



CONFINDUSTRIA

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)

Audizione Parlamentare

28 giugno 2022

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito rivolto a Confindustria a partecipare a questa audizione.

Di semplificazioni, soprattutto, fiscali, non si smette mai di disquisire.

Non solo in queste aule, dove con cadenza regolare si discute di provvedimenti di semplificazione, ma anche nei nostri confronti con le imprese che, quotidianamente, sperimentano un sistema complesso, instabile, costoso che – come diciamo spesso – “zavorra” lo sviluppo del Paese, imbrigliando l'attività dei contribuenti in una congerie di rigidità legislative e burocratiche.

Una complessità, quella del nostro sistema fiscale, esacerbata negli ultimi anni dai tanti interventi di sostegno alle attività produttive ed ai lavoratori che si sono resi necessari, dapprima a causa dell'emergenza pandemica, oggi dalla crisi Russia-Ucraina e da ciò che ne consegue. A tal proposito, permettetemi di evocare, sin d'ora, due proposte che Confindustria sostiene da anni e che darebbero un contributo fattivo al mai chiuso cantiere delle semplificazioni:

- in luogo della faticosa, per tutti, rincorsa delle emergenze, dovremmo elaborare, in tempo di “pace”, una **disciplina quadro** delle misure fiscali da introdurre in caso di calamità o eventi straordinari, con procedure attuative già declinate e concordate tra le diverse amministrazioni;
- dovrebbe essere, poi, inderogabile il ricorso alle **analisi di impatto** sulla regolamentazione vigente, prima dell'introduzione di un nuovo adempimento a carico dei contribuenti.

Sono solo due dei possibili antidoti a quel continuo affastellarsi di norme che ha generato un sistema disorganico ed inefficiente.

Semplificare e razionalizzare il quadro normativo resta un obiettivo fondamentale per garantire certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo, nonché per assicurare che il sistema tributario sia percepito come equo, affidabile e trasparente, per ridurre il contenzioso e per contrastare i fenomeni elusivi.

Ed è significativo che la delega al Governo per la **riforma del sistema fiscale** abbia fatto proprio della semplificazione uno dei criteri direttivi (insieme alla crescita) per orientarne l'azione.

In questo contesto, il DL che oggi esaminiamo - così come formulato - non è in grado di fornire un valido sostegno alle imprese, né di imprimere un impatto decisivo su adempimenti e quadro normativo di riferimento.

E invece è proprio questo l'obiettivo che dovrebbe avere il Legislatore. Permettetemi di fare un passo indietro.

L'economia italiana nei venti anni prima della pandemia ha registrato il ritmo di crescita annuo più basso tra i Paesi avanzati (la metà della Germania, un terzo di Spagna e Regno Unito) e questo a causa della bassa produttività del lavoro (rispetto alla quale nei venti anni considerati abbiamo accumulato un ritardo di quasi 20 punti percentuali nei confronti di Germania, Francia, Spagna e Regno Unito). È impossibile pensare di innalzare la produttività senza eliminare tutte quelle farraginosità del sistema, quegli aggravi di tempo e costi che richiedono risorse che in altri Paesi possono essere utilmente destinate a finalità produttive. È per questo che le semplificazioni sono un terreno cruciale, e per giunta a costo zero per il bilancio pubblico, per supportare e incentivare l'attività d'impresa.

Il provvedimento consta, in totale, di 47 articoli; meno di 30 sono le norme propriamente fiscali e, tra queste, quelle dedicate alle imprese si contano sulle dita di una mano.

Vestono il "cappello" della semplificazione misure che si limitano ad integrare precedenti disposizioni o che ne definiscono più chiaramente gli ambiti di applicazione.

Ad esempio, nel provvedimento si etichetta come semplificazione un intervento di parziale esclusione da un adempimento che, però, riguarda fattispecie la cui inclusione, a monte, appare essere abbastanza opinabile (acquisti non rilevanti ai fini IVA esclusi nel provvedimento ma solo se di importo inferiore a 5.000 euro). Mi riferisco all'intervento sul "**nuovo esterometro**" un istituto sin dall'origine presentato come una semplificazione (v. norma istitutiva nella Legge 30 dicembre 2020, n.178 – Legge di Bilancio 2021) ma che, nel concreto, ha sostituito un adempimento trimestrale con un obbligo di comunicazione - tempestivo e puntuale - di ogni singola operazione.

Risolvere le complicazioni generate da formulazioni non chiare o poco coerenti con la *ratio* sottesa alla norma, non può considerarsi un intervento di semplificazione. È un atto dovuto, un segno di attenzione nei confronti dei contribuenti che devono poter operare senza lo spettro di possibili sanzioni dovute ad inconsapevoli o involontarie violazioni.

Eppure, nonostante tutto, registriamo ancora delle mancanze.

L'aspetto più eclatante - che mi preme riportare - è l'assenza nel provvedimento di interventi correttivi alle modalità di calcolo del c.d. **contributo sugli extra profitti**. Una misura, introdotta con l'intento di far contribuire maggiormente i soggetti che hanno tratto beneficio

dall'attuale situazione di emergenza, colpisce, invece, indistintamente e inopportuno, anche i profitti di soggetti non direttamente coinvolti dagli aumenti dei prezzi e che registrano, solamente, positivi segni di ripresa dopo le difficoltà della pandemia. Senza dimenticare le debolezze dei parametri indicati come base di calcolo che, sin da subito, hanno rivelato la loro inefficacia e inadeguatezza ad intercettare i reali extra profitti ma che non sono stati oggetto di alcun ritocco o miglioria, nonostante – vale la pena ricordare – manchino 2 giorni al primo versamento.

Ma ritengo importante evidenziare anche la mancanza di una norma che inquadri definitivamente la **natura IVA dei differenziali monetari generati dai contratti derivati**, necessaria per evitare alle imprese stravolgimenti delle procedure interne o il rischio di incorrere in sanzioni. Durante il corso dell'anno, infatti, abbiamo rilevato una preoccupante difformità di comportamento adottato dagli operatori che, interpretando diversamente e prudenzialmente recenti chiarimenti dell'Amministrazione finanziaria (Risoluzione n. 3/2022), trattano tali somme di denaro come corrispettivi soggetti ad IVA, sebbene l'assenza di un nesso diretto con la prestazione finanziaria li abbia sempre fatti inquadrare come non rilevanti ai fini IVA. Abbiamo evidenziato, in più occasioni, l'urgenza di intervenire normativamente per dare certezza alle imprese e abbiamo proposto una norma per risolvere il descritto *empasse*, tuttavia, ad oggi, la nostra richiesta non è stata accolta.

I citati differenziali monetari rappresentano somme di denaro volte a coprire il rischio di fluttuazione dei prezzi sui mercati di riferimento e, pertanto, assumono un ruolo rilevante anche ai fini del calcolo del citato contributo extra profitti. Il loro corretto inquadramento, per un verso, e un'adeguata contabilizzazione, per l'altro, appaiono oggi ancora più urgenti, al fine di evitare un effetto distorsivo e contraddittorio rispetto alla *ratio* della norma sugli extra-profitti.

Non mancano interventi che vanno nella direzione auspicata da Confindustria e che meritano un cenno. Tuttavia, come emergerà dall'esposizione, si tratta di primi innesti, solo parziali, che richiedono qualche riflessione ulteriore e lo sforzo congiunto, di tutte le Amministrazioni, affinché non sia più necessario disporre proroghe di adempimenti perché l'ambito applicativo di una norma non è chiaro, o attendere anni perché vengano superate discipline anti-elusive non più attuali e coerenti o eliminate distorsioni applicative.

Va sicuramente annoverata, tra questi interventi attesi, la proroga dei termini per la presentazione dell'**autodichiarazione sugli aiuti di Stato Covid**: ma anche qui, vogliamo evidenziare si tratta di una proroga resa necessaria dalla mancanza di chiarimenti univoci da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle Entrate e non certo di una semplificazione.

L'abrogazione della disciplina delle **società in perdita sistematica** costituisce un intervento positivo fortemente richiesto da Confindustria, in quanto tale strumento di accertamento presuntivo legato alla normalità economica aveva perso la funzione originaria e non era più in grado di dare risultati attendibili (anche in considerazione dell'anormalità delle annualità del triennio 2020-2022 interessate dalla pandemia globale prima e dal conflitto in Ucraina dopo). La permanenza nel nostro ordinamento di tale disciplina avrebbe obbligato contribuenti ed Agenzia delle Entrate ad instaurare un complesso procedimento di verifica in contraddittorio delle situazioni di perdite economiche palesemente "genuine". Sebbene, quindi, sia apprezzabile l'abrogazione di questa disciplina, auspichiamo per il futuro che venga effettuata una revisione periodica delle misure antielusive adottate nel tempo per verificare se le stesse siano ancora efficaci rispetto all'obiettivo e non costituiscano, piuttosto, solo un inutile aggravio di adempimenti delle imprese.

Arriva puntuale il recepimento della direttiva UE che proroga la facoltà per gli Stati membri di applicare il meccanismo di **reverse charge**. Lo strumento registra da anni segnali positivi nella lotta contro l'evasione fiscale, pertanto, si condivide la scelta di continuare ad applicarlo, nelle more della definizione del tanto atteso sistema definitivo IVA. Al riguardo, appena un accenno all'opportunità di operare una rivalutazione complessiva dei suoi ambiti di applicazione, al fine di consentirne l'estensione a taluni settori in cui i comportamenti fraudolenti di alcuni operatori si ripercuotono sulle attività delle imprese oneste.

Positiva anche la modifica al trattamento IVA di talune **prestazioni erogate in ambito sanitario** che, oltre a ridurre i costi per i pazienti, consentirà un miglioramento competitivo delle strutture sanitarie private nazionali in ambito europeo, finora penalizzate da un regime IVA più gravoso.

Il provvedimento interviene in materia di **errori contabili**, eliminando la necessità per il contribuente di presentare una dichiarazione integrativa per attribuire rilevanza fiscale ai componenti (positivi e negativi) di reddito (l'IRAP, invece, "grande assente") che emergono a seguito della rilevazione di detti errori. La misura, tuttavia, non si applica per i componenti negativi di reddito, derivanti da errori contabili, relativi a esercizi per cui sia scaduto il termine per la presentazione della dichiarazione integrativa. La finalità semplificatoria della disposizione – da accogliere sicuramente con favore – viene "contaminata" da una poco comprensibile disparità di trattamento tra componenti negativi e positivi emergenti a seguito della rilevazione di errori contabili.

L'intervento si pone evidentemente in continuità con il principio contenuto nel disegno di legge delega per la riforma fiscale volto al rafforzamento del processo di avvicinamento tra valori civilistici e fiscali; i buoni intenti, però, vengono "traditi" poche parole dopo, con la limitazione prevista per i componenti negativi di reddito. È auspicabile, pertanto, una

correzione della norma in sede di conversione al fine di dare completa e coerente attuazione ai principi contenuti nella delega.

Risponde, altresì, ad una istanza da noi sostenuta, anche la precisazione dell'ambito applicativo delle agevolazioni per le attività di ricerca e sviluppo connessi alla produzione di **vaccini e farmaci**: certo, ci è voluto oltre un anno perché l'agevolazione da "virtuale" divenisse "reale" e si segnala qualche ritardo per l'emanazione del codice tributo.

Questo evoca una riflessione più ampia sulla necessità di definire con tempestività e dettaglio l'ambito applicativo delle **misure agevolative fiscali**, soprattutto quando automatiche, come nel caso dei crediti di imposta; tema su cui voglio soffermarmi in conclusione.

Ancora, ci ricorda la necessità di una concertazione tra tutte le amministrazioni coinvolte, non solo nel momento della genesi di una norma che contiene tecnicismi extra-fiscali, ma anche – e soprattutto – *in itinere*, in sede di verifiche.

Non possono essere demandate al verificatore fiscale le valutazioni tecniche sui presupposti costitutivi di un credito di imposta: ne va del rispetto delle garanzie procedurali e dei principi, anche costituzionali, che presidiano – da un canto – il diritto di difesa del contribuente e – dall'altro – il buon andamento della pubblica amministrazione.

Per questo, a nostro avviso, è un passo significativo l'introduzione, con il DL in esame, di una **procedura di certificazione** degli investimenti ai fini dell'applicazione dei crediti di imposta per gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo, innovazione tecnologica (anche con obiettivi 4.0 e green), design e altre attività innovative.

Ed è significativo che la stessa norma richiami la necessità di fornire ai contribuenti maggiori certezze sulla spettanza delle citate agevolazioni.

In termini generali, l'intervento può considerarsi positivo, poiché atto a conferire maggiore certezza applicativa ad incentivi fiscali connotati da elementi di carattere tecnico che ne determinano l'ambito oggettivo di applicazione. Da non trascurare, inoltre, un potenziale effetto di allentamento degli oneri delle Amministrazioni coinvolte nella gestione di tali incentivi (i.e. Amministrazione finanziaria e MiSE), venendo meno la necessità di un esame nel merito delle attività poste in essere dai contribuenti o del rilascio di appositi pareri.

Consentitemi, però, di rilevare che, per come attualmente definita, la procedura di certificazione riguarda un'agevolazione, quella introdotta a decorrere dal 2020, che ha sì

ambiti di incertezza, ma ben più ristretti rispetto a quelli che hanno caratterizzato la precedente disciplina, in vigore dal 2015 al 2019.

Invero, l'agevolazione in vigore dal 2020 ha segnato un cambio di passo rispetto alla precedente: il credito di imposta attualmente vigente è dotato, infatti, di un apparato normativo e interpretativo più completo e, tanto la norma istitutiva del credito, quanto, soprattutto, il Decreto MiSE del 26 maggio 2020, forniscono più precisi criteri per delineare il perimetro delle attività di ricerca e sviluppo e di quelle di innovazione.

Molto diverso è stato, invece, il percorso interpretativo che ha caratterizzato, soprattutto nei primi anni di applicazione, il credito R&S di cui all'art. 3, DL n. 145/2013: un percorso ondivago, segnato dalla complessità della disciplina e dalle interpretazioni restrittive via via adottate dall'Amministrazione finanziaria.

Per questo sarebbe importante estendere la procedura di certificazione anche alla precedente misura, seppur entro il limite degli accertamenti definitivi e rivedendo i limiti temporali attualmente previsti per accedere alla procedura di riversamento spontaneo introdotta dal DL n. 146/2021.

Così come sarebbe opportuna una riflessione – che da tempo sollecitiamo – su analoghi strumenti di validazione preventiva per tutte le misure fiscali automatiche che richiamano discipline extra-fiscali per la definizione dell'ambito applicativo.

Il DL in esame affida a un apposito DPCM, adottato su proposta del MiSE, di concerto con il MEF, l'individuazione dei requisiti per l'iscrizione all'albo dei certificatori e la relativa attività di vigilanza, le modalità e condizioni della richiesta di certificazione e i relativi oneri.

A tal riguardo, preme sin d'ora evidenziare l'opportunità di adeguati presidi alla imparzialità e indipendenza dei certificatori.

Dal punto di vista procedurale, inoltre, considerata l'ampia portata innovativa del DPCM e, soprattutto, la necessità di un rapido avvio dell'innovativa prassi certificativa, sarebbe opportuno includere in un apposito allegato a tale atto normativo le linee guida volte a garantire l'uniformità del processo valutativo da parte dei soggetti abilitati.

Ciò garantirebbe la concentrazione in un unico complesso normativo della disciplina attuativa relativa alla certificazione del credito ricerca, sviluppo e innovazione, che invece il DL ripartisce tra il DPCM e le linee guida del MiSE relative al processo valutativo, peraltro prive di un termine di adozione e formalmente slegate dal predetto DPCM.

Per le stesse esigenze sopra richiamate, eventuali modifiche e aggiornamenti successivi dell'allegato dovrebbero essere affidati a decreti del Ministro dello Sviluppo Economico, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Da valutare, inoltre, con cautela, i profili connessi al costo della procedura di certificazione, al fine di non gravare eccessivamente sulle imprese, già tenute ad un ampio novero di adempimenti.

Auspiciando una rapida attuazione della procedura e un miglioramento di alcuni aspetti applicativi, va rimarcata, in ogni caso, la necessità di intervenire parallelamente sull'attuale impostazione del **regime sanzionatorio amministrativo dell'indebita compensazione di crediti d'imposta**.

In particolare, per i crediti di imposta aventi natura agevolativa, è urgente ricondurre a maggiore precisione la distinzione, in ambito sanzionatorio amministrativo, tra le fattispecie di compensazione indebita di crediti non spettanti e di crediti inesistenti, da rintracciare nella sussistenza o meno di un intento frodatorio, come precisato anche da recenti pronunce della Corte di Cassazione e come vige in campo penale.

Consentitemi, infine, un cenno anche al tema dell'**accertamento**, che nel "gioco delle parti" assume un valore fondamentale. Confindustria ha più volte sollecitato la necessità di alcuni interventi volti a migliorare il rapporto tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti, anche in questo caso in continuità con i principi dettati dal disegno di legge delega per la riforma fiscale. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla possibilità di estendere l'istituto dell'acquiescenza, consentendone l'utilizzo anche per singoli addebiti. Ancora, si potrebbe stabilire un termine entro il quale l'Amministrazione finanziaria è tenuta a pronunciarsi in caso di presentazione di istanze di autotutela. Infine, sarebbe utile prevedere un obbligo per il Fisco di comunicare al contribuente, in caso di esercizio di attività istruttorie nei suoi confronti, anche l'esito negativo della procedura di controllo.

Vorrei concludere questo intervento con una considerazione di natura generale: da decenni Confindustria elabora ed illustra in queste sedi proposte di semplificazione fiscale per le imprese.

Dietro ogni singolo intervento suggerito, inclusi naturalmente quelli che avete ascoltato oggi, c'è un intenso lavoro di ascolto della base associativa, di studio delle norme vigenti, di riflessione per migliorarle.

Non saremo dunque noi a dire che semplificare il Fisco italiano sia cosa facile; al contrario, a volte non c'è nulla di più complesso di ricercare la semplicità, e questo vale per chi le



norme le scrive, per chi cerca di correggerle, per chi è chiamato ad interpretarle e ad applicarle.

Questa audizione termina dunque un processo per noi laborioso, in cui è rimessa a voi la facoltà di apprezzare un contributo costruttivo, aprire un confronto al riguardo.

In futuro ci saranno verosimilmente altri decreti semplificazioni, come ce ne sono stati in passato; forse altri esponenti di Confindustria parleranno ad altre commissioni parlamentari.

Possiamo fare in modo che discutano problemi diversi da quelli affrontati oggi, non sprechiamo questa opportunità.

Grazie.