

Schema di Decreto Legislativo
recante «*Disposizioni in materia di semplificazioni fiscali*»

**(Atto n.99 - Assegnato alle Commissioni 6^a Finanze della
Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica)**

-Valutazioni e Proposte dell'ANCE-

Sommario

PREMESSA.....	3
MODIFICHE ALLE MISURE CONTENUTE NEL PROVVEDIMENTO	4
<i>ADEMPIMENTI PER GLI INCENTIVI ENERGETICI E PER LE RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE</i>	<i>4</i>
<i>VALUTAZIONI E PROPOSTE.....</i>	<i>4</i>
RIMBORSO DEI CREDITI IVA.....	5
<i>VALUTAZIONI E PROPOSTE.....</i>	<i>5</i>
NUOVA DEFINIZIONE DI “ABITAZIONE DI LUSO” AI FINI IVA.....	6
<i>VALUTAZIONI E PROPOSTE.....</i>	<i>6</i>
MISURE AGGIUNTIVE.....	8
<i>RESPONSABILITÀ SOLIDALE FISCALE</i>	<i>8</i>
<i>DISCIPLINA DELLE “SOCIETÀ DI COMODO”</i>	<i>9</i>
<i>DISCIPLINA DELLA TRASFERTA.....</i>	<i>10</i>

PREMESSA

Lo Schema di Decreto Legislativo contiene misure certamente condivisibili nel loro intento di fondo, ossia semplificare il sistema degli adempimenti fiscali a carico dei contribuenti, sia cittadini che imprese.

In questo senso, vanno considerate l'introduzione del Modello 730 precompilato, l'eliminazione della Comunicazione all'Agenzia delle Entrate per i lavori "energetici" ai fini della detrazione del 65%, nonché la parziale rivisitazione della procedura legata al rimborso dei crediti IVA.

Tuttavia, per garantire un'effettiva riduzione degli oneri amministrativi e burocratici a vantaggio dei contribuenti, è indispensabile migliorare le disposizioni attualmente previste ed integrare il contenuto del provvedimento.

In particolare, tra le **misure alle quali apportare correzioni migliorative**, si segnalano quelle relative a:

- gli adempimenti necessari alla fruizione degli incentivi per il risparmio energetico e per le ristrutturazioni edilizie,
- le procedure per accedere ai rimborsi dei crediti IVA,
- la nuova definizione di "abitazione di lusso", ai fini IVA.

A queste, devono poi affiancarsi **disposizioni aggiuntive** che l'ANCE ritiene essenziali per sollevare le imprese da adempimenti e regimi che, pur finalizzati al meritevole obiettivo di contrasto all'evasione, si traducono in vere e proprie insidie a danno delle imprese regolari.

Nello specifico, si fa riferimento a:

- la "responsabilità solidale fiscale",
- la disciplina delle "società di comodo",
- il regime della "trasferta" per i lavoratori dipendenti delle imprese edili.

MODIFICHE ALLE MISURE CONTENUTE NEL PROVVEDIMENTO

ADEMPIMENTI PER GLI INCENTIVI ENERGETICI E PER LE RISTRUTTURAZIONI EDILIZIE

Art.13 - Nell'ambito degli adempimenti relativi alla fruibilità della detrazione IRPEF/IRES del 65% per il risparmio energetico, viene eliminato l'obbligo di inviare all'Agenzia delle Entrate l'apposita Comunicazione in caso di interventi che si protraggono oltre il periodo d'imposta, la cui mancata trasmissione, oggi, è soggetta alla sanzione amministrativa variabile tra 256 e 2.065 euro.

Valutazioni e proposte

La misura rappresenta un evidente alleggerimento degli adempimenti a carico dei contribuenti che intendano beneficiare delle agevolazioni per la riqualificazione energetica.

*Tale scelta appare, quindi, pienamente condivisibile, anche se, per garantire la massima semplificazione, occorrerebbe **intervenire anche sulla ritenuta operata dalle Banche in fase di accredito dei bonifici di pagamento delle spese agevolate**, a titolo di acconto delle imposte sul reddito dovute dalle imprese esecutrici dei lavori.*

Pur condividendone l'obiettivo di contrasto all'evasione, la ritenuta del 4% appare troppo onerosa, soprattutto in questo momento di grave difficoltà economica e di scarsa liquidità.

*E' quindi opportuno **eliminare tale adempimento, o ridurre al minimo la percentuale di ritenuta** (ad esempio all'1%), anche alla luce del fatto che il contrasto all'evasione è assicurato, sia dalla necessaria tracciabilità dei pagamenti dei corrispettivi (con l'obbligatorio utilizzo del bonifico appositamente predisposto per le agevolazioni), sia dalla natura stessa delle detrazioni, che ne rende un efficace strumento di emersione di base imponente fondato sul "contrasto di interessi".*

Lo stesso vale per la detrazione del 50% per le ristrutturazioni edilizie che prevede analogamente l'applicazione della stessa ritenuta.

SINTESI DELLE PROPOSTE

- **Eliminare, o ridurre al minimo, la ritenuta operata dalle Banche all'atto dell'accredito dei bonifici di pagamento delle spese agevolate, a titolo di acconto delle imposte sul reddito dovute dalle imprese esecutrici dei lavori, sia ai fini della detrazione del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica, sia ai fini della detrazione del 50% per quelli di ristrutturazione edilizia**

**RIMBORSO
DEI CREDITI
IVA**

Art.14 – In tema di procedure per ottenere il rimborso del credito IVA, lo Schema di D.Lgs. (riscrivendo l'art.38-*bis* del D.P.R. 633/1972) prevede la necessità di apporre il visto di conformità sulle dichiarazioni IVA, al fine di ottenere il rimborso di crediti IVA di importo superiore a 15.000 euro, così come attualmente già previsto per effettuare la compensazione dei medesimi crediti con altri debiti fiscali in capo al contribuente.

Vengono, inoltre, apportate alcune modifiche, che estendono i casi in cui non è necessario prestare la garanzia fideiussoria per ottenere il rimborso dei crediti IVA, connessi *in primis* al limite di importo dei crediti medesimi che, dagli attuali 5.164 euro, passa a 15.000 euro.

Per ottenere il rimborso di crediti di ammontare pari o inferiore a 15.000 euro, pertanto, non sarà necessaria né l'apposizione del visto di conformità, né la garanzia fideiussoria.

Diversamente, al fine di ottenere rimborsi IVA superiori a 15.000 euro, i contribuenti cd. "*virtuosi*" (ossia i soggetti che esercitano l'attività d'impresa da almeno 2 anni e che non abbiano ricevuto avvisi di accertamento o rettifica dell'IVA) devono presentare la dichiarazione da cui emerge il credito corredata dal visto di conformità, nonché un'autodichiarazione che attesti il rispetto di alcuni requisiti legati, prevalentemente, alla consistenza patrimoniale.

La garanzia fideiussoria deve essere, invece, presentata dai soggetti "*non virtuosi*", considerati "*a rischio*" in quanto in attività da meno di 2 anni, ovvero soggetti ad accertamento IVA per determinati importi normativamente stabiliti, ovvero perché hanno cessato l'attività.

**Valutazioni
e proposte**

Tali modifiche, seppur manifestano l'intenzione del Governo di semplificare il procedimento di recupero dei crediti fiscali dei contribuenti, non risolvono la grave criticità connessa ai costi che l'impresa deve sopportare per vedersi riconosciuto il diritto al recupero del proprio credito fiscale.

Salvo l'innalzamento dell'importo del credito richiesto a rimborso (da 5.164 euro a 15.000 euro), infatti, le fattispecie soggette all'obbligo di garanzia fideiussoria non appaiono sostanzialmente modificate e, comunque, anche al di fuori di tali ipotesi, resta il vincolo del visto di conformità, la cui apposizione è in ogni caso onerosa per l'impresa.

*Per questo, si ritiene indispensabile **prevedere meccanismi alternativi, in grado di coniugare l'interesse dell'Erario con il diritto del contribuente di vedersi riconosciuto, tempestivamente e senza costi, il rimborso del credito.** Ciò è ancor più necessario per il settore delle costruzioni, dove le imprese presentano una situazione IVA fisiologicamente a credito, in quanto effettuano operazioni "attive" ad aliquote IVA più basse (4% o 10%) di quelle applicate sulle operazioni "passive" (es. acquisto di materiali con aliquota ordinaria del 22%) e, quando assumono la veste di subappaltatori, applicano la disciplina del "reverse charge".*

SINTESI DELLE PROPOSTE

- **Ripensare l'intera procedura dei rimborsi del credito IVA, introducendo meccanismi non onerosi per le imprese, soprattutto per i settori produttivi sistematicamente a credito IVA**

**NUOVA
DEFINIZIONE
DI
“ABITAZIONE
DI LUSO” AI
FINI IVA**

Art.33 – Si interviene sulla nozione di “abitazione di lusso” ai fini IVA, rilevante ai fini dell’applicazione dell’aliquota ridotta al 4% per la “prima casa”¹, allineandola con la definizione attualmente in vigore nell’ambito della disciplina dell’imposta di registro e dell’IMU.

Ai sensi dell’attuale disciplina IVA, le cd. “abitazioni di lusso” sono definite dal DM 2 agosto 1969 che, a titolo esemplificativo, qualifica tali:

- le unità immobiliari a destinazione abitativa che corrispondono a particolari fattispecie, quali ad esempio, unità immobiliari aventi superficie utile complessiva superiore a 240 mq (esclusi i balconi, le terrazze, le cantine, le soffitte, le scale e posto macchine), oppure abitazioni unifamiliari dotate di piscina di almeno 80 mq di superficie;
- le case o le singole unità immobiliari che possiedono almeno 5 delle caratteristiche tra quelle elencate dal punto 8) della Tabella allegata allo stesso DM, quali ad esempio, superficie utile complessiva superiore a 160 mq, terrazze e balconi, con superficie utile complessiva superiore ai 65 mq.

La modifica normativa contenuta nello Schema di Decreto Legislativo fornisce, invece, una nuova definizione, legata alla classificazione catastale dell’abitazione, così come già previsto per l’imposta di registro e per l’IMU, qualificando come “**abitazione di lusso**” l’unità immobiliare catastalmente classificata in:

- **A/1 (abitazioni di tipo signorile)**: unità immobiliari appartenenti a fabbricati ubicati in zone di pregio con caratteristiche costruttive, tecnologiche e di rifiniture di livello superiore a quello dei fabbricati di tipo residenziale;
- **A/8 (abitazioni in ville)**: per ville devono intendersi quegli immobili caratterizzati essenzialmente dalla presenza di parco e/o giardino, edificate in zone urbanistiche destinate a tali costruzioni o in zone di pregio con caratteristiche costruttive e di rifiniture, di livello superiore all’ordinario;
- **A/9 (castelli, palazzi di pregio artistico e storico)**: rientrano in questa categoria i castelli ed i palazzi eminenti che per la loro struttura, la ripartizione degli spazi interni e dei volumi edificati non sono comparabili con le Unità Tipo delle altre categorie; costituiscono ordinariamente una sola unità immobiliare. È compatibile con l’attribuzione della categoria A/9 la presenza di altre unità, funzionalmente indipendenti, censibili nelle altre categorie.

Diversamente, per la “seconda casa” continua a valere la definizione di “abitazione di lusso” prevista dal DM 2 agosto 1969.

**Valutazioni
e proposte**

Premesso che, dalla definizione generale dei suddetti classamenti catastali, si evidenzia una sostanziale coincidenza con le caratteristiche indicate dal DM 2 agosto 1969 per l’individuazione delle “abitazioni di lusso”, alcune criticità potrebbero ravvisarsi per le unità di nuova costruzione, o incisivamente ristrutturate, accatastate in A/1.

Queste infatti, ad oggi, quando non rientranti nella definizione di “abitazione di lusso” di cui al DM 2 agosto 1969, possono fruire, in sede di cessione, dell’applicazione delle aliquote IVA ridotte (4% o 10%), mentre, con la definitiva approvazione del Decreto Legislativo, potranno scontare l’applicazione della sola aliquota ridotta del 10% e non più di quella del 4%.

¹ Ai sensi del n.21 della Tab. A, parte III, allegata al D.P.R. 633/1972.

SCHEMA DI SINTESI: ALIQUOTE IVA PER LA CESSIONE DI ABITAZIONI IN A/1

ALIQUOTA	DISCIPLINA ATTUALE	DISCIPLINA FUTURA
4%	<ul style="list-style-type: none"> • se l'abitazione non rientra nella definizione di "abitazione di lusso" prevista dal DM 2 agosto 1969 • se l'acquirente ha i requisiti "prima casa" (art. 1, Nota II-bis della Tariffa allegata al DPR 131/1986) 	MAI
10%	<ul style="list-style-type: none"> • se l'abitazione non rientra nella definizione di "abitazione di lusso" prevista dal DM 2 agosto 1969 	<ul style="list-style-type: none"> • se l'abitazione non rientra nella definizione di "abitazione di lusso" prevista dal DM 2 agosto 1969
22%	in tutti gli altri casi	in tutti gli altri casi

Tale anomalia è strettamente correlata all'inadeguatezza dell'attuale definizione delle categorie catastali abitative, basata su standard costruttivi non più attuali e del tutto superati.

Per questo, sarebbe opportuno rinviare l'applicazione della nuova definizione di "abitazione di lusso" ai fini IVA (e, quindi, per le nuove costruzioni o per unità incisivamente ristrutturate) al momento in cui sarà definitivamente completato il processo di revisione del catasto, che dovrà interessare non solo i valori catastali, ma anche la definizione delle attuali categorie di censimento delle abitazioni.

SINTESI DELLE PROPOSTE

- Rinviare, ai fini IVA, l'operatività della nuova definizione di "abitazione di lusso" al definitivo completamento del processo di revisione del catasto dei fabbricati, che definirà anche le nuove categorie censuarie

MISURE AGGIUNTIVE

**RESPONSABILITÀ
SOLIDALE
FISCALE** L'art.35, commi 28-28ter, del D.L. 223/2006, convertito nella legge 248/2006, come modificato dalla legge 134/2012, ha introdotto, a decorrere dal 12 agosto 2012, la responsabilità solidale nel rapporto tra appaltatore e subappaltatore, in relazione al versamento all'Erario delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'IVA relativa alle fatture dei lavori realizzati.

L'art.50 del D.L. 69/2013 è intervenuto sulla suddetta disciplina, eliminando l'IVA dall'ambito applicativo della disposizione.

Rimangono, invece, in vigore tutte le disposizioni relative all'operatività della responsabilità (e della sanzione in capo al committente) per il versamento delle ritenute Irpef sul reddito dei dipendenti impiegati nell'appalto.

Con riferimento, quindi, alle ritenute sul reddito da lavoro dipendente, la responsabilità solidale viene meno solo a seguito di apposita verifica del corretto adempimento degli obblighi da parte del subappaltatore e, a tal fine, l'appaltatore può sospendere i pagamenti dei corrispettivi sino all'esibizione della documentazione che attesti l'assolvimento degli adempimenti fiscali.

Il committente, a sua volta, è suscettibile di sanzione amministrativa (compresa tra 5.000 e 200.000 euro), qualora provveda al pagamento del corrispettivo prima di verificare che gli adempimenti fiscali siano stati correttamente eseguiti dall'appaltatore e dal subappaltatore.

Si tratta di una disposizione che, ancora una volta, affida alle imprese impropri compiti ispettivi, sostituendosi all'Amministrazione non in grado di garantire il controllo sul rispetto degli adempimenti fiscali.

Inoltre, la non chiara individuazione dei limiti di responsabilità dei soggetti coinvolti ha allungato nettamente i tempi per i pagamenti contrattuali, aggravando così la situazione in cui si trovano le imprese, già duramente colpite dalla stretta creditizia e dai ritardi nei pagamenti sia nel settore pubblico che privato.

L'intera disciplina continua quindi a generare grandi criticità alle imprese per i profili concernenti le ritenute IRPEF sui redditi di lavoro dipendente, per l'estrema difficoltà applicativa, per l'onerosità degli adempimenti trasferiti sulle imprese, per l'irragionevolezza di addossare responsabilità e sanzioni ad imprese in regola per fenomeni dei quali non hanno il controllo, nonché per l'inefficacia di tali disposizioni sul piano della lotta all'evasione fiscale, che si configurano così come norme inutilmente vessatorie e dannose per l'intero sistema.

Conseguentemente, è necessario un complessivo ripensamento della disciplina, per la quale, in un'ottica di emergenza e di estrema semplificazione, non può che proporsi l'abrogazione.

SINTESI DELLE PROPOSTE

→ Abrogare l'intera disciplina della responsabilità solidale fiscale

**DISCIPLINA
DELLE “SOCIETÀ
DI COMODO”**

A partire dal periodo d'imposta 2012, le novità che hanno integrato la normativa delle società non operative, cd. “*società di comodo*” hanno reso più gravoso il regime fiscale e ampliato il ventaglio dei soggetti coinvolti.

Tra queste, viene prevista l'estensione della disciplina delle “*società di comodo*” (tassazione IRES al 38% di un reddito imponibile minimo presunto ed impossibilità di ottenere il rimborso e di effettuare la compensazione dell'eccedenza di credito IVA) alle imprese in “*perdita sistematica*”, ossia alle società che, per 3 periodi d'imposta consecutivi (arco temporale triennale), alternativamente:

- risultino sempre in perdita fiscale;
- siano in perdita per 2 periodi d'imposta, e nell'altro periodo d'imposta abbiano dichiarato un reddito inferiore a quello determinato in base ai meccanismi di calcolo di cui all'art. 30 della legge 794/1994.

L'estensione di tale disciplina alle “*società in perdita sistematica*” coinvolge e penalizza fortemente un'ampia platea di imprese, alla luce della pesante crisi che, dal 2008, colpisce il settore, comportando, fra l'altro, l'impossibilità per queste di utilizzare in compensazione il credito IVA ovvero di chiederne il rimborso.

Le cennate conseguenze in termini di detraibilità Iva appaiono tanto più inique considerato che colpiscono società costituite non come schermo per i beni dei soci ma per essere operative e che semplicemente versano in un periodo di crisi senza precedenti.

A poco giova, inoltre, il rimedio normativo consistente nella presentazione all'Agenzia delle entrate di un interpello disapplicativo delle norme sulla società di comodo, strumento dimostratosi nei fatti inefficace. Si rende, pertanto, quanto mai urgente una revisione del regime in parola, stante la drammatica situazione che caratterizza le imprese edili, ed in generale il Paese.

*E' quindi necessario **abrogare la norma che estende la disciplina delle “società di comodo” anche alle imprese in “perdita sistematica”.***

SINTESI DELLE PROPOSTE

- **Abrogare la norma che estende la disciplina delle “società di comodo” anche alle imprese in “perdita sistematica”**

**DISCIPLINA
DELLA
TRASFERITA**

Le indennità e i rimborsi spese erogate ai dipendenti in trasferta di lavoro, fuori dal territorio del Comune in cui si trova la sede di lavoro, sono escluse dalla formazione del reddito imponibile fino a concorrenza di determinate soglie (art.51, comma 5 del TUIR).

Invece le indennità e le maggiorazioni di retribuzione erogate ai trasfertisti, tenuti a svolgere la loro prestazione lavorativa in luoghi sempre variabili e diversi, anche se corrisposte con carattere di continuità, sono assoggettate ad una tassazione ed imposizione contributiva nella misura del 50% del loro ammontare (art. 51, comma 6 del TUIR).

Tale seconda disposizione prevedeva anche l'emanazione di un provvedimento del Ministero delle Finanze, di concerto con il Ministero del Lavoro e Previdenza sociale, che doveva individuare in modo chiaro quali erano le categorie di lavoratori inquadrabili come "trasfertisti" e le relative disposizioni applicative.

Tale decreto non fu mai emanato ed il vuoto normativo venutosi a creare è stato colmato dalla prassi ministeriale, che ha cercato di stabilire dei criteri distintivi tra le due categorie di lavoratori utilizzabili dalle imprese in qualità di sostituti di imposta.

L'Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 326 del 1997, ha chiarito che si qualificano come trasfertisti *".. tutti quei soggetti ai quali viene attribuita una indennità, chiamata o meno di trasferta, ovvero una maggiorazione di retribuzione, che in realtà non è precisamente legata alla trasferta poiché è attribuita, per contratto, per tutti i giorni retribuiti, senza distinguere se il dipendente si è effettivamente recato in trasferta e dove si è svolta la trasferta.."*.

In tutti i casi in cui l'indennità o la maggiorazione di retribuzione è attribuita con carattere continuativo, senza alcun controllo circa l'effettuazione o meno di prestazioni in trasferta o del luogo di trasferta, si deve applicare la disciplina fiscale (e quindi contributiva) dei "trasfertisti".

Tale chiarimento è stato confermato nella risoluzione n. 56/2000, avente ad oggetto il trattamento fiscale delle indennità corrisposte agli autotrasportatori di merci. L'Amministrazione finanziaria ha ritenuto che gli autotrasportatori non possano essere considerati trasfertisti, perché:

- il loro contratto prevede una sede di lavoro e
- le indennità spettano solo per i giorni in cui è effettivamente effettuata una trasferta fuori dalla sede contrattuale (es. le indennità non spettavano nei giorni di assenza, di ferie, di permesso, malattia, infortunio).

Il Ministero del Lavoro, con la nota del 20 giugno 2008, si è allineato alle predette interpretazioni dell'Agenzia delle Entrate, stabilendo che il regime contributivo dei trasfertisti si applica nei casi in cui il contratto non preveda una sede di lavoro predeterminata ed il soggetto abbia diritto ad una particolare maggiorazione contributiva, indipendentemente dal fatto che il soggetto si sia recato in trasferta e dove si sia svolta.

Devono essere invece qualificate come indennità di trasferta le somme erogate a carattere occasionale/temporaneo ai lavoratori in funzione di singole trasferte di lavoro ai sensi dell'art. 51, comma 5 del TUIR, ove sussista un luogo di svolgimento dell'attività lavorativa risultante dal contratto individuale e dalla dichiarazione di assunzione consegnata al lavoratore.

L'INPS, infine, con il messaggio n. 27271 del 5 dicembre 2008, ha recepito tali chiarimenti ministeriali, invitando gli uffici periferici di controllo a qualificare ai fini contributivi come trasfertisti solo i lavoratori che non avevano per contratto una sede di lavoro prestabilita e che,

contemporaneamente, ricevevano una indennità di trasferta continuativa a prescindere dall'effettività della trasferta e dal luogo di svolgimento.

In attuazione di tali indicazioni quindi diverse aziende, che avevano presentato ricorsi amministrativi contro verbali ispettivi dell'INPS che contestavano l'applicabilità della trasferta, sono stati accolti all'unanimità dal competente Comitato dell'INPS.

La Cassazione, con la sentenza 396/2012, seguita nel 2012 e nel 2013 da altre dello stesso tenore, ha invece ribaltato tali chiarimenti ed ha qualificato come trasfertisti gli operai specializzati inviati per contratto a prestare la loro attività in cantieri variabili e diversi, a prescindere dal fatto che fosse indicata nel contratto collettivo una sede di lavoro e dal fatto che percepissero una indennità di trasferta in relazione ai periodi di effettiva trasferta fuori dalla sede stessa.

Tali sentenze potrebbero avere ripercussioni soprattutto sulle posizioni assunte dall'INPS con riferimento a quelle figure di lavoratori del settore dell'industria metalmeccanica (impiantistica, edile, commerciale, estrattiva), che hanno una sede di lavoro ma che svolgono prevalentemente la loro attività in luoghi diversi e variabili: attività queste finora pacificamente considerate nell'alveo della trasferta e non del trasfertismo.

Pertanto, si rende necessaria una norma di interpretazione autentica con il duplice obiettivo di dare una veste normativa ai criteri applicati da anni dalle Amministrazioni e di dare certezza alle aziende che hanno posto in essere comportamenti proprio in ottemperanza ai suddetti criteri.

SINTESI DELLE PROPOSTE

- Definire normativamente i requisiti in base ai quali il lavoratore dipendente è considerato dal punto di vista fiscale e contributivo "trasfertista" e/o "trasfertista occasionale"