



**Osservazioni Confapi sul disegno di legge C. 2220,
di conversione in legge del decreto-legge n. 124
del 2019, recante disposizioni urgenti in materia
fiscale e per esigenze indifferibili**

Roma, 5 novembre 2019

Confapi ringrazia l'Onorevole Carla Ruocco, Presidente della VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, per l'opportunità di poter trasmettere le proprie osservazioni sul decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili" collegato alla Legge di Bilancio 2020.

Dato il ruolo e la natura della Confederazione ci soffermeremo ad analizzare gli articoli che riguardano direttamente il mondo dell'industria privata.

PREMESSA

Da tempo sosteniamo la necessità di un alleggerimento degli oneri burocratici e di una razionalizzazione del sistema fiscale che troppo ancora grava sulle imprese. Da una lettura dei provvedimenti assunti nel Decreto Fiscale, viene avviato un corposo piano di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali che, seppur lodevole negli intenti, introduce nuovi e gravosi adempimenti burocratici in capo alle aziende.

Ricordiamo che il costo della burocrazia già pesa sulle casse delle Pmi circa 30 miliardi di euro ogni anno e, oltre ad ingessare la nostra economia, ci penalizza in termini di competitività.

Nell'ultima ricerca condotta dall'americana Tax Foundation sulla competitività fiscale, l'Italia risulta in 34esima posizione

su 36 paesi analizzati. In Italia un imprenditore medio effettua in un anno 15 versamenti al fisco, 6 in più di un suo collega tedesco, 7 in più di un inglese, di uno spagnolo o di un francese e 9 in più di uno svedese. Impieghiamo in media 238 ore annue per pagare le imposte, il 46% in più della media Ocse. Tra dichiarativi e adempimenti/pagamenti fiscali una piccola e media industria ogni anno deve effettuare ben 89 operazioni.

Costi, tempo e risorse sottratte all'attività d'impresa.

Quindi il tema vero è quello di sburocratizzare e alleggerire gli adempimenti burocratici a carico delle imprese.

Le nostre industrie molto spesso svolgono una mole di lavoro per trasmettere informazioni che sono già in possesso dell'Amministrazione.

Insistiamo nel sostenere che lo Stato già possiede tutti i dati per effettuare controlli sia di natura fiscale sia di natura amministrativa, per cui non possono essere le imprese a fungere da "dipendenti pubblici" e comunicare tutto ciò che lo Stato dovrebbe utilizzare per i controlli e gli incroci.

Siamo assolutamente a favore alla lotta all'evasione ma questa non può tradursi in un ulteriore costo per le imprese.

Ricordiamo solo che la fatturazione elettronica ci è stata presentata come lo strumento "principe" per combatterla. E' un provvedimento che si è tradotto, soprattutto per le piccole

e medie industrie, in costi anche considerevoli per spese di adeguamento in software e consulenze professionali.

Ciò che risulta dalla nota di aggiornamento al Def 2019 è che il recupero del gettito Iva consolidato a settembre 2019 è stato di 5,72 miliardi di euro a fronte di un dato del 2018, pari a 5,76 miliardi, in cui la fatturazione non era obbligatoria.

Ci pare di poter dire che il nuovo strumento non ha avuto un impatto così efficace in termini di emersione del sommerso così come era stato preventivato.

DECRETO FISCALE

Entrando nel “cuore” del provvedimento in esame, non possiamo fare a meno di sottolineare l’ulteriore aggravio burocratico e il pesante drenaggio di risorse ai danni delle imprese, contenute nell’articolo 4.

Si prevede infatti che, in tutti i casi in cui un committente affidi ad un’impresa l’esecuzione di un’opera, il versamento delle ritenute fiscali per i lavoratori impiegati in quell’appalto venga effettuato direttamente dal committente stesso, a cui l’appaltatore o subappaltatore deve anticipare le somme. Già con il *reverse charge* a carico delle aziende committenti si drena liquidità alle imprese in un momento di crisi. Appare, quindi, paradossale che l’impresa committente debba compilare gli F24 dei dipendenti di altre aziende. A ciò si

aggiunge che all'impresa committente è preclusa la possibilità di mettere in compensazione eventuali propri crediti. Per questo, come rilevato insieme alle altre associazioni di categoria del settore, il meccanismo disegnato dalla norma costituisce un capolavoro di complicazione burocratica nella gestione amministrativa dell'appalto, mettendo così a rischio l'esecuzione dell'intera opera. Chiediamo quindi un immediato ritiro della misura iniqua e dannosa che, così come formulata, punisce anche gli operatori sani del settore mettendone a rischio la sopravvivenza. Qualora si insistesse nel confermare tale provvedimento, ne proponiamo in allegato una revisione al comma 12, che ha la finalità di circoscrivere in maniera più puntuale la platea dei soggetti che sono tenuti ad applicare la norma.

Passando ad analizzare gli articoli 1 e 3 che prevedono una stretta sulle compensazioni, osserviamo che più che combattere fenomeni elusivi sembrano orientati a rallentare o comunque rendere più difficile l'utilizzo dei crediti fiscali da parte delle imprese e dei cittadini. In particolare, l'articolo 3 stabilisce, che per i crediti superiori ai 5mila euro annui, la compensazione può avvenire solo a decorrere dal decimo giorno successivo alla presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui il credito emerge. Ci pare questo un lasso di tempo notevole e non giustificato, pertanto chiediamo che

la compensazione debba avvenire il medesimo giorno in cui viene presentata la dichiarazione o l'istanza da cui il credito emerge. In alternativa, chiediamo siano differiti anche i termini dei pagamenti delle imposte al decimo giorno successivo alla presentazione della dichiarazione. Sembra che tale norma sia finalizzata proprio ad imporre un drenaggio di liquidità in capo a imprese e cittadini al solo fine di finanziare lo Stato. Senza considerare le altissime sanzioni previste per ciascun F24 contenente indebite compensazioni, che colpirebbero il contribuente anche in caso di errore.

In merito all'articolo 35, che mira a modificare parte dell'articolo 96 del TUIR sulla deducibilità degli interessi passivi, avevamo sostenuto anche in precedenti interlocuzioni istituzionali, una modifica dell'articolo in questione sul limite di deducibilità pari al 30% del ROL. In fase di recepimento della direttiva ATAD, l'Europa consentiva anche di introdurre una franchigia. La Germania, ad esempio, l'ha introdotta ed è pari ad un milione di euro. Chiediamo almeno di prevedere una franchigia dai 50mila ai 100mila euro per le Pmi che, come è noto, hanno margini ridotti rispetto alle grandi società. Una tale modifica consentirebbe di dare respiro alle nostre industrie senza allentare la lotta all'evasione internazionale e consentendo una notevole semplificazione in tema di calcolo delle imposte.

Apprezziamo il rinnovato finanziamento del Fondo di Garanzia delle piccole e medie imprese contenuto nell'articolo 40, essendo il Fondo attualmente uno dei migliori strumenti di accesso al credito per le piccole e medie industrie che prevedono rilevanti investimenti strutturali.

Riteniamo però che, l'importo di tale finanziamento, potrebbe non coprire sufficientemente il fabbisogno legato all'incremento delle domande nonché alle previste percentuali di accantonamento soprattutto su operazioni a medio e lungo termine. Bisogna a nostro avviso rendere lo strumento ancora più "appetibile" per favorire un maggiore sviluppo delle piccole e medie imprese. Di seguito evidenziamo alcune criticità che tuttora permangono anche successivamente alla riforma del Fondo.

In merito a operazioni a rischio tripartito: la soglia massima stabilita per operazioni di questo tipo (€ 120mila per impresa beneficiaria), per il settore industriale è esigua. Basterebbe che questo valore fosse per singola operazione, eventualmente stabilendo un massimale.

Viene confermata una sanzione in capo al soggetto richiedente nel caso in cui l'operazione deliberata dal Fondo non si perfezionasse. Ci sembra eccessivo, posto che poi sicuramente il costo sarebbe in qualche modo ribaltato sulla Pmi potenzialmente beneficiaria.

Infine, nell'ambito del Consiglio di gestione, la riduzione a due esperti del numero dei componenti delle Associazioni delle piccole e medie imprese risulta del tutto inidonea a garantire la valorizzazione del ruolo delle associazioni nella funzionalità del Fondo. In tale prospettiva, si propone di affiancare al Consiglio di gestione del Fondo (istituito dal comma 48 lettera a) della legge 27 dicembre 2013 n. 147) un Consiglio generale di cui facciano parte anche rappresentanti dei sistemi associativi di imprese, banche e Confidi. A tale riguardo, alleghiamo delle proposte di emendamento che recepiscono i rilievi sopra illustrati.

Infine, riteniamo opportuno soffermarci sull'articolo 39. La norma prevede un diffuso inasprimento delle pene edittali previste per i principali reati tributari contenuti nel d.lgs. n. 74/2000. Così come concepito nella norma, questo aggravio determina in termini di tutela penale la conseguenza che nell'ipotesi in cui si venga accusati di tali reati, si possa applicare all'indagato la misura cautelare della custodia in carcere anche per i fatti in precedenza riconosciuti di particolare tenuità. Vi è una contraddizione a nostro avviso con quelli che sono i principi ispiratori dell'ordinamento penale quali la proporzionalità della sanzione rispetto al fatto commesso e la non colpevolezza del soggetto sino alla sentenza passata in giudicato.

Riteniamo che, trattandosi di fattispecie particolarmente complesse, è preferibile aprire una discussione più ampia, semmai elaborando una proposta di legge che consenta un confronto pluralistico su tutta la disciplina penale – tributaria. Si è invece scelto di procedere per decreto legge che – per sua stessa natura – implica tempi stretti per la conversione del provvedimento a pena di decadenza delle misure, riducendo in maniera eccessiva il confronto e il dibattito istituzionale.

Si ritiene viceversa che vi siano margini per meglio precisare le fattispecie in esame senza dover indiscriminatamente elevare le pene e le sanzioni. In altri settori, è stato dimostrato che il semplice inasprimento delle pene non è stato un deterrente alla commissione di reati se non accompagnato da una efficace politica di prevenzione e di emersione dei comportamenti fraudolenti. Si auspica che il legislatore possa “calmierare” le disposizioni dell’articolo in esame e rinviare ad un provvedimento più strutturato e meno invasivo la riforma dei reati fiscali.

Allegato

Proposte emendative sul disegno di legge C. 2220, di conversione in legge del decreto-legge n. 124 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili

Articolo 4. (Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti ed estensione del regime del *reverse charge* per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera)

Al comma 12, sostituire le parole “Le imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici possono eseguire direttamente il versamento delle ritenute secondo le procedure previste dagli articoli 17 e 18 comunicando al committente tale opzione entro la data di cui al comma 3 e allegando una certificazione dei requisiti di cui al presente comma, qualora nell'ultimo giorno del mese precedente a quello della scadenza prevista dal comma 3” con “ Il presente articolo non trova applicazione nei confronti delle imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici che, alla data di stipula del contratto:”;

Al comma 12, primo periodo lett. a) sostituire la parola “cinque” con la parola “due”, le parole “due anni precedenti” con “dell’anno precedente” e le parole “euro 2 milioni” con “euro 1 milione”;

Motivazione

L'emendamento intende intervenire sui requisiti contenuti nell'articolo 4, comma 12 lettera a) e b) che consentono alle imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici di poter effettuare direttamente e tramite compensazione, previa comunicazione preventiva al committente, il versamento delle ritenute e dei contributi secondo le procedure ordinarie. L'obiettivo è di circoscrivere la platea dei soggetti a “rischio” per mancanza di storicità o perché destinatari di ruoli per imposte o contributi considerevoli, che saranno così tenuti ad applicare la norma prevista dal presente articolo. Pertanto, si propone una revisione del comma 12, modificando per le imprese appaltatrici i requisiti di anzianità aziendale,

patrimoniale e fiscale con la previsione che la norma non si applichi a soggetti che siano attivi da almeno 2 anni o abbiano effettuato versamenti superiori a un milione di euro nell'anno precedente e che non risultino avere iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi affidati all'agente della riscossione relativi a tributi e contributi previdenziali per più di 50mila euro.

Articolo 41 – Fondo di garanzia Pmi

All'articolo 41 inserire il comma 3 con il seguente testo: *“L'art. 8, comma 2, lett b) del DM 6 marzo 2017 è abrogato ed è sostituito dal seguente:*

2. [... omissis ...] b) “l'importo dell'operazione finanziaria non è superiore a euro 120.000,00 per singola operazione”

Motivazione

L'operatività a rischio tripartito risulta penalizzata a causa dell'importo esiguo previsto per tale forma di finanziamenti, limitata a 120 mila euro per singola impresa, anche rispetto alla precedente modalità che nel caso di operazioni con procedura “semplificata” non aveva limitazioni di importo e che ha prodotto elevati volumi senza generare particolari livelli di sofferenza.

Lo strumento si distingue positivamente poiché consente una semplificazione nelle modalità di accesso all'intervento pubblico, essendo esclusa dall'applicazione del sistema di rating del Fondo e quindi lasciando il processo valutativo della situazione economico finanziaria al Confidi. Infatti questi ultimi, coerentemente con il loro modus operandi e con le caratteristiche delle micro imprese principali destinatarie dell'intervento, valorizzeranno le informazioni di natura qualitativa in loro possesso derivanti dalla conoscenza diretta del sistema imprenditoriale locale, dal radicamento territoriale e dalla presenza capillare nell'area di operatività. Nonostante ciò, si necessita di prevedere che l'importo pari a 120 mila euro sia da considerarsi “per operazione” entro un importo massimo per singolo beneficiario di 300.000 Euro, con entrambi i massimali innalzabili mediante interventi delle Sezioni Speciali.

L'intervento di innalzamento dell'importo per l'operatività a rischio tripartito sarebbe più rispondente alle effettive esigenze di credito garantito per la dimensione di impresa principale utilizzatrice della misura di intervento a fronte di un processo di effettiva valutazione del merito di credito attuale e prospettico dell'impresa da finanziare attuato dalle Banche e dai Confidi autorizzati senza il limite del "rating di Stato", dato dagli algoritmi alla base della determinazione dell'ammissione o meno alla garanzia di Stato. Sul punto, si segnala che, come già espresso sopra, un algoritmo volto a definire parametri certi per l'accesso in automatico alla garanzia di Stato rappresenta un limite per le micro imprese, poiché le informazioni unicamente quantitative elaborate dallo stesso non sono del tutto rappresentative del loro reale "stato di salute", ma richiedono di essere integrate con i dati qualitativi il cui apporto rappresenta il valore aggiunto derivante dalla presenza dei Confidi. Il sistema di rating inoltre ha il principale limite di "fotografare" l'impresa nel passato, che per le ditte individuali e società di persone, il cui rating si fonda sui dati della dichiarazione dei redditi, di norma fino a fine anno riguarda il terzo e secondo anno precedente, non rilevando quindi né l'andamento dell'esercizio precedente né di quello in corso. A riguardo, la criticità riguarda anche le società di capitali, ancorché meno marcata.

All'articolo 41, inserire il comma 4 con il seguente testo: *All'art. 10 del DM 6 marzo 2017, è apportata la seguente modifica: "...omissis... il soggetto richiedente versa al Fondo una commissione di importo pari a € 50,00 per operazioni garantite fino a € 100.000; importo pari ad € 100,00 per operazioni di importo garantito tra € 100.001,00 e € 350.000,00; € 150,00 per operazioni di importo garantito oltre € 350.000,00. Questa sanzione è diminuita del 50% in caso di operazioni in controgaranzia".*

Motivazione

Questa sanzione, seppure comprensibile nella logica iniziale di previsione ministeriale, presenta più elementi di criticità: la prima e più diretta conseguenza è che essa rischia di dover essere sostenuta integralmente dalle imprese anche se spesso è la banca a non perfezionare l'operazione.

Inoltre nell'operatività in controgaranzia, proprio perché il mancato perfezionamento delle operazioni è in via prevalente da ricondurre al non accoglimento da parte delle Banche, esso non è in alcun modo dipendente dalla volontà del Confidi, che invece dovrà sostenerla in quanto soggetto richiedente, rendendo questa previsione iniqua e fuorviante sulle effettive responsabilità dei soggetti richiedenti.

Si ritiene pertanto che la norma sia da modificare come indicato, in modo tale che essa possa essere messa in relazione al valore del finanziamento garantito.

All'articolo 41, inserire il comma 5 con il seguente testo: *L'art. 1, comma 48 lett. a) della Legge del 27 dicembre 2013 n. 147, è sostituito dalla seguente lett. a): "Sono organi del Fondo di Garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'art. 2, comma 100, lettera a), della Legge 23 dicembre 1996, n. 662 il Consiglio Generale ed il Consiglio di Gestione.*

Il Consiglio Generale, al fine di raccogliere e coordinare le istanze di imprese, banche e confidi, indica, in osservanza con i criteri di carattere generale stabiliti dal Ministero dello sviluppo economico, le direttive da osservare per le operazioni che il Fondo può compiere, propone le modifiche alle disposizioni operative del Fondo da sottoporre al Ministero dello sviluppo economico, esprime pareri su iniziative di modifica eventualmente proposte dal Consiglio di Gestione ed esprime parere non vincolante sul rendiconto annuale del Fondo predisposto dal Consiglio di Gestione.

Il Consiglio Generale si compone di 21 membri, nominati con decreto del Ministro dello sviluppo economico e designati: tre, di cui uno assume le funzioni di presidente, dal Ministero dello sviluppo economico, tre dal Ministero dell'economia e delle finanze, di cui uno con funzione di vice presidente, due dal Dipartimento per le politiche di coesione, uno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, uno dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, uno dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, uno dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, un rappresentante delle banche, un rappresentante dei confidi, uno per ciascuna delle organizzazioni rappresentative a livello nazionale delle piccole e medie

imprese industriali, commerciali, artigiane (Confindustria, Confapi, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, CNA, Casartigiani, Confcooperative).

La partecipazione al Consiglio Generale del Fondo è a titolo gratuito.

L'amministrazione del Fondo ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, è affidata ad un Consiglio di Gestione, composto da due rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico di cui uno con funzione di presidente, da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze con funzione di vice presidente, da un rappresentante del Dipartimento per le politiche di coesione [?], da un rappresentante indicato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, nonché da due esperti in materia creditizia e di finanza d'impresa, designati, rispettivamente, dal Ministero dello sviluppo economico e dal Ministero dell'economia e delle finanze su indicazione delle associazioni delle piccole e medie imprese. Ai componenti del Consiglio di Gestione è riconosciuto un compenso annuo pari a quello stabilito per i componenti del comitato di amministrazione istituito ai sensi dell'articolo 15, comma 3, della legge 7 agosto 1997, n. 266, e successive modificazioni. Il Ministero dello sviluppo economico comunica al gestore del Fondo i nominativi dei componenti del consiglio di gestione, che è istituito ai sensi del citato articolo 47 del decreto legislativo n. 385 del 1993, affinché provveda alla sua formale costituzione."

Motivazioni

Con la previsione della normativa dell'art. 1, comma 48 lett. a) della Legge del 27 dicembre 2013 n. 147, è stato istituito il Consiglio di gestione del Fondo di garanzia per le PMI che ha sostituito il Comitato di amministrazione istituito dalla legge 7 agosto 1997, n. 266.

La scelta legislativa è stata dettata dal condiviso intento all'epoca di istituire un organo meno numeroso e più funzionale alle esigenze di amministrazione del Fondo.

Tale scelta ha però evidenziato un insufficiente raccordo rispetto all'esigenza di garantire una effettiva ed articolata presenza di rappresentanti di imprese, banche e confidi, ossia dei soggetti verso i quali è finalizzata l'attività del Fondo.

Nell'ambito dell'attuale Comitato di gestione, infatti, la riduzione a due esperti del numero dei componenti di riferimento delle Associazioni delle Piccole e Medie Imprese è risultata del tutto inidonea a garantire il permanere della preesistente valorizzazione del ruolo associativo nella funzionalità del Fondo e ha determinato – nei lavori del Consiglio – il venir meno dell'articolato contributo proprio della specifica esperienza dei rappresentanti dei diversi e distinti Sistemi Associativi dei beneficiari dell'attività del Fondo.

Inoltre, alla luce della riforma del Fondo Centrale di Garanzia per le PMI da poco entrata in vigore, che prevede l'applicazione del modello di valutazione delle imprese, basato sulla probabilità di inadempimento, a tutte le operazioni finanziarie ammissibili all'intervento del Fondo e l'articolazione delle misure massime di garanzia in funzione della probabilità di inadempimento del soggetto beneficiario e della durata e della tipologia dell'operazione finanziaria, per la delibera delle pratiche appare adeguato un Consiglio di Gestione ristretto composto così come è oggi.

In tale prospettiva, si propone l'introduzione di una governance del Fondo Centrale di Garanzia di tipo duale, affiancando al Comitato di gestione del Fondo, istituito dal comma 48 lettera a) della legge 27 dicembre 2013 n. 147 e a cui rimane affidata la amministrazione del Fondo, un Consiglio generale di cui, oltre a rappresentati delle pubbliche amministrazioni in numero maggioritario, facciano parte anche rappresentanti dei sistemi associativi di imprese, banche e confidi, a cui affidare le funzioni indicate sopra.