



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

# Senato della Repubblica Commissione Finanze e Tesoro

(Atto del Governo n. 99)

***Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di  
semplificazioni fiscali***

Audizione

23 luglio 2014

## 1. PREMESSA

La legge 11 marzo 2014, n. 23 reca la delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita.

Lo schema di decreto legislativo in titolo è uno dei primi provvedimenti adottati in attuazione della Legge Delega n. 23/2014 e, in particolare, in materia di semplificazioni di cui all'articolo 7 della medesima Legge Delega. Detto articolo, infatti, stabilisce che i decreti legislativi debbano provvedere:

- a) alla revisione sistematica dei regimi fiscali e al loro riordino, al fine di eliminare complessità superflue;
- b) alla revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni anche in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali, ovvero a quelli che risultino di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità;
- c) alla revisione, a fini di semplificazione, delle funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei centri di assistenza fiscale, i quali devono fornire adeguate garanzie di idoneità tecnico-organizzativa, e degli intermediari fiscali, con potenziamento dell'utilizzo dei sistemi informatici, avendo anche riguardo ai termini dei versamenti delle addizionali comunali e regionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

In premessa, lo schema si limita a richiamare il contenuto dell'articolo 7, lett. b), della Legge Delega n. 23/2014 sopra riportato, in realtà nei successivi articoli da 1 a 8 apporta sostanziali modifiche all'impianto normativo dei centri di assistenza fiscale ed in riferimento ai nuovi adempimenti dei sostituti d'imposta, realizzando, in tal modo, anche le previsioni della lett. c) dello stesso articolo 7. Con lo schema di decreto è avviata, quindi, una prima attuazione dei contenuti della legge delega, iniziando da un primo blocco di semplificazioni che attengono agli adempimenti cui sono tenuti, attualmente, i contribuenti.

R.ETE. Imprese Italia ha già avuto modo di rilevare, in precedenti occasioni, che la Legge Delega n. 23/2014 si prefigge ambiziosi obiettivi di riforma dell'attuale sistema fiscale, esplicitati già nel titolo del provvedimento: un sistema più equo, con maggiore trasparenza ed orientato alla crescita. R.ETE. Imprese Italia ritiene, tuttavia, che la Legge Delega, pur contenendo indirizzi molto importanti, costituisca un'opera di "manutenzione straordinaria" dell'attuale sistema fiscale e risponda solo in parte alle esigenze di una riforma del nostro sistema tributario realmente sistematica ed organica. Ciò in quanto resta sostanzialmente invariata la struttura delle principali imposte dirette (IRPEF, IRES), dell'IVA e dell'IRAP. A cui si aggiungono le criticità legate alla tassazione locale sia in termini di incremento di gettito che di complessità degli adempimenti (TASI ed IMU in particolare). Per tali comprensibili ragioni R.ETE. Imprese Italia ritiene indifferibile la necessità di procedere alla semplificazione di numerosi adempimenti in materia fiscale a carico delle piccole e medie imprese. Pertanto, esprime soddisfazione per l'avvio dell'attuazione concreta dei principi di semplificazione per mano del provvedimento in argomento. Imprese e cittadini, infatti, richiedono alla riforma fiscale una spinta alla semplificazione, dato l'alto livello della pressione burocratica sulle imprese e la continua crescita della stessa.

Il sistema fiscale del nostro Paese, nonostante diversi tentativi di semplificazione già compiuti, ha raggiunto un livello di complicazione tale per cui pensare di poter realizzare una vera semplificazione senza mettere mano all'impianto generale dell'ordinamento tributario appare quasi una «missione impossibile».

Occorre ricordare che dall'aprile del 2008 al marzo 2014 sono state approvate 389 norme fiscali con un forte impatto burocratico sulle piccole e medie imprese: di fatto una norma ogni 7 giorni circa. Ciò ha comportato una crescente "pressione burocratica" sulle imprese senza precedenti in questi ultimi sei anni.

Secondo le stime del Dipartimento della Funzione Pubblica il costo degli oneri amministrativi sulle imprese, relativo a 93 procedure monitorate, è di circa 30 miliardi di euro l'anno: un peso enorme, pari a circa 2 punti di PIL, che grava su

ciascuna azienda per circa 7.000 euro all'anno e che potrebbe essere ridotto di ben 9 miliardi se solo venissero effettivamente attuati i provvedimenti di semplificazione varati negli ultimi cinque anni.

Per i soli adempimenti fiscali, ad esempio, continuano ad essere necessarie 269 ore l'anno (pari a 34 giornate lavorative), ossia oltre 100 ore in più (13 giornate) rispetto alla media dei Paesi dell'Area Euro.

Con questi numeri, non è un caso che nella classifica della Banca Mondiale sulla facilità di fare impresa l'Italia si attesti al 23° posto tra i 28 Paesi dell'UE ed al 65° posto fra i 189 Paesi del mondo.

Un sistema fiscale costruito sulla base di queste premesse è inevitabile che conduca a rapporti conflittuali tra fisco e contribuenti-imprese e tra questi e gli organismi della fiscalità.

A ciò si accompagna la notevole evasione fiscale che da sempre caratterizza la nostra economia che, oltre a creare problemi ai conti pubblici ed a ledere la concorrenza tra imprese, ha contribuito a generare, sulla spinta di sempre nuovi adempimenti introdotti sotto l'egida della lotta all'evasione, un sistema tributario squilibrato, farraginoso, complicato da capire e da gestire e, pertanto, estremamente costoso per le imprese. L'elevato ammontare di economia sommersa ha, di fatto, giustificato l'introduzione, nei confronti degli operatori, di nuove richieste di informazioni sempre più particolareggiate, aumentando di conseguenza notevolmente gli oneri burocratici.

Pertanto, è vitale la realizzazione nell'immediato della previsione contenuta nella Legge Delega di una sistematica revisione degli adempimenti tributari con particolare riguardo a quelli superflui o che danno luogo a duplicazioni, di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento e, comunque, non conformi al principio di proporzionalità. E' del tutto evidente che è necessario dare rapida concretezza al precetto contenuto nella Legge Delega, attraverso una completa rivisitazione degli adempimenti, in gran parte comunicativi, che si sono andati via via stratificando a carico delle piccole e medie imprese.

Rivisitazione degli adempimenti che non può prescindere da una attenta valutazione del grado di utilizzo da parte dell'amministrazione finanziaria delle informazioni ad essa comunicate. Va rammentato che, fino ad oggi, modifiche occasionali di singoli adempimenti, che pure hanno dato un contributo nel segno della semplificazione, non sono state in grado, però, di cambiare in valore assoluto i costi degli adempimenti a causa della loro numerosità e complessità di recupero delle informazioni da comunicare.

R.ETE. Imprese Italia ritiene, inoltre, che non solo va realizzata una reale semplificazione, ma occorre anche ridefinire dalle fondamenta il sistema fiscale al fine di raggiungere un nuovo equilibrio in grado di coniugare semplificazione ed equità.

Per giungere, quindi, ad una reale ed efficace semplificazione della normativa fiscale - di cui alcuni principi guida, per quanto riguarda gli adempimenti, sono proprio enucleati nell'art. 7, lett. b), della Legge Delega n. 23/2014 - è necessaria una riforma più complessiva basata su quattro priorità:

### **1) Il riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto**

E' necessario, in primo luogo, riordinare le norme tributarie, eliminando quelle superflue e sistematizzando le altre in testi unici, al fine di consentire a tutti, in modo agevole, di trovare, in una sola legge, le disposizioni che riguardano la determinazione della base imponibile e delle imposte afferenti alla propria sfera fiscale. Si pensi che le sole disposizioni che regolano i versamenti dell'imposta sul valore aggiunto sono contenute in ben sette disposizioni diverse, previste da altrettante leggi e decreti.

### **2) Stabilità nelle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali**

Bisogna puntare ad una tendenziale stabilità delle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali senza che le stesse siano periodicamente modificate. La stabilità degli adempimenti comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui aggiornamenti del software ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti.

### **3) 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 creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell’imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una 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.

### **4) I controlli fiscali non devono incrementare gli oneri burocratici delle imprese**

È necessario impedire che i controlli fiscali si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia posta in essere alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di nuovi adempimenti.

R.ETE. Imprese Italia ritiene che, al fine di contemperare gli interessi dell’erario con gli interessi del sistema produttivo, oltre alla valutazione preventiva già prevista dallo Statuto delle Imprese (L.180/2011), non sempre applicata, debba anche essere prevista, ex post, una valutazione dell’efficacia degli adempimenti fiscali la cui introduzione è quasi sempre giustificata dalla necessità di contrastare l’evasione.

## **2. CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE MISURE CONTENUTE NELLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO**

Con riferimento ai contenuti specifici dello schema di decreto legislativo in argomento si esprimono le seguenti osservazioni.

### **2.1 Dichiarazioni precompilate (*Articoli da 1 a 7 Schema decreto legislativo*)**

R.ETE. Imprese Italia è favorevole, pur evidenziandone forti criticità, al progetto di rendere disponibile telematicamente ai titolari di redditi di lavoro dipendente e di taluni redditi assimilati la dichiarazione precompilata relativa ai redditi prodotti nell'anno precedente. Si riconosce che la ricezione della dichiarazione precompilata (pur con tutti i limiti attuali in relazione al suo effettivo contenuto), può portare ad un'effettiva semplificazione nei rapporti tra fisco e contribuenti, fornendo a questi ultimi maggiori garanzie in materia di controlli, sebbene gli stessi siano solo, in parte, "trasferiti" su altri soggetti. Le maggiori criticità risiedono nell'aggravio della responsabilità in capo ai CAF in relazione al contenuto della dichiarazione precompilata (sia per gli oneri già presenti, sia per quelli richiesti ad integrazione) oltre che in ordine alle informazioni da fornire all'Amministrazione finanziaria, da parte dei sostituti d'imposta, coinvolti nel processo di "costruzione" della dichiarazione precompilata, ai quali è riservato un trattamento sanzionatorio (vedi oltre) eccessivo per eventuali trasmissioni di dati effettuate tardivamente.

Lo schema di decreto legislativo prevede, infatti, che i CAF, in caso in cui tali dichiarazioni, a seguito dei controlli documentali, risultino errate, siano i diretti ed unici responsabili, tenuti al pagamento di imposta, interessi e sanzioni, in sostituzione del contribuente dichiarante. Tale impostazione rende, di fatto, pressoché impossibile per i CAF avvalersi della copertura assicurativa vanificando una delle prescrizioni imposte per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte dei Centri.

Su queste premesse, che si auspica possano essere riviste, andrebbero, pertanto, definite in maniera più analitica le ipotesi in cui gli eventuali errori

siano dovuti ad una responsabilità soggettiva del contribuente e quelle in cui gli errori siano effettivamente imputabili al CAF, tenendo conto del fatto che proprio il Legislatore, a tutela dei contribuenti, ha fino ad oggi imposto, come condizione per il rilascio dell'autorizzazione, che i Centri abbiano adeguate coperture assicurative.

R.ETE Imprese Italia ritiene, in ogni modo, che occorra dare un forte grado di sperimentabilità alla realizzazione del progetto.

#### **2.1.1 Articolo 1, comma 4 - Presentazione della dichiarazione dei redditi compilata in via autonoma con modalità ordinarie**

Dalla lettura della disposizione in argomento non risultano chiare quali siano le conseguenze e le sanzioni in capo ai contribuenti e agli intermediari. Infatti, nella norma si attesta che: *“In caso di presentazione della dichiarazione dei redditi con le modalità di cui all’articolo 13 del decreto del Ministro delle finanze 31 maggio 1999, n. 164, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 5, comma 3 e 6 del presente decreto”*. Tali ultime disposizioni prevedono che, nei casi di visto di conformità infedele, un importo corrispondente alla somma dell'imposta, degli interessi e della sanzione (nella misura del 30%) sia posta a carico del CAF che ha rilasciato il visto di conformità, determinandosi una sorta di sostituzione nelle responsabilità tra la posizione del contribuente ed il CAF.

#### **2.1.2 Articolo 2 - Trasmissione all’Agenzia delle entrate delle certificazioni da parte dei sostituti di imposta**

L’articolo in esame introduce una sanzione, a carico dei sostituti d’imposta, pari a 100 euro, nei casi in cui la certificazione relativa ai redditi corrisposti ed alle ritenute operate sia stata omessa, ovvero tardivamente inviata o incompleta. La certificazione deve essere, oltre che come nel passato consegnata ai percipienti entro il 28 febbraio di ogni anno, anche, inviata telematicamente, entro il 7 marzo, all’Agenzia delle entrate.

Al riguardo si evidenzia che:

1. appare decisamente eccessiva la sanzione introdotta anche in ragione del fatto che la disposizione prevede, espressamente, la non

applicabilità del cumulo giuridico di cui all'articolo 12 del D.Lgs. n. 472 del 1997. In pratica i sostituti sono chiamati a “costruire” una semplificazione da loro non richiesta con profili sanzionatori di non poca importanza;

2. dal momento che si tratta di una sanzione di natura tributaria, nel silenzio della norma, risulta applicabile l'istituto del ravvedimento operoso previsto dall'art. 13 del citato D.Lgs. n. 472 del 1997. Tuttavia, si segnala che l'Agenzia delle entrate ha sostenuto (Circolare n. 25 gennaio 1999 n. 23/E) che in caso di mancata o tardiva consegna della certificazione al sostituto, o di consegna con dati incompleti e/o non veritieri, si applica la sanzione, di cui all'art. 11, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 471/97 (da euro 258 ad euro 2.065). Si ritiene che sulle omesse o tardive comunicazioni, sia possibile applicare l'esimente di cui all'art. 6, comma 5-bis, del D.Lgs. n. 472/97 (causa di non punibilità) se il CUD è rilasciato o corretto (sostituito) entro la presentazione della dichiarazione dei redditi del percettore e prima della presentazione del Mod. 770;
3. sulla base della formulazione della norma in argomento, l'obbligo di trasmissione telematica delle certificazioni non riguarderà solo quelle utili per dare avvio alla dichiarazione dei redditi (modelli 730) precompilata (in merito alla quale, in sostanza, avranno un ruolo preponderante i modelli CUD), ma tutte le certificazioni che i sostituti d'imposta sono tenuti a rilasciare ai sostituiti, quindi, ad esempio, pure quelle sulle ritenute subite dai professionisti. Si ritiene che, in sede di avvio, la richiesta possa essere limitata ai soli CUD;
4. va valutata l'ipotesi di procrastinare (ad esempio al 15 di marzo) il termine per l'invio del file telematico contenente i dati relativi alla certificazione unica, anche per tener conto del fatto che il termine ultimo per operare i conguagli fiscali resta fissato al 28 febbraio di ogni anno;
5. si evidenzia, inoltre, una non chiara formulazione delle disposizioni in materia di compensi spettanti ai sostituti di imposta per l'attività di elaborazione dei mod. 730 presentati dai propri dipendenti. Infatti, viene

disposta l'abrogazione - con l'art. 7 - delle disposizioni che riconoscono tali compensi (art. 38, comma 2, D. Lgs. n. 241/97 e art. 18, comma 1, Decreto n. 164/1999) e si prevede espressamente la possibilità di recuperare i medesimi mediante compensazione "orizzontale" con mod. F24 (art. 16, comma 1, lett. b), dello Schema di D. Lgs. in esame). Si fa presente l'opportunità che venga mantenuto il compenso spettante ai sostituti per l'elaborazione dei mod. 730 e rivisto il testo dell'art. 7.

In un'ottica di semplificazione, infine, vanno riesaminati gli adempimenti successivi dei sostituti, quale la presentazione del Modello 770, che si auspica possa essere "alleggerito" dai dati reddituali (comunicazioni) e da quelli di alcuni prospetti riepilogativi (prospetto SX) anche in virtù della previsione dell'art. 16 dello schema, il quale trasferisce tutte le compensazioni sul modello F24 (modalità orizzontale ai sensi dell'art. 17, D. Lgs. n. 241/97).

### **2.1.3 Articolo 4 - Accettazione e modifica della dichiarazione precompilata**

Nella norma, si riscontra una coincidenza nei termini di presentazione della dichiarazione da parte del contribuente al CAF con quelli di trasmissione da parte del CAF medesimo all'Agenzia delle entrate che può creare notevoli problemi operativi oltre a quelli relativi al rischio della trasmissione tardiva.

Infatti, è disposta la riforma della data di presentazione dei modelli precompilati, fissata al 7 luglio di ogni anno (sia che siano presentati tramite CAF o sostituto). La scadenza è, però, la medesima di quella prevista per la trasmissione telematica. Occorre, pertanto, concedere un lasso temporale tra il termine di accettazione del modello precompilato presso il CAF ed il conseguente obbligo di trasmissione telematica del modello 730.

Con l'articolo 4, comma 3, lett. c), è stato introdotto il principio dell'assunzione di responsabilità di cui all'art. 6, comma 1, dello schema decreto anche nei casi in cui il contribuente si rivolge al CAF unicamente per la presentazione della dichiarazione senza alcuna modifica.

### **2.1.4 Articolo 5, comma 3 - Limiti ai poteri di controllo**

Il comma in oggetto prevede che *“... il controllo formale è effettuato nei confronti del Caf o del professionista, anche con riferimento ai dati relativi agli oneri, forniti da soggetti terzi, indicati nella dichiarazione precompilata”*. *“Resta fermo il controllo nei confronti del contribuente della sussistenza delle condizioni soggettive che danno diritto alle detrazioni, comprese quelle per familiari a carico, e alle agevolazioni nonché degli oneri certificati dai sostituti d'imposta per i quali gli stessi non hanno effettuato le relative trattenute”*.

Si evidenzia, che, correttamente, la norma prevede che il contribuente per alcune fattispecie, non controllabili da parte del CAF, resti destinatario delle sanzioni irrogate dall'Agenzia delle Entrate.

### **2.1.5 Articolo 6 - Visto di conformità**

La sanzione, da euro 258 a euro 2.582, attualmente vigente, in relazione al visto di conformità infedele (art. 39, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 241/97) non è irrogata nei casi di dichiarazione precompilata; in tal caso, però, il CAF è tenuto al pagamento di una somma pari all'imposta, alla sanzione (30% ridotta al 20%, in caso di pagamento entro i 30 giorni successivi il ricevimento degli esiti della liquidazione) ed agli interessi a carico del soggetto passivo di imposta. Il predetto trattamento sanzionatorio è applicato in tutti i casi in cui il CAF trasmetta, con o senza modifiche, per conto del contribuente il modello precompilato.

Dalla lettura della norma, inoltre, non risulta chiaro se la sanzione per il visto infedele resti applicabile in tutti gli altri casi (presentazione della dichiarazione, da parte del CAF, relativa a contribuenti non raggiunti dalla dichiarazione precompilata).

Si segnalano problematiche in ordine al fatto di addossare il recupero dell'imposta “personale” in capo ad un soggetto diverso rispetto a colui che ne trae beneficio. In pratica, la maggior imposta dovuta, o il minor credito spettante, non verrebbe recuperato in capo a chi ne ha tratto beneficio (il contribuente) ma bensì in capo al CAF, ledendo il principio della capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Carta Costituzionale. Come pure si evidenziano criticità, come già anticipato, in relazione alla possibilità, per i CAF,

di assicurare la propria attività, non per i danni che possono arrecare a terzi nell'esercizio delle stessa, ma, bensì, in relazione ad avvisi di accertamento e di irrogazione delle sanzioni per i quali è considerato come soggetto che ha commesso l'illecito lo stesso CAF.

Di conseguenza i CAF, anche nelle ipotesi di errori per colpa lieve, si trovano ad essere considerati unici responsabili ai fini del pagamento:

- 1) della sanzione per omesso/carente versamento del contribuente (questa sanzione assorbe anche la sanzione per visto infedele);
- 2) dell'imposta dovuta dal contribuente;
- 3) degli interessi sul ritardato/carente pagamento dell'imposta dovuta dal contribuente.

Si ritiene, pertanto, necessario rivedere la disciplina nella parte in cui viene recuperato in capo CAF l'imposta e gli interessi riferiti ad altro soggetto, in quanto la predetta impostazione appare contraria ai principi giuridici cui è informato il nostro sistema tributario.

Infine, si segnala un aggravio dei costi assicurativi dei CAF sia per effetto dell'aumento del massimale (da 2 miliardi di vecchie lire a 3 milioni di euro), sia per l'aumento del rischio assicurato conseguente all'estensione delle responsabilità per quanto concerne l'imposta prima dovuta dal contribuente. Si propone di abbassare ad un terzo la sanzione irrogabile ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 471/97, dopo il controllo documentale, analogamente a quanto avviene per i controlli "automatizzati" di cui all'art. 36-bis del D.P.R. n. 600/73. Attualmente le disposizioni vigenti prevedono che sia ridotta a due terzi.

### **2.1.6 Articolo 7 - Modifica compensi**

Il provvedimento in argomento prevede l'adozione di decreti ministeriali con i quali rimodulare senza incremento di oneri per il bilancio dello Stato e per i contribuenti le misure dei compensi previsti per i CAF, tenendo conto dei diversi adempimenti loro richiesti. A tale riguardo è auspicabile l'introduzione di una netta distinzione tra i compensi previsti per i modelli trasmessi senza "modifiche e/o integrazioni" da quelli che necessitano di interventi da parte dei medesimi CAF, alla luce della differente attività loro richiesta.

## **2.2 Articolo 8 - Semplificazioni in materia di addizionali comunali e regionali all'IRPEF**

La disposizione apporta una serie di semplificazioni in materia di calcolo delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF in quanto unifica la data di riferimento del domicilio fiscale e prevede l'individuazione di modalità uniformi di comunicazione telematica dei dati delle delibere e delle condizioni di esenzione le cui modalità attuative sono demandate ad apposito decreto ministeriale.

Si ritiene necessaria una più incisiva semplificazione sul sistema delle addizionali. In particolare, va previsto che il calcolo e la trattenuta relativa alle stesse venga effettuata, come avviene per l'IRPEF, direttamente nella busta paga di ogni singolo mese, abolendo, conseguentemente il sistema delle trattenute operate nel corso dell'anno successivo e, per quanto riguarda l'addizionale comunale, il prelievo dell'acconto.

Inoltre, si propone di semplificare il versamento dell'imposta sostitutiva sul TFR, prevedendo, in luogo dell'attuale versamento in acconto e a saldo, un unico versamento a titolo definitivo.

## **2.3 Articolo 14 - Esecuzione dei rimborsi Iva**

Lo schema di decreto legislativo approvato dal Governo modifica l'iter per i rimborsi Iva, prevedendo che fino a 15.000 euro (l'attuale limite è di 5.000 euro) non sia più obbligatoria la prestazione di garanzia a favore dello Stato mentre oltre questa cifra l'impresa può ottenere il rimborso se l'istanza reca il visto di conformità. In luogo del visto di conformità l'impresa può continuare a farsi rilasciare garanzia. Si propone, al fine di contenere i costi burocratici delle imprese, di valutare l'incremento del valore dei rimborsi eseguibili senza apposizione del visto di conformità da 15.000 a 30.000 euro. Parallelamente, tale limite dovrebbe essere incrementato anche con riferimento alla compensazione orizzontale dei crediti d'imposta (sia crediti IVA, che crediti per imposte sui redditi ed IRAP).

Si segnala, infine, che il tetto massimo di imposta accertata di 150.000 euro preclude l'esonero da garanzia fideiussoria per la maggior parte dei grandi contribuenti, con dubbi in merito alla costituzionalità della norma.

#### **2.4 Articolo 20 - Comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati contenuti nelle lettere d'intento**

Si accoglie positivamente la previsione normativa che va a modificare profondamente la procedura relativa all'invio e alla gestione delle lettere di intento. Si ricorda infatti che l'attuale sistema è sempre risultato particolarmente laborioso e di non pratica gestione per gli operatori.

Pertanto, trasferire la trasmissione telematica del modello all'esportatore "emittente" e non al fornitore "ricevente" significherebbe sollevare tale soggetto dal rischio di pesanti sanzioni, conseguenti a mere dimenticanze e in assenza di evasione. Con l'entrata in vigore della nuova disposizione, il fornitore, infatti, sarà sanzionato solo se effettuerà operazioni non imponibili prima di aver ricevuto dal proprio cessionario o committente la dichiarazione d'intento trasmessa da quest'ultimo alle Entrate, unitamente alla relativa ricevuta di presentazione.

Si ritiene debbano essere riviste le sanzioni previste in capo al cedente/prestatore, a seguito del venir meno di alcuni adempimenti specificamente previsti nell'attuale regime, e che sia necessario chiarire se siano applicabili le precedenti sanzioni, in caso di futuro accertamento, in relazione a violazioni commesse in vigenza delle attuali regole.

Sinteticamente, sinora il cedente o prestatore è sanzionato:

- 1) in misura fissa (da 258 a 2.065 euro) se non trasmette i dati della dichiarazione ricevuta in assenza di operazioni poste in essere in sospensione d'imposta, o li trasmette incompleti o inesatti;
- 2) in misura proporzionale (dal 100% al 200% dell'imposta non applicata) se l'omissione si accompagna a forniture/prestazioni regolari in merito alla dichiarazione fornita dall'esportatore abituale (art. 7, comma 4-bis, del D.Lgs. n. 471 del 1997);

- 3) con la solidarietà sul tributo non applicata nei casi di omissione della comunicazione ovvero di invio della stessa con dati infedeli (art. 1, comma 384 della legge n. 311 del 2004).

L'ipotesi 1) è oramai superata da quando (articolo 2, comma 4, del D.L. n. 16/2012) l'invio della comunicazione va eseguito entro il termine della prima liquidazione periodica in cui confluiscono le operazioni effettuate senza applicazione dell'imposta. L'ipotesi 3) appare non più congruente con il nuovo testo normativo in quanto il comma 384 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 <sup>(1)</sup> prevede la solidarietà passiva del cessionario in relazione all'imposta evasa (IVA) correlata all'infedeltà della dichiarazione ricevuta nei casi in cui il fornitore/prestatore omette l'invio della comunicazione ovvero la trasmette con dati infedeli. Considerato che l'adempimento comunicativo è ora posto a carico dell'esportatore abituale e non più del suo fornitore/prestatore appare evidente la necessità di procedere all'abrogazione della disposizione contenuta nel citato comma 384.

## **2.5 Articolo 22 - Richiesta di autorizzazione per effettuare operazioni intracomunitarie**

Le novità introdotte consentono ai contribuenti di essere abilitati ad effettuare le operazioni intracomunitarie in sede di attribuzione della partita IVA.

Le modifiche normative permettono, infatti, l'immediata inclusione nella banca dati dei soggetti passivi che effettuano operazioni intracomunitarie.

E' bene ricordare che l'attuale procedura di iscrizione al VIES, con la "sospensione della soggettività passiva" introdotta con il provvedimento direttoriale 2010/188381 del 29 dicembre 2010, crea notevoli problemi di carattere operativo ed economico alle imprese, che per non interrompere la propria attività o rinunciare a commesse con l'estero, rischiano la comminazione di pesanti sanzioni. Senza considerare, inoltre, che la

---

<sup>1</sup> Art. 1, comma 384, della legge n. 311 del 2004: "*Chiunque omette di inviare, nei termini previsti, la comunicazione di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), ultimo periodo, del decreto-legge 29 dicembre 1983, n. 746, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1984, n. 17, introdotto dal comma 381, o la invia con dati incompleti o inesatti, è responsabile in solido con il soggetto acquirente dell'imposta evasa correlata all'infedeltà della dichiarazione ricevuta.*".

disposizione ha favorito una forma di “*concorrenza sleale*” a livello comunitario a danno delle imprese nazionali.

La generale ed automatica iscrizione al VIES, con controllo dei requisiti effettuato a posteriori dall'Amministrazione ed eventuale successiva cancellazione costituisce una importante semplificazione che non blocca l'attività delle imprese che operano sul mercato UE. E' opportuno venga chiarito (in via amministrativa) che non sono sanzionabili comportamenti pregressi in linea con la nuova disciplina (ad esempio con riferimento alle operazioni poste in essere prima dello spirare dei 30 gg. attualmente in vigore) e che l'Agenzia delle Entrate abbandonerà il contenzioso fino ad oggi instaurato. E' importante, quindi, che venga precisato che alla fattispecie torna applicabile il principio del “*favor rei*” ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. n. 472/1997. Va valutata, inoltre, l'opportunità di modificare il periodo durante il quale la mancata presentazione degli elenchi Intrastat comporta l'esclusione della banca dati VIES; si potrebbe, ad esempio, estendere tale periodo di applicazione della presunzione da 4 trimestri a 8 trimestri.

Inoltre, nella nuova formulazione del comma 15-bis dell'art. 35 del DPR n. 633/72 andrebbe stabilito che il previsto Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate disciplini anche le ipotesi di riammissione al VIES delle partite IVA escluse in applicazione della presunzione sopra descritta.

## **2.6 Articolo 23 - Semplificazioni elenchi Intrastat servizi**

La norma semplifica il contenuto informativo degli elenchi riepilogativi delle prestazioni intracomunitarie di servizi, c.d. generiche.

Attualmente tale adempimento necessita delle seguenti informazioni:

1. il numero di riferimento della fattura;
2. la data della fattura;
3. il codice identificativo del tipo di prestazione resa o ricevuta;
4. la modalità di erogazione del servizio;
5. la modalità di incasso/pagamento del corrispettivo;
6. il Paese di pagamento.

Numerose informazioni aggiuntive non sono tuttavia utilizzabili per alimentare la banca dati delle partite Iva comunitarie (sistema VIES). L'articolo in esame semplifica, anche se parzialmente, le informazioni richieste per la compilazione del modello Intrastat, richiedendo le informazioni di seguito riportate:

1. numeri di identificazione IVA delle controparti;
2. il valore totale delle transazioni suddette;
3. il codice identificativo del tipo di prestazione resa o ricevuta;
4. il Paese di pagamento.

In tal modo non si rende più necessario indicare il numero di fattura, le modalità di erogazione del servizio e la modalità di incasso dei pagamenti.

Tuttavia, la nuova norma fa ancora esplicito riferimento alle prestazioni "rese o ricevute".

E' auspicabile:

1. l'abolizione del modello Intrastat relativo ai **servizi ricevuti**, adempimento non obbligatorio secondo la normativa comunitaria;
2. un maggiore snellimento delle richieste informative relative ai modelli per le prestazioni rese: andrebbero, in particolare, eliminate le richieste relative al codice del tipo di prestazione (codice CPA) ed al Paese di pagamento;
3. attribuire cadenza trimestrale ai modelli Intrastat servizi e beni, eliminando la distinzione tra presentazione mensile e trimestrale a seconda che le operazioni, effettuate nei 4 trimestri precedenti, per ciascuna categoria di operazioni, abbiano superato o meno un ammontare totale trimestrale di 50.000 euro.

## **2.7 Articolo 30 – Adeguamento del valore di riferimento degli omaggi**

Il legislatore ha uniformato alla disciplina del testo unico delle imposte sui redditi il limite pari a € 50,00 di detraibilità ai fini Iva delle spese di rappresentanza previsto dall'articolo 19-bis 1, lettera h), del D.P.R. n.600/1972.

Nelle norme che regolano l'imponibilità delle cessioni e delle prestazioni gratuite sarebbe il caso di chiarire meglio, con l'occasione, che l'imponibilità non opera

nel caso in cui ci si sia astenuti volontariamente dall'esercizio del diritto alla detrazione per l'acquisto dei beni e servizi forniti gratuitamente.

## **2.8 Articolo 31 - Rettifica Iva crediti non riscossi**

La disposizione proposta ha l'obiettivo di coordinare la disciplina ai fini della deducibilità delle perdite su crediti, con riferimento alle imposte sui redditi e la disciplina Iva prevista dall'articolo 26 del DPR n. 633/1972, concernente le variazioni dell'imponibile o dell'imposta. Occorre, tuttavia, prevedere una norma che consenta l'immediato recupero dell'IVA al momento dell'apertura della procedura concorsuale.

Con riguardo alla procedura relativa al concordato preventivo, poiché la pubblicazione al Registro Imprese del ricorso con il quale si propone al Tribunale la domanda di ammissione alla procedura – anche in bianco - da parte del debitore, ex art. 168 L.F., impedisce qualsiasi azione individuale da parte dei creditori, va modificata la previsione che individua il momento di recupero dell'IVA con il momento di presentazione di un piano attestato, precisando che tale momento coincide con quello di pubblicazione al Registro Imprese del ricorso. Si fa notare infatti che il momento di presentazione del piano attestato non ha rilevanza per la L.F., in quanto, rileva esclusivamente il momento di deposito in cancelleria del Tribunale del decreto, ex art. 163 L.F., con il quale si dichiara aperta la procedura e si fissano quindi le formalità affinché possa essere successivamente emanato il decreto di omologa che rende definitiva la procedura.

### 3. PROPOSTE DI ULTERIORI SEMPLIFICAZIONI

Nel corso di precedenti audizioni avvenute durante l'iter parlamentare del Disegno di Legge Delega di riforma fiscale, R.ETE. Imprese Italia ha sostenuto l'importanza di realizzare il maggior numero di semplificazioni negli adempimenti al fine di consentire al sistema fiscale di andare incontro alle necessità delle micro, piccole e medie imprese.

Sono di seguito illustrate alcune proposte di modifica dell'ordinamento dirette ad ampliare il novero delle semplificazioni a favore delle imprese.

#### **3.1 Proposta di modifica alla disciplina dell'accertamento mediante indagini bancarie (art. 32, comma 1, n. 2, D.P.R. n. 600/1973)**

L'art. 32 del DPR n. 600/73 stabilisce che i prelevamenti e i versamenti sono considerati ricavi/compensi nella misura in cui il contribuente non ne indichi il beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili.

In sede di accertamento, a distanza di anni da quando le operazioni sono intercorse, è impossibile, soprattutto per le imprese in contabilità semplificata, risalire ai beneficiari dei prelievi effettuati specie quelli operati mediante bancomat di cui, nelle imprese individuali, il beneficiario spesso è lo stesso titolare. Per tali soggetti, a volte è assai arduo, se non impossibile, difendersi da accertamenti ove la maggiore imposta deriva dalla "trasformazione" in reddito di operazioni bancarie non giustificate, specie ove esse siano rappresentate, come affermato, da prelevamenti.

La norma andrebbe modificata per escludere che i prelievi per i quali non si indica il beneficiario sono da considerarsi ricavi/compensi ovvero si potrebbe prevedere in via legislativa un importo minimo del prelievo (esempio 1.000 euro) per il quale non è necessario fornire giustificazione.

Occorre inoltre considerare che, nonostante la norma preveda che il contribuente sottoposto ad indagine possa limitarsi ad indicare le generalità del beneficiario (assolvendo così all'inversione dell'onere della prova) e nonostante la C.M. n. 32/E del 2006 ribadisca tale posizione, spesso viene richiesta, oltre all'indicazione del beneficiario, anche la documentazione probatoria al riguardo.

### **3.2 Proposta di modifica alla disciplina delle società di comodo e società in perdita sistematica**

Le imprese in forma societaria (sia di capitali che di persone) che evidenziano una perdita fiscale per tre periodi d'imposta consecutivi, pur non ricorrendone i presupposti, sono considerate non operative a decorrere dal successivo 4° periodo d'imposta ai fini della disciplina delle società di comodo (ex art. 30 della L. n. 724/94).

In sostanza, a prescindere dal test di operatività (cioè, applicazione delle percentuali ai singoli valori di bilancio per attestare se la società è o no operativa), per applicare la normativa sulla società di comodo è sufficiente aver conseguito:

- la perdita per 3 periodi d'imposta;
  - la perdita per 2 periodi d'imposta e reddito dichiarato inferiore a quello minimo.
- Sarebbe opportuno ampliare, considerata la crisi economica che ha incrementato le perdite delle società, da 3 a 5 esercizi il periodo di sorveglianza entro il quale se la società è in perdita diviene di comodo.

Andrebbe, inoltre, rivista l'intera disciplina delle società di comodo - peraltro prevista all'art. 12, comma 1, lett. d), della legge delega - specie per quanto concerne i saggi di redditività degli *assets* aziendali; in particolare, dovrebbero essere rivisti i parametri di calcolo dei ricavi minimi al disotto dei quali si applica la normativa ed i parametri di redditività degli *assets* aziendali. A tal proposito si segnala che i predetti parametri di calcolo e di redditività sono stati fissati dal Legislatore in epoca antecedente allo svilupparsi della crisi economica e finanziaria che da alcuni anni sta interessando, in alcuni casi anche con conseguenze drammatiche, tutto il sistema produttivo del nostro Paese: ciò ha avuto un riflesso negativo anche nell'applicazione della disciplina delle società di comodo essendo aumentato il numero dei soggetti che si ritrovano, loro malgrado, impossibilitati a rispettare parametri fissati in un contesto economico profondamente diverso da quello attuale.

Infine è auspicabile la riapertura dei termini per l'assegnazione agevolata dei beni ai soci e per lo scioglimento agevolato delle società di comodo.

### **3.3 Beni in godimento ai soci**

L'adempimento, disciplinato all'articolo 2, commi da 36-terdecies a 36-duodevicies, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, prevede la comunicazione all'Anagrafe tributaria di informazioni relative ai beni d'impresa concessi in godimento ai soci o ai familiari dell'imprenditore. Inoltre, la stessa è utilizzata anche per segnalare i finanziamenti d'impresa o le capitalizzazioni da parte di soci o familiari che hanno un valore pari o superiore ai 3.600 euro.

La comunicazione in oggetto è tesa a contrastare il fenomeno delle società di comodo. Si ritiene che una riscrittura delle disposizioni relative alle società di comodo possa portare all'abolizione di tale adempimento.

### **3.4 Solidarietà passiva per le ritenute nei contratti di appalto**

La norma di cui si chiede di valutare l'abrogazione prevede che il subappaltatore, per ottenere il pagamento del corrispettivo dall'appaltatore, dovrà obbligatoriamente fornire a quest'ultimo la documentazione comprovante l'avvenuto pagamento delle ritenute fiscali operate nei confronti dei dipendenti che hanno prestato la propria attività per la realizzazione dei beni/servizi oggetto del contratto d'appalto. In caso contrario, l'appaltatore potrà sospendere i pagamenti fino all'esibizione della documentazione da parte del subappaltatore. Se l'appaltatore paga il corrispettivo pattuito, in assenza di documentazione comprovante l'avvenuto versamento delle ritenute fiscali, il medesimo è responsabile solidalmente delle stesse con il subappaltatore.

La medesima norma prevede che il committente provvede al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore solo previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante il corretto versamento delle ritenute operate dall'appaltatore e dagli eventuali subappaltatori. Il committente può sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della predetta documentazione da parte dell'appaltatore. L'inosservanza prevede a carico del committente l'applicazione di una sanzione amministrativa da euro 5.000 a euro 200.000.

La disposizione va abrogata in quanto non raggiunge lo scopo di contrastare il lavoro irregolare mentre porta a conseguenze aberranti: nel caso in cui un appaltatore o un subappaltatore, anche in considerazione della grave crisi di liquidità, non sia riuscito, per un determinato periodo, ad effettuare il versamento delle ritenute operate che contava di eseguire con i primi pagamenti dei propri clienti, vedrà sospeso da parte del committente o dell'impresa appaltante il versamento di quanto spettante, rendendo ancor più difficile la regolarizzazione della propria posizione fiscale nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. In pratica, il blocco dei pagamenti, conseguente all'irregolarità commessa, determina la paradossale condizione di porre l'impresa nella concreta impossibilità di adempiere ai successivi versamenti d'imposta.

### **3.5 Istanza rimborso accise autotrasporto**

Dall'anno 2012 il rimborso delle accise sui consumi di gasolio effettuati dalle imprese di autotrasporto avviene con cadenza trimestrale (come stabilito all'art 61 del D.L. n. 1/2012). Si ritiene opportuno concedere alle imprese di autotrasporto di minori dimensioni, per i quali i crediti sono di ridotto ammontare, su opzione, la possibilità di richiedere tale rimborso annualmente anziché trimestralmente.

### **3.6 Divieto di compensazione dei crediti d'imposta in presenza di ruoli di importo superiore a 1.500 euro**

Si richiede di valutare l'opportunità di innalzare da 1.500 euro a 5.000 euro l'importo iscritto a ruolo oltre il quale scatta il divieto di compensazione previsto dall'art. 31, comma 1, del D.L. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

Inoltre:

1. andrebbe rivista, in quanto non in linea con il dettato normativo, l'interpretazione fornita dall'Agenzia delle Entrate (circolare n. 13 del 2011) secondo la quale la presenza di un importo iscritto a ruolo superiore a 1.500 euro determina il blocco totale delle compensazioni se

il contribuente non provvede al pagamento del debito scaduto. In realtà il tenore letterale della norma - “la compensazione dei crediti di cui all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, relativi alle imposte erariali, è vietata fino a concorrenza dell'importo dei debiti, di ammontare superiore a millecinquecento euro” – lascia ben intendere che la somma iscritta a ruolo rappresenta l'importo di credito non utilizzabile in compensazione. L'importo di credito, eccedente quanto iscritto a ruolo, dovrebbe essere liberamente compensabile;

2. per una miglior conoscibilità degli importi iscritti a ruolo si richiede di rendere visibile nel cassetto fiscale gestito dall'Agenzia delle Entrate i dati relativi alle iscrizioni a ruolo presenti nel cassetto gestito da Equitalia.

### **3.7 Comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA (Spesometro)**

Si richiede che le fatture registrate nel registro dei corrispettivi ai sensi dell'art. 24, comma 2, del D.P.R. n. 633/1972, non debbano essere singolarmente comunicate se di importo non superiore a 3.600 euro. L'obbligo di comunicazione delle stesse determina il venir meno della semplificazione prevista dal citato art. 24.

### **3.8 Quadro RW e liquidazione IVIE e IVAFE**

Va ripensata la tassazione degli immobili detenuti all'estero il cui calcolo (specie per determinazione del valore da attribuire ai citati beni) determina notevoli complicazioni.

Per i conti correnti detenuti all'estero bisogna superare il calcolo della giacenza media - non sempre determinata dagli istituti di credito esteri - che comporta in capo all'operatore un eccessivo onere connesso alla determinazione del dato puntuale.

### **3.9 Fiscalità immobiliare locale**

Si ritiene indispensabile procedere ad una riscrittura della tassazione immobiliare locale, in particolare la gestione del primo anno di applicazione

della TASI ha dimostrato tutti i limiti di un'imposta che, nella sostanza, assume i connotati della tassazione immobiliare sulla prima casa ovvero di una "addizionale" all'IMU. Una reale semplificazione sarebbe quella di procedere all'abrogazione della TASI reintroducendo l'applicazione dell'IMU sull'abitazione principale.

In ogni caso, si auspica che venga previsto:

1. l'obbligo dell'invio di bollettini precompilati sia per l'IMU che per la TASI;
2. che le esenzioni stabilite ai fini dell'IMU esplicino efficacia ai fini della TASI;
3. l'introduzione di limiti normativi alla disciplina delle detrazioni TASI al fine di evitare una "giungla" non gestibile.

### **3.10 Disciplina deducibilità costi verso paradisi fiscali**

Si prospetta di modificare l'art. 110, commi 10 ed 11, del TUIR, al fine di circoscrivere l'ambito di applicazione della norma relativa all'indeducibilità dei costi sostenuti verso paradisi fiscali ai soli componenti negativi di reddito derivanti da prestazioni di servizi, cioè a situazioni in cui la verifica dell'effettuazione in concreto della prestazione e del suo valore di mercato appaiono meno agevoli. Va, inoltre, previsto quale ulteriore mezzo di prova, e in alternativa alle attuali esimenti, che, qualora il valore normale del servizio ricevuto non sia inferiore al corrispettivo riconosciuto al prestatore del servizio residente o localizzato in un paradiso fiscale, la disciplina di indeducibilità non trovi applicazione.

Va, infatti, considerato che, sovente, le autorità fiscali estere si rifiutano di rilasciare certificazioni "su misura" per l'Italia, opponendosi a tali richieste con ovvie conseguenze per l'acquirente italiano soggetto ad accertamento.

### **3.11 Spese di rappresentanza per "ospitalità clienti"**

Si propone di semplificare gli oneri documentali a carico delle imprese per le spese di ospitalità clienti (spese di viaggio, vitto e alloggio), eliminando la raccolta dei dati relativi alla generalità dei clienti ospitati, fermo restando

l'obbligo di conservare la documentazione relativa alla durata, al luogo di svolgimento della manifestazione fieristica, nonché alla natura dei costi sostenuti.

### **3.12 Lavoratori in trasferta e trasfertisti**

Al fine di conferire veste normativa ad alcuni chiarimenti forniti dall'Amministrazione finanziaria (ed, in particolare, dall'INPS), volti a precisare quando un lavoratore si considera in trasferta, si rende opportuna l'adozione di una norma di interpretazione autentica.

### **3.13 Reti d'impresa**

Va chiarito che l'obbligo di redigere e depositare il bilancio relativo all'attività delle reti di impresa non si applica alle reti prive di personalità giuridica (c.d. "reti contratto").