitore, ai creditori e ai titolari di diritti sui beni che rientrano nel patrimonio di liquidazione
Trascrive la sentenza presso gli uffici competenti, ove vi siano beni immobili o beni mobili registrati, ivi compreso il Registro delle Imprese
Amministra i beni che rientrano nel patrimonio di liquidazione
Entro 30 giorni dalla comunicazione della sentenza, aggiorna l'elenco dei creditori
Entro 90 giorni dall'apertura della liquidazione controllata, completa l'inventario dei beni del debitore e redige il programma di liquidazione
Predispose un progetto di stato passivo, ne dà comunicazione ai creditori e tiene conto delle eventuali osservazioni da questi formulate
Esercita (o prosegue) le azioni necessarie a conseguire la piena e completa disponibilità del patrimonio del debitore
Esegue il programma di liquidazione, riferendo ogni 6 mesi al giudice delegato in merito agli atti posti in esecuzione
Riferisce al giudice delegato, ogni 6 mesi, in merito agli atti posti in esecuzione del programma di liquidazione
Cura la vendita dei beni che rientrano nel patrimonio di liquidazione
Presenta al giudice un rendiconto finale al termine dell'esecuzione del programma di liquidazione
Redige il progetto di riparto, recante l'indicazione delle somme ricavate e della loro distribuzione secondo l'ordine delle cause di prelazione come risultati dallo stato passivo
Procede con il riparto, previa autorizzazione del giudice e in assenza di contestazioni

UNGDCEC

4 Il nodo dei compensi

Di particolari criticità e dubbi è affetta anche la disciplina dei compensi dell'OCC la cui determinazione:

- si basa sui parametri di cui al Dm 202/2014;
- può tener conto, in via subordinata ed entro determinati limiti, delle pattuizioni privatistiche tra l'OCC e il debitore;
- richiede la corretta e completa esecuzione del piano (o del programma di liquidazione);
- richiede una valutazione della diligenza professionale prestata, anche in occasione dell'adempimento delle prescrizioni imposte dal giudice in caso di non integrale esecuzione del piano.

Per effetto delle modifiche di cui al Dlgs 136/2024 ("Correttivo *ter*"), con riferimento alla ristrutturazione dei debiti e alla liquidazione controllata (art. 71 co. 4 e art. 275 co. 3 del Dlgs 14/2019), ai fini della liquidazione del compenso è fatto espresso richiamo al Dm 202/2014; questi indica non solo i parametri quantitativi di riferimento ma anche i principi (p.e. della proporzionalità e dell'unicità) a cui la liquidazione del compenso deve uniformarsi.

Da ascriversi, invece, ad una "svista" la mancata modifica in tal senso dell'art. 81 co. 4 del Dlgs 14/2019 ove è rimasta immutata la previsione che si "procede alla liquidazione del compenso all'OCC" senza che sia specificato che questi è



determinato ai sensi del Dm 202/2014; una diversa interpretazione, di fatto, risulterebbe immotivata e poco coerente con l'intento legislativo di voler porre chiarezza in merito ai criteri da applicarsi, oltre che fonte di una irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le altre procedure.

La liquidazione del compenso spetta al giudice al termine della procedura che, verificato la sussistenza dei presupposti richiesti, dispone con decreto, potendo tener conto anche dell'eventuale pattuizione privatistica raggiunta tra l'OCC e il debitore. In merito, tuttavia, si osserva che il compenso pattuito non può, in ogni caso, travalicare il quantum che spetterebbe allo stesso OCC a seguito dell'applicazione dei parametri di cui al Dm 202/2014.

Se così non fosse, se si ammettesse quindi una prevalenza dell'accordo privato rispetto alla decisione del giudice, si introdurrebbe la possibilità di "un obbligo" in capo a questi di liquidare un compenso anche eventualmente in violazione dei parametri fissati per legge.

Ne consegue che, ai fini della determinazione dei compensi il giudice potrà tener conto di quanto eventualmente pattuito tra le parti solo nel caso in cui le determinazioni siano inferiori o uguali ai parametri di legge (cfr. Trib. Verona 19.8.2024, Trib. Milano 29.2.2024, Trib. Torino 7.5.2024, Trib. Palermo 10.5.2023, Trib. Bergamo 23.3.2021).

La questione assume una particolare delicatezza, soprattutto, nell'ambito della liquidazione controllata ove, un diverso orientamento, consentirebbe al debitore di incidere sulla misura soddisfattiva dei creditori in una procedura che, invece, non ammette alcuna attenuazione del principio della garanzia patrimoniale generica del debitore (Trib. Milano 29 febbraio 2024).

Del resto, valga anche la considerazione che, in tale ambito, solo alla conclusione della procedura sarà noto l'ammontare dell'attivo realizzato e del passivo accertato. Nell'ambito della liquidazione controllata, inoltre, deve rappresentarsi la possibilità che l'OCC e il liquidatore non siano lo stesso professionista, potendo il tribunale nominare un soggetto diverso.

In merito a tale possibilità, per sintesi, ci si limita a rappresentare che con la riscrittura dell'art. 270 co. 2 lett. b) del Dlgs 14/2019 operata dal Dlgs 136/2024, sembra porsi fine al contrasto giurisprudenziale in merito alla necessità della "c.d. doppia iscrizione" del liquidatore nominando. In altri termini, si tratta del dibattito sorto in merito alla necessità che il professionista gestore/liquidatore, oltre ad essere iscritto all'albo dei gestori della crisi da sovraindebitamento di cui al Dm 202/2014, debba o meno essere iscritto anche all'albo dei gestori della crisi di impresa di cui all'art. 356 del Dlgs 14/2019 (a favore del doppio requisito, tra le ultime, Trib. Bologna 20.6.2024, Trib. Terni 8.3.2024, Corte d'App. Torino 12.3.2024; contro, tra le ultime, Trib. Milano 4.4.2024, Trib. Arezzo 8.5.2024 e 20.10.2023 n. 59).

Che il professionista nominato sia il medesimo oppure no, la liquidazione del compenso, oltre a quanto già indicato, sconta la necessità di rispettare il principio della proporzionalità e dell'unicità. In altri termini, il compenso è unico e riguarderà le attività svolte dal gestore e dal liquidatore in entrambe le fasi; in proporzione all'attività effettivamente compiuta si procederà con l'individuazione della quota di spettanza (cfr. Trib. Verona 30.9.2024, Trib. Rimini 30.5.2024 e il Trib. Milano 4.4.2024).

Diversamente, si avrebbe, per un verso, la duplicazione dei costi prededuci-



bili e, per l'altro, una disparità di trattamento nella liquidazione del quantum dovuto tra OCC e liquidatore. Entrambi, infatti, potrebbero chiedere la liquidazione autonoma dei compensi stimati: dall'OCC, sulla base dei parametri dell'attivo e del passivo stimati; dal liquidatore, sulla base dell'attivo realizzato e passivo accertato, i cui valori sono generalmente inferiori a quelli stimati (Trib. Palermo 10.5.2023).

In ogni caso, la liquidazione risente del risultato - la diligenza prestata dal professionista - oggetto di uno specifico accertamento al termine della procedura e che, di fatto, senza alcuna giustificazione o attenuazione concettuale, sembra svilire la professionalità del soggetto incaricato.

La diligenza del professionista, che questi mostra sin dalle prime fasi della procedura e che sotto l'aspetto economico, pur sempre rilevante, si traduce anche nell'anticipazione di una serie di costi, inspiegabilmente può relegarsi ad una subordinazione del "si è comportato bene, si ha diritto al compenso". La contrarietà ad un principio che non si lega alla volontà di sottrarsi ad una verifica dell'operato, che certamente trascende dalla liquidazione dei compensi e a cui il professionista è costantemente sottoposto (p.e. attraverso le relazioni semestrali), piuttosto avvinta alla fiducia che il sistema dovrebbe porre nella funzione professionale e sociale del soggetto incaricato.

In linea con ciò, sempre in tema di compensi, come già anticipato, non può tralasciarsi il mancato riconoscimento della prededuzione a favore del professionista (advisor) che assiste il debitore. Per questi, infatti, salvo qualche pronuncia di segno opposto (cfr. Trib. Treviso 19.4.2024), l'orientamento sembra consolidarsi a favore del riconoscimento del solo privilegio, posta sempre la necessità di insinuarsi nel passivo (cfr. Trib. Mantova 19.9.2024, Trib. Terni 4.7.2024, Trib. Forlì 18.6.2024, Trib. Bologna 20.6.2024).

Vi è da considerare, inoltre, che in merito alla loro quantificazione, in ragione di quanto sin qui detto, sembra valere il principio secondo cui il compenso pattuito non possa eccedere la misura prevista per il gestore dal Dm 202/2014 (cfr. Trib. Parma 22.5.2024).

5 Conclusioni

In conclusione, guardando al ruolo che il professionista, a vario titolo coinvolto, riveste nell'ambito delle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento, è opportuno che si affermi la sua centralità e che, di pari passo, tale sua indispensabilità gli venga riconosciuta attraverso una maggiore fiducia e la dignità di compensi adeguati. Non è immaginabile (il monito) che solo sul professionista ricada il peso sociale e umano della risoluzione della crisi del debitore, con un dispendio di risorse, economiche e non, non opportunamente controbilanciato dalla definizione di regole chiare (troppo spesso affidate a variegate prassi) e di riconoscimenti equi. Un monito che, tuttavia, non è stato recepito nemmeno dalle ultime modifiche di cui al Dlgs 136/2024 che, tra l'altro, proprio sul tema della prededucibilità del compenso dell'advisor nulla varia; potrebbe essere forse poco sostenibile un sistema che tralasci trasparire una certa sfiducia nel professionista, a fronte di importanti funzioni che gli sono richieste.



Brasile: un paese dal territorio vasto come le opportunità per le imprese per un florido business, lo sguardo dell'UNGCEC

Gaia Ceccherini, Componente CdA Fondazione Centro Studi UNGCEC

Martina Tomio, Componente CdA International Union Young Accountants (IUYA)

Francesco Paolo Fabbri, Componente Giunta UNGCEC

UNGCEC

Introduzione

Il Brasile, una nazione ricca di colori vivaci, tradizioni antiche e un futuro orientato verso lo sviluppo globale, ha ospitato la terza Missione internazionale organizzata da IUYA a fine ottobre 2024, coinvolgendo un gruppo di giovani commercialisti italiani in un'esperienza professionale e umana senza precedenti. È stata una vera e propria full immersion in un Paese che, con le proprie sfide e opportunità, ha saputo affascinare e ispirare i partecipanti, creando connessioni profonde destinate a durare nel tempo.

Fin dal primo giorno, i partecipanti sono stati accolti nel cuore di San Paolo per un workshop dedicato agli strumenti per accedere al mercato brasiliano. Sotto la guida di esperti professionisti, i partecipanti hanno esplorato le complesse dinamiche legali e fiscali che caratterizzano il "Sistema Paese" brasiliano, affrontando le sfide e i vantaggi di un mercato ricco di potenzialità. I relatori hanno presentato una realtà piena di contrasti ma anche di promettenti sinergie, evidenziando l'importanza di comprendere a fondo le differenze culturali al fine di costruire relazioni autentiche e fruttuose.

Nel secondo giorno, la Missione ha portato i partecipanti nel cuore del networking. Imprenditori del lusso, esperti di logistica e figure di spicco nei settori minerario e agroalimentare, hanno condiviso esperienze, visioni e strategie che hanno dimostrato come il Brasile possa rappresentare un polo strategico per gli investimenti italiani. Il successo degli incontri B2B ha certificato, come i momenti di confronto, tra realtà imprenditoriali, siano indispensabili opportunità di crescita.

Il terzo giorno è stato dedicato alle relazioni bilaterali tra Italia e Brasile, con un focus sui feedback delle prime due giornate e sulle prospettive future di collaborazione. Sono intervenuti rappresentanti di istituzioni italiane in Brasile che hanno illustrato, secondo la loro esperienza, le possibili sinergie tra i due Paesi.



La Missione si è conclusa con due giornate a Rio de Janeiro, dove il gruppo ha avuto l'opportunità di rafforzare ulteriormente i legami creati durante il soggiorno a San Paolo. Il clima informale ha permesso di consolidare l'intesa tra i partecipanti alla missione, cementando i rapporti interpersonali, elemento fondamentale della vita associativa delle nostre associazioni.

Il valore di questa esperienza va ben oltre i semplici incontri professionali, citando le parole del Presidente di IUYA "abbiamo creato ponti, non solo per il nostro lavoro, ma anche per il nostro cuore. Il Brasile ci ha accolto come una seconda casa, un luogo dove siamo stati non solo ospiti, ma parte di una grande famiglia".

Brasile: il gigante dell'America Latina

Il Brasile è un Paese che non smette mai di stupire, capace di incantare chi lo scopre per la prima volta, i visitatori abituali e persino tutti quelli che lo hanno scelto per farne la propria casa. È un Paese ricco di contrasti, una nazione in cui la modernità di città come San Paolo e Rio de Janeiro si fonde con l'immensità incontaminata dell'Amazzonia. Rappresenta il quinto Paese più vasto del mondo, con una superficie equivalente a circa 26 volte l'Italia ma gran parte della sua superficie non è abitata stabilmente, perché occupata da enormi aree naturali; ben il 40% del territorio, infatti, è ricoperto dalla foresta amazzonica.

La storia del Brasile inizia nel 1500, quando il navigatore portoghese Pedro Álvares Cabral sbarcò sulle sue coste. Durante il periodo coloniale il Brasile divenne una fonte fondamentale di materie prime per il Portogallo esportando il legno di brasilwood, la canna da zucchero e, in seguito, il caffè. In questo periodo le popolazioni indigene, che vivevano in armonia con la terra, furono decimate da malattie e schiavitù e per supportare l'economia agricola in crescita, milioni di schiavi africani furono portati in Brasile, dando vita a una società multietnica in cui si mescolarono influenze indigene, africane ed europee che tutt'ora coesistono.

Il Brasile, considerato la porta di ingresso per il Sud America, è la più grande economia dell'America Latina e uno dei principali attori a livello globale. Sotto la presidenza di Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) ha intensificato la sua partecipazione in organizzazioni internazionali e ha cercato di costruire alleanze con paesi emergenti, come dimostrato dalla sua adesione ai BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica). Tradizionalmente, gli Stati Uniti hanno visto il Brasile come un potenziale leader regionale grazie alla sua posizione geografica in America Latina. Tuttavia, il crescente legame commerciale del Brasile con la Cina ha complicato questa dinamica. Dal punto di vista delle relazioni con gli altri paesi dell'America Latina, il Brasile ha sostenuto meccanismi di cooperazione come il Mercosur e l'Unione delle Nazioni Sudamericane (UNASUR), cercando di consolidare la sua leadership nel continente.

L'impronta italiana: migrazione e contributo allo sviluppo

Uno dei capitoli più significativi della storia del Brasile è l'immigrazione italiana avvenuta tra il 1870 e il 1920 in cui milioni di italiani lasciarono il loro



paese in cerca di opportunità in Brasile. La maggior parte di loro si stabilì nelle regioni del Sud e del Sud-Est, dove trovarono impiego nelle piantagioni di caffè e, in seguito, nell'industria. Gli italiani non portarono solo manodopera, ma anche abilità artigianali, spirito imprenditoriale e una cultura che ha arricchito il Brasile.

Le relazioni tra Italia e Brasile sono profonde e ben radicate, nati dalla migrazione e rafforzati dalla cooperazione, fungono da ponte tra Europa e Sud America. Oggi, circa 1.000 aziende italiane operano nel paese, investendo in settori strategici come energia, telecomunicazioni, infrastrutture e siderurgia. La presenza italiana è particolarmente forte nei settori della meccanica e dell'agroindustria. L'Italia è uno dei principali partner commerciali del Brasile; se consideriamo le importazioni brasiliane di prodotti stranieri, l'Italia è il secondo partner commerciale europeo del Brasile, dopo la Germania, e il settimo a livello mondiale. La forte crescita delle relazioni economiche tra Italia e Brasile degli ultimi anni è attribuita ai comparti dell'energia e dell'automotive ed è principalmente dovuta agli importanti investimenti recentemente effettuati da ENEL, che si è posizionato come primo investitore privato nel settore dell'energia elettrica, come primo distributore di energia elettrica e come primo generatore di energia da fonti rinnovabili, e da Stellantis, che ha confermato investimenti importanti il potenziamento delle due fabbriche esistenti, oltre che puntare sulle esportazioni.

Nonostante i progressi, il Brasile si trova ad affrontare sfide significative, la deforestazione in Amazzonia rappresenta un problema urgente, con conseguenze sia ambientali che politiche. La disuguaglianza sociale è ancora elevata e molte zone del paese soffrono per la mancanza di infrastrutture adeguate. I principali attori del mercato brasiliano hanno cominciato a capire che trascurare questioni come il cambiamento climatico, le crisi ambientali e le crescenti problematiche sociali può portare a conseguenze gravi, sia dal punto di vista etico che finanziario.

Anche se con i suoi 32 milioni di abitanti che hanno discendenza italiana e con il suo mercato in continua espansione il Brasile rappresenta un mercato molto appetibile per le imprese italiane di medie e grandi dimensioni occorre sempre tenerne presente la complessità, la diversa cultura, anche economica, e non sottovalutarne le difficoltà.

Il processo di internazionalizzazione

In Brasile in questi anni si stanno sviluppando nuovi settori economici eterogenei con una forte attenzione alla sostenibilità ed alla transizione energetica e si possono aprire opportunità per gli investitori italiani dal momento che il brand "Italia" rappresenta un plusvalore in molti settori sulla scena internazionale sulla quale il Brasile si affaccia prepotentemente, forte dei suoi numeri ragguardevoli.

Valutare da un punto di vista strategico la convenienza di intraprendere un percorso di internazionalizzazione non può prescindere dal conoscere le regole societarie di questo variegato paese, le norme sulla concorrenza e sugli appalti pubblici, piuttosto che le normative in materia di visti, la fiscalità.



La prima decisione che deve essere presa quando si intende iniziare questo tipo di processo è come accedere a detto mercato.

In genere per il Brasile le principali strade sono due, da un lato creare una succursale della propria società italiana in Brasile e dall'altro costituire una nuova società di diritto brasiliano.

Difficilmente viene scelta la strada della succursale perché la procedura è particolarmente ostacolante e richiede fin anche l'emissione di un Decreto Presidenziale da parte del Governo brasiliano che rilasci un nulla osta. Per cui gli investitori italiani in Brasile pretendono per la costituzione di una nuova società, ma anche in questo caso sono necessari dei requisiti che potrebbero ostacolarne o addirittura impedirne l'ingresso.

Una delle barriere all'entrata più significative per l'accesso a questo mercato è rappresentata dall'obbligatorietà del coinvolgimento di soggetti residenti in Brasile per determinate funzioni, non permettendo una totale indipendenza dell'imprenditore estero. Ad esempio, per divenire socio di una società brasiliana è necessaria la figura di un procuratore persona fisica che risieda permanentemente in Brasile oppure nel Consiglio di Amministrazione Sociedade Limitada devono esserci obbligatoriamente soggetti residenti nello stato.

Da un punto di vista procedurale, in fase di apertura della società, occorre ottenere i codici fiscali delle persone fisiche o giuridiche straniere che opereranno in Brasile e che parteciperanno al quadro dei soci e dovrà essere indicato anche il beneficiario finale della partecipazione azionaria, per facilitare controlli fiscali e bancari. Per le persone giuridiche, oltre al codice fiscale, dovrà essere fatta richiesta anche del CDNR (Cadastro Declaratório de Nao Residentes) e dovrà essere depositata tutta la documentazione atta a comprovarne la composizione societaria, la sua costituzione ecc.

Da un punto di vista societario il diritto commerciale brasiliano non differisce molto da quello italiano: è regolato dal Codice civile e dalla Legge sulle Società per azioni. Ci sono due tipi di società: "Empresaria" che hanno l'obbligo di registrazione presso il Registro Público de Empresas Mercantis, e le "simples", alle quali è preclusa l'attività di commercio e industria.

Le "empresaria" si distinguono in:

- Sociedade em Nome Coletivo,
- Sociedade em Comandita Simples,
- Sociedade Limitada,
- Sociedade por Ações,
- Sociedade em Comandita por Ações.

Le "simples", invece, si dividono in:

- Sociedade em Nome Coletivo,
- Sociedade em Comandita Simples,
- Sociedade Simples Limitada.

Queste ultime sono destinate esclusivamente ad attività e servizi che derivino dall'abilità intellettuale e professionale personale dei singoli soci.

Il tipo di società più utilizzata dagli investitori stranieri che intendono operare in Brasile è la Sociedade Limitada (Ltd. In breve).



Questa presenta un costo di gestione e costituzione più contenuto rispetto ad altre forme societarie e soggiace ad una normativa burocratica meno stringente.

I soci, che devono essere obbligatoriamente almeno due, possono essere sia persone fisiche che giuridiche e non è necessaria la loro residenza in Brasile nonostante che, come anticipato, debbano comunque nominare un procuratore in loco.

Non è obbligatoria la figura del notaio per la sua costituzione, ma può farlo anche un legale. Non vi è un vincolo minimo di capitale ed i soci rispondono nei limiti dello stesso, salvo essere integralmente responsabili per la parte non versata. Gli amministratori possono essere uno o più di uno, ma, come accennato, obbligatoriamente con residenza in Brasile.

È stata introdotta anche la possibilità di costituire un Consiglio Fiscale che abbia il compito di gestire la fiscalità della società.

Per le altre caratteristiche della Sociedade Limitada si può osservare come non si discostino in maniera particolarmente significativa da quelle della nostra Società a Responsabilità Limitata che anche per il sistema economico italiano rappresenta la forma societaria più utilizzata.

UNGDCEC

Il ricorso al credito

Passando, invece, ad analizzare le problematiche legate all'accesso al credito è importante evidenziare come il settore bancario brasiliano sia principalmente gestito da banche di partecipazione pubblica. Questo ha fatto sì che le politiche finanziarie fossero strettamente connesse alle strategie politiche nazionali, tendendo ad agevolare settori specifici ritenuti meritevoli di particolari sussidi. Nel sistema creditizio brasiliano si parla, infatti, di "credito direcionado" e di "credito Livre"

Il "credito direcionado" è indirizzato principalmente al settore abitativo, alle attività agricole ed allo sviluppo aziendale. I vantaggi che ha questo tipo di credito rispetto a quello "livre" sono dei tassi d'interesse agevolati, una maggiore facilità di accesso al credito, la minore richiesta di garanzie da parte delle banche e la possibilità di ottenere il finanziamento anche con redditi inferiori, inoltre, il credito direzionato presenta condizioni migliori e tempi di rimborso più lunghi.

La differenza tra i tassi d'interessi direzionati rispetto a quelli del credito libero è molto elevata, infatti, a titolo d'esempio, per il credito alle famiglie il tasso direzionato si aggira intorno al 10% mentre quello libero supera anche il 40%. Per quanto riguarda, invece, le linee di credito con rischio più elevato, come possono essere ad esempio le carte di credito, si raggiungono livelli di interessi estremamente elevati, impensabili per un consumatore italiano, che le rendono totalmente inappetibili. Si parla di un tasso di interesse medio che nel 2022 ammontava al 437% annuo.

Prima di investire in Brasile è, pertanto, fondamentale valutare l'aspetto creditizio con estrema attenzione perché prendere capitali in loco potrebbe essere eccessivamente oneroso.



Il fisco in Brasile: una particolare somiglianza con l'ordinamento italiano

Anche solo a livello di “dibattito pubblico” si sente spesso parlare – nonché lamentarsi – della particolare complicatezza dell'ordinamento tributario italiano; cosa che è invero indubbia, anche se taluno potrebbe risultare sorpreso nel sapere che una situazione simile si verifica in un Paese molto molto distante dal nostro, ossia quello in discussione. Cosa che, per quanto senz'altro vero “a livello sistematico”, vale anche in termini più contingenti/attuali: quanto detto posto che, anche in Brasile, è attualmente in corso un'importante riforma fiscale, che coinvolge diversi ambiti di interesse, e che gli operatori si augurano possa portare a benefici sostanziali in particolare a livello di traffici economici.

In linea generale, come anticipato, il sistema fiscale brasiliano è uno dei più complessi al mondo, ed è organizzato su tre livelli di governo, ossia:

- federale,
- statale, e
- municipale,

con ognuno di questi “comparti” che ha competenze specifiche e impone prelievi diversi, cosa che spesso rende arduo per cittadini e imprese orientarsi in codesto meccanismo massimamente intricato.

A livello federale troviamo alcune delle imposte più significative: per le *persone fisiche*, ad esempio, c'è l'Imposta sul Reddito (**Irp**), con aliquote progressive che possono arrivare fino al 27,5% – evidentemente molto simile alla nostra Irpef – mentre le *aziende* sono tenute a corrispondere l'Imposta sul Reddito delle Società (**Irpj**), con un'aliquota base del 15% più un'addizionale del 10% per redditi elevati – potendosi notare anche in questo caso similitudini non irrilevanti rispetto all'IRES italiana.

Il governo federale raccoglie inoltre contributi destinati alla *previdenza sociale*, come il **Cofins** e il **PIS/Pasep**, che si applicano sul fatturato delle aziende. Si tratta di fondi vengono utilizzati per finanziare programmi sociali e previdenziali, ma spesso sono percepiti come un ulteriore peso fiscale per le imprese.

A livello statale la protagonista è invece l'**Icms** – Imposta sulla Circolazione di Merci e Servizi – imposta fondamentale per gli Stati ed applicata su beni e servizi come trasporti e comunicazioni; sostanzialmente un'omologa dell'imposta sul valore aggiunto nostrana. Le aliquote variano da uno Stato all'altro e possono arrivare fino al 25%, rendendo il commercio interstatale un vero e proprio “rompicapo burocratico”. Sempre a questo livello vi è poi l'**Ipva**, altro tributo indiretto rappresentato da un'imposta annuale sui veicoli che tutti i proprietari devono pagare.

Passando al livello municipale, i comuni impongono prelievi su proprietà immobiliari e servizi locali: in proposito ad esempio vi è l'**Iptu**, un'imposta annuale calcolata sul valore di mercato degli immobili urbani, mentre l'**Iss** si applica a servizi professionali e aziendali, con aliquote che variano tra il 2% e il 5%. Anche quando si acquistano immobili vi sono poi i relativi “balzelli”: entra in gioco nel dettaglio l'**Itbi**, che si versa al momento della compravendita.

Specificamente per le imprese il sistema fiscale offre diversi regimi, pensati per adattarsi alle dimensioni e al tipo di attività che esse svolgono, ossia:



1. *piccole aziende* possono aderire al **Simples Nacional**, un regime semplificato che unifica il pagamento dei tributi;
2. le *imprese più grandi*, invece, devono scegliere tra
 - il **Lucro Real**, che tassa l'utile effettivo, e
 - il **Lucro Presumido**, che si basa invece su una stima dei profitti (in qualche modo simile all'ormai oltremodo noto concordato preventivo biennale – CPB).

Tuttavia, nonostante la varietà di opzioni e regimi, il sistema fiscale brasiliano è spesso criticato per la richiamata complessità e per la pressione fiscale elevata: si stima infatti che il peso dell'imposizione rappresenti circa il 33% del PIL, un valore senz'altro molto alto soprattutto considerando che si tratta di un Paese considerato, tuttora, in via di sviluppo. Simile circostanza rappresenta un ostacolo non indifferente per la crescita economica nonché una circostanza che porta diverse aziende a investire risorse considerevoli per garantire la conformità alle normative (denaro considerato spesso “buttato” in quanto dedicato alla mera c.d. *compliance*).

Si è infine già visto come, negli ultimi anni, si sia parlato molto – entrando poi nel vivo nell'attuale fase legislativa – di riforme fiscali, al precipuo (o quantomeno sperabile) fine di semplificare il sistema e introdurre una sorta di **Iva unificata**, la quale potrebbe sostituire diverse imposte attualmente in vigore; si tratta però di cambiamenti che richiedono un consenso tra governo federale, Stati e Comuni particolarmente rilevante, in un equilibrio difficile da raggiungere un po' come accade nel nostro ordinamento con le riforme costituzionali.

In conclusione, e in un certo senso lievemente “in contrappasso” rispetto a quanto visto in precedenza in termini di opportunità di investimento in Brasile, il relativo sistema fiscale – che costituisce indubbiamente un elemento cruciale del meccanismo amministrativo/burocratico del Paese – si mostra parimenti come una sfida quotidiana per chi vive e, soprattutto, per chi opera in Brasile.

Tra imposte complesse, aliquote variabili e frequenti modifiche normative, è essenziale avere una buona consulenza per gestire le proprie finanze in modo efficace.

UNGDCEC

**NEWS
E APPROFONDIMENTI**



Distacchi di manodopera, dal 2025 scatta l'imponibilità Iva

Roberto Bianchi e Giuseppe Graziadei,

Il Sole24 Ore, Estratto da "La Settimana Fiscale", n. 45 del 26 novembre 2024

Articolo 16-ter, Dl 16 settembre 2024, n. 131

La fonte del problema

Occorre premettere che il legislatore con l'articolo 8 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ha previsto che «non sono da intendere rilevanti agli affetti dell'Iva i prestiti o i distacchi di personale a fronte dei quali è versato solo il rimborso del relativo costo».

Contrariamente alle attese, però, l'anzidetta norma ha dato origine, su tale argomento, ad un'alternanza di sentenze di merito e legittimità, palesando l'assenza di certezze in merito al regime Iva afferente alle prestazioni inerenti prestiti o distacchi di personale dipendente, benché a fronte del rimborso del mero costo del personale sostenuto dal distaccante.

Va anche rammentato che con la riforma del diritto del lavoro (attuata nel nostro ordinamento dalla legge Biagi - Dlgs 10 settembre 2003, n. 276) è stata introdotta una disciplina legislativa organica sulla gestione del distacco o prestito di personale dipendente, secondo cui i requisiti distintivi di tale rapporto sono da individuare nella temporaneità del distacco e nell'interesse del datore di lavoro distaccante alla prestazione lavorativa in favore del destinatario (anche se appartenente al medesimo gruppo societario), creando una distonia rispetto all'approccio distintivo applicato dall'Amministrazione finanziaria, secondo cui si avrebbe distacco o prestito di personale dipendente solo nel caso in cui vi sia perfetta coincidenza tra le somme rimborsate al distaccante ed il costo dallo stesso sostenuto per il personale distaccato.

Più in particolare, in base alla riforma del diritto lavoro il contratto di appalto si distingue dalla somministrazione di lavoro per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per l'assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa (articolo 29 della legge Biagi).

Il distacco di manodopera, invece, si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori a disposizione di un altro soggetto per l'esecuzione di una deter-



minata attività lavorativa, permanendo responsabile del trattamento economico e normativo a favore del lavoratore (articolo 30 della legge Biagi). La diversa modalità di qualificazione del distacco o prestito di personale dipendente nell'ambito fiscale rispetto a quello civilistico, ha reso ardua l'individuazione del corretto regime Iva - esenzione od imponibilità - applicabile alle diverse fattispecie di collaborazione commerciale, poste in essere tra imprenditori a vario titolo e con diverse modalità, determinando il proliferare di accertamenti dell'Ufficio, ciò sia in termini di mancata fatturazione di operazioni di mero distacco di personale, essendo state ricondotte nell'alveo delle prestazioni di servizi assoggettabili ad Iva, sia con riguardo all'indeducibilità dell'imposta a fronte di operazioni fatturate come prestazioni di servizi, che sono state riqualificate come distacco di personale.

In tale già difficile contesto, anche la complessità e l'articolazione degli accordi tra imprenditori ha determinato ulteriori situazioni d'incertezza che hanno portato l'Ufficio a formulare diverse interpretazioni inerenti al rapporto di collaborazione commerciale instaurato, sollevando contestazioni di omessa fatturazione imponibile Iva anche nel caso in cui vi era stato il rimborso del costo del personale (Comm. Trib. Regionale della Liguria - Genova, Sez. I, Sent., 18 gennaio 2012, n. 3), oppure nel caso in cui risultavano corrisposti anche ulteriori importi, fatturati con Iva, afferenti a contestuali forniture di servizi amministrativi (Comm. Trib. Regionale del Piemonte - Torino, Sez. X, Sent., 22 gennaio 2010, n. 2).

NEWS
E APPROFONDIMENTI

Le caratteristiche distintive del prestito o distacco di personale secondo l'agenzia delle Entrate

L'agenzia delle Entrate (risoluzione 5 novembre 2002, n. 346/E) ritiene che il disposto dell'articolo 8 della legge n. 67/1988 - in base al quale non sono rilevanti ai fini Iva i prestiti o i distacchi di personale a fronte dei quali viene versato il mero rimborso del relativo costo - troverebbe applicazione solo nel caso in cui lo schema negoziale utilizzato per la fornitura della manodopera sia il prestito o distacco del personale, nonché dove venga previsto esclusivamente il rimborso del costo del personale prestato (retribuzione, oneri previdenziali e contrattuali).

Ove, al contrario, le somme rimborsate dovessero risultare superiori (ma anche inferiori) al puro costo, l'intero importo andrebbe a ricadere nell'alveo di applicazione dell'imposta, per cui, come tale, dovrà essere assoggettato ad Iva quale operazione imponibile (in conformità anche: risoluzione 20 marzo 1981, n. 411847; risoluzione 19 febbraio 1974, n. 500160; risoluzione 5 luglio 1973, n. 502712).

Inoltre, come ulteriormente specificato (risoluzione 5 giugno 1995, n. 152/E), per l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 8, comma 35, della legge n. 67/1988, è necessario che il personale utilizzato risulti legato da un rapporto di lavoro dipendente con l'impresa fornitrice della manodopera, mentre l'attività lavorativa, resa dal dipendente distaccato, dev'essere or-



ganizzata dal soggetto che riceve la prestazione nell'ambito della propria struttura.

In sostanza, l'incertezza in tema di regime Iva applicabile al distacco o prestito di personale dipendente è stata fonte di molteplici giudizi tributari incardinati innanzi alla Corte di merito, successivamente giunti al vaglio di legittimità, nonché, su iniziativa della Corte di Cassazione, portati innanzi alla Corte di Giustizia europea.

Nel caso in questione, l'Amministrazione finanziaria aveva ritenuto che il distacco di un dirigente presso una società controllata, a fronte di un rimborso pari al costo sostenuto per il dipendente distaccato, regolarmente fatturato con Iva, non desse diritto alla detrazione dell'imposta in capo alla controllata, in quanto non si riteneva potesse integrare una prestazione di servizi, bensì rappresentasse la corresponsione di una mera somma che non rientrava nell'alveo di applicazione dell'imposta.

Secondo i Giudici di legittimità, però, tale caso palesava lo specifico interesse del datore di lavoro distaccante di garantire la migliore funzionalità dell'organizzazione della controllata, tale da indurre a ritenere che il distacco di manodopera potesse essere ricondotto nell'ambito della prestazione di servizi, avendo determinato, per altro, un tangibile esborso, sia pure commisurato alle spese e agli oneri sostenuti per i lavoratori, tale da far sorgere il dubbio di non poter escludere la prestazione di distacco di personale dal campo di applicazione dell'Iva.

NEWS
E APPROFONDIMENTI

Il rinvio alla Corte di Giustizia europea

Le difficoltà di coordinamento della norma in commento con la normativa comunitaria ha indotto la Corte di Cassazione a disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea (ordinanza 27 novembre 2018 ai sensi dell'articolo 267 del TFUE), con riguardo all'interpretazione degli articoli 2 e 6 della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, ritenendo che la norma nazionale potesse aver dato luogo ad una disparità di trattamento in grado di incidere sul principio di neutralità fiscale tra "distacco di personale" - che si configura quando un datore di lavoro (che rimane responsabile del trattamento economico e normativo nei confronti del lavoratore), soddisfa un proprio interesse ponendo temporaneamente dei lavoratori a disposizione di altro soggetto per l'esecuzione di una determinata attività lavorativa - e "messa a disposizione di manodopera" che determina una prestazione imponibile.

Al riguardo la Corte di Giustizia Ue, con sentenza 11 marzo 2020, nella causa C-94/19 (denominata "San Domenico Vetraria"), ebbe a chiarire che l'articolo 2 della sesta direttiva dispone che sono soggette a Iva le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso all'interno del Paese da un soggetto passivo che agisce in quanto tale, ove per prestazione di servizio deve intendersi ogni operazione che non costituisce cessione di beni (ai sensi dell'articolo 6, par. 1, comma 1).

Secondo la Corte di Giustizia europea occorre verificare, pertanto, se la



prestazione di servizi sia stata effettuata, o meno, a titolo oneroso (ai sensi dell'articolo 2, punto 1), tenendo conto del fatto che, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza, le operazioni imponibili presuppongono l'esistenza di un negozio giuridico tra le parti che implichi un prezzo o un controvalore; conseguentemente, la mancanza del corrispettivo diretto determina quella condizione di assenza della base imponibile idonea a comportare il mancato assoggettamento ad Iva della prestazione.

Alla luce di ciò, una prestazione di servizi può ritenersi a titolo oneroso, quando tra prestatore e beneficiario intercorre un reciproco scambio di prestazioni, cioè quando sussiste un nesso diretto tra servizio reso e corrispettivo ricevuto che condiziona le reciproche prestazioni - nel senso che l'una viene effettuata solo a condizione che lo sia anche l'altra - in presenza del quale risulta irrilevante la circostanza che il corrispettivo possa essere commisurato, o meno, al costo sostenuto dal soggetto distaccante.

La Corte di Giustizia europea, pertanto, ha dichiarato «che l'articolo 2, punto 1, della sesta direttiva deve essere interpretato nel senso che esso osta a una legislazione nazionale in base alla quale non sono ritenuti rilevanti ai fini dell'Iva i prestiti o i distacchi di personale di una controllante presso la sua controllata, a fronte dei quali è versato solo il rimborso del relativo costo, a patto che gli importi versati dalla controllata a favore della società controllante, da un lato, e tali prestiti o distacchi, dall'altro, si condizionino reciprocamente».

Alla luce di detto principio, la Corte di Giustizia Tributaria di II grado dell'Umbria, Sez. I (con sentenza 11 giugno 2023, n. 198) - preso atto che le sentenze della Corte di Giustizia europea costituiscono "interpretazione autentica" della norma di riferimento e trovano applicazione in ogni Stato membro fin dall'introduzione della disposizione cui si riferiscono - è giunta a concludere che l'articolo 8, comma 35, della legge n. 67/1988 risulta contrario alla normativa europea; pertanto, le fatture emesse per il distacco di personale, sia pure commisurate al mero costo del dipendente distaccato, essendo rilevanti ai fini Iva, legittimano la detrazione dell'imposta.

L'orientamento delle Corti di legittimità e di merito

L'interpretazione di merito sul trattamento Iva del distacco di manodopera risulta conforme all'orientamento di legittimità formatosi successivamente alla pronuncia della Corte di Giustizia Ue "San Domenico Vetraria", secondo cui:

- il disposto dell'articolo 8, comma 35, della legge n. 67/1988, nella parte in cui prevede che «non sono da intendere rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto i prestiti o i distacchi di personale a fronte dei quali è versato solo il rimborso del relativo costo», è recessivo rispetto alla disciplina europea (Cass. Civ. n. 5609/2021);
- in base all'interpretazione resa dalla Corte di Giustizia Ue nella causa C-94/19, il distacco di personale costituisce una prestazione di servizi inerente all'esercizio dell'attività d'impresa, che deve ritenersi onerosa e,



quindi, imponibile, ove sussista un nesso di corrispettività tra il servizio reso e la somma ricevuta, ciò anche in mancanza di lucratività (Cass. Civ. n. 26692/2022);

- risulta irrilevante il fatto che l'importo del corrispettivo sia, o meno, commisurato al costo del personale sostenuto dal distaccante, occorrendo verificare che il pagamento di quanto fatturato costituisca condizione del distacco e che il relativo pagamento sia avvenuto solo quale corrispettivo del distacco, determinando l'esistenza di un nesso diretto tra le due prestazioni (Cass. Civ. n. 26692/2022);

- non ha rilievo la circostanza che il distaccante e il distaccatario siano in posizione di controllante e/o controllata, condizione che attiene alla fattispecie concreta e non al fenomeno giuridico ed economico considerato dalla Corte di Giustizia europea (Cass. Civ. n. 20589/2021).

Infine, come rimarcato dalla più recente pronuncia della Suprema Corte (Cass. Civ. n. 6986/2023), partendo dalla premessa secondo cui sono soggette ad Iva le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso all'interno del Paese da un soggetto passivo che agisce in quanto tale (come disposto dell'articolo 2, par. 1, lett. c) della direttiva del 28 novembre 2006, n. 112), e che si considera prestazione di servizi ogni operazione che non costituisce cessione di beni (ciò in base all'articolo 24 della direttiva si considera prestazione di servizi), ha reso il seguente principio di diritto: «in tema di iva, il diritto alla detrazione deve essere riconosciuto in favore di un soggetto passivo che riceva a titolo oneroso prestazioni di servizi da altro soggetto passivo, mediante l'utilizzo, in nome proprio, di proprio personale».

La definitiva soluzione all'incertezza normativa in ambito fiscale

Orbene, pur potendosi ritenere, alla luce di quanto precede, che il distacco di manodopera possa essere assoggettato ad Iva anche qualora comporti il mero rimborso del costo del personale sostenuto dal distaccante, ogni incertezza applicativa sembra aver trovato soluzione nel decreto Salva Infrazioni (DI 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modif. dalla legge 14 novembre 2024, n. 166) - "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano".

Infatti, in base all'articolo 16-ter, rubricato "Trattamento del prestito o distacco di personale agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto", con decorrenza 1° gennaio 2025, viene abrogato il comma 35 dell'articolo 8 della legge 67/1988, nel contempo prevedendo che sono fatti salvi i comportamenti adottati dai contribuenti anteriormente a tale data in conformità alla sentenza della Corte di Giustizia Ue 11 marzo 2020, nella causa C-94/19, o in conformità all'articolo 8, comma 35, della legge n. 67/1988, per i quali non siano intervenuti accertamenti definitivi.



Nuova autotutela, la definizione agevolata esclude l'annullamento

Laura Ambrosi,

Il Sole24 Ore, Estratto da "La Settimana Fiscale", n. 44 del 20 novembre 2024

Cm 7 novembre 2024, n. 21/E

L'autotutela e l'impugnabilità dei provvedimenti

L'istituto dell'autotutela è da sempre oggetto di numerosi contenziosi legati essenzialmente alla discrezionalità dell'Ufficio sull'opportunità di annullare o meno il provvedimento, soprattutto se ormai definitivo.

Ciò che, infatti, si è verificato più di frequente, riguarda le ipotesi in cui l'agenzia delle Entrate ha rigettato la richiesta di annullare un provvedimento non più impugnabile (per inutile decorso dei termini).

Il rigetto poteva essere espresso (cioè con la notifica di un diniego al contribuente) o tacito (quindi senza un documento di diniego, ma solo con il silenzio per un periodo prolungato).

Il contribuente, quindi, impugnava tale diniego nella speranza di vedere annullato da un giudice il provvedimento ritenuto illegittimo.

La giurisprudenza di legittimità, sebbene non sempre uniforme, ha ritenuto estremamente discrezionale il potere dell'Amministrazione riguardo l'annullamento di un atto impositivo. Da ciò è conseguito il principio secondo cui (tra le ultime Cass. 13322/2024) è ammissibile l'impugnazione del diniego sulla fondatezza della pretesa, solo ove ricorrano ragioni di rilevante interesse generale che rendano necessario un sindacato giurisdizionale sul diniego emesso dell'Amministrazione.

Nel caso in cui si tratti di ragioni inerenti in via esclusiva l'interesse privato, il diniego non è impugnabile.

Secondo la Cassazione l'inammissibilità di un ricorso volto alla tutela di interessi privati va temperata considerando sia la salvaguardia dell'interesse pubblico rispetto alla corretta esazione dei tributi, sia la tutela dell'incontestabilità degli atti impositivi divenuti definitivi.

In altri termini, la giurisprudenza di legittimità ha escluso che l'impugnazione del diniego all'autotutela rappresentasse una sorta di rimedio per l'annullamento di un precedente provvedimento ormai divenuto definitivo (per inutile decorrenza dei termini).

Tuttavia, i principi espressi raramente hanno trovato una concreta e pratica applicazione, non fosse altro perché difficilmente la richiesta di un singolo (privato) di annullare un atto impositivo a proprio carico può riguardare «ragioni di rilevante interesse generale».

L'unica ipotesi in cui è stata riconosciuta la tutela giurisdizionale per il diniego è stata di natura formale, legata cioè ad eventuali profili di illegittimità del rifiuto dell'Amministrazione finanziaria e non invece legata alla fondatezza della pretesa tributaria.

In tale contesto, il Legislatore, con il Dlgs 219/2023, ha meglio definito sia il perimetro di discrezionalità dell'autotutela dell'Amministrazione che l'eventuale tutela giurisdizionale a favore del contribuente.

Le modifiche normative

I nuovi articoli 10-quater e 10-quinquies dello Statuto del contribuente disciplinano, rispettivamente, l'autotutela obbligatoria e quella facoltativa.

In particolare:

- autotutela obbligatoria (articolo 10-quater): l'Amministrazione finanziaria procede in tutto o in parte all'annullamento di atti di imposizione ovvero alla rinuncia all'imposizione, senza necessità di istanza del contribuente, anche in pendenza di giudizio o in caso di atti definitivi, nei casi di manifesta illegittimità. Sono stati individuati i seguenti casi:

- a) errore di persona;
- b) errore di calcolo;
- c) errore sull'individuazione del tributo;
- d) errore materiale del contribuente, facilmente riconoscibile dall'Amministrazione finanziaria;
- e) errore sul presupposto d'imposta;
- f) mancata considerazione di pagamenti d'imposta regolarmente eseguiti;
- g) mancanza di documentazione successivamente sanata, non oltre i termini ove previsti a pena di decadenza.

L'obbligo di annullamento non sussiste però in caso di sentenza passata in giudicato favorevole all'Amministrazione finanziaria, nonché decorso un anno dalla definitività dell'atto viziato per mancata impugnazione. Soprattutto per tale ultima circostanza (ossia per l'ipotesi di decorrenza di un anno), è evidente che il contribuente dovrà adoperarsi tempestivamente in caso di provvedimento non impugnato e non annullato dall'Ufficio;

- autotutela facoltativa (articolo 10-quinquies): fuori dei casi di autotutela obbligatoria, l'Amministrazione finanziaria può comunque procedere all'annullamento, in tutto o in parte, di atti di imposizione, ovvero alla rinuncia all'imposizione, senza necessità di istanza di parte, anche in pendenza di giudizio o in caso di atti definitivi, in presenza di un'illegittimità o dell'infondatezza dell'atto o dell'imposizione.

La tutela giurisdizionale

Parallelamente alla modifica dello Statuto del contribuente, sono stati introdotti due nuovi atti impugnabili (articolo 19 del Dlgs 546/1992), e precisamente:

- il rifiuto espresso o tacito sull'istanza di autotutela nei casi di autotutela obbligatoria (nuova lettera g-bis dell'articolo 19 del Dlgs 546/1992);
- il rifiuto espresso sull'istanza di autotutela nei casi di autotutela facoltativa

(nuova lettera g-ter dell'articolo 19 del Dlgs 546/1992).

In sintesi, quindi, per entrambe le tipologie di autotutela (obbligatoria e facoltativa), l'Ufficio non ha alcun obbligo di risposta e al contribuente è riconosciuta tutela giurisdizionale sempre per quella obbligatoria, mentre solo sul diniego espresso per quella facoltativa.

Va da sé che ove l'Ufficio ritenga possibile la soccombenza in giudizio su un'autotutela facoltativa, sarà sufficiente non emettere il diniego (espresso), così da escludere in origine la possibilità per il contribuente di ricorrere al giudice tributario.

I termini di impugnazione, ricavabili dalle regole ordinarie, sono:

- diniego espresso: va impugnato entro 60 giorni dalla notifica e può riguardare autotutela obbligatoria o facoltativa;
- diniego tacito: va impugnato decorsi 90 giorni dalla presentazione dell'istanza e può riguardare solo autotutela obbligatoria.

Schematizzando:

Rifiuto tacito sull'istanza di autotutela cd. obbligatoria (nuovo articolo 10-quater, L. 212/2000)	<ul style="list-style-type: none">▪ L'impugnazione va proposta a decorrere dal 90° giorno della presentazione dell'istanza
Rifiuto espresso sull'istanza di autotutela cd. obbligatoria (nuovo articolo 10-quater, L. 212/2000) o rifiuto espresso sull'istanza di autotutela cd. facoltativa (nuovo articolo 10-quinquies, L. 212/2000)	<ul style="list-style-type: none">▪ L'impugnazione va proposta entro 60 giorni dalla notifica del rigetto▪ Per l'autotutela facoltativa è lasciata all'Ufficio la facoltà di scegliere il tipo di rigetto, dal quale però dipenderà la possibilità per l'interessato di adire il contenzioso (solo rifiuto espresso)

La circolare dell'agenzia

Alla luce delle novità introdotte, l'agenzia con la circolare n. 21 dello scorso 7 novembre, ha fornito una prima interpretazione della novella, i cui elementi più rilevanti sotto un profilo operativo sono i seguenti.

Questioni interpretative

La circolare delimita l'autotutela obbligatoria alle ipotesi in cui non sia necessaria la soluzione di questioni interpretative obiettivamente incerte, per quali, ad esempio, sussista un contrasto giurisprudenziale.

Affinché l'annullamento sia "obbligatorio" occorre che l'errore sia immediatamente rilevabile, sia cioè manifesto.

L'obbligo di motivazione a cura del contribuente

Nell'ipotesi in cui il contribuente presenti un'istanza per un annullamento in autotutela di un provvedimento, la circolare sottolinea la necessità:

- di indicazione puntuale dei vizi riscontrati;
- di indicazione delle ragioni per le quali tale vizio sia riconducibile ad una delle ipotesi tassativamente previste dalla norma (articolo 10-quater dello Statuto);
- di allegazione di tutti i documenti ritenuti utili.

In tale contesto, però, secondo la circolare, a prescindere dall'inquadramento effettuato dal contribuente nella propria istanza, l'Ufficio può sempre rilevare



che la fattispecie non rientri tra quelle obbligatorie.

In tal caso, è auspicabile che il diniego e la conseguente “riqualificazione” siano debitamente comunicati al contribuente così che possa escluderne l’impugnazione.

Va, infatti, ricordato che il ricorso è ammissibile solo avverso il diniego tacito dell’autotutela obbligatoria, con la conseguenza che, in caso di “riqualificazione” da parte dell’Ufficio, il contribuente debba essere informato sul fatto che non potrebbe impugnare.

Nella circolare è comunque precisato che l’Ufficio deve garantire una collaborazione con il contribuente, eventualmente richiedendo informazioni o documenti necessari per una concreta valutazione della vicenda.

Il termine di risposta all’istanza

Secondo quanto riportato nella circolare, gli Uffici sono tenuti a rispondere all’istanza di autotutela obbligatoria entro 90 giorni e ciò nel presupposto che decorso tale termine si è formato il “diniego tacito” impugnabile dal contribuente.

Il rispetto di tale termine eviterebbe così l’inutile proliferarsi di contenziosi relativamente ad atti che dopo poco potrebbero essere annullati.

Il contraddittorio e l’autotutela facoltativa

Nella circolare è precisato che gli Uffici non sono tenuti a fornire risposte alle istanze che vertono su questioni già trattate in sede di contraddittorio, evidentemente svolto nelle ordinarie fasi amministrative che hanno comportato una partecipazione preventiva del contribuente.

Il giudicato

L’agenzia ha chiarito che, in presenza di un giudicato sostanziale sulla vicenda, è comunque possibile l’autotutela nell’ipotesi in cui sussistano vizi diversi da quelli sui quali si è pronunciato il giudice.

Il termine di un anno

La norma esclude che rientri nell’ipotesi di autotutela obbligatoria la richiesta relativa ad un atto divenuto definitivo per mancata impugnazione da oltre un anno. Secondo la circolare, ai fini del rispetto del computo del termine di un anno dalla definitività dell’atto, rileva la data di presentazione dell’istanza di autotutela del contribuente. Ne consegue così che l’Ufficio è tenuto comunque a rispondere se l’istanza sia stata presentata prima di tale termine. Quindi, per esemplificare, se un avviso di accertamento è diventato definitivo per mancata impugnazione il 31 marzo 2024 ed il contribuente ha presentato un’istanza di autotutela il 29 marzo 2025, l’Ufficio è comunque tenuto a verificare la sussistenza delle ipotesi previste dalla norma per l’autotutela obbligatoria.

Nel caso in cui, invece, il contribuente presenti la richiesta oltre l’anno, l’autotutela rientrerà “automaticamente” tra quelle facoltative, per le quali l’Ufficio potrà valutare l’annullamento ove ricorrano casi di illegittimità o infondatezza



dell'atto o dell'imposizione.

La definizione agevolata

La circolare esclude la possibilità di ottenere l'annullamento anche parziale in tutte le ipotesi in cui il contribuente abbia aderito ad una forma di definizione agevolata della pretesa.

È il caso, ad esempio, dell'adesione o dell'acquiescenza o della conciliazione. Il contribuente non potrà richiedere la restituzione di quanto versato anche se fondato su errori manifesti.

Interessante, in tale contesto, quanto precisato in un esempio nella circolare: in particolare, l'agenzia ha ritenuto che, in caso di definizione agevolata delle sole sanzioni (articolo 17 del Dlgs 472/1997), l'eventuale autotutela del contribuente potrà riguardare esclusivamente le somme pretese a titolo d'imposta. Tale conclusione deriva evidentemente dal fatto che la definizione delle sole sanzioni mantiene comunque dovute le somme per imposte ed interessi e, pertanto, il contribuente potrebbe ottenere l'annullamento ove fondate su errori. Va, tuttavia, evidenziato che anche in tale ipotesi, non saranno rimborsate le sanzioni versate, proprio perché oggetto di (volontaria) definizione da parte del contribuente.

La motivazione per relationem

Secondo la circolare, gli Uffici potranno motivare i provvedimenti di accoglimento o diniego espresso anche per relationem, cioè riferendosi o richiamando a motivi indicati nell'istanza di autotutela o contenuti in verbali di contraddittorio preventivo.

I documenti non esibiti

Il documento di prassi pone l'accento anche sul caso in cui il contribuente, in un'iniziale fase amministrativa (ante provvedimento), non abbia consegnato quanto richiesto esplicitamente dall'Ufficio. La norma (articoli 31 del Dpr 600/1973 e 51 del Dpr 633/1972) prevede che quanto non prodotto in risposta agli inviti non può essere preso in considerazione a favore del contribuente ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa.

In relazione all'autotutela, la circolare sottolinea che i documenti non prodotti possono essere considerati solo se il contribuente dimostri che la mancata consegna in precedenza è dipesa da cause a lui non imputabili.

La sospensione della pretesa

La circolare fa un distinguo anche per la sospensione a seconda che si tratti di autotutela facoltativa od obbligatoria.

Per quella facoltativa, il documento di prassi rileva che il potere di sospensione deve intendersi compreso in quello di disporre l'eventuale annullamento.

Tale considerazione, però, deve fare i conti con la realtà! Di regola, infatti, l'autotutela facoltativa riguarda atti impositivi non più impugnabili (per decorso dei termini), atteso che ove lo fossero, il contribuente avrebbe maggior tutela a



rilevare ogni vizio riscontrato dinanzi ad un giudice.

Trattandosi di atti definitivi, quindi, sono verosimilmente già stati affidati alla riscossione (o lo saranno a breve) con la ovvia conseguenza che potrebbero già essere state avviate azioni volte al recupero delle somme (intimazioni, pignoramenti, ecc.).

Come ben precisato anche nella circolare, l'Ufficio, in generale, deve valutare l'istanza di autotutela presentata dal contribuente entro 90 giorni e, comunque, non sussiste alcun obbligo di risposta espressa.

In concreto, quindi, il provvedimento oggetto di autotutela facoltativa potrebbe:

- non essere mai sospeso (ad esempio ove l'Ufficio, da una prima sommaria valutazione dell'istanza, ritenga non sussistenti i vizi lamentati);
- essere sospeso dopo circa 90 giorni (ove l'Ufficio verifichi sommariamente entro tale termine la richiesta del contribuente e la ritenga potenzialmente fondata).

In conclusione, quindi, è verosimile ritenere che la sospensione dell'atto oggetto di autotutela facoltativa potrà avvenire solo quando l'Ufficio ritenga fondata l'istanza del contribuente. Va da sé, quindi, che non esiste alcuna forma di "automatismo" in base al quale con la presentazione dell'istanza di autotutela facoltativa venga sospesa l'esecutività dell'atto.

Per quanto riguarda, invece, l'autotutela obbligatoria, la circolare (non particolarmente chiara sul punto) pare che ritenga comunque sospendibile il provvedimento, ma non in via automatica atteso che il contribuente può sempre impugnare il diniego e, quindi, in tale sede richiedere al giudice di sospendere gli obblighi di pagamento.

Nella circolare l'agenzia, ricordando che la presentazione dell'istanza di autotutela non sospende i termini di impugnazione (ove ancora pendenti), ha sottolineato che comunque l'atto sospeso va considerato legittimo e fondato fino all'eventuale accoglimento (totale o parziale).

L'autotutela parziale

Nell'ipotesi di accoglimento parziale, il contribuente dovrà valutare (ricorrendone i presupposti) di impugnare il rigetto delle richieste non accolte.

A tal fine occorre una riflessione sul fatto che il rigetto parziale è impugnabile a prescindere dal tipo di autotutela (facoltativa o obbligatoria).

Come detto, infatti, la nuova norma consente il ricorso per l'autotutela facoltativa solo in caso di rigetto espresso (e non tacito). Tuttavia, come rilevato anche dalla circolare, il provvedimento di accoglimento parziale, rappresenta, di fatto, un rifiuto espresso sulle richieste non accolte, con la conseguenza che diviene un diniego impugnabile.

L'autotutela sostitutiva

Nella circolare è poi affrontata l'annosa questione dell'autotutela sostitutiva.

Si tratta del caso in cui l'Ufficio riemetta l'atto "ripulito" dai vizi riscontrati (o evidenziati dal contribuente).

Secondo una giurisprudenza ormai consolidata, l'Amministrazione può sostituire il provvedimento "viziato", emettendone uno nuovo e ciò non solo per

eliminare vizi formali o meri errori di calcolo, ma anche vizi di natura sostanziale, come la modifica della motivazione.

Tale sostituzione, però, deve avvenire nel rispetto dei termini di decadenza.

La circolare richiama sul punto anche la nuova norma del “bis in idem” tributario introdotta nello Statuto del contribuente con l’articolo 9-bis.

In particolare, la novella prevede che l’Amministrazione finanziaria eserciti l’azione accertativa relativamente a ciascun tributo una sola volta per ogni periodo d’imposta. Parallelamente, però è consentita l’emendabilità dei vizi formali e procedurali dell’atto, così derogando al principio di unitarietà dell’accertamento ove specifiche disposizioni lo prevedano.

In sintesi, quindi, l’Amministrazione finanziaria ha sempre la possibilità, entro i termini di decadenza dell’attività di accertamento, di emendare i vizi formali e procedurali dell’atto.

In tale contesto, è altresì possibile che l’agenzia modifichi o integri a proprio favore, la pretesa impositiva originaria nelle ipotesi di accertamento parziale (articoli 41-bis del Dpr 600/1973 e 54-bis del Dpr 633/1972) e di accertamento integrativo (articolo 43, comma 3, del Dpr 600/1972) ove sopravvenga la conoscenza di nuovi elementi da parte dell’agenzia.

Secondo la circolare ulteriore ipotesi di deroga, che consente quindi l’emanazione di un atto sostitutivo (integrativo) della pretesa, riguarda le contestazioni di abuso del diritto (articolo 10-bis dello Statuto).

Il documento di prassi poi evidenzia che il nuovo provvedimento “sostitutivo” comporta la nuova decorrenza dei termini per la definizione agevolata o il pagamento ordinario, nonché per l’impugnazione.

La riduzione delle sanzioni

Dal 2015 è stata introdotta nell’ordinamento la norma in base alla quale, in caso di annullamento parziale, il contribuente può beneficiare degli istituti definitivi che consentono la riduzione delle sanzioni, a condizione che rinunci al ricorso e l’atto non risulti definitivo.

Tale previsione ora è disciplinata dall’articolo 17-bis del Dlgs 472/1997.

In concreto, si tratta della possibilità di beneficiare della riduzione per l’ipotesi dell’acquiescenza all’accertamento o della definizione degli atti di irrogazione sanzioni.

La circolare, sul punto, esclude tale possibilità nei casi di definizione delle sole sanzioni, atteso che si tratta di un istituto deflattivo che non definisce integralmente la pretesa, lasciando pendente la parte sulle imposte.

La responsabilità erariale

In ultima analisi occorre fare qualche riflessione sull’eventuale responsabilità erariale derivante dall’esercizio (o meno) dell’autotutela.

La nuova norma prevede che, in caso di esercizio dell’autotutela, sussiste la responsabilità erariale solo per ipotesi di dolo.

La previsione è stata evidentemente introdotta proprio per non “scoraggiare” l’annullamento degli atti da parte dei funzionari.



Richiedendo, infatti, la sussistenza del dolo occorre – secondo quanto precisato nella circolare – l'intenzione di procurare un danno all'Erario, con la conseguenza che, in tutti i casi di violazione degli obblighi di diligenza, prudenza e perizia (ossia colpa grave), la responsabilità è del tutto esclusa.

Si tratta di una norma certamente da salutare con favore, proprio per la dichiarata finalità di consentire l'eliminazione "rapida" di un provvedimento viziato. Tuttavia, occorre considerare l'ipotesi, trascurata dalla norma e dal documento di prassi, in base alla quale il provvedimento non viene annullato dall'Ufficio, ma da un giudice dopo un lungo e costoso contenzioso.

Come al solito, in simili casi, mal si comprende perché non possa comunque sussistere una responsabilità erariale anche in capo a chi per colpa o negligenza non abbia annullato un provvedimento viziato, costringendo ai costi di più gradi di giudizio.

Ancora oggi, nonostante continue modifiche, si assiste ad un proliferarsi di contenziosi anche poco fondati, nel mero presupposto che le spese, a cui viene di regola condannata l'Amministrazione, sono infinitamente inferiori rispetto a quelle cui vengono condannati i contribuenti in caso di soccombenza.

Forse, sarebbe stata questa la vera novità della riforma!

