



Camera dei Deputati

XVIII Legislatura

Commissioni riunite

V (Bilancio, tesoro e programmazione)

VI (Finanze)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione informale nell'ambito della "Conversione in legge del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali"

(A.C. 3653)

27 giugno 2022

Signori Presidenti, Onorevoli Commissari,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato di dare il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi in relazione al decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 concernente "Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali."

Confartigianato apprezza i contenuti del decreto-legge all'esame di queste Commissioni, auspicando che, nell'iter di conversione, il testo possa essere arricchito di ulteriori misure, specie in relazione ai principi di semplificazione contenuti nella legge delega di Riforma del sistema fiscale approvata, in questi giorni, dalla Camera dei deputati e che è stata oggetto di un attento, e quanto mai serrato e proficuo, confronto fra le forze politiche.

La conversione di un decreto-legge in cui le semplificazioni fiscali (27 articoli su un totale di 47) ne rappresentano il fulcro deve impegnare il Parlamento a un attento esame, al fine di evitare di perdere un'importante occasione per cercare di rendere meno complicato il rapporto fisco-contribuente.

1. LA SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO QUALE LINEA DIRETTIVA DELLA LEGGE DELEGA DI RIFORMA FISCALE

Nonostante diversi tentativi di semplificazione del sistema tributario che si sono susseguiti nel tempo, il livello di complicazione raggiunto è tale per cui appare impossibile realizzare una vera razionalizzazione senza mettere mano all'impianto generale dell'ordinamento tributario. Un intervento utile in tal senso, almeno in termini di chiarezza sulle norme applicabili, potrebbe avvenire attraverso quella "**codificazione delle disposizioni legislative** vigenti in materia tributaria, per garantire la certezza dei rapporti giuridici e la chiarezza del diritto nel sistema tributario, compresi l'accertamento, le sanzioni e la giustizia tributaria" prevista **dall'art. 9 della legge delega**, il cui testo è stato appena approvato dall'Aula della Camera.

Sempre nell'ambito della legge delega di Riforma del sistema fiscale va ricordato che uno degli assi portanti della riforma fiscale concerne proprio **la semplificazione del sistema**. Fra i principi di delega, ivi espressi, è infatti presente anche quello di "**razionalizzare e semplificare il sistema tributario**" e, a tal riguardo, sono individuate una serie di azioni che potrebbero essere approvate dal Parlamento già in sede di conversione del decreto-legge in oggetto, al fine di anticiparne gli effetti sul sistema tributario.

A tal riguardo, Confartigianato fra le diverse azioni previste dalla legge delega, ritiene che alcune possano avere un maggior impatto di altre in termini di reale semplificazione.

In particolare:

- per quanto concerne il **reddito d'impresa**:
 - si valuta positivamente il "processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali" con particolare attenzione "alla revisione dei costi parzialmente e totalmente indeducibili". In tal senso, si auspica una riduzione della portata del cosiddetto

- “doppio binario” e la revisione dei costi a **deducibilità ridotta che appaiono anacronistici nell’attuale contesto economico** (quali autoveicoli, telefoni cellulari, spese di rappresentanza);
- il **graduale superamento dell’IRAP** rappresenta un’importante semplificazione in quanto elimina un adempimento dichiarativo oltre che ridurre il carico fiscale che grava sulle imprese con la priorità, indicata nella legge delega, per società di persone, studi associati e società tra professionisti.
 - in tema di **tax expenditures**, Confartigianato apprezza la semplificazione che può derivare dalla “trasformazione” delle detrazioni spettanti ai sensi dell’articolo 15, comma 1, del TUIR, in relazione ad acquisti tracciabili di specifici beni e servizi, in **rimborsi erogati direttamente tramite piattaforme telematiche**;
 - in relazione ai **versamenti tributari**, si ritiene positiva la semplificazione prevista per i contribuenti titolari di partita IVA a cui si applicano gli indici sintetici di affidabilità che garantirebbe, attraverso una **“mensilizzazione” dei versamenti dei saldi e acconti di imposta** scaturenti dalla dichiarazione dei redditi, una più equa distribuzione del carico fiscale nel corso del tempo. Oltre a rappresentare una semplificazione, la norma permetterebbe una migliore pianificazione dei flussi finanziari delle imprese evitando “picchi” di importi da versare.

Inoltre, a parere di Confartigianato, una reale semplificazione può derivare da:

a) Stabilità alla normativa fiscale

Occorre puntare a una stabilità delle disposizioni che disciplinano la materia tributaria specie sul versante degli adempimenti. La stabilità comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui costi di adeguamento ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti.

b) Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e “costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente

La irretroattività degli effetti delle norme tributarie deve trovare un’applicazione concreta. Il principio, sancito dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), è stato più volte violato, quasi sempre per ragioni di gettito. La retroattività, oltre a rendere complessa la determinazione dell’imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una reale pianificazione fiscale. Sarebbe opportuno da questo punto di vista avviare il percorso per conferire rilevanza costituzionale ai principi contenuti nello Statuto del contribuente imponendo così al legislatore, accanto all’obbligo dell’equilibrio del bilancio, anche quello del rispetto dei diritti del cittadino-contribuente.

Va anche ricordato che una surrettizia retroattività delle norme fiscali, nel passato, è avvenuta attraverso l’introduzione di norme che formalmente entrano in vigore dal successivo periodo d’imposta dei cui effetti, però, occorre già tener conto in sede di acconto. Ad esempio, ciò si verifica tutte le volte in cui viene introdotta una norma che limita la deducibilità di un costo la cui entrata in vigore viene stabilita dal periodo d’imposta successivo, però, al contempo, viene previsto che in sede di acconti (giugno e novembre dell’anno in corso) occorra già tener conto degli effetti della stessa e quindi versare acconti d’imposta più elevati. Ciò comporta il dover gestire immediatamente le nuove regole che troveranno “consolidamento” solo nell’anno successivo. L’irretroattività delle disposizioni tributarie, inoltre, così come la stabilità delle stesse, conferirebbe agli operatori, e di

conseguenza alle imprese, la certezza dei comportamenti adottati evitando, di fatto, errori che per le imprese costituiscono costi facilmente evitabili.

c) Eliminazione di una serie di adempimenti/comunicazioni che hanno, a dismisura, incrementato gli oneri burocratici delle imprese

È necessario impedire che gli adempimenti/comunicazioni che nel corso degli anni sono stati introdotti per contrastare il fenomeno dell'evasione, si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia realizzata alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito a un proliferare di nuovi adempimenti.

Ci si riferisce alla necessità di rivedere meccanismi introdotti per reprimere le frodi IVA e **oggi sostituibili**, nella loro finalità (contrasto all'evasione), dalla **fatturazione elettronica** e dalla **memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi**. Al riguardo si apprezza, sempre in relazione alla Legge delega di Riforma del sistema tributario, il principio che prevede il "pieno utilizzo dei dati resi disponibili dalla fatturazione elettronica e dalla trasmissione telematica dei corrispettivi nonché alla piena realizzazione dell'interoperabilità delle banche di dati". Confartigianato è fermamente convinta che **attraverso modalità nuove di analisi del rischio collegate a un utilizzo più efficace dei dati di cui dispone l'Amministrazione finanziaria** si possa, **senza effetti sul gettito**, giungere **all'eliminazione di una serie di adempimenti che nel tempo si sono stratificati**. Infatti, l'obbligo generalizzato della fatturazione elettronica, nonché la memorizzazione e la trasmissione telematica dei corrispettivi, consente all'Erario un efficace monitoraggio, attraverso i flussi telematici, della **formazione delle basi imponibili** e permette di verificare, quasi in tempo reale, il **corretto versamento dell'imposta sul valore aggiunto**. Possono, quindi, essere eliminati alcuni meccanismi introdotti nel corso degli anni per una legittima finalità antifrode, ma che oggi risultano ridondanti e che continuano a sottrarre cospicua liquidità alle imprese.

È quindi necessario abrogare lo **split payment** (articolo 17-ter, DPR n. 633/72) e il **reverse charge nell'edilizia** (articolo 17, comma 6, lettere a) e a-ter)), nonché ridurre dall'8% al 2% la **ritenuta applicata sui bonifici** che danno diritto alle detrazioni d'imposta.

In special modo, per quanto concerne il **reverse charge** in edilizia si evidenzia, inoltre, l'estrema difficoltà nell'individuazione delle fattispecie alle quali si applica la disposizione.

Altra misura urgente, strettamente connessa alle precedenti, è l'**innalzamento da 5.000 euro a 50.000 euro del limite che rende obbligatoria l'apposizione del visto di conformità per la compensazione dei crediti IVA**: il limite, introdotto per evitare l'utilizzo di crediti IVA inesistenti per il pagamento di tributi, è stato reso più stringente negli anni. La finalità, oggi, può essere perseguita attraverso l'analisi dei dati della fatturazione elettronica. Sempre per le medesime ragioni, sarebbero maturi i tempi anche per giungere **all'abrogazione dell'obbligo di comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA**.

Confartigianato, infine, sempre nell'ambito dell'eliminazione di adempimenti ridondanti, **auspica l'abrogazione degli obblighi di trasparenza per le imprese che ricevono contributi prevista dall'articolo 1, comma 125-bis, della legge 4 agosto 2017, n. 124**.

La proposta ha l'obiettivo, per finalità di semplificazione, di sopprimere l'obbligo di comunicazione che grava sulle imprese che ricevono sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, erogati dalle pubbliche amministrazioni, sia tramite la pubblicazione delle informazioni nelle note integrative del bilancio, sia tramite la pubblicazione nei propri siti *internet* o sui portali digitali delle associazioni di categoria di appartenenza per le imprese non obbligate alla redazione del bilancio.

Tali obblighi comportano, infatti, **un notevole aggravio burocratico per le imprese – che sinora hanno operato in totale assenza di interpretazioni ufficiali – senza aggiungere nulla in termini di trasparenza** in quanto, **trattandosi in massima parte di aiuti di Stato, i medesimi sono registrati a cura dell'ente erogatore nel Registro Nazionale degli aiuti**. Pertanto, chiunque vi abbia interesse (il Registro è pubblico e liberamente consultabile), può rilevare in relazione a ogni soggetto economico se il medesimo, e per quali importi, ha ricevuto contributi pubblici.

La norma obbliga le imprese (anche a quelle di minori dimensioni) ad adempiere a un complicato onere di pubblicazione dei contributi ricevuti dalle PA, con la sola finalità di rendere pubblici dati che sono ovviamente già in possesso delle PA stesse.

Il tutto, nel caso di inosservanza, gravato da un assetto sanzionatorio di non secondaria entità, strutturato su severe sanzioni amministrative, sia pecuniarie sia accessorie.

Un simile approccio, peraltro, viola palesemente il principio dell'*once only* – ovvero il divieto di chiedere al privato informazioni già in possesso della PA – “scaricando” sulle imprese oneri informativi che dovrebbero essere a carico delle Amministrazioni.

La gravosità dell'adempimento è tuttavia solo temporaneamente risolta dalle continue proroghe intervenute sull'applicazione delle sanzioni (dapprima è stato rinviato al 31 luglio 2022, in luogo del 1° gennaio 2022, il termine di decorrenza per l'applicabilità delle sanzioni previste in materia di informativa sulle erogazioni pubbliche per l'anno 2021, ex art. 1, co. 28-ter DL n. 228/2021; per l'anno 2022, invece, viene previsto che le sanzioni troveranno applicazione dal 1° gennaio 2023 dall'art. 3-septies del DL n. 228/2021).

2. I CONTENUTI DEL DECRETO LEGGE

In relazione agli articoli del decreto-legge, si evidenziano quelli per i quali si auspica un intervento in sede di discussione parlamentare.

2.1 Modifiche al calendario fiscale (Articolo 3)

L'articolo 3 modifica il calendario fiscale intervenendo sui termini di presentazione della comunicazione relativa alla liquidazione periodica IVA del 2° trimestre spostandola dal 16 settembre al 30 settembre e fissando **entro il mese successivo al periodo di riferimento** il termine di presentazione dei **Modelli Intrastat**.

Inoltre, viene disposto che il pagamento **dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche** (a decorrere da quelle emesse dal 1° gennaio 2023) può essere effettuato, senza applicazione di interessi e sanzioni:

- a) per il 1° trimestre, nei termini previsti per il versamento dell'imposta relativa al secondo trimestre solare dell'anno di riferimento, qualora l'ammontare dell'imposta da versare per le fatture elettroniche emesse nel primo trimestre solare dell'anno sia inferiore a 5.000 euro (prima l'importo era di 250 euro);
- b) per il 1° e 2° trimestre, nei termini previsti per il versamento dell'imposta relativa al terzo trimestre solare dell'anno di riferimento, qualora l'ammontare dell'imposta da versare per le fatture elettroniche emesse nel primo e secondo trimestre solare dell'anno sia inferiore complessivamente a 5000 euro (prima l'importo era di 250 euro).

Da ultimo viene previsto lo spostamento al 30 settembre 2022 (dal 30 giugno 2022) del termine di presentazione della dichiarazione dell'imposta di soggiorno relativa ai periodi 2020 e 2021.

Da numerosissimi anni, il **termine di versamento del 30 giugno** per le imposte scaturenti dalle dichiarazioni fiscali per i soggetti per i quali sono **elaborati gli indicatori di affidabilità fiscale** (in precedenza, gli studi di settore) è **sistematicamente prorogato di 20 giorni con apposito DPCM** emanato ai sensi dell'art. 12, comma 5, del D.Lgs. n. 241/1997. Il DPCM di proroga trova, quasi sempre, il suo fondamento nel fatto che la dichiarazione dei contribuenti per i quali si applicano gli ISA necessita di una serie di attività ben più complesse rispetto alla generalità degli altri soggetti. Ciò considerato andrebbe, pertanto, valutata **la possibilità di inserire a regime il termine di scadenza del 20 luglio per i versamenti di coloro per i quali sono elaborati gli ISA** al fine di evitare che tutti gli anni, sino all'ultimo momento, i contribuenti e gli intermediari che li seguono negli adempimenti siano lasciati nell'incertezza di una eventuale proroga.

2.2 Abrogazione disciplina delle società in perdita sistematica (Articolo 9)

Il comma 1 opportunamente abroga, dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2022, i commi 36-*decies*, 36-*undecies* e 36-*duodecies* dell'art. 2, DL n. 138/2011 che comportano **l'applicazione della disciplina delle società di comodo alle società che maturano perdite per cinque esercizi consecutivi ovvero perdite per quattro periodi e nel quinto un reddito inferiore a quello minimo**. È del tutto evidente che l'intervento sia da valutare insufficiente in quanto andrebbe **abrogata l'intera disciplina delle società di comodo (art. 30 della legge n. 724/1994)** in considerazione del fatto che l'iniziale finalità (contrasto a situazioni in cui non viene esplicata una vera attività di impresa, limitandosi le società a una pura e semplice gestione "statica" di immobili, di partecipazioni sociali o altri beni patrimoniali che li tengono a disposizione dei propri soci o dei loro familiari, con o senza corrispettivo, i quali ne sono quindi gli effettivi titolari/fruitori) è venuta meno e si è trasformata, unicamente, nella determinazione di un reddito minimo per le società che attraverso l'applicazione di determinate percentuali a selezionati elementi patrimoniali, non raggiungono il livello minimo di ricavi da confrontare con quelli effettivamente realizzati. La disposizione che per ultima ha modificato l'art. 30 della legge n. 724/1994, variando le categorie di beni rilevanti, e soprattutto **inasprendo le percentuali *forfetarie* di determinazione dei ricavi e del reddito presunto, risale ormai a circa 15 anni fa**, il che configura un sistema impositivo datato, **lontano dalla realtà economica e di mercato degli anni più recenti, e da ultimo investita dalla pandemia da Covid-19**.

Peraltro, la disciplina delle società di comodo è penalizzante anche sotto il versante dell'IVA in quanto comporta l'impossibilità di ottenere il rimborso del credito IVA, come pure di non poter utilizzare il medesimo in compensazione.

2.3 Semplificazioni in materia di dichiarazione IRAP (Articolo 10)

Con l'articolo 10 in commento viene riscritto l'articolo 11 del D.lgs. n. 446/1997 (Disposizioni comuni per la determinazione del valore della produzione netta) concernente la deducibilità del costo del lavoro. Le modifiche si applicano a partire dal periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge (in generale 2021).

Trattandosi di un mero coordinamento legislativo che non incide, in ogni caso, sulla determinazione dell'imposta dovuta e al fine di evitare impatti sulla modulistica IRAP 2022, già in uso, **andrebbe modificata l'entrata in vigore della disposizione evitandone gli effetti retroattivi**.

2.4 Modifica alla disciplina in materia di esterometro (Articolo 12)

L'articolo 12 modifica il comma 3-*bis* dell'art. 1, del D.lgs. 5 agosto 2015, n. 127, introducendo una nuova condizione di esonero dall'obbligo di comunicazione dei dati relativi alle operazioni di cessione di beni e di prestazione di servizi effettuate e ricevute verso e da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato. Agli esoneri già previsti (operazioni assistite da bolletta doganale o per le quali sono state emesse o ricevute fatture elettroniche) si affianca anche quello relativo ad **acquisti di beni e servizi non rilevanti territorialmente ai fini IVA in Italia** ai sensi degli articoli da 7 a 7-*octies* del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, purché **di importo non superiore a euro 5.000 per ogni singola operazione.**

Si ricorda che con **riferimento alle operazioni effettuate a partire dal 1° luglio 2022**, i dati relativi alle predette operazioni sono trasmessi telematicamente utilizzando il SdI e che:

- a) la trasmissione telematica dei dati relativi alle **operazioni svolte** nei confronti di soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato deve essere **effettuata entro i termini di emissione delle fatture o dei documenti che ne certificano i corrispettivi;**
- b) la trasmissione telematica dei dati relativi alle **operazioni ricevute** da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato va **effettuata entro il quindicesimo giorno del mese successivo a quello di ricevimento del documento comprovante l'operazione o di effettuazione dell'operazione.**

In considerazione del fatto che a pochi giorni dall'entrata in vigore delle nuove modalità di invio dei dati delle operazioni intrattenute con l'estero **mancano chiarimenti di prassi che definiscano i contorni del nuovo adempimento**, è auspicabile una **proroga nell'avvio del nuovo obbligo al 1° gennaio 2023**. Inoltre, andrebbe **rivista la tempistica di invio delle operazioni ricevute da soggetti non stabiliti in Italia**, tenendo conto che per i soggetti con liquidazione IVA trimestrale che faranno concorrere alla liquidazione di periodo le citate operazioni **risulta incongruo il termine di invio mensile dei dati**. In particolare, specie per i contribuenti con contabilità non gestite internamente ma presso intermediari, risulta pressoché impossibile il rispetto del vincolo mensile in presenza di liquidazioni IVA che vengono operate trimestralmente.

Per analoghe ragioni, andrebbe modificato anche l'art. 13 prevedendo che le nuove sanzioni in materia di esterometro si applichino dal 1° gennaio 2023.

2.5 Semplificazione in materia di modelli di dichiarazione IMU per gli enti non commerciali (Articolo 19)

La norma è finalizzata, come avviene per l'ordinario modello di dichiarazione IMU, a far sì che il modello di dichiarazione IMU degli Enti non commerciali sia adottato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in luogo del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze oggi previsto. Sempre in relazione alla dichiarazione IMU degli Enti non commerciali, andrebbe prevista, uniformandone la disciplina, **la valenza ultrannuale della stessa**, salvo il caso in cui si verificano modificazioni dei dati ed elementi dichiarati che portano a determinare in modo diverso l'imposta o a modificarne il diritto all'esenzione.

In tal modo, anziché con cadenza annuale anche nell'ipotesi in cui nulla sia cambiato rispetto all'anno precedente, la dichiarazione IMU degli Enti non commerciali potrebbe essere presentata solo se le variazioni sorte modificano il diritto alla spettanza dell'esenzione.

2.6 Disposizioni in materia di indici sintetici di affidabilità fiscale (Articolo 24)

Con l'articolo 24 viene estesa anche al 2022 l'applicazione dell'articolo 148 del DL n. 34/2020. L'articolo 148 del DL n. 34/2020 (Decreto Rilancio), al fine di tenere debitamente conto degli effetti di natura straordinaria correlati all'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del Covid-19, prevede:

- l'individuazione di nuove specifiche cause di esclusione dall'applicazione degli ISA attraverso una maggiore valorizzazione delle informazioni già nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria evitando l'introduzione di nuovi oneri dichiarativi in capo alle imprese,
- di raccogliere il maggior numero di informazioni per migliorare la valutazione dello stato di crisi individuale al fine di introdurre idonei correttivi al coefficiente individuale (interventi straordinari).

L'art. 148 interviene sulle modalità di analisi di rischio e definizione delle strategie di controllo dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza prevedendo che per il periodo di imposta 2020 si tenga conto anche dei risultati del biennio precedente (2018/2019). Con la modifica recata dall'articolo 23, comma 1, lett. b), si stabilisce che per tali attività:

- per il periodo di imposta 2021 si terrà conto del livello di affidabilità fiscale più elevato raggiunto nei periodi di imposta 2019 e 2020;
- per il periodo di imposta 2022, si terrà conto del livello di affidabilità più elevato raggiunto nei periodi di imposta 2020 e 2021.

L'art. 23, comma 2, interviene sull'art. 9-bis del DL n. 50/2017 disponendo che gli indici sono approvati con D.M. entro il mese di marzo del periodo di imposta successivo a quello per il quale sono applicati; inoltre, eventuali integrazioni degli indici sono approvate entro il successivo mese di aprile.

Confartigianato **apprezza la modifica proposta** in quanto permetterà, come avvenuto per gli anni passati, **di adeguare i risultati degli ISA relativi al 2022 al mutato contesto economico**. Considerato che gli ISA saranno approvati con D.M. non più entro la fine del periodo d'imposta di loro applicazione ma, bensì, entro il 31 marzo dell'anno successivo, **va valutata l'opportunità di inserire a regime la proroga dei relativi versamenti (si veda quanto descritto all'art. 3).**