

Commissione 6^a “Finanze e Tesoro” del Senato della Repubblica

Memoria sullo Schema di decreto legislativo recante “Disposizioni in materia di procedimento accertativo e di concordato preventivo biennale” (A.G. n. 105)

8 gennaio 2024

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

lo schema di decreto legislativo al Vostro esame costituisce un importante passaggio per l’attuazione della legge di delega per la riforma fiscale (legge 9 agosto 2023, n. 111).

La riforma fiscale rappresenta una priorità ineludibile per dare ossigeno alla nostra economia e ricostituire un rapporto sano, improntato alla fiducia, tra fisco e contribuenti. Già nel 2021, raccogliendo le domande e le aspettative del mondo dei liberi professionisti, la nostra Confederazione aveva delineato un’ipotesi organica di riforma fiscale¹.

In quel documento, illustrato alle istituzioni ed ai partiti politici in numerose occasioni, avevamo sottolineato come occorresse superare l’ottica emergenziale e quella degli interventi di “manutenzione” caratteristici dell’ultimo ventennio, attraverso una riforma che perseguisse l’obiettivo di rendere il fisco italiano più equo, certo, semplice e atto a cogliere le complessità della società contemporanea.

Riconosciamo con soddisfazione che molti degli obiettivi che ritenevamo fondamentali sono stati inseriti nella legge di delega per la riforma fiscale, e dunque condivisi dal Legislatore.

Ci troviamo oggi in una fase successiva, e più delicata: quella dell’**attuazione** degli obiettivi indicati dalla delega attraverso la predisposizione dei decreti delegati.

Pur considerando apprezzabile la celerità con la quale il Governo sta predisponendo i decreti attuativi, chiediamo uno sforzo ulteriore ed un’accelerazione nell’**approvazione del decreto di attuazione del principio di neutralità fiscale delle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali**, comprese quelle riguardanti il passaggio da associazioni professionali a società tra professionisti, previsto dall’art. Art. 5, comma 1, lettera f, numero 2.4), della delega fiscale. Infatti, come già più volte indicato ai rappresentanti istituzionali, la più evidente debolezza organizzativa delle attività

¹ Documento “Equità, progressività, intergenerazionalità: l’Irpef secondo Confprofessioni”, reperibile qui: https://confprofessioni.eu/wp-content/uploads/2021/05/riforma_fiscale_confprofessioni.pdf;

professionali in Italia consiste nelle **ridotte dimensioni**, sia dal punto di vista del numero dei professionisti occupati negli studi, sia dal punto di vista delle risorse finanziarie disponibili per interventi di sviluppo infrastrutturale e dei servizi.

Le Società tra professionisti costituiscono il principale modello organizzativo in grado di sostenere i processi di aggregazione delle attività professionali e possono rappresentare lo strumento per assicurare solidità, multidisciplinarietà e dinamicità ai professionisti italiani sul mercato europeo dei servizi professionali. La loro diffusione è tuttavia ancora molto limitata. La causa della ritrosia dei professionisti ad aggregarsi è da ricercare, anzitutto, nei limiti strutturali della disciplina fiscale dello strumento delle Stp che considerando “realizzativa” la trasformazione degli studi mono professionali e associati in Società tra professionisti, disincentiva le aggregazioni. Problematica, peraltro, colta dal legislatore, che tra gli obiettivi della delega ha individuato proprio l’applicazione del principio di neutralità fiscale alle operazioni di aggregazione e riorganizzazione degli studi professionali.

Per tali ragioni riteniamo prioritaria **l’approvazione del decreto di attuazione di riforma delle STP** al fine di rimuovere uno dei principali ostacoli alla crescita e allo sviluppo dell’intero comparto dei servizi professionali.

Venendo al contenuto del decreto legislativo oggetto della presente memoria, non si hanno particolari osservazioni da svolgere relativamente alla disciplina del procedimento accertativo, condividendo l’impostazione generale dello schema di decreto legislativo in oggetto.

Desti, invece, grande interesse l’introduzione del cosiddetto concordato preventivo biennale, disciplinato dal Titolo II dello schema di decreto legislativo. Si tratta, infatti, di una delle misure più attese della legge delega per la riforma fiscale.

In merito, lo schema di decreto delinea una disciplina molto articolata che, pur rappresentando un’opportunità di semplificazione e *compliance* per una vasta platea di contribuenti, presenta alcuni punti di criticità, sia relativamente a coloro che potranno aderire al concordato preventivo biennale, sia in relazione agli intermediari (commercialisti, consulenti del lavoro) che saranno chiamati ad assistere i propri clienti nel procedimento di instaurazione dello strumento concordatario.

Il concordato preventivo biennale: opportunità e criticità

Come accennato il concordato preventivo biennale può rappresentare una importante opportunità di semplificazione e *compliance* per tutti i soggetti coinvolti: la misura, in particolare, viene riservata ai contribuenti di minori dimensioni titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo derivante dall’esercizio di arti e professioni.

In buona sostanza il concordato viene costruito sulla base di una proposta preventiva di definizione del reddito derivante dall’esercizio d’impresa o dall’esercizio di arti e professioni, ai fini delle imposte sui redditi, e del valore della produzione netta, ai fini Irap,

elaborata dall’Agenzia delle Entrate. Il contribuente ha facoltà di aderire a tale proposta. In caso di accettazione il computo delle imposte sui redditi e dell’Irap, relativamente al biennio oggetto della proposta concordataria, viene effettuato sulla base dei valori reddituali preventivamente concordati in luogo di quelli effettivamente realizzati.

In tal modo, il contribuente ha facoltà di “pianificare” con certezza il carico di imposta per un biennio. Una volta terminato tale periodo l’Agenzia invierà una nuova proposta concordataria per il biennio successivo, a cui, ancora una volta, il contribuente avrà facoltà di aderire.

È bene precisare che per le persone fisiche il concordato avrà effetti esclusivamente in relazione all’Irpef o all’imposta sostitutiva del regime forfettario, considerando che dal 2022 le persone fisiche sono escluse dal novero dei soggetti passivi dell’Irap per effetto della riforma varata dal Governo Draghi. Per quanto riguarda l’esercizio di arti e professioni, quindi, rimangono al momento soggette all’imposta sia le associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l’esercizio in forma associata di arti e professioni, sia le Società tra professionisti (STP). In merito occorre ricordare che l’articolo 8 della legge 9 agosto 2023, n. 111 (“Delega al Governo per la riforma fiscale”) prevede il graduale superamento dell’imposta regionale sulle attività produttive, con priorità proprio per le società di persone e le associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l’esercizio in forma associata di arti e professioni. Per gli enti soggetti all’Ires, invece, viene prevista la sostituzione dell’Irap con una sovraimposta, determinata secondo le medesime regole dell’imposta sui redditi delle società. Quest’ultima misura, quindi, dovrebbe abbracciare anche le STP costituite in forma di società di capitali o di società cooperative. Si deve quindi osservare come il concordato preventivo biennale, relativamente ai contribuenti attualmente soggetti all’Irap, dovrà essere ricalibrato in relazione allo stato di avanzamento dell’attuazione dei principi delineati dall’articolo 8 della legge delega per la riforma fiscale.

Venendo alle questioni operative afferenti all’instaurazione del concordato, non si può non soffermarsi sul calendario fissato dall’articolo 9 dello schema di decreto legislativo, considerando che **le tempistiche appaiono eccessivamente contingentate per garantire il successo dello strumento**. La norma, infatti, prevede che:

- entro il 20 giugno il contribuente trasmetta all’Agenzia delle Entrate i dati necessari per l’elaborazione della proposta concordataria. Si tratta, verosimilmente, di dati analoghi a quelli attualmente trasmessi per mezzo del modello ISA (indici sintetici di affidabilità fiscale);
- entro il quinto giorno successivo alla ricezione di tali dati l’Agenzia delle Entrate elabori e invii al contribuente la proposta concordataria, predisposta sulla base dei dati inviati dal contribuente e di quelli contenuti nelle banche dati a disposizione dell’Amministrazione finanziaria e di altri soggetti pubblici;

- entro il 30 giugno il contribuente formalizzi l’adesione alla proposta concordataria.

Lo schema di decreto prevede che relativamente al primo anno di applicazione della disciplina (2024) i suddetti termini siano posticipati di un mese.

In merito a queste tempistiche si esprimono consistenti perplessità: occorre infatti osservare, in via preliminare, come la comunicazione dei dati ISA entro il 20 giugno determini un notevole anticipo delle scadenze degli adempimenti dichiarativi, attualmente fissati al 30 novembre e previsti al 30 settembre nell’ambito dell’attuazione della delega per la riforma fiscale. La formazione dei dati rilevanti ai fini ISA, infatti, presuppone il completamento della redazione dei modelli di dichiarazione dei redditi, o quantomeno dei dati necessari alla determinazione del reddito imponibile. Di fatto quindi, **si tratterebbe di un anticipo degli adempimenti dichiarativi senza che a questo si accompagni una corrispondente anticipazione dei termini entro i quali viene garantito il rilascio dei software necessari alla redazione degli stessi.**

Il rischio è che si appesantisca notevolmente il lavoro dei professionisti intermediari (commercialisti e consulenti del lavoro) anche in considerazione del fatto che l’attuale contesto è caratterizzato dall’emanazione di documenti interpretativi utili alla redazione delle dichiarazioni (istruzioni e chiarimenti) in corso d’anno, a volte anche ben oltre la data del 30 giugno.

Inoltre, pur considerando che i contribuenti potrebbero trasmettere i dati utili all’elaborazione della proposta concordataria in data antecedente al 20 giugno (o al 20 luglio per il 2024), la data del 30 giugno (o del 31 luglio per il 2024) appare eccessivamente vicina per permettere ai contribuenti di valutare serenamente l’opzione per il concordato e per consentire ai professionisti intermediari la gestione di una pluralità di posizioni in un lasso di tempo estremamente compresso. In merito **siamo convinti che il successo del concordato dipenda dalla capacità di professionisti e contribuenti di valutare attentamente la proposta dell’Agenzia delle Entrate, valutazione che implica una accurata analisi di convenienza della stessa e opportune stime e simulazioni sul carico impositivo previsto rispetto a quello che origina dalla proposta concordataria.**

Si propone, allora, di ridisegnare il calendario immaginato per l’attuazione del concordato preventivo biennale, prevedendo di:

- **fissare il termine per l’invio dei dati da parte del contribuente al 30 settembre, anche in modo da non duplicare l’invio dei modelli dichiarativi, evitando così di appesantire ulteriormente un calendario fiscale già estremamente gravoso;**
- determinare in 10 giorni dall’invio dei suddetti dati il termine entro il quale l’Agenzia delle Entrate formula e invia la proposta concordataria;
- **stabilire al 31 ottobre il termine per l’accettazione della proposta da parte del contribuente.**

Venendo ai soggetti potenzialmente interessati dal concordato preventivo biennale, lo schema di decreto legislativo contempla due diverse tipologie di contribuenti:

- quelli per i quali si applicano gli ISA;
- quelli che si avvalgono del regime forfettario.

Tali contribuenti possono accedere al concordato a condizione che siano in possesso dei seguenti requisiti:

- non avere debiti tributari superiori a 5mila euro né debiti per contributi previdenziali (art. 10, lett. b);
- avere presentato, in presenza dell’obbligo di effettuare tale adempimento, le dichiarazioni dei redditi relativi ai tre periodi d’imposta precedenti a quelli di applicazione del concordato (art. 11, lett. a);
- non avere subito condanne relativamente a reati tributari, false comunicazioni sociali, riciclaggio e auto riciclaggio nei tre periodi d’imposta precedenti a quelli dell’applicazione del concordato (art. 11, lett. b).

Per i contribuenti che applicano gli ISA, infine, viene previsto un ulteriore requisito, ovvero avere raggiunto un punteggio ISA di almeno 8; ferma restando l’opportunità di conseguirlo attraverso l’ordinaria integrazione dei componenti positivi di reddito, come già previsto dall’attuale disciplina dell’istituto (art. 10, lett. a).

Se condizionare l’accesso al concordato al possesso dei primi tre requisiti appare ragionevole e condivisibile, **qualche perplessità desta la scelta di fondare l’accesso al concordato e, verosimilmente, la determinazione dell’entità della proposta concordataria alle risultanze degli ISA.**

Certamente l’utilizzo dei punteggi ISA rappresenta una strada rapida e standardizzata per la definizione di un reddito “presunto”. Tuttavia **dubitiamo che esso sia uno strumento accurato e puntuale per la migliore determinazione di tale grandezza.**

A parità di condizioni, ad esempio, il godimento di agevolazioni tributarie che si manifestano come “variazioni fiscali in diminuzione” determina *tout court* un abbassamento del punteggio ISA, in quanto esse trovano allocazione tra i costi operativi del prospetto economico del modello ISA, determinando una artificiosa contrazione dei margini economici inerenti valore aggiunto, margine operativo lordo, reddito operativo, ecc. e, conseguentemente, dei connessi indicatori elementari di affidabilità e anomalia.

Altro esempio può essere fatto in relazione alle società tra professionisti (STP), dove il meccanismo della doppia fatturazione della medesima prestazione (STP *vs* cliente – professionista *vs* STP), “certificato” dalla prassi dell’Agenzia delle Entrate, determina ordinariamente punteggi ISA bassi, poiché l’attuale disciplina ISA non riconosce tale peculiarità.

In tal senso si ritiene che **il successo del concordato preventivo biennale sia strettamente correlato alla capacità di procedere a una revisione del meccanismo di computo del punteggio ISA, depurandolo dall’influenza degli elementi che nulla**

hanno a che vedere con la corretta determinazione della capacità reddituale del contribuente.

Ulteriori riflessioni possono essere svolte con riferimento al meccanismo di funzionamento dell'istituto concordatario, che in via generale appare lineare. In merito, qualche passo avanti potrebbe essere compiuto relativamente agli adempimenti previsti in capo al contribuente che aderisce alla proposta dell'Agenzia, disponendo un alleggerimento degli obblighi dichiarativi (quantomeno in relazione ai dati che non concorrono alla determinazione del reddito).

Inoltre, non convince pienamente la disciplina della fuoriuscita dal regime concordatario: se, infatti, appare condivisibile la previsione che dispone la decadenza automatica in caso di accertamento da cui emergano compensi non dichiarati di ammontare superiore al 30% dei compensi dichiarati, sembra eccessivamente asimmetrico limitarne l'interruzione, questa volta a favore del contribuente, solo in casi eccezionali (da individuare con un decreto del Ministro dell'economia) in cui il reddito effettivo subisca un calo di oltre il 60% rispetto a quello oggetto di concordato. Se, da un lato, è condivisibile l'esigenza di garantire la stabilità del concordato a fronte di oscillazioni dell'imponibile di lieve entità – giacché altrimenti si vanificherebbe il vantaggio in termini di semplificazione e certezza che esso implica –, va considerato, d'altro lato, che il principio costituzionale di capacità contributiva (art. 53 Cost.) impone un collegamento effettivo tra imposizione fiscale e capacità economica reale del contribuente, ledendosi, altrimenti, lo stesso principio di uguaglianza (v. tra le altre, sent. n. 42 del 1980). È ben vero che la Corte costituzionale, prima, e la Corte di Giustizia, poi, hanno avallato metodi di quantificazione dell'imposta determinati attraverso indici presuntivi della capacità economica (ci si riferisce in particolare agli studi di settore: v. C. Cost., ord. n. 187 del 2017, e CGUE, sez. IV, C-648/16), ma ciò avveniva a condizione che al contribuente fosse comunque garantito un procedimento contraddittorio attraverso il quale pervenire ad una verifica dell'imponibile su basi effettive. Ebbene, qui ci si trova di fronte ad un caso ben diverso: il concordato, non modificabile nei suoi contenuti economici, determina l'imposta in base a mere previsioni, soggette a condizioni intrinsecamente mutevoli. Ecco perché riteniamo che per soddisfare il principio costituzionale sarebbe necessario accompagnare lo strumento a criteri più flessibili di revisione o cessazione del regime concordatario.

Ci si consenta, infine, una osservazione relativamente alla posizione degli esercenti arti e professioni, che determinano il proprio reddito imponibile secondo il principio di cassa. Considerando che l'adesione al concordato rappresenta una sorta di “scommessa” del contribuente sull'ammontare del proprio reddito futuro, i professionisti sono soggetti all'ulteriore rischio legato al rispetto delle tempistiche di incasso dai propri clienti. La valutazione della proposta concordataria da parte dei professionisti, quindi, dovrà tenere conto di questo ulteriore elemento di incertezza.