

Osservatorio legislativo FR&P

Concordato preventivo biennale

1. Introduzione – Quadro normativo

Il concordato preventivo biennale rappresenta uno degli istituti cardine della recente riforma fiscale attuata in forza della legge 9 agosto 2023, n. 111, recante Delega al Governo per la riforma fiscale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2023 ed entrata in vigore il 29 agosto 2023. Tale legge ha conferito al Governo la delega ad adottare, entro ventiquattro mesi, una serie di decreti legislativi volti alla revisione complessiva del sistema tributario, con particolare attenzione alla semplificazione degli adempimenti, al rafforzamento del principio di certezza del diritto e all'introduzione di strumenti di cooperazione rafforzata tra contribuente e amministrazione finanziaria.

In attuazione di tale delega, il decreto legislativo 12 febbraio 2024, n. 13, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 21 febbraio 2024 ed entrato in vigore il 22 febbraio 2024, ha introdotto, all'interno del Titolo II, la disciplina del concordato preventivo biennale, istituto che consente ai contribuenti di determinare in via anticipata, per un periodo di due anni, il reddito imponibile e il valore della produzione netta, con l'effetto di consolidare preventivamente la base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Il quadro normativo è stato recentemente integrato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 aprile 2025, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 117 del 22 maggio 2025 (Supplemento Ordinario), che ha aggiornato la metodologia per il biennio di applicazione 2025-2026, recependo le modifiche normative intervenute nel frattempo e adattando i parametri di riferimento alle nuove variabili macroeconomiche e settoriali.

A distanza di un anno dall'introduzione originaria, il legislatore è intervenuto con un complesso di disposizioni correttive. Il decreto legislativo 12 giugno 2025, n. 81, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2025 ed entrato in vigore il 13 giugno 2025, ha infatti apportato modifiche di rilievo al decreto legislativo n. 13 del 2024. Tra gli interventi principali si segnalano:

l'abrogazione, con effetto dal 1° gennaio 2025, delle disposizioni che consentivano ai contribuenti in regime forfetario di accedere al concordato (Capo III del Titolo II), la ridefinizione del termine per l'adesione, spostato dal 31 luglio al 30 settembre di ciascun anno (articolo 11 del decreto correttivo), e l'introduzione di un criterio specifico per la tassazione delle somme eventualmente accertate nei periodi d'imposta coperti dal concordato.

Ulteriore passaggio significativo si è avuto con il decreto-legge 17 giugno 2025, n. 84, recante Disposizioni urgenti in materia fiscale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 138 del 17 giugno 2025 ed entrato in vigore il 18 giugno 2025. In sede di conversione, avvenuta con la legge 30 luglio 2025, n. 108 (Gazzetta Ufficiale n. 177 del 1° agosto 2025, entrata in vigore il 2 agosto 2025), è stato inserito l'articolo 12-ter, con cui è stata istituita un'imposta sostitutiva per la regolarizzazione delle annualità ancora accertabili riservata ai soggetti che aderiscono al concordato preventivo per il biennio 2025-2026. Tale disposizione, di natura eccezionale e transitoria, ha ampliato il perimetro applicativo dell'istituto, collegando la possibilità di definire il pregresso all'adesione al concordato per il periodo successivo.

L'insieme di tali interventi normativi delinea un quadro organico in cui il concordato preventivo biennale si configura come uno strumento di cooperazione e di certezza fiscale fondato su basi legislative precise e su una sequenza coerente di atti normativi: la legge di delega n. 111 del 2023, i decreti legislativi n. 13 del 2024 e n. 81 del 2025, i decreti ministeriali 14 giugno 2024 e 28 aprile 2025, e il decreto-legge n. 84 del 2025 convertito dalla legge n. 108 del 2025.

2. Criticità applicative e incoerenze attuative del Concordato Preventivo Biennale

L'attuazione concreta del Concordato Preventivo Biennale, così come delineata dai provvedimenti attuativi emanati tra aprile e giugno 2025, rivela un insieme di criticità che incidono profondamente sulla coerenza dell'istituto rispetto alla ratio legis originaria. Il disallineamento tra finalità normativa e modalità operative emerge in modo evidente nella fase di determinazione automatica dei valori concordati, nella limitata trasparenza metodologica, nella compressione del principio di capacità contributiva e nella mancanza di un effettivo contraddittorio preventivo con l'amministrazione finanziaria.

La prima, e più rilevante, criticità riguarda la modalità con cui l'Agenzia delle Entrate elabora la proposta di concordato. In attuazione dell'articolo 9 del decreto legislativo 12 febbraio 2024, n. 13, il provvedimento direttoriale del 9 aprile 2025, n. 172928 ha approvato il modello e le istruzioni del CPB, prevedendo che la proposta sia generata automaticamente attraverso un sistema informatico che utilizza i dati storici del contribuente e gli indicatori derivanti dagli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA). Le specifiche tecniche approvate con provvedimento del 24 aprile 2025, n. 195422, definiscono con precisione i tracciati informatici e i controlli automatici, ma non consentono di conoscere la ponderazione delle variabili economiche utilizzate né i parametri settoriali che determinano il valore finale della proposta.

Ne consegue che il contribuente riceve una proposta di reddito e valore della produzione "precostituita", priva di un percorso di confronto o di verifica dialogica con l'amministrazione. Il sistema, infatti, non consente alcuna modifica o rettifica della proposta, se non la sua accettazione o il suo rifiuto, determinando una asimmetria informativa strutturale. Tale impostazione è stata oggetto di rilievi critici anche da parte della VI Commissione Finanze della Camera, che nel parere del 7 maggio ha raccomandato di garantire una maggiore trasparenza nella metodologia di elaborazione delle proposte e la possibilità per il contribuente di verificare la coerenza dei dati utilizzati.

2.1. Predeterminazione statistica e principio di capacità contributiva

La conseguenza diretta della determinazione automatica è la predeterminazione su base statistica della capacità reddituale, la quale solleva un potenziale contrasto con il principio costituzionale di cui all'articolo 53 della Costituzione. Il concordato, infatti, vincola il contribuente, per due periodi d'imposta, a dichiarare un reddito non inferiore a quello proposto dall'Agenzia, indipendentemente dai risultati effettivi conseguiti.

Tale impostazione, già criticata in sede dottrinale e segnalata implicitamente dal Servizio Studi della Camera nel dossier di accompagnamento allo schema correttivo (AG 262), può condurre a un prelievo non proporzionato rispetto alla capacità contributiva effettiva, specie in contesti di fluttuazione economica o nei settori ad alta variabilità dei margini. La Circolare n. 9/E del 24 giugno 2025, nel paragrafo 2.1, conferma che la proposta è determinata automaticamente secondo parametri omogenei e standardizzati, senza possibilità di intervento individuale. Questa formulazione, pur coerente con l'obiettivo di semplificazione amministrativa, cristallizza un approccio meccanicistico che può generare effetti distorsivi: il contribuente è chiamato a sopportare un carico

fiscale potenzialmente sganciato dalla sua reale condizione economica, mentre il principio di eguaglianza sostanziale, cardine del sistema impositivo, risulta attenuato.

La stessa legge di delega n. 111 del 2023, all'articolo 17, comma 1, lettera g), indicava tra i criteri direttivi la "valorizzazione dell'affidabilità fiscale e la proporzionalità del prelievo alla capacità contributiva effettiva". L'attuazione amministrativa, viceversa, ha privilegiato la standardizzazione dei processi rispetto alla personalizzazione, determinando una possibile frizione tra volontà normativa e prassi applicativa.

2.2. Mancanza di trasparenza metodologica e deficit di contraddittorio

Altro profilo critico è rappresentato dalla opacità dei criteri di calcolo. I decreti ministeriali 14 giugno 2024 e 28 aprile 2025, che approvano la metodologia di elaborazione delle proposte, non rendono pubblici i coefficienti e le formule di ponderazione, limitandosi a indicare che la metodologia "è approvata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa verifica di coerenza dei dati e, se necessario, previo parere dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali".

Ciò comporta che il contribuente e il professionista incaricato non dispongano degli strumenti per replicare o comprendere pienamente la logica di calcolo della proposta ricevuta. In tal modo, viene meno il presupposto stesso del "concordato", che dovrebbe fondarsi su un confronto informato tra le parti.

Il parere parlamentare della Camera del 7 maggio 2025, già richiamato, e il dossier tecnico del Servizio Bilancio del Senato del 6 maggio 2025, avevano espressamente sollecitato il Governo a rendere conoscibili "le modalità di determinazione dei valori proposti e le variabili di settore rilevanti per l'elaborazione". Tuttavia, tali indicazioni non hanno trovato completa attuazione nei provvedimenti dell'amministrazione finanziaria.

2.4. Decadenze, rigidità applicative e rischio di inefficacia operativa

Ulteriore criticità si rinviene nella disciplina delle cause di esclusione e decadenza prevista dall'articolo 22 del decreto legislativo 12 febbraio 2024, n. 13, come modificato dal decreto legislativo 12 giugno 2025, n. 81. La norma individua una serie di ipotesi in cui il contribuente decade dagli effetti del

concordato, tra cui l'omesso versamento delle imposte dovute, la perdita dei requisiti di accesso o la mancata presentazione della dichiarazione dei redditi.

Tuttavia, la Circolare n. 9/E del 24 giugno 2025 dell'Agenzia delle Entrate, nel paragrafo 3.2, interpreta in senso restrittivo le possibilità di regolarizzazione, precisando che «le violazioni relative agli adempimenti connessi al versamento o alla presentazione della dichiarazione comportano la perdita dei benefici derivanti dal concordato, in quanto incidenti sul presupposto di affidabilità fiscale». Questa impostazione – pur non codificata in modo esplicito nel testo legislativo – ha l'effetto di escludere, nella prassi, l'applicabilità del ravvedimento operoso di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, anche in caso di errori di lieve entità o meri ritardi formali.

Il parere della VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, espresso il 7 maggio 2025 nell'ambito dell'esame dello schema di decreto correttivo (Atto del Governo n. 262), aveva invece raccomandato di «armonizzare le cause di decadenza con gli istituti di regolarizzazione previsti dall'ordinamento tributario, in coerenza con la finalità di favorire l'adempimento spontaneo e la collaborazione tra contribuente e amministrazione».

Il contrasto tra la linea interpretativa dell'amministrazione finanziaria e le indicazioni parlamentari fa emergere un problema di proporzionalità e di ragionevolezza del sistema sanzionatorio, che potrà costituire il principale terreno di confronto davanti alle Corti tributarie. A questa rigidità si aggiunge la complessità procedurale nella gestione dei flussi informatici: la trasmissione telematica della proposta, l'accettazione e la validazione richiedono una perfetta sincronizzazione dei dati ISA e dichiarativi, pena l'impossibilità di aderire entro i termini previsti (30 settembre). Numerosi ordini professionali hanno segnalato al MEF difficoltà operative dovute a malfunzionamenti e tempistiche ristrette, che rischiano di ridurre l'effettiva platea degli aderenti.

2.5. Il rischio di inefficacia sistemica

Le criticità descritte – automatismo dei calcoli, assenza di trasparenza, rigidità delle scadenze – concorrono a determinare un rischio di inefficacia sistemica dell'istituto. Il concordato preventivo, da strumento di cooperazione e certezza, tende a diventare un meccanismo di predeterminazione impositiva che non favorisce né la compliance né la pianificazione fiscale. La ratio legis, orientata alla costruzione di un rapporto fiduciario tra contribuente e Stato, risulta quindi

attenuata da una prassi che ripropone, seppur in forma preventiva, la logica unilaterale dell'accertamento.

Il legislatore ha tentato di riequilibrare l'impianto con l'introduzione, in sede di conversione del decreto-legge n. 84 del 2025, dell'articolo 12-ter, che consente ai soggetti aderenti al CPB di regolarizzare le annualità ancora accertabili mediante imposta sostitutiva. Tuttavia, tale intervento, più che risolvere le criticità strutturali, ne attenua solo parzialmente gli effetti, spostando il baricentro dell'istituto verso una funzione deflattiva piuttosto che collaborativa.

3. Dibattito giurisprudenziale e profili di contenzioso potenziale

A pochi mesi dall'avvio operativo del Concordato Preventivo Biennale, non esiste ancora una giurisprudenza consolidata sull'istituto. Tuttavia, la struttura normativa e la prassi amministrativa delineano con chiarezza i fronti di possibili contenziosi che, verosimilmente, saranno sottoposti ai giudici tributari già a partire dal 2026.

L'analisi delle norme primarie (decreto legislativo 12 febbraio 2024, n. 13 e decreto legislativo 12 giugno 2025, n. 81) e della prassi dell'Agenzia delle Entrate, integrata con i pareri e i dossier parlamentari relativi all'Atto del Governo n. 262 e al decreto-legge 17 giugno 2025, n. 84, consente di individuare quattro ambiti di frizione principali: impugnabilità della proposta di concordato, cause di decadenza, principio di proporzionalità delle sanzioni e dei controlli, e tutela del legittimo affidamento.

3.1. Impugnabilità della proposta e degli atti conseguenti

Il primo nodo riguarda la natura giuridica della proposta di concordato elaborata dall'Agenzia delle Entrate. Il provvedimento direttoriale del 9 aprile 2025, n. 172928 (modello e istruzioni) stabilisce che la proposta sia generata in modo automatico e resa disponibile telematicamente nel portale dei servizi fiscali, attribuendole un valore di "mera proposta non vincolante" fino alla sua accettazione da parte del contribuente (Agenzia Entrate, Provvedimento 9 aprile 2025). Tuttavia, nel momento in cui il contribuente la accetta, l'effetto giuridico che ne deriva è l'obbligo, per due annualità, di dichiarare un reddito o valore della produzione non inferiore a quello concordato.

L'assenza di un vero contraddittorio preventivo e la natura unilaterale dell'atto sollevano interrogativi sulla sua impugnabilità. Secondo l'impostazione

tradizionale della giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. Un., sent. n. 7371/2006; n. 1109/2021), sono impugnabili tutti gli atti che incidono direttamente sulla sfera giuridico-patrimoniale del contribuente o ne condizionano la posizione fiscale. In questa prospettiva, la proposta del CPB – pur formalmente qualificata come non vincolante – produce effetti sostanziali una volta accettata, e dunque potrebbe essere impugnabile in via autonoma o mediata, al pari del diniego di autotutela o delle comunicazioni di esclusione.

Il dossier del Servizio Studi della Camera relativo all'Atto del Governo n. 262, nel capitolo "Criticità applicative e regime dei rimedi", riconosce che "il regime degli atti adottati nell'ambito del concordato preventivo biennale dovrà essere coordinato con i principi di tutela giurisdizionale del contribuente, anche alla luce della nuova architettura della giustizia tributaria" (camera.it – AG 262).

Ne deriva che, pur in assenza di espresse previsioni, sarà la giurisprudenza tributaria a definire la natura dell'atto di proposta, la sua eventuale impugnabilità immediata e i limiti del sindacato giudiziale.

3.2. Tutela del legittimo affidamento e principio di certezza

Ulteriore profilo delicato riguarda la tutela dell'affidamento dei contribuenti che aderiscono al CPB confidando nella stabilità dell'accordo. La norma primaria, all'articolo 18 del decreto legislativo n. 13 del 2024, stabilisce che il contribuente "non è soggetto a controllo nei limiti della base concordata, salvo il verificarsi delle cause di decadenza". Tuttavia, la circolare n. 9/E del 24 giugno 2025 specifica che "la definizione concordata non preclude la verifica di elementi non considerati nella proposta, né l'applicazione di accertamenti derivanti da controlli formali" (Agenzia Entrate – Circolare 9/E). Questa clausola di apertura – probabilmente dettata da esigenze di tutela dell'erario – introduce un margine di incertezza incompatibile con la funzione stessa del concordato, che dovrebbe offrire protezione da successive contestazioni.

In sede parlamentare, tale problematica è stata affrontata in occasione dell'esame del decreto-legge 17 giugno 2025, n. 84, convertito dalla legge 30 luglio 2025, n. 108. Nel dossier del Servizio Studi Camera (A.C. 2460), si precisa che l'inserimento dell'articolo 12-ter – la regolarizzazione delle annualità ancora accertabili per i soggetti aderenti al CPB – mira a "consolidare la certezza dei rapporti tributari mediante la chiusura coordinata delle posizioni pregresse" (temi.camera.it – DL 84/2025).

Il Parlamento, dunque, ha percepito la necessità di rafforzare il principio di affidamento, introducendo un meccanismo “ponte” che colleghi il concordato futuro alla definizione del passato.

Tuttavia, l’attuazione amministrativa ha mantenuto margini di revisione e accertamento tali da compromettere la certezza giuridica che costituisce l’essenza stessa del patto fiscale. La questione, se portata dinanzi alle Corti, potrebbe condurre a un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’articolo 18 del d.lgs. 13/2024, volta a circoscrivere il potere di intervento dell’Amministrazione una volta perfezionato il concordato.

3.4. Prospettive giurisprudenziali e bilanciamento dei principi

La futura giurisprudenza tributaria sarà chiamata a misurarsi con un equilibrio complesso: da un lato, il principio di effettività del prelievo e la tutela dell’interesse erariale; dall’altro, la proporzionalità del prelievo e la tutela dell’affidamento legittimo dei contribuenti che aderiscono al CPB.

È plausibile che le Corti invochino, come parametri interpretativi, i principi già elaborati in tema di accertamento con adesione e di definizione agevolata, secondo cui l’accordo produce effetti vincolanti reciproci e limita l’azione amministrativa in nome della certezza giuridica.

Il decreto legislativo n. 81 del 2025 e il decreto-legge n. 84 del 2025 – pur introducendo correttivi e strumenti di regolarizzazione – non hanno ancora risolto la tensione strutturale tra automatismo del calcolo e libertà di adesione, né quella tra efficienza amministrativa e garanzia dei diritti del contribuente. Su questo terreno, la giurisprudenza avrà un ruolo determinante nel ridefinire i confini dell’istituto, stabilendo se il concordato preventivo biennale debba essere inteso come accordo realmente bilaterale e vincolante per entrambe le parti, oppure come strumento unilaterale di compliance dominato dall’amministrazione.

In ogni caso, l’evoluzione giurisprudenziale e l’eventuale intervento correttivo del legislatore dovranno ripristinare il principio – espresso sin dalla legge di delega n. 111 del 2023 – secondo cui la stabilità del prelievo e la certezza del diritto non possono prescindere dalla proporzionalità del carico tributario e dal reciproco affidamento tra fisco e contribuente.