

# I limiti territoriali delle norme di agevolazione fiscale

Il caso della cd. “Tremonti-ter” e il possibile impatto sulle misure di Industria 4.0



**Marco Greggi**

Professore di diritto tributario  
Dipartimento di giurisprudenza,  
Università di Ferrara

Il presente articolo si inserisce nell'ambito del progetto di ricerca (2017-1-LI01-KA203-000088) promosso dalla Commissione europea e coordinato dalla Prof.ssa Tanja Kirn (Università del Liechtenstein).

*In una recente sentenza la Commissione tributaria regionale dell'Emilia Romagna (n. 1896/18) prende posizione sulla possibilità di estendere gli incentivi fiscali concessi dalla legge cd. “Tremonti-ter” anche alla società italiana che effettui investimenti presso una sua stabile organizzazione localizzata in un Paese al di fuori dello SEE. L'interpretazione giurisprudenziale che prevale (ben oltre il dato letterale della norma) è quella secondo la quale è necessario che l'impiego del cespite acquistato in regime di agevolazione avvenga anch'esso sul territorio italiano, non essendo a tal fine sufficiente che sia qui localizzata la società che effettua l'investimento sostenendone il costo. L'autore ritiene che tale linea interpretativa, sebbene ragionevole, non sia pienamente conforme con il principio di non discriminazione sancito nella maggior parte dei trattati contro le doppie imposizioni sottoscritti dall'Italia (e definito dall'OCSE nell'ambito del Modello di Convenzione), e che lo stesso tipo di problemi si possa porre, in chiave prospettica, anche per numerosi incentivi fiscali previsti dal piano di agevolazioni cd. “Industria 4.0”.*

*The case decided by the Tax Court of Appeal of Bologna (n. 1896/18) addresses the possibility by an Italian resident multinational enterprise to take advantage the fiscal benefits granted by a special national provision (so called “Tremonti-ter” system) once the investments made are aimed at strengthening a permanent establishment abroad. The Court argues that in order for the tax benefits to be granted, the assets purchased and the investments made must be localized in Italy (whereas the wording of the law is anything but clear in this respect). The Author observes that while this restrictive interpretation might be sound and reasonable, yet it could not be entirely consistent with the non-discrimination principle as defined by the OECD Model convention. The article also pinpoints the fact that most of the situations addressed by the Court while interpreting the “Tremonti-ter” special regime might be raised also by the application of most of the Italian Industria 4.0 special measures.*

**I. La sintesi del problema: la dimensione territoriale delle forme di incentivazione tributaria ..... 42**  
**II. Le circostanze di fatto e l'orientamento della giurisprudenza tributaria italiana di merito ..... 43**  
**III. Considerazioni di sintesi..... 44**  
**IV. L'incidenza della decisione sulle altre forme di agevolazione (e, in particolare, sul piano Industria 4.0)..... 45**

**I. La sintesi del problema: la dimensione territoriale delle forme di incentivazione tributaria**

Ogni Paese, in modalità e in tempi diversi, utilizza la leva fiscale per promuovere gli investimenti e l'innovazione delle imprese. La speranza è quella di innescare un ciclo positivo e una maggiore produzione di ricchezza aggregata, oltre che di migliorare la competitività del tessuto produttivo nel suo complesso.

L'Italia in questo senso non ha fatto eccezione negli anni più recenti. Prima del piano cd. “Industria 4.0” furono (anche) le leggi cd. “Tremonti”<sup>[1]</sup> ad agevolare il rinnovamento degli impianti produttivi, dei beni strumentali e delle apparecchiature impiegate dalle imprese nella penisola.

La *ratio* della disciplina, diversamente declinata negli anni in cui ha trovato applicazione, è sempre stata quella di premiare (mitigando la tassazione) l'impresa che avesse di più investito su se stessa, mediante un impegno finanziario orientato all'acquisto di beni durevolmente impiegati nell'attività economica. Tutto sommato, si è trattato di una condizionalità che ancora oggi caratterizza (in tutto il mondo) svariati meccanismi di

[1] In questo elaborato con il riferimento alle “Agevolazioni Tremonti” si intende far riferimento ad un complesso ed episodico sistema di incentivazioni fiscali riconosciute alle imprese in un periodo tra il 1994 (sulla base del Decreto Legge [D.L.] n. 357/1994) e il 2014 (sulla base del D. L. n. 91/2014). Il caso deciso dai giudici di merito riguarda il D.L. n. 78/2009, art. 5, e a questo si fa riferimento nel testo se non diversamente specificato.

incentivazione fiscale<sup>[2]</sup>, che oscillano dai sistemi di *Patent box* a quelli dell'industria digitale e, appunto, innovativa.

Mai, tuttavia, la giurisprudenza era stata chiamata a porre in essere quella che, con un ragionevole grado di approssimazione, si potrebbe definire un'*actio finium regundorum* (un'azione di regolamento di confini) in chiave prettamente territoriale, per quanto riguarda il riconoscimento del beneficio. Fermo restando che è intenzione del legislatore quella di incentivare l'impresa, infatti, non ci si era mai posti il problema se l'impegno economico nell'innovazione (da parte di una società chiaramente residente) dovesse avvenire nel territorio italiano, in quello europeo, oppure ovunque nel mondo.

Evidenti (e straordinariamente attuali) considerazioni riguardanti il divieto di aiuti di Stato<sup>[3]</sup> hanno sempre portato il legislatore ad ampliare le maglie dell'incentivazione, con il rischio di generare esternalità positive per altri Paesi, e non tanto (o non solo) per l'Italia.

Nello scenario perfetto, un'impresa residente in Italia acquista un nuovo macchinario per il suo impianto nella penisola: con esso incrementa la sua produzione (in Italia) e conseguentemente il reddito imponibile (sempre in Italia). Altrettanto idealmente, magari, anche il bene acquistato è stato ivi realizzato. In questo modo il sistema di incentivazione cd. "*Tremonti*" è portato al massimo dei suoi risultati utili.

Può, però, accadere che l'internazionalizzazione del circuito produttivo si inserisca in questo ciclo virtuoso, stemperando un poco il vantaggio aggregato (per l'Erario) della norma di agevolazione: che accade se, ad es., l'investimento (da parte dell'impresa italiana) è effettuato all'estero?

Il sistema cd. "*Tremonti*", e in un certo qual modo forse anche quello dell'impresa innovativa<sup>[4]</sup>, necessitano di criteri di collegamento che siano da un lato conformi ai dettami euro-unitari, mentre dall'altro preservino l'obiettivo della legislazione specifica: quello di attivare un circuito virtuoso di moltiplicatore *lato sensu* keynesiano.

### II. Le circostanze di fatto e l'orientamento della giurisprudenza tributaria italiana di merito

Nel caso portato all'attenzione dei giudici tributari italiani<sup>[5]</sup>, un'importante società multinazionale residente nella penisola aveva compiuto un significativo investimento rientrando sicuramente (in ragione dei beni acquistati e fatti costruire) nell'ipotesi regolata dalla legge di incentivazione

cd. "*Tremonti-ter*"<sup>[6]</sup>. Tuttavia, questi ultimi erano poi stati trasferiti presso una stabile organizzazione al di fuori dello Spazio economico europeo (SEE) della medesima società italiana.

Ecco che allora il problema del riconoscimento dell'agevolazione emergeva in tutta la sua evidenza dato che, nella conversione degli incentivi cd. "*Tremonti*" il Parlamento italiano aggiungeva all'art. 5 D.L. n. 78/2009 sopra richiamato, l'inciso secondo il quale (comma 3-*bis*) il vantaggio fiscale avrebbe dovuto essere revocato "[...] se i beni oggetto di investimento erano ceduti a soggetti aventi stabili organizzazioni in Paesi non aderenti allo Spazio economico europeo – SEE"<sup>[7]</sup>.

La formulazione, particolarmente infelice, lasciava spazio a numerosi dubbi, poiché pareva escludere (in un'interpretazione letterale) i trasferimenti a titolo oneroso dei macchinari acquistati a qualificati operatori economici che si contraddistinguessero per una ramificata presenza estera. Un autentico *nonsense* nella *ratio* delle agevolazioni "*Tremonti*" e, probabilmente, portatore di un effetto discriminatorio.

Di qui, allora, le due diverse interpretazioni valorizzate dalle parti in giudizio: entrambe caratterizzate da una spiccata prevalenza dell'elemento teleologico rispetto a quello letterale, ed orientate, seppure in diverso modo, a preservare quella che voleva essere la *ratio* delle distinte disposizioni di agevolazione che in Italia si sono susseguite per circa un ventennio.

Da una parte, vi è la chiave di lettura proposta dal contribuente, secondo cui la *ratio* della normativa "*Tremonti*" era quella di irrobustire gli investimenti sul territorio dello Stato (nel rispetto dei vincoli euro-unitari). In questo senso, il premio della agevolazione fiscale doveva essere riconosciuto a tutte quelle imprese che, con le loro commesse (nel territorio italiano o altrove) per macchinari nuovi, intendevano promuovere quel ciclo economico virtuoso che si è tratteggiato al paragrafo precedente<sup>[8]</sup>.

Ne scaturiva, allora, che la società multinazionale ben avrebbe potuto beneficiare dell'agevolazione nella misura in cui (in Italia) aveva sostenuto i costi di acquisto dei beni strumentali e, ancorché questi fossero stati poi trasferiti ad una stabile organizzazione in un Paese al di fuori dello SEE, ugualmente i proventi della stabile organizzazione avessero concorso a formare il reddito imponibile in Italia (non essendo neppure ipotizzabile, *ratione temporis*, applicazione di un meccanismo di *branch exemption*<sup>[9]</sup>). D'altronde, per chi segue questa

[2] In particolare, la condizionalità al reinvestimento è necessaria per garantire la conformità dei sistemi di incentivazione non solo al divieto di aiuti di Stato, ma anche alla concorrenza fiscale "non dannosa" e in linea con il Codice di Condotta che gli stati si sono dati in ambito europeo (sin dal 1° dicembre 1997). Si veda in generale MARIO MONTI, La dimensione internazionale della politica di concorrenza europea, in: Mercato Concorrenza Regole, 2001, p. 423.

[3] Cfr. nota 2.

[4] Si veda più diffusamente *infra* Cap. 4.

[5] La sentenza qui in commento è la n. 1896 decisa dalla Commissione Tributaria Regionale (C.T.R.) dell'Emilia Romagna in data 13 luglio 2018 (Sez. X).

[6] Art. 5 D.L. n. 78/2009 (il Decreto è stato successivamente convertito nella Legge [L.] n. 102/2009). Le condizioni e le modalità di riconoscimento dell'incentivo in questione sono poi state chiarite a suo tempo mediante la Circolare n. 44/E del 27 ottobre 2009.

[7] Così letteralmente la norma richiamata a p. 1 della sentenza qui in commento. Si ricorda che lo SEE comprende oltre ai Paesi aderenti all'Unione europea (UE) anche la Norvegia, il Liechtenstein e l'Islanda.

[8] Secondo il contribuente la norma è tesa ad agevolare l'impresa localizzata in Italia, ovunque l'innovazione abbia luogo (vale a dire presso la medesima nella penisola oppure ovunque nel mondo).

[9] Il riferimento è all'attuale art. 168-*ter* del Testo Unico delle Imposte sui Red-

linea interpretativa, il comma 3-bis menzionato sopra altra funzione non ha che quella di evitare che il bene acquistato in regime di "Tremonti" sia ceduto all'estero, intendendo per "ceduto" l'esito di un atto di disposizione<sup>[10]</sup> ad effetti traslativi della proprietà (ipotesi non ricorrente nel caso in cui, invece, il bene sia movimentato dalla casa madre italiana ad una stabile organizzazione di questa in un Paese al di fuori dello SEE).

Di segno diverso era naturalmente la linea interpretativa propugnata dall'Ufficio.

Secondo l'Amministrazione finanziaria italiana, *ratio* della novella apportata al sistema "Tremonti" in sede di conversione era proprio quella di radicare sul territorio italiano non solo l'acquisto del bene e la redditività aggiunta dello stesso alla società (residente), ma anche il suo effettivo utilizzo.

Adottando questa diversa (e molto più restrittiva) chiave di lettura, il lemma utilizzato dal legislatore, "ceduto", doveva essere interpretato come "movimentato" o più semplicemente "trasferito" in un altro Paese al di fuori dello SEE<sup>[11]</sup>.

La *ratio* di fondo, comprensibilmente di tutela dell'interesse erariale, era quella secondo la quale se, da un lato, è vero che i redditi percepiti dalla stabile organizzazione estera concorrono a formare il reddito dalla casa madre residente (art. 175 TUIR)<sup>[12]</sup>, è, però, al contempo vero che per i tributi assolti all'estero è riconosciuto in linea tendenziale un credito d'imposta che dipende o dalle norme interne o dalle convenzioni contro le doppie imposizioni (CDI), se sussistenti (art. 165 TUIR).

Stando così le cose, il beneficio prodotto dalla cd. "Tremonti" (incremento di reddito) rischiava di sfuggire alla pretesa fiscale italiana. Insomma: la normativa in esame avrebbe agevolato la redditività e la tassazione estera, e solo in linea subordinata quella italiana.

La C.T.R., nel caso qui in commento, propende per la seconda linea interpretativa, più restrittiva e fedele dell'interesse erariale.

Nel farlo, non omette di richiamare la relazione tecnica e i lavori preparatori alla legge *de qua*, peraltro con scarso fondamento poiché non concorrono a sciogliere in effetti le incertezze che ancora insistono sul lemma utilizzato dal legislatore: "ceduti" (riferito ai beni oggetto di agevolazione).

Quello che, invece, emerge chiaramente, è l'intenzione di dare al sistema delle leggi "Tremonti" un'interpretazione fortemente vocata alla territorialità, nel rispetto dei limiti euro-unitari

---

diti (TUIR).

<sup>[10]</sup> Idealmente si potrebbe parafrasare con "venduto".

<sup>[11]</sup> In questo senso, la previsione del comma 3-bis menzionato si aggiungeva, a quella più generale di cui al precedente comma 3, che faceva venire meno i vantaggi della disciplina di incentivazione. Analoga limitazione di natura temporale, nell'ipotesi di estromissione dei beni era già contenuta nella precedente misura cd. "Tremonti", la L. n. 383/2001, art. 4, comma 6.

<sup>[12]</sup> Le condizioni di residenza di un soggetto passivo IRES (Imposta sul reddito delle società) sono notoriamente stabilite all'art. 73, comma 3, TUIR.

di non discriminazione e del divieto di aiuti di Stato. Pare alla C.T.R. che il sistema delle norme in esame intendesse agevolare l'investimento, inteso non solo come ordinativo ed acquisto dei beni, ma anche come impiego effettivo degli stessi in Italia: non esclusivamente come riferibilità della scelta d'impresa ad un soggetto residente. In questo senso, beneficiaria del vantaggio fiscale è l'impresa italiana (o comunque localizzata nella penisola) che innova qui e che impiega i beni acquistati sul territorio o all'interno dello SEE (in effetti limitare l'impiego in Italia sarebbe stato impossibile proprio in ragione dei vincoli europei di cui si è detto sopra).

Un contribuente, come quello in esame, che conserva i beni comprati<sup>[13]</sup>, ma li impiega presso una sua stabile organizzazione estera, non beneficia del vantaggio perché il maggior reddito sarà tassato solo in parte in Italia (visto, infatti, il necessario riconoscimento del credito d'imposta per i tributi esteri).

### III. Considerazioni di sintesi

La conclusione cui perviene la C.T.R., seppur assolutamente apprezzabile, mostra il fianco a numerose riflessioni e spunti critici, proprio perché i giudici si sono presi la responsabilità di chiudere, dal punto di vista giurisprudenziale, un'evidente falla normativa che il legislatore non aveva per tempo scoperto e risolto. Nel farlo, forse, si sono spinti un po' oltre.

Il tema dei tributi assolti all'estero, ad es., è particolarmente delicato e rischia di provare troppo. Vero che la stabile organizzazione è (di regola) tassata all'estero, ma il riconoscimento di un credito per i tributi assolti in un altro Paese non è imperativo: dipende dalla richiesta del contribuente (e, naturalmente, dal rispetto dei requisiti di legge). In questo senso, e in regime di "Tremonti", ben avrebbe potuto avere senso per il contribuente rinunciare al credito per i tributi assolti all'estero (soprattutto in un caso come quello in esame in cui il Paese centro-asiatico si caratterizza per forme di prelievo miti) e beneficiare della "Tremonti" in Italia, anche avuto riguardo all'elevatissimo valore dei cespiti utilizzati nell'industria di riferimento (attiva nel settore *Oil and Gas*). Insomma, la C.T.R. fa dipendere il diniego dell'agevolazione da una situazione di potenziale erosione dell'imponibile<sup>[14]</sup> in Italia che non è sempre verificata e che in più dipende da caso a caso (o dalla specifica CDI applicabile).

Inoltre, forse, non è del tutto coerente con principi generali come quello di non discriminazione il fatto di accordare oppure no il vantaggio della cd. "Tremonti" a seconda di dove (dal punto di vista geografico) l'impresa collochi il cespite acquistato. Il trasferimento di quest'ultimo ad una stabile organizzazione estera, in effetti, non determina spossessamento, ma una semplice ricollocazione nel quadro di una più complessa attività d'impresa che magari in Italia non può trovare svolgimento, ma che, poi, forse proprio nella penisola determina esternalità positive (intese come aumento della base imponibile).

---

<sup>[13]</sup> Cioè non vende a terzi.

<sup>[14]</sup> Si tratta, dopotutto, di un altro caso di *Base erosion*, se si vuole utilizzare il lessico dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Proprio il caso di specie è paradigmatico in questo senso. La multinazionale coinvolta aveva acquistato beni strategici per l'industria estrattiva che non potevano essere oggettivamente utilizzati in Italia (stante la mancanza di quel particolare tipo di risorse naturali da estrarre). Insomma: o l'impresa italiana acquistava quei beni per destinarli ad un suo stabilimento all'estero, o non li acquistava. Applicare rigidamente gli incentivi "Tremonti" alle sole imprese che fanno innovazione "per l'Italia in Italia" forse non è del tutto coerente con la *ratio* della norma e ne tradisce l'afflato incentivante.

#### **IV. L'incidenza della decisione sulle altre forme di agevolazione (e, in particolare, sul piano Industria 4.0)**

La stagione delle leggi "Tremonti" è ormai tramontata da tempo per tanti e diversi motivi. Non si è, però, esaurita in Italia l'ampia scia di forme agevolative all'impresa: a volte episodiche, erratiche, di esito incerto in un'analisi costi-benefici per la collettività. Ultimo in questo senso il quadro di interventi qualificato "Industria 4.0" (o "Impresa 4.0") che cerca di restituire coerenza al sistema, e trasparenza nei meccanismi premiali<sup>[15]</sup>.

Il Pacchetto 4.0 comprende in realtà misure fra di loro straordinariamente diverse, più o meno già sperimentate nel sistema, e che fanno tutte quante leva, con intensità più o meno marcata, sull'imposizione diretta mediante meccanismi di credito o di erosione dell'imponibile, al rispetto di specifiche condizionalità applicative.

Non è evidentemente questa la sede per riproporre i punti salienti dell'iniziativa<sup>[16]</sup>: vale la pena tuttavia riflettere su come quelle misure si rapportino al tema della territorialità affrontato dai giudici tributari in questo caso. Il pensiero, evidentemente, corre alla disciplina dei super- e degli iper-ammortamenti che ha costituito l'asse portante del Pacchetto 4.0.

In nessuna delle prime formulazioni normative della disciplina di favore il tema qui trattato è emerso. In nessun punto della norma di rango primario ci si è mai posti il problema di che cosa accada qualora il cespite altamente innovativo sia sì interconnesso con la realtà aziendale italiana, ma localizzato in una stabile organizzazione di questa all'estero (mentre è espressamente previsto, in chiave di equiparazione, la possibilità per una stabile organizzazione in Italia di una società non residente di trarre vantaggio dal pacchetto di misure).

Ragionando come la Commissione bolognese, potrebbe allora forse sostenersi il diniego all'agevolazione nell'ipotesi di difetto del requisito di territorialità (non già dell'impresa in sé, quanto piuttosto dello specifico stabilimento produttivo). Anche per questo motivo, forse, una lettura della norma ossessiva del principio di non discriminazione (non solo quello euro-unitario, ma anche quello stabilito dall'OCSE e riportato

all'interno delle CDI)<sup>[17]</sup> dovrebbe portare la giurisprudenza italiana ad una diversa posizione: nell'interesse in fin dei conti del Sistema-Paese e delle sinergie economiche e produttive con le aree viciniori, come quella, ad es., del Canton Ticino.

<sup>[15]</sup> Una sintesi dei diversi interventi nel quadro di Industria 4.0 è rinvenibile in: <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/industria40> (consultato il 16.01.2019).

<sup>[16]</sup> ANTONIO URICCHIO, La fiscalità dell'innovazione nel modello Industria 4.0, in: *Rass. trib.*, 2017, p. 1041.

<sup>[17]</sup> LORIS TOSI/ROBERTO BAGGIO, Lineamenti di diritto tributario internazionale, Padova 2016, p. 66. Si veda anche più in generale MARCO GREGGI/MARIA RITA SIDOTI, The Role of Taxation in the Mediterranean Financial Integration, in: Marga Peeters/Nidal Sabri/Wassim Shahin (a cura di), *Financial Integration. Financial and Monetary Policy Studies*, vol. 36, Berlino 2013, p. 95.