



COMMISSIONI RIUNITE

6^a Finanze e tesoro Senato della Repubblica

VI Finanze Camera dei Deputati

*Audizione nell'ambito dell'esame dell'Atto del Governo n. 170
(Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di
regime di adempimento collaborativo e semplificazione degli
adempimenti tributari e concordato preventivo biennale)*

Memoria scritta

Roma, 9 luglio 2024

Signor Presidente, Onorevoli Commissari, un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confesercenti di fornire il proprio contributo nell'individuazione dei possibili interventi migliorativi in relazione allo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di regime di adempimento collaborativo, razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti tributari e concordato preventivo biennale di cui all'A.G. n. 170.

Confesercenti valuta positivamente il cambio di paradigma in materia di contrasto all'evasione fiscale introdotto dal nuovo istituto del concordato preventivo biennale e, per le grandi imprese, dal rafforzamento dell'adempimento collaborativo, favorendo una interlocuzione preventiva con l'Amministrazione finanziaria finalizzata a ridurre o addirittura annullare i successivi controlli.

È evidente e condivisibile la scelta di voler limitare i controlli ex post, favorendo al contempo la compliance attraverso definizioni anticipate del tributo per piccole imprese e professionisti, così come per le aziende di maggiori dimensioni, incentivando un costante confronto volto a evitare futuri contenziosi e ridurre, fino al possibile azzeramento, le eventuali sanzioni applicabili.

Prima di approfondire l'analisi del provvedimento in questione, Confesercenti ritiene positiva la scelta di valorizzare gli indicatori sintetici di affidabilità fiscale (ISA) nella determinazione del reddito e del valore della produzione proposti nei periodi d'imposta oggetto di concordato, abbandonando definitivamente l'iniziale intenzione di superare il sistema degli ISA. Gli ISA sono divenuti, ad eccezione dei soggetti forfetari, i capisaldi su cui si basa l'impianto dell'accordo, rafforzando la loro funzione anche nella logica considerazione che rappresentano la più avanzata banca dati della piccola impresa.

Fatte queste necessarie premesse, nel presente documento, Confesercenti si concentrerà sulle principali modifiche proposte dal Governo all'istituto del concordato preventivo, come previsto dal decreto legislativo n. 13 del 2024, e sugli ulteriori interventi che, a nostro avviso, potrebbero migliorare l'efficacia dell'istituto stesso. Inoltre, verranno illustrate ulteriori proposte di integrazione al decreto legislativo n. 1 del 2024, volte alla razionalizzazione e alla semplificazione delle norme in materia di adempimenti tributari.

- Confesercenti apprezza la previsione contenuta all'articolo 3 dello schema di decreto legislativo di procrastinare di 15 giorni il termine ultimo per aderire al concordato, fissando la scadenza per l'anno 2024 al 31 ottobre 2024. Condivisibile è anche la scelta, a regime, di prevedere che l'adesione alla proposta di concordato avvenga entro il 31 luglio dell'anno successivo a quello di chiusura del periodo d'imposta.

Il decreto correttivo ha inoltre previsto per i soli soggetti ISA tre ulteriori cause di esclusione dal concordato. In particolare, l'accesso all'istituto non è consentito:

- Nel caso di conseguimento, nell'esercizio d'impresa o di arti e professioni, di redditi o quote di redditi esenti, esclusi o non concorrenti alla base imponibile, in misura superiore al 40% del reddito derivante dall'esercizio di tali attività, nel periodo d'imposta precedente a quelli cui si riferisce la proposta;
- Nel caso di adesione, per il primo periodo d'imposta oggetto del concordato, al regime forfetario;

- Nel caso in cui la società o l'ente risulti interessato da operazioni di fusione, scissione, conferimento, ovvero la società o l'associazione di cui all'articolo 5 del TUIR sia interessata da modifiche della compagine sociale.

Con riferimento alle "cause di cessazione", è stato chiarito che se l'adesione al regime forfetario, da parte di un soggetto ISA, avviene nel secondo anno oggetto di concordato, questo rappresenta una causa di cessazione. A nostro avviso, il medesimo dubbio interpretativo chiarito dalla predetta disposizione sorge anche nel caso di soggetti forfetari che, durante il periodo oggetto di concordato, dovessero superare il limite di ricavi/compensi previsto dalla norma. Pertanto, si ritiene necessario un intervento in sede di definitiva approvazione del provvedimento in oggetto, che chiarisca i dubbi su tale fattispecie.

- Valutiamo positivamente l'inserimento delle perdite su crediti fra i componenti di natura straordinaria che possono essere considerati durante il periodo concordatario a riduzione degli imponibili proposti, che contribuirà con ogni probabilità a rendere l'istituto maggiormente attrattivo;
- Valutiamo positivamente la scelta di semplificare le modalità di calcolo degli acconti;

Proseguendo, si premette che per raggiungere l'obiettivo condiviso di una maggiore fedeltà fiscale, è essenziale dare attuazione al principio di delega di cui all'articolo 16, comma 1, lettera d) del D.Lgs 13/2024, affiancando al concordato un regime di tassazione premiale riservato ai soggetti che evidenziano un punteggio ISA superiore a 8. Stante quanto premesso, di seguito si evidenziano gli ulteriori interventi che, a parere di Confesercenti, potrebbero migliorare complessivamente l'efficacia della proposta del concordato preventivo.

- Per stimolare la compliance fiscale e garantire una graduale e sistematica riduzione della pressione fiscale sulle piccole imprese, è fondamentale sfruttare l'opportunità di assegnare premi ai contribuenti che, oltre a mostrare un alto indice di affidabilità, dichiarano un reddito superiore alla media attribuibile all'impresa.

Sia gli studi di settore che gli ISA sono stati introdotti come strumenti volti principalmente a individuare situazioni di allerta per concentrare l'attività di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria. Questi strumenti permettevano e permettono alle imprese di adeguarsi alle richieste avanzate dall'Amministrazione o di fornire le proprie osservazioni in caso di incongruenze rilevate.

Il passaggio dai "modelli organizzativi" degli studi di settore ai "modelli di business" utilizzati per la costruzione degli Indicatori Sintetici di Affidabilità fiscale (ISA) rappresenta una significativa evoluzione. Mentre gli studi di settore erano basati su modelli organizzativi standardizzati, gli ISA adottano un approccio più dinamico e adattabile ai reali modelli di business delle imprese. Tuttavia, è importante sottolineare che, pur essendo più flessibili, gli ISA non possono considerare pienamente tutte le variabili specifiche di ogni singola impresa. Gli ISA, infatti, si basano su dati statistici e modelli di analisi che mirano a rappresentare al meglio la realtà economica, ma inevitabilmente vi sono limiti nella capacità di personalizzare completamente l'analisi per ogni singola impresa. Questo può portare a situazioni in cui alcune peculiarità delle imprese non vengono adeguatamente riconosciute, generando possibili incongruenze.

Nonostante questa limitazione, l'adozione degli ISA rende più agevole e trasparente il processo di premiazione per i contribuenti virtuosi. Questo metodo non è del tutto nuovo per il Fisco: in passato,

infatti, sono stati tentati meccanismi di predeterminazione del reddito d'impresa con l'intento di agevolare i contribuenti. Tuttavia, tali istituti erano spesso percepiti come strumenti di «condono preventivo», più attrattivi per la possibilità di accedere a una disciplina di condono che per i reali vantaggi in termini di riduzione delle imposte.

Con i nuovi ISA, invece, si può puntare a incentivare comportamenti fiscali corretti e virtuosi attraverso un sistema meritocratico e trasparente. Questa trasformazione non solo facilita la determinazione di un reddito di benchmark, ma promuove anche una maggiore equità fiscale, contribuendo alla creazione di un ambiente più favorevole per le piccole imprese. Pur riconoscendo i limiti attuali degli ISA, riteniamo che questi rappresentino un significativo passo avanti verso una gestione fiscale più equa e adattabile. È essenziale continuare a innovare, introducendo benefici che incentivino la compliance fiscale e supportino la crescita economica delle piccole e medie imprese. È necessario il cambio di paradigma, perché solo così potremo costruire un sistema fiscale che sia veramente equo e favorevole allo sviluppo del tessuto imprenditoriale italiano.

Al riguardo, si propone quanto segue:

- Per i soggetti ISA che aderiranno al CPB (che scontano la progressività IRPEF), andrebbe prevista, in fase di avvio del concordato e su base opzionale, la possibilità di tassare ad imposta sostitutiva il differenziale fra il reddito dichiarato e quello scaturente dall'adesione al concordato come rettificato dalle poste straordinarie. In tal modo, specie in presenza di richieste di maggiori imponibili particolarmente elevate, si garantirebbe una maggiore possibilità di accettazione delle proposte concordatarie. L'imposta sostitutiva potrebbe essere graduata in base al punteggio (più alto è il punteggio, più bassa dovrebbe essere l'aliquota dell'imposta sostitutiva). Naturalmente, a seguito dell'introduzione dell'imposizione sostitutiva, dovrà essere rimodulata la modalità di determinazione dell'acconto di cui all'articolo 20 del D.lgs. n. 13 del 2024, integrata con il D.lgs. correttivo in oggetto;
- Sempre in tema di regime premiale ISA, per i soggetti che non aderiranno al CPB e presentano voti superiori a 8, potrebbe essere sperimentata una tassazione ridotta del reddito, in aderenza al principio di delega espresso all'articolo 16, comma 1, lettera d), della Legge n. 111/2023, congiuntamente a quanto disposto dall'art. 5, comma 1, punto 2.4, della medesima.

Per i redditi d'impresa e di lavoro autonomo soggetti agli ISA che evidenziano un punteggio superiore a 8, a nostro avviso risulterebbe utile prevedere un nuovo sistema di tassazione dei redditi che punti a premiare l'efficienza e la fedeltà fiscale in modo automatico all'aumentare del reddito dichiarato.

Per fare questo è necessario prevedere un sistema premiale che stimoli e incentivi l'efficienza produttiva delle imprese o del lavoro autonomo, legato alle performance di reddito incrementale dichiarato rispetto a una soglia minima di reddito riferibile alle potenzialità produttive dell'impresa, da determinarsi in via presuntiva proprio attraverso gli ISA.

L'agevolazione sarebbe quindi orientata a riconoscere una forte riduzione dell'imposizione sul reddito incrementale rispetto alla misura di reddito di riferimento associata all'impresa, senza limitare in alcun modo l'attività di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, stimolando i

contribuenti a migliorare la loro capacità produttiva al fine di abbassare la tassazione media sul reddito prodotto;

- Si ritiene necessario rimuovere il vincolo dell'importo minimo di 2.000 euro di reddito e del valore della produzione tassabile. In tal modo, le perdite maturate a seguito dei componenti straordinari non considerati nella stima assumerebbero rilievo fiscale. In ogni caso, anche in presenza del citato vincolo, va chiarito che le perdite maturate durante il regime concordatario non siano perse e, fermo restando il predetto vincolo, le stesse siano riportabili a nuovo nel rispetto delle ordinarie regole.

Al riguardo, con riferimento ai componenti che influenzano il reddito tassabile occorre tenere in considerazione i soggetti che possono godere di deduzioni forfetarie particolarmente importanti (ad esempio: autotrasportatori e distributori di benzina). Si ritiene necessario prevedere che tale ammontare non sia considerabile in sede di stima e, pertanto, debba esserne riconosciuta la deducibilità dal reddito proposto.

- Si ritiene necessario ridurre lo scostamento di reddito e di valore della produzione che legittima l'uscita dal concordato dal 50% al 30%. Infatti, appare evidente come l'attuale percentuale sia troppo elevata per giustificare la fuoriuscita dal regime concordatario in presenza di circostanze eccezionali. Oltretutto, fra le circostanze eccezionali che legittimano la fuoriuscita dal concordato, a nostro avviso, andrebbero inserite anche la malattia o l'infortunio, così come la maternità/paternità, che possono senz'altro determinare un rilevante calo di redditività, in particolare nei casi in cui l'imprenditore o il professionista svolga l'attività senza l'impiego di collaboratori/dipendenti;
- È necessario chiarire che il maggior imponibile accertato superiore al 30% che determina la decadenza dal concordato (articolo 22, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 13 del 2024) debba essere frutto di accertamenti di natura analitica e non possa scaturire da ricostruzioni analitico-induttive basate su presunzioni semplici, anche se gravi, precise e concordanti;
- Si ritiene che le previsioni relative alla decadenza dal concordato nell'ipotesi in cui siano "constatate" violazioni che integrano le fattispecie penali di cui al D.Lgs. n. 74/2000 (di cui alla lettera a), comma 2, dell'art. 13 del D.Lgs. n. 13 del 2024) debbano essere riformulate facendo riferimento alle "condanne" per i reati previsti dal citato D.Lgs., commessi nel corso del periodo concordatario o nei tre anni precedenti. È evidente che il rinvio alla semplice constatazione da parte dell'Agenzia delle Entrate di un'ipotesi di reato farebbe decadere il contribuente dal concordato anche se, successivamente, nel corso del giudizio penale, il contribuente venisse assolto. Peraltro, in tal modo, si allineerebbe il disposto alle previsioni delle cause di esclusione previste dall'art. 11, comma 2, del D.Lgs. n. 13 del 2024;
- È previsto che per i periodi oggetto di concordato, ai soggetti ISA, si applichi il regime premiale previsto dall'articolo 9-bis, comma 11, del D.L. n. 50/2017. Al riguardo si ritiene necessario specificare che, considerata la "normalizzazione" a 10 del risultato, per coloro che aderiranno al concordato si rendono applicabili tutti i benefici previsti dal citato regime compresi quelli connessi all'imposta sul valore aggiunto.

Infine, con l'intento di proporre misure volte alla semplificazione degli adempimenti e allo snellimento degli oneri a carico dei contribuenti, auspicando un rapido avanzamento del processo di semplificazione degli adempimenti tributari, suggeriamo i seguenti interventi:

- L'attuale normativa prevede un acconto delle imposte dirette e dell'IRAP pari al 100 per cento dell'importo che risulta a saldo. Sostanzialmente, quindi, nel secondo anno di attività un'impresa neo-costituita si trova a dover effettuare un versamento, fra saldo e acconto, pari al doppio di quanto dovuto per il primo anno.

La proposta è volta ad attenuare l'elevata pressione finanziaria che si manifesta nel secondo anno di attività, la quale potrebbe mettere in discussione la continuità aziendale delle neo-imprese. L'intervento proposto, pertanto, prevede di ridurre la percentuale di acconto dovuta per il primo anno successivo all'inizio dell'attività, portando al livello ordinario la percentuale degli acconti in un congruo lasso temporale.

La misura dell'acconto potrebbe essere stabilita:

- al 30 per cento, per il primo anno successivo all'inizio dell'attività;
 - al 60 per cento, per il secondo anno successivo all'inizio dell'attività;
 - al 100 per cento, per il terzo anno successivo all'inizio dell'attività.
- È ormai prassi consolidata che il termine di versamento del 30 giugno per le imposte derivanti dalle dichiarazioni fiscali dei soggetti che applicano gli indicatori sintetici di affidabilità fiscale (ISA) venga sistematicamente prorogato di 20 giorni tramite un DPCM. Questo perché la dichiarazione di tali contribuenti richiede attività più complesse rispetto ad altri. Per semplificare, sarebbe opportuno stabilire in via definitiva il termine di versamento al 20 luglio, evitando l'incertezza delle proroghe annuali;
 - Confesercenti denuncia da tempo che il versamento del secondo acconto delle imposte rappresenta spesso un notevole shock finanziario per le piccole e medie imprese (PMI). Questa scadenza fiscale, generalmente fissata a fine novembre, coincide con un periodo dell'anno in cui molte PMI affrontano già impegni finanziari significativi, come la preparazione delle scorte per le festività natalizie e la chiusura dell'anno fiscale. Di conseguenza, molte imprese si trovano costrette a rateizzare il pagamento delle imposte ricorrendo all'istituto del ravvedimento operoso, il quale comporta comunque un aggravio di sanzioni e interessi. Questa situazione è particolarmente gravosa per le imprese di minori dimensioni, che spesso si vedono anche obbligate a ricorrere ad autofinanziarsi attraverso il debito verso l'Erario. Tale debito viene utilizzato come strumento per poter pianificare e gestire i propri flussi di cassa, permettendo di far fronte alle spese immediate senza compromettere la continuità operativa. Tuttavia, questa pratica comporta un ulteriore carico finanziario a causa degli interessi e delle sanzioni applicate, aggravando ulteriormente la pressione fiscale sulle piccole imprese e limitando le loro capacità di investimento e crescita. Sebbene la rateizzazione del secondo acconto possa creare temporanee difficoltà di cassa per lo Stato, soprattutto nell'anno di transizione, è necessario adottare un nuovo approccio che consenta la rateizzazione del secondo acconto anche oltre la fine dell'anno fiscale. Questo cambiamento potrebbe inizialmente comportare una riduzione temporanea delle entrate fiscali, ma tale impatto sarebbe limitato al primo anno di applicazione.

A regime, infatti, l'effetto di cassa negativo verrebbe compensato dal fatto che le entrate fiscali derivanti dai pagamenti rateizzati si distribuirebbero in modo più uniforme nel corso dell'anno. Inoltre, offrire una maggiore flessibilità nel pagamento delle imposte potrebbe incentivare un numero maggiore di contribuenti a rispettare le scadenze fiscali, riducendo il ricorso al ravvedimento operoso e migliorando complessivamente il livello di compliance fiscale.

Questo approccio non solo allevierebbe la pressione finanziaria sulle PMI, permettendo loro di pianificare meglio i propri flussi di cassa, ma potrebbe anche migliorare il rapporto tra contribuenti e fisco, promuovendo una cultura fiscale più collaborativa e meno conflittuale. In definitiva, un sistema di rateizzazione più flessibile potrebbe portare a una gestione fiscale più sostenibile sia per le imprese che per lo Stato, garantendo una maggiore stabilità finanziaria e un miglioramento della compliance fiscale complessiva.

Pertanto, questa proposta mira a rivoluzionare il modo in cui le imposte sono calcolate e pagate, passando da un sistema di acconti e saldi a un sistema basato su pagamenti rateizzati mensili:

- Istituire un nuovo meccanismo di liquidazione delle imposte dirette per le imprese ed i lavoratori autonomi di minori dimensioni (ossia con fatturato fino a euro 5.164.569, escludendo eventualmente i soggetti che rientrano nei regimi forfetari), che apporterebbe diversi benefici a tutti gli attori coinvolti in termini di regolarità dei versamenti tributari, finanziari per contribuenti ed Erario e certamente in termini di minor evasione.

In particolare, in estrema sintesi, il meccanismo proposto prevedrebbe:

- Abolizione delle due scadenze attualmente previste per la liquidazione del primo acconto e saldo e del secondo acconto delle imposte a fronte dell'introduzione dei versamenti effettuati in dodici rate mensili di pari importo a partire dal mese di gennaio e fino a dicembre di ogni anno ed una tredicesima rata di importo variabile;
- la rateizzazione del 105% dell'imposta netta risultante dalla dichiarazione inviata telematicamente da liquidare in dodici rate mensili di importo costante, oltre ad una tredicesima rata di conguaglio da versare entro il 30 giugno dell'anno di presentazione della dichiarazione;
- l'implementazione di un nuovo modello di versamento delle imposte o l'aggiornamento dell'attuale modello F24, al fine di differenziare i versamenti ordinari da quelli del nuovo regime di versamento opzionale;
- l'abolizione della "ritenuta d'acconto" (a fronte dell'abolizione del sistema degli acconti e saldo) applicata obbligatoriamente sulle fatture emesse dal commissionario che abbia preventivamente comunicato l'esercizio dell'opzione al nuovo regime. In questo caso si andrebbe ad introdurre il concetto di "Sostituto d'imposta di se stesso", collegato alla capacità del contribuente impresa, professionista o lavoratore autonomo, di autogestire il proprio pagamento delle imposte, senza "intermediari", in modo continuativo e proporzionale e senza che sia obbligato a trattenere le imposte dovute da un altro soggetto e versarle allo Stato. In altre parole, invece di versare grandi somme di denaro in due rate principali (acconto e saldo), l'impresa potrebbe rateizzare il pagamento delle imposte lungo tutto l'anno. Questo sistema

permetterebbe alle PMI di adattare i pagamenti fiscali ai flussi di cassa reali, evitando i picchi di pagamento che spesso creano difficoltà finanziarie.

- Semplificazione: i maggiori “oneri” in capo al contribuente, causati dal dover effettuare 12 versamenti annuali in luogo di 3 (o, in caso di rateizzazione, del numero massimo previsto dal sistema di rateizzazione prescelto), sarebbero, di fatto, “compensati” sia dal minor numero di versamenti che gli stessi contribuenti, a loro volta aventi la qualifica di sostituti d’imposta, dovrebbero effettuare una volta eliminato l’obbligo di trattenere e versare la ritenuta sui lavoratori autonomi, sia da una maggiore “facilità” di pagamento di singoli importi di entità più modesta.

La proposta può determinare effetti finanziari positivi per le imprese e per l’Erario in termini di gettito: date le difficoltà nelle quali si imbattono le MPMI ed i lavoratori autonomi per il pagamento delle imposte con il sistema attuale, è ragionevole attendersi da coloro che aderiranno al nuovo sistema di versamenti un maggior grado di fedeltà nell’effettuazione dei versamenti e ciò produrrà, con ogni probabilità, un effetto finanziario positivo anche per l’Erario (oltretutto i versamenti ipotizzati avverrebbero tutti nell’anno senza alcun impatto negativo in termini di gettito).