

**Delega al Governo per la riforma  
fiscale**

**PDL 75/C E DDL 1038/C**

**Audizione ANCE  
VI Commissione Finanze  
Camera dei Deputati**

**22 maggio 2023**

## Sommario

<b>VALUTAZIONI GENERALI E PRIORITA' DELL'ANCE .....</b>	<b>3</b>
<b>QUADRO SINOTTICO: PRIORITÀ ANCE .....</b>	<b>8</b>
<b>QUADRO SINOTTICO: ALTRE PROPOSTE ANCE .....</b>	<b>9</b>
<b>VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE.....</b>	<b>10</b>
<b>PRINCIPI GENERALI E STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE.....</b>	<b>10</b>
<b>IRPEF .....</b>	<b>12</b>
<b>IRES.....</b>	<b>14</b>
<b>IVA .....</b>	<b>17</b>
<b>IRAP .....</b>	<b>18</b>
<b>CRISI D'IMPRESA.....</b>	<b>19</b>
<b>IMPOSTE INDIRETTE DIVERSE DALL'IVA .....</b>	<b>20</b>
<b>PROCEDIMENTI, CONTENZIOSO E SANZIONI .....</b>	<b>21</b>

## VALUTAZIONI GENERALI E PRIORITA' DELL'ANCE

L'ANCE condivide l'impianto generale del progetto di riforma per quanto riguarda gli obiettivi di stimolo alla crescita, razionalizzazione del sistema tributario e semplificazione degli adempimenti e lotta all'evasione.

Si tratta di principi condivisi da entrambi gli atti all'esame, sia il disegno di legge 1038/C sia il progetto di Legge 75/C, in merito al quale abbiamo avuto già opportunità di essere auditi nel corso della precedente legislatura. Anche in quell'occasione, abbiamo sottolineato che una compiuta riforma fiscale deve tenere in considerazione anche la tassazione a carico delle imprese, nell'ottica di introdurre forti elementi di semplificazione e di eliminare gli attuali meccanismi che, sotto la bandiera della lotta all'evasione, in realtà incidono sulla liquidità delle imprese nell'esercizio della propria attività.

Proprio su questo punto, prima di entrare nel merito delle valutazioni del progetto di riforma, oggi è più che mai centrale il tema della necessità di rivedere i meccanismi di versamento dell'IVA, applicati in deroga ai principi generali che regolano l'imposta, alla luce della ulteriore proroga dello *split payment*, richiesta ed ottenuta dallo Stato italiano dalla Commissione europea, in vista anche dell'attuazione della riforma fiscale.

La **proroga dell'applicazione dello split payment è una doccia fredda** che peserà sulla situazione finanziaria delle **imprese di costruzioni, già alle prese con gravi problemi di liquidità dovuti ai ritardi** nell'erogazione delle compensazioni **per il caro materiali**, e mette in discussione il principio della neutralità dell'IVA per le imprese, che dovrebbe essere uno dei cardini della riforma in tema di imposta sul valore aggiunto. **La misura**, nata con l'intento di combattere l'evasione Iva, dovrebbe essere ormai **del tutto inutile vista l'introduzione della fatturazione elettronica**, che ha permesso allo Stato di recuperare gettito Iva. **Se togliamo altra liquidità alle imprese che hanno il difficile e fondamentale compito di realizzare i lavori del Pnrr, e non solo**, rischiamo di mettere a repentaglio centinaia di opere. La proroga doveva essere accompagnata, quantomeno, da una preventiva revisione del sistema e della tempistica dei rimborsi IVA. Di contro, nell'intento del Legislatore, anche questo tema cruciale è rinviato e rimesso ai decreti attuativi della stessa legge delega di riforma del sistema tributario. Diventa, quindi, essenziale che tale ambito della delega trovi un percorso di prioritaria ed immediata attuazione, così da fornire alle imprese quantomeno uno strumento d'ausilio per arginare gli effetti negativi che il meccanismo arreca sul loro equilibrio finanziario. Lo stesso sistema dei rimborsi IVA va anche alleggerito di quei costi amministrativi (es. fideiussione o visto di conformità), che gravano sulle imprese nel procedimento di legittimo recupero di quanto versato in eccesso all'Erario.

Ci sono, anche grazie all'uso delle tecnologie digitali, tutti i margini per prevedere il rimborso pressoché immediato del credito IVA conseguente a tali operazioni.

Una **scelta, infine**, che appare **in netta contraddizione con un fisco amico**, principio annunciato dalla riforma fiscale e auspicato da tutti coloro che fanno impresa.

Con questa doverosa premessa, entrando nel vivo della riforma, ferme restando alcune considerazioni di carattere generale, come Associazione di categoria, riportiamo il punto di vista del costruttore, richiamando l'attenzione su aspetti del nostro sistema tributario legati alla fiscalità delle imprese di costruzioni e dell'immobiliare in genere.

Riteniamo che la revisione del quadro normativo fiscale sia un'occasione imperdibile per addivenire ad un Fisco che tuteli, in via strutturale, beni fondamentali quali la casa e che funga da stimolo agli investimenti nella messa in sicurezza e nella riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare, nel pieno rispetto del principio sancito dall'art.41 della nostra Costituzione, che riconosce la tutela dell'ambiente come interesse pubblico.

Fondamentale, altresì, il superamento delle “barriere fiscali” al mercato delle locazioni abitative, che oggi ne impediscono l’accesso agli operatori professionali a discapito di un’offerta in linea con le mutate esigenze e i cambiamenti strutturali della popolazione italiana, nonché di tutti quei meccanismi che incidono sulla liquidità delle imprese.

In questo senso, l’attuale disegno di legge già contiene alcuni principi ispiratori che potrebbero essere ulteriormente declinati per fornire adeguata risposta alle esigenze di cittadini ed imprese, che vedono nella riforma un’opportunità di sviluppo e progresso verso un sistema più equo ed efficiente.

Nello specifico, questi i **principi che l’ANCE ritiene debbano ispirare, in via prioritaria, la revisione del sistema tributario:**

- ***Tax expenditures: tutelare il “bene casa”***

Nell’ambito della **revisione degli incentivi fiscali**, è sicuramente apprezzabile il fatto che il testo riconosce, in linea con quanto sostenuto dall’ANCE, l’importanza della **tutela del “bene casa” e degli interventi di risparmio energetico e messa in sicurezza sismica degli immobili**, tanto più se consideriamo la necessità di raggiungere, da qui al 2030-2033, gli obiettivi fissati nell’ambito del Green Deal europeo. Si tratta di una priorità sostenuta dall’ANCE in ogni occasione in cui ci si è confrontati sul tema delle *tax expenditures* e dalla quale si deve partire per una compiuta riforma degli incentivi in edilizia.

Un sistema stabile ed adeguato di incentivi diretti all’efficientamento energetico e antisismico del patrimonio immobiliare è, difatti, presupposto essenziale per il rispetto degli impegni derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea e del conseguente raggiungimento di tutti gli obblighi imposti dalla più recente normativa comunitaria in tema di decarbonizzazione degli edifici.

Per questo è necessario pervenire ad una riforma del *Superbonus* e degli altri *bonus edilizi* che garantisca il raggiungimento dell’interesse pubblico richiesto dall’Europa, consentendo l’accesso a tutti i contribuenti, pur collegandone l’importo al reddito del beneficiario ed iniziando con l’incentivare prioritariamente la riqualificazione degli edifici in classe energetica più bassa.

Su questo tema fondamentale, **l’ANCE è già pronta con un progetto di messa a sistema e rimodulazione dei *bonus*** diretto a privilegiare gli interventi di ristrutturazione di interi edifici in chiave energetica ed antisismica, con garanzia di piena copertura, da parte dello Stato, dei costi a carico dei soggetti a più bassa capacità reddituale. L’obiettivo è quello di rendere sostenibile nel tempo l’impatto degli incentivi sulle finanze pubbliche, stanziando annualmente appositi fondi a copertura degli stessi e prevedendo adeguati meccanismi di controllo dei costi e dei benefici per l’Erario.

Sotto il profilo generale, l’obiettivo della revisione delle *tax expenditures* deve puntare a sfolire le quasi 700 agevolazioni attualmente vigenti, eliminando quelle non più attuali e non più significative anche in un’ottica sociale e mantenendo, invece, quelle più idonee a garantire il perseguimento dell’interesse pubblico. In ogni caso, occorre scongiurare qualsiasi ipotesi di esclusione totale dai benefici collegata al reddito del beneficiario.

Sempre nell’ottica di incentivare prodotti performanti dal punto di vista energetico e di sicurezza statica, l’ANCE ha poi da sempre sottolineato l’esigenza, nel rinnovare il sistema di incentivi fiscali, di **sostenere adeguatamente la domanda di abitazioni nuove o incisivamente ristrutturate in chiave energetica**, che oggi invece sconta una tassazione molto più elevata di quella che si rivolge al mercato dell’usato (rispettivamente, IVA al 4%-10% sul corrispettivo d’acquisto, contro il registro al 2%-9% sul valore castale dell’abitazione usata oggetto d’acquisto). Non potendo incidere sul sistema delle aliquote IVA, l’introduzione di un simile principio nell’ambito della legge delega aprirebbe la strada alla proposta di rendere strutturale la detrazione IRPEF pari al 50% dell’IVA pagata sull’acquisto di abitazioni, nuove o incisivamente riqualificate, e in classe energetica elevata (oggi attuabile solo sino al prossimo 31 dicembre 2023);

- **IVA: garantire il principio di neutralità dell'imposta e il mantenimento delle aliquote ridotte per casa e infrastrutture**

Nell'ambito dell'IVA, condivisibile l'obiettivo di contrastare efficacemente l'evasione fiscale, tema da sempre portato avanti dall'ANCE, anche per combattere la concorrenza sleale delle imprese irregolari. Tuttavia, in tale contesto, dovrebbe essere garantito di fatto il **principio di neutralità dell'IVA che, come ricordato, avrebbe dovuto sfociare nel definitivo abbandono dello *split payment* che, in scadenza il 30 giugno prossimo, è stato invece ulteriormente prorogato senza soluzione di continuità.**

Per ciò che concerne la **revisione delle aliquote IVA**, occorre garantire il **mantenimento** delle misure ridotte oggi previste, *in primis*, per l'**acquisto della "prima casa"**, da considerarsi un bene a rilevanza sociale. Allo stesso modo, risulta fondamentale mantenere l'aliquota ridotta per gli **interventi di recupero edilizio sui fabbricati esistenti**, nonché quella applicabile agli **appalti pubblici**;

- **Fiscalità ambientale: favorire la rigenerazione urbana**

Relativamente alla revisione delle **imposte indirette diverse dall'IVA**, è apprezzabile la volontà di **introduzione di una imposta unica ed eventualmente fissa**, che accorpi bollo e le imposte ipotecarie e catastali, per i trasferimenti immobiliari che scontano l'imposta di registro.

In tal ambito, questa **dovrebbe essere l'occasione più opportuna per introdurre, in via stabile e strutturale, il principio di neutralità dell'imposta di registro nella fase di produzione dei processi di rigenerazione urbana** (imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, a favore degli acquisti di immobili da parte degli operatori specializzati).

Senza incentivi fiscali, infatti, la rigenerazione urbana non parte, mentre, con un sistema diretto a detassare l'acquisto di immobili da rigenerare completamente, si renderebbero fattibili operazioni complesse di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, altrimenti bloccate dall'attuale prelievo espropriativo a carico proprio della fase iniziale d'acquisizione del fabbricato vetusto, energivoro e spesso non più idoneo all'uso consentito;

- **Reddito d'impresa: favorire la locazione abitativa da operatori professionali**

Per ciò che concerne il **reddito da locazione**, sebbene il testo del provvedimento faccia riferimento all'estensione della cedolare secca per le locazioni di immobili non abitativi promosse dalle persone fisiche, ciò appare del tutto insufficiente per rispondere alle attuali esigenze di ampliare il mercato degli affitti, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

Infatti, una politica delle locazioni efficace deve puntare ad un duplice obiettivo: da un lato potenziare l'offerta di abitazioni in locazione, in modo da allineare il mercato italiano al mercato europeo, caratterizzato da un'offerta quantitativamente molto più alta; dall'altro migliorare la qualità in modo da soddisfare le nuove esigenze abitative che, nel corso degli ultimi tempi, anche a seguito della pandemia, hanno subito un'evoluzione importante, orientandosi sempre più verso soluzioni sul genere co-working e co-living.

Tali bisogni possono essere soddisfatti unicamente da **operatori professionali, gli unici in grado di offrire soluzioni "integrate e di qualità", e che oggi, invece, scontano una tassazione elevata e penalizzante.**

È necessario, quindi, **intervenire** su tale aspetto, **ad esempio, considerando fiscalmente i fabbricati locati alla stregua dei beni strumentali** da assoggettare, quindi, ad ammortamento e con deducibilità piena delle spese di manutenzione, detraibilità dell'IVA e deducibilità dell'IMU;

- **Reddito d'impresa: detassare i finanziamenti relativi all'attività di costruzione**

Nell'ambito della riforma dell'IRES, è inoltre condivisibile il fatto che sia presente il tema di un **riordino della disciplina sulla deducibilità degli interessi passivi**, poiché qui potrebbe trovare spazio un auspicato intervento sugli interessi passivi relativi ai finanziamenti contratti per la costruzione degli immobili destinati alla vendita, attualmente deducibili nei limiti del 30% del ROL,

per i quali va ripristinata la piena deducibilità come previsto sino al 2018. Tale principio va introdotto ora più che mai, tenuto conto che nell'ultimo quinquennio, nell'esercizio dell'attività edile, è fortemente aumentato il ricorso all'indebitamento e, nell'ultimo anno, gli oneri passivi sui finanziamenti si sono triplicati, con conseguente aggravio del costo fiscale netto a carico degli operatori economici in termini di gestione finanziaria dell'attività.

\*\*\*

Concluse le osservazioni in merito alle priorità di settore, facendo un'analisi da un **punto di vista più generale**, l'ANCE ritiene fondamentale il richiamo del disegno di legge alla **certezza del diritto e alla tutela dell'affidamento del contribuente**, principi già contenuti nello Statuto del Contribuente, ma che sono stati disattesi dalle continue modifiche alla legislazione tributaria, tra l'altro con effetti retroattivi. Emblematica in tal senso l'esperienza del Superbonus, per il quale si contano, dal 2020 ad oggi, 19 provvedimenti, per 25 modifiche normative: quasi 1 ogni 45 giorni. Gli effetti di questa incertezza sono valutabili nella crisi finanziaria che sta colpendo decine di migliaia di imprese di costruzioni, che mette a rischio centinaia di migliaia di posti di lavoro.

Sempre in tema di **consolidamento** di principi già contenuti nello **Statuto del Contribuente** (legge 212/2000), è opportuno dare **effettiva attuazione al principio di tutela del contribuente anche in sede di verifica fiscale**, rafforzando l'obbligo di motivare le ragioni e l'oggetto del controllo nell'ambito degli accessi e delle ispezioni presso la sede del contribuente. Si è in presenza, infatti, di prescrizioni normative per lo più disattese nella pratica operativa e per le quali, di conseguenza, risulta più che opportuno introdurre sistemi a garanzia del loro rispetto, quale può essere, ad esempio, sancire la nullità dell'atto accertativo scaturito dall'accesso effettuato in difformità alle prescrizioni di legge. Ciò, tra l'altro, sarebbe perfettamente in linea con il principio introdotto dalla recente riforma del processo tributario, laddove spetta all'ente impositore l'onere di provare in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato (art.6, legge 130/2022).

Per ciò che concerne la **razionalizzazione dello strumento degli interpelli**, mentre si accoglie con favore la volontà di coinvolgere le Associazioni di categoria nell'elaborazione di circolari esplicative di carattere generale, suscita perplessità la possibilità di subordinare gli interpelli al versamento di un contributo da parte degli istanti, commisurato anche al valore della questione ed alla tipologia di contribuente. La necessità di presentare un'istanza specifica su una fattispecie particolare nasce, infatti, dall'esigenza di sopperire ad una mancanza interpretativa della prassi generale che, pertanto, non può legittimare la richiesta di una "risposta a pagamento" da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Nell'ambito della **riforma dell'IRES**, è certamente condivisibile l'introduzione di un'**aliquota ridotta per la quota di reddito destinata agli investimenti innovativi e alle nuove assunzioni**, essendo quello delle costruzioni un settore ad alta intensità di manodopera. In merito alla riduzione di aliquota in caso di investimenti innovativi, **va comunque garantita la fruizione del beneficio attraverso un meccanismo automatico e semplificato che dia certezza all'operatore economico della spettanza dello stesso**. In merito allo sgravio per le nuove assunzioni, inoltre, si auspica che questo possa **comportare una riduzione degli oneri a carico dei datori di lavoro, compresi quelli previdenziali, anche con riferimento ai lavoratori già in forza nell'impresa**. Sempre in tema occupazionale, va, d'altro canto, valutata la possibilità di applicare ai fini IRPEF il nuovo sistema di "**flat tax incrementale**" anche alle maggiorazioni riconosciute ai lavoratori per il lavoro straordinario.

Sempre relativamente alla tassazione del reddito d'impresa, poi, si auspica che la **revisione della disciplina delle cd "società di comodo"** comporti il ritorno all'obiettivo originario della normativa di colpire solo le società prive di qualsivoglia attività d'impresa e non anche quelle che, per fattori esogeni o endogeni all'attività, si pongano al di sotto dei livelli reddituali fissati dalla norma. Per questo, particolarmente significativa appare la definizione di un adeguato sistema di cause di esclusione dalla disciplina, fermo restando che, in realtà, devono ritenersi sussistenti tutte le condizioni per superare definitivamente tale normativa, che non appare più giustificata né da reali esigenze di gettito, né dalle effettive dinamiche.

Per ciò che concerne la **revisione delle imposte indirette diverse dall'IVA**, l'accorpamento in un unico tributo delle attuali imposte d'atto (ipotecaria e catastale) da applicare in misura fissa offre

l'opportunità di **superare l'anomalia derivante dall'applicazione delle imposte d'atto in misura proporzionale (4% complessivo) anche alle operazioni di trasferimento di fabbricati strumentali che già scontano l'IVA** (con aliquota del 22% o, in limitati casi, del 10%).

Sul piano più operativo e, in particolare, dal punto di vista degli **adempimenti tributari**, va apprezzato l'intento di armonizzazione dei termini degli adempimenti e dei versamenti e la volontà di semplificazione anche dei controlli fiscali che favoriscano un nuovo rapporto Fisco-Contribuente, privilegiando la *"tax compliance volontaria"*.

Per quanto riguarda l'IRAP è certamente condivisibile l'intento della sua graduale eliminazione, mentre **merita una più attenta valutazione la sua sostituzione con una "sovraimposta", con base imponibile equivalente all'IRES**, che assicuri il medesimo gettito da ripartire tra le Regioni. Si rischia, infatti, di trasferire interamente sulle società di capitali il prelievo oggi gravante anche su altri soggetti (es società di persone).

Condivisibile anche l'obiettivo di rivedere il **sistema sanzionatorio** nell'ambito delle imposte dirette, dell'IVA e degli altri tributi indiretti e dei tributi degli enti territoriali, privilegiando il **principio di proporzionalità** tra violazione contestata e sanzione irrogata. E' **auspicabile** che l'attuazione di tale principio, **in particolare per quel che riguarda i tributi locali quali l'IMU**, consenta di superare l'ipotesi di decadenza dall'esenzione prevista per i "beni merce" delle imprese edili, in caso di mancata presentazione della dichiarazione IMU.

Infine, nell'ambito della **revisione degli strumenti della riscossione**, è necessario il superamento della disparità di trattamento attualmente in essere tra le diverse fattispecie di debiti contributivi, in sede di definizione agevolata dei carichi pendenti.

In particolare, la riforma dovrebbe consentire un **generale accesso ad eventuali meccanismi di definizione agevolata per tutti i debiti, sia fiscali che contributivi, e a prescindere se siano o meno affidati agli agenti della riscossione**.

\*\*\*

L'ANCE ritiene, poi, **necessaria una valutazione approfondita sull'opportunità di intervenire**, in sede di riforma generale del sistema tributario, **anche su alcuni elementi che oggi regolano il sistema fiscale a livello locale**.

Sebbene l'attuale testo del Disegno di Legge non detti più i principi ispiratori della riforma dei tributi locali, come invece originariamente previsto, riteniamo che questa sia la **sede più opportuna per superare alcune importanti criticità legate, nello specifico, all'applicazione dell'Imposta Municipale Propria (IMU)** che appaiono particolarmente gravose ed inique per gli operatori economici.

Si tratta, in particolare, del **concetto di "area edificabile"** ai fini del tributo, che finisce per tassare con il massimo delle aliquote i terreni che solo astrattamente sono fabbricabili, ma che di fatto non possono ancora essere edificati per mancanza dei piani urbanistici attuativi, **nonché della tassazione dei terreni adibiti a cava**, anch'essi considerati dagli Enti impositori come "aree edificabili", ancorché, sugli stessi la costruzione sia molto limitata se non addirittura nulla.

In ultimo, per quel che riguarda il tema della crisi d'impresa, **occorre anticipare l'applicabilità della transazione fiscale** in tutte le ipotesi di accordo con i creditori, a valle della "composizione negoziata", **già nell'ambito del DdL di Bilancio 2024**, tenuto conto dei tempi di approvazione della riforma, e dell'adozione dei decreti delegati.

**QUADRO SINOTTICO: PRIORITÀ ANCE**

Tema/Articolo di riferimento	Proposta ANCE
<p><b>IRPEF – Tax Expenditures: tutelare il “bene casa”</b></p> <p>(Art.5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Il riordino delle <i>tax expenditures</i> va orientato a <b>salvaguardare gli incentivi a più alta valenza sociale</b>, quali quelli connessi al “bene casa” compresi quelli relativi all’<b>efficientamento e alla messa in sicurezza</b>, evitando con ciò un’indistinta e lineare riduzione delle attuali detrazioni/deduzioni, volta esclusivamente a rispondere alle esigenze di gettito erariale. Tra l’altro, visto che un sistema stabile ed adeguato di incentivi diretti all’efficientamento energetico e antisismico del patrimonio immobiliare è presupposto essenziale per il rispetto degli impegni derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea, deve essere <b>garantito l’accesso alle agevolazioni a tutti i contribuenti, pur collegandone l’importo al reddito del beneficiario</b>;</li> <li>– sempre nell’ottica di favorire prodotti immobiliari performanti, va <b>sostenuta anche la domanda di abitazioni nuove o incisivamente ristrutturate in chiave energetica</b>, che oggi invece sconta una tassazione molto più elevata di quella che si rivolge al mercato dell’usato, con una misura di carattere strutturale quale la detrazione IRPEF pari al 50% dell’IVA pagata sull’acquisto di abitazioni, nuove o incisivamente riqualficate, e in classe energetica elevata (oggi attuabile solo sino al prossimo 31 dicembre 2023).</li> </ul>
<p><b>IVA: garantire il principio di neutralità e le aliquote ridotte su casa e infrastrutture</b></p> <p>(Art.7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Occorre garantire il <b>rispetto di neutralità dell’IVA, scongiurando l’applicazione</b> di meccanismi straordinari di liquidazione dell’imposta, quale lo <b>split payment</b>; ovvero, stante anche la proroga sino al 30 giugno 2026, prevedere il rimborso immediato dell’IVA a credito conseguente a tali operazioni;</li> <li>– sulla revisione delle <b>aliquote IVA</b>, è necessario assicurare il <b>mantenimento delle misure ridotte oggi previste in primis per l’acquisto della “prima casa”</b>, da considerarsi un bene a rilevanza sociale, nonché quella prevista per gli <b>interventi di recupero</b> edilizio sui fabbricati esistenti e sulla <b>realizzazione di opere pubbliche</b>.</li> </ul>
<p><b>Fiscalità ambientale: favorire la rigenerazione urbana</b></p> <p>(Art.10)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Favorire gli <b>incentivi alla valorizzazione edilizia</b>, in vigore sino al 2021, che, con l’applicazione delle imposte d’atto in misura fissa anziché proporzionale, hanno consentito la riduzione dei costi fiscali connessi ad operazioni di acquisto di interi fabbricati obsoleti, da rinnovare sotto il profilo statico ed energetico, per essere poi reimmessi sul mercato.</li> </ul>
<p><b>IRES: favorire la locazione abitativa da operatori professionali</b></p> <p>(Artt.6 e 9)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nell’ambito del <b>principio diretto ad allineare i valori fiscali a quelli contabili</b>, finalizzato a limitare le variazioni da apportare al reddito civilistico per arrivare a determinare l’imponibile fiscale, è più che opportuno <b>specificarne l’applicabilità anche al reddito imponibile derivante dagli immobili abitativi concessi in locazione dalle imprese</b> (per il quale, invece, oggi è necessario effettuare, una serie di variazioni in aumento del reddito civilistico per determinarne l’imponibile tributario, visto che le abitazioni locate dalle imprese non sono considerate fiscalmente beni strumentali all’esercizio dell’attività). In questo senso, si palesa l’opportunità di <b>garantire che l’attuazione del principio di allineamento dei valori fiscali a quelli contabili interessi espressamente tutti i beni impiegati nell’attività che generano reddito d’impresa imponibile</b>.</li> </ul>
<p><b>IRES: detassare i finanziamenti per l’attività di costruzione</b></p> <p>(Art.6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vanno <b>esclusi da tassazione gli interessi passivi connessi ai finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili da destinare alla vendita</b>, come stabilito fino al 2018 (oggi invece deducibili solo entro un importo pari al 30% del ROL-Risultato Operativo Lordo).</li> </ul>



**QUADRO SINOTTICO: ALTRE PROPOSTE ANCE**

Tema/Articolo di riferimento	Proposta ANCE
<p><b>Statuto del Contribuente</b>  (Art.4)</p>	<p>– Nell’ambito della revisione dello Statuto del Contribuente, deve essere data concreta attuazione alla norma che impone all’Amministrazione finanziaria di esplicitare, in sede di <b>accessi e ispezioni a scopo di verifica fiscale</b>, le ragioni giustificatrici e l’oggetto del controllo, nonché i tempi massimi di permanenza presso la sede del contribuente. Si tratta, infatti, di prescrizioni normative per lo più disattese nella pratica operativa e per le quali, di conseguenza, risulta più che opportuno introdurre sistemi a garanzia del loro rispetto, quale può essere, ad esempio, sancire la nullità dell’atto accertativo scaturito dall’accesso effettuato in difformità alle prescrizioni di legge.</p>
<p><b>“Società di comodo”</b>  (Art.9)</p>	<p>– Occorre incidere sulla <b>disciplina delle società di comodo, puntando ad una completa abrogazione</b> della normativa che non appare più giustificata né da reali esigenze di gettito, né dalle effettive dinamiche.  <b>Nel frattempo</b>, la disciplina in questione dovrebbe essere revisionata profondamente, impostando l’istituto delle società di comodo <b>esclusivamente come uno strumento atto a formare le liste di selezione per le verifiche mirate</b>, al pari di quanto avvenuto nella transizione dagli studi di settore agli ISA.</p>
<p><b>Imposte d’atto: ripristino del principio di alternatività con IVA</b>  (Art.10)</p>	<p>– Nell’ambito dell’accorpamento del bollo e delle imposte ipotecaria e catastale in un unico tributo, da applicare prevalentemente in misura fissa, è opportuno sollecitare il <b>superamento</b> dell’anomalia derivante dall’applicazione delle <b>imposte d’atto in misura proporzionale anche alle operazioni di trasferimento di fabbricati strumentali che già scontano l’IVA con aliquota proporzionale</b> (22% o, in limitati casi, 10%).</p>
<p><b>Debiti contributivi: garantirne la definizione agevolata</b>  (Art.16)</p>	<p>– La riforma dovrebbe consentire un generale <b>accesso ad eventuali meccanismi di definizione agevolata per tutti i debiti, sia fiscali che contributivi, e a prescindere se siano o meno affidati agli agenti della riscossione e indipendentemente dall’anno di riferimento</b>. In tal modo verrebbe superata la disparità di trattamento attualmente in essere tra le diverse fattispecie di debiti contributivi, in sede di definizione agevolata dei carichi pendenti.</p>

## VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE

### PRINCIPI GENERALI E STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE (Artt.2 e 4)

L'art.2 fissa i **principi ispiratori della riforma** che, in linea generale, dovrà essere improntata allo stimolo alla crescita economica, al contrasto all'evasione fiscale, anche attraverso il pieno utilizzo dei dati provenienti dalla fatturazione elettronica e delle tecnologie digitali, alla semplificazione del sistema tributario, tra l'altro con l'eliminazione dei micro-tributi, e degli adempimenti dichiarativi. A quest'ultimo riguardo, è previsto anche il **coinvolgimento delle Associazioni di categoria in appositi tavoli tecnici** con il Governo.

Obiettivo della riforma è anche la revisione dello **Statuto dei diritti del Contribuente** (legge 212/2000), prevista dall'art.4 del DdL, con particolare riferimento al **legittimo affidamento del contribuente** e alla **certezza del diritto**.

In questo ambito, è prevista, tra l'altro, la **razionalizzazione dello strumento degli interpelli**, riducendone il ricorso da parte dei contribuenti, **privilegiando l'emanazione di provvedimenti interpretativi di carattere generale**, elaborati anche **a seguito di interlocuzioni** con gli ordini professionali, **con le associazioni di categoria** e gli altri enti esponenziali di interessi collettivi.

Sempre nell'ottica di una loro razionalizzazione, viene prevista la possibilità di **subordinare gli interpelli al versamento di un contributo da parte degli istanti**, commisurato anche al valore della questione ed alla tipologia di contribuente.

Ulteriori principi sono, poi, diretti a tutelare il contribuente nelle fasi di accertamento fiscale, prevedendo il **rafforzamento dell'obbligo di motivazione degli atti impositivi** e l'introduzione di una **disciplina generale delle invalidità degli atti accertativi** e della riscossione.

### OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Tra i principi generali che il Governo si impegna ad osservare, appare interessante il riferimento al principio della **tutela del legittimo affidamento e della certezza del diritto**, presupposti fondamentali per un corretto rapporto tra Stato e contribuenti.

Questo solenne impegno appare molto distante dal continuo cambiamento imposto alla normativa sui bonus per la riqualificazione energetica e sismica degli edifici (25 modifiche alla norma). L'incertezza del diritto utilizzata come freno allo strumento, piuttosto che una modifica netta e chiara, valida per il futuro.

Gli effetti di questa incertezza sono valutabili nella crisi finanziaria che ha colpito decine di migliaia di imprese di costruzioni, che mette a rischio centinaia di migliaia di posti di lavoro.

Sempre in tema di rafforzamento di principi già contenuti nello Statuto del Contribuente, è opportuno dare concreta attuazione alla norma che impone all'Amministrazione finanziaria di **esplicitare, in sede di accessi e ispezioni a scopo di verifica fiscale, le ragioni giustificatrici e l'oggetto del controllo, nonché i tempi massimi di permanenza presso la sede dell'azienda** (art.12, legge 212/2000). Anche in quest'ambito si è in presenza, infatti, di prescrizioni normative per lo più disattese nella pratica operativa e per le quali, di conseguenza, risulta più che opportuno introdurre sistemi a garanzia del loro rispetto, quale può essere, ad esempio, sancire la nullità dell'atto accertativo scaturito dall'accesso effettuato in difformità alle prescrizioni di legge. Ciò, tra l'altro, sarebbe perfettamente in linea con il principio introdotto dalla recente riforma del processo tributario, laddove spetta all'ente

imporre l'onere di provare in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato (art.6, legge 130/2022).

Per ciò che concerne, infine, la **razionalizzazione dello strumento degli interpelli**, mentre si accoglie con favore la volontà di coinvolgere le Associazioni di categoria nell'elaborazione di circolari esplicative di carattere generale, suscita perplessità la possibilità di subordinare gli interpelli al versamento di un contributo da parte degli istanti, commisurato anche al valore della questione ed alla tipologia di contribuente. La necessità di presentare un'istanza specifica su una fattispecie particolare nasce, infatti, dall'esigenza di sopperire ad una mancanza interpretativa della prassi generale che, pertanto, non può legittimare la richiesta di una "risposta a pagamento" da parte dell'Agenzia delle Entrate.

#### **SINTESI PROPOSTE**

- **rafforzare l'obbligo** normativo già previsto dallo Statuto del Contribuente (art.12, legge 212/2000) che impone all'Amministrazione finanziaria di **esplicitare, in sede di accertamento tramite accessi e ispezioni, le ragioni giustificatrici e l'oggetto** del controllo, nonché il rispetto di **tempi massimi di durata degli accessi, prevedendo, in caso di mancata osservanza, la nullità dell'atto scaturito dalla verifica** condotto con modalità non conformi alle prescrizioni di legge;
- **eliminare** la possibilità di prevedere un **contributo a carico del contribuente, per la presentazione di istanze di interpello.**

**IRPEF  
(Art.5)**

L'art.5 fissa i principi direttivi specifici per la riforma dell'IRPEF, annunciandone una revisione organica e complessiva.

In **linea generale**, la riforma è orientata a prevedere una **graduale riduzione dell'imposta**, nel rispetto del principio di progressività e nella prospettiva di transitare verso l'aliquota impositiva unica per tutti, anche per lavoratori dipendenti, garantendo la progressività attraverso un sistema di detrazioni<sup>1</sup>;

La riforma verrà in parte finanziata con la **revisione degli attuali incentivi fiscali (tax expenditures) probabilmente graduati in funzione del reddito del beneficiario, con particolare riguardo** alla composizione del nucleo familiare, alla **tutela del bene casa** e di quello della salute delle persone, dell'istruzione, della previdenza complementare, nonché degli obiettivi di **miglioramento dell'efficienza energetica** e della **riduzione del rischio sismico**.

Vengono, poi, fissati i principi guida per la **revisione delle varie categorie di reddito** assoggettate ad IRPEF. Tra questi, particolarmente interessanti appaiono quelli delineati per i **"redditi dei fabbricati"**, per i quali è prevista la possibilità di estendere il regime opzionale della "cedolare secca" sui redditi da locazione di immobili diversi da quelli abitativi<sup>2</sup>, nonché per i **"redditi diversi"**, relativamente ai quali viene manifestata l'intenzione di stabilizzare l'imposta sostitutiva sulla rivalutazione delle partecipazioni e dei terreni anche edificabili, con aliquota variabile in funzione del periodo di possesso del bene

**Inoltre, per i redditi da lavoro dipendente e assimilati**, l'obiettivo della revisione è anche quello di semplificare le disposizioni riguardanti somme e valori esclusi dalla formazione del reddito, con particolare riguardo ai limiti di non concorrenza al reddito previsti per i compensi in natura (cd. *fringe benefit*), salvaguardando una serie di finalità, tra cui la mobilità sostenibile, l'attuazione della previdenza complementare, l'assistenza sanitaria e la contribuzione agli Enti bilaterali.

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

I principi ispiratori della riforma dell'IRPEF appaiono condivisibili, laddove propendono per una riduzione del livello impositivo ed una semplificazione ed omogeneizzazione della tassazione tra le varie categorie di reddito prodotte dai contribuenti.

Nell'ambito dell'annunciata **revisione delle tax expenditures**, è particolarmente apprezzabile l'inserimento della "tutela del bene casa" tra i principi guida della riforma degli incentivi, soprattutto se riconosciuti in funzione del miglioramento dell'efficienza energetica e della riduzione del rischio sismico. Si tratta di una priorità sostenuta dall'ANCE in ogni occasione in cui ci si è confrontati sul tema delle *tax expenditures* e dalla quale si deve partire per una compiuta riforma degli incentivi in edilizia.

Un **sistema stabile ed adeguato di incentivi diretti all'efficientamento energetico e antisismico del patrimonio immobiliare** è, difatti, **presupposto essenziale per il rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea** e del conseguente raggiungimento di tutti gli obblighi imposti dalla più recente normativa comunitaria in tema di decarbonizzazione degli edifici.

<sup>1</sup> Vedasi, in tal senso, la Relazione tecnica al DdL 1038/C.

<sup>2</sup> Attualmente, la "cedolare secca" con aliquota del 21% o del 10% (quest'ultima per i contratti di locazione a canone concordato) riguarda i soli fabbricati a destinazione abitativa 8art.3, D.lgs. 23/2011).

Per questo è necessario pervenire ad una riforma del *Superbonus* e degli altri *bonus edilizi* che garantisca il raggiungimento dell'interesse pubblico richiesto dall'Europa, consentendo l'accesso a tutti i contribuenti, pur collegandone l'importo al reddito del beneficiario.

Sotto il profilo generale, l'obiettivo della revisione delle *tax expenditures* deve puntare a sfoltire le oltre 700 agevolazioni attualmente vigenti, eliminando quelle non più attuali e non più significative anche in un'ottica sociale e mantenendo, invece, quelle più idonee a garantire il perseguimento dell'interesse pubblico. In ogni caso, occorre scongiurare qualsiasi ipotesi di esclusione totale dai benefici collegata al reddito del beneficiario.

Sempre nell'ottica di incentivare prodotti performanti dal punto di vista energetico e di sicurezza statica, l'ANCE ha poi da sempre sottolineato l'esigenza, nel rinnovare il sistema di incentivi fiscali, di **sostenere adeguatamente la domanda di abitazioni nuove o incisivamente ristrutturate in chiave energetica**, che oggi invece sconta una tassazione molto più elevata di quella che si rivolge al mercato dell'usato (rispettivamente, IVA al 4%-10% sul corrispettivo d'acquisto, contro il registro al 2%-9% sul valore castale dell'abitazione usata oggetto d'acquisto). Non potendo incidere sul sistema delle aliquote IVA, l'introduzione di un simile principio nell'ambito della legge delega aprirebbe la strada alla proposta di rendere strutturale la detrazione IRPEF pari al 50% dell'IVA pagata sull'acquisto di abitazioni, nuove o incisivamente riqualficate, e in classe energetica elevata (oggi attuabile solo sino al prossimo 31 dicembre 2023).

Per quanto riguarda, invece, la **tassazione dei redditi da lavoro dipendente**, si segnala, in proposito, che, tra le finalità oggetto di salvaguardia esplicitate nell'ambito della revisione delle somme e valori esclusi da tassazione, non sono ricomprese quelle riconducibili ad alcuni istituti di interesse per il settore edile, quali ad esempio l'indennità sostitutiva delle somministrazioni di vitto corrisposte agli addetti ai cantieri edili e l'indennità di trasferta (che attualmente non concorrono alla formazione del reddito entro determinati limiti di importo).

Inoltre, In un'ottica di rimodulazione, revisione e semplificazione delle disposizioni riguardanti il reddito di lavoro dipendente, andrebbe superata la disparità di trattamento fiscale e contributivo attualmente in vigore, in merito ai buoni carburante erogati dal datore di lavoro ai propri dipendenti, nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023, di importo non superiore ad euro 200. Esiste infatti un disallineamento tra la normativa fiscale e previdenziale (norma introdotta dall'articolo 1, comma 1, Decreto-legge 14.1.2023 n. 5, c.d. "Decreto Trasparenza) che prevede, da un lato, la non concorrenza ai fini fiscali alla formazione del reddito di lavoro dipendente fino all'importo di euro 200 e, dall'altro, l'imponibilità ai fini contributivi a prescindere dall'importo.

A tal fine, dovrebbe essere quindi **garantita l'attuazione del principio già vigente di omogeneità tra base imponibile fiscale e contributiva** (art.6, D.Lgs. 314/1997) **anche nell'ambito degli strumenti di welfare aziendale.**

#### **SINTESI PROPOSTE**

- nell'ambito della **revisione delle *tax expenditures***:
  - **garantire l'accesso alle agevolazioni per la riqualificazione energetica ed antisismica del patrimonio edilizio esistente a tutti i contribuenti, a prescindere dal livello, o tipologia, di reddito prodotto**, scongiurando, quindi, qualsiasi ipotesi di commisurazione di tali incentivi al reddito del beneficiario,
  - **introdurre un principio diretto a tutelare e sostenere, attraverso un adeguato sistema di incentivi, la domanda di abitazioni nuove o incisivamente ristrutturate in chiave energetica;**

- nell'ambito della **tassazione del reddito da lavoro dipendente**:
  - **salvaguardare**, nel contesto della prevista revisione delle disposizioni riguardanti le **somme e i valori esclusi dalla formazione del reddito**, determinate norme di interesse per il settore edile, quali quelle relative **all'indennità sostitutiva delle somministrazioni di vitto corrisposte agli addetti ai cantieri edili e all'indennità di trasferta**;
  - dare piena attuazione del principio già vigente di **armonizzazione delle basi imponibili fiscali e previdenziale** anche **nell'ambito degli strumenti di welfare aziendale**.

**IRES**  
(Artt.6 e 9)

L'art. 6 del DdL prevede una revisione dell'IRES basata sui seguenti criteri direttivi:

- **riduzione dell'aliquota IRES** (oggi al 24%) per la quota di **reddito reinvestito nel biennio successivo nell'acquisto di beni strumentali innovativi e in nuove assunzioni** (sostituzione degli attuali crediti di imposta come quello "Industria 4.0").

La riduzione dell'aliquota opera se, nei 2 periodi d'imposta successivi a quello in cui il reddito è stato prodotto, ricorrono entrambe le seguenti condizioni:

1. impiego di una somma corrispondente, in tutto o in parte, al reddito prodotto in investimenti qualificati (ad es. in chiave "industria 4.0") o in nuove assunzioni;
2. accantonamento degli utili e non destinazione degli stessi a finalità estranee all'esercizio dell'attività d'impresa.

In conformità con questo principio, viene previsto un conseguente adeguamento degli incentivi fiscali alle imprese oggi vigenti<sup>3</sup>;

- **allineamento dei valori fiscali con quelli contabili**, anche allo scopo di limitare le variazioni in aumento e in diminuzione, da appartare alle risultanze del Conto Economico;
- **revisione della disciplina della deducibilità degli interessi passivi**, anche con l'introduzione di una franchigia entro la quale opera la deducibilità piena.

Connesso al tema della revisione dell'IRES e, più in generale, della determinazione del reddito d'impresa assoggettato a tassazione, il DdL si pone anche l'obiettivo di **rivedere la disciplina delle società non operative** (art.9, co.1, lett.b), prevedendo l'individuazione di nuovi parametri, da aggiornare periodicamente, che consentano di individuare le società senza impresa, nonché la determinazione di cause di esclusione che tengano conto, tra l'altro, dell'esistenza di un congruo numero di lavoratori dipendenti.

<sup>3</sup> Cfr. art.9, co.1, lett.d, del DdL in analisi.

## OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Nell'ambito della riforma dell'IRES è condivisibile l'introduzione di un'**aliquota ridotta** per la quota di **reddito destinata agli investimenti innovativi e alle nuove assunzioni**, essendo quello delle costruzioni un settore ad alta intensità di manodopera. In merito alla riduzione di aliquota in caso di investimenti innovativi, **va comunque garantita la fruizione del beneficio attraverso un meccanismo automatico e semplificato che dia certezza all'operatore economico della spettanza dello stesso**. In merito allo sgravio per le nuove assunzioni, **si auspica** che questo possa **comportare una riduzione degli oneri a carico dei datori di lavoro, compresi quelli previdenziali, anche con riferimento ai lavoratori già occupati**.

Sempre in tema occupazionale, va, d'altro canto, valutata la possibilità di applicare ai fini IRPEF il nuovo sistema di "flat tax incrementale" anche alle maggiorazioni riconosciute ai lavoratori per il lavoro straordinario.

Particolarmente apprezzabile è l'obiettivo di **riordinare la disciplina sulla deducibilità degli interessi passivi**, poiché in questo contesto potrebbe trovare spazio un auspicato intervento sugli interessi passivi relativi ai finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili destinati alla vendita (che, a seguito del recepimento della Direttiva ATAD, sono anch'essi divenuti deducibili nei limiti del 30% del ROL).

In tal ambito, sarebbe opportuno ripristinare il meccanismo vigente sino al 2018, che ammetteva la piena deducibilità degli interessi passivi relativi a finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli "immobili merce", qualora risultassero iscritti in bilancio ad aumento del costo degli stessi.

Ciò non inficerebbe comunque l'obiettivo della Direttiva ATAD che è quello di evitare operazioni elusive all'interno di gruppi societari.

Tale principio va introdotto ora più che mai, tenuto conto che nell'ultimo quinquennio, nell'esercizio dell'attività edile, è fortemente aumentato il ricorso all'indebitamento e, nell'ultimo anno, gli oneri passivi sui finanziamenti si sono triplicati, con conseguente aggravio del costo fiscale netto a carico degli operatori economici in termini di gestione finanziaria dell'attività.

Nell'ambito, poi, del principio diretto ad **allineare i valori fiscali a quelli contabili**, che anche in base all'art.9, co.1, lett.c del DdL, è finalizzato a limitare le variazioni da apportare al reddito civilistico per arrivare a determinare l'imponibile fiscale, è più che opportuno **specificarne l'applicabilità anche al reddito imponibile derivante dagli immobili abitativi concessi in locazione dalle imprese**. La locazione delle abitazioni delle imprese, infatti, pur generando reddito d'impresa assoggettato ad Irpef/Ires al pari delle altre fonti reddituali, non è considerata fiscalmente un'attività attinente all'esercizio dell'attività e, per questo, non consente di considerare le abitazioni locate come beni strumentali, da assoggettare ad ammortamento fiscale e da accompagnare ad un sistema di deduzione dei costi relativi all'acquisto/gestione/recupero delle medesime unità residenziali.

Ciò, oltre a comportare la necessità di effettuare, per tali immobili, una serie di variazioni in aumento del reddito civilistico per determinarne l'imponibile tributario, complicandone a dismisura la gestione fiscale, rende particolarmente onerose proprio quelle operazioni di locazione immobiliare che invece assumono sempre più una vera e propria valenza sociale e che per ciò stesso andrebbero invece incentivate.

In questo senso, si palesa l'opportunità di **garantire che l'attuazione del principio di allineamento dei valori fiscali a quelli contabili interessi espressamente tutti i beni impiegati nell'attività che generano reddito d'impresa imponibile**.

Per quanto riguarda, infine, la **revisione della disciplina delle cd "società di comodo"**, si auspica che, con essa, si dia effettivamente seguito all'obiettivo originario della normativa di

colpire solo le società prive di qualsivoglia attività d'impresa e non anche quelle che, per fattori esogeni o endogeni all'attività, si pongano al di sotto dei livelli reddituali fissati dalla norma. Per questo, particolarmente significativa appare la definizione di un adeguato sistema di cause di esclusione dalla disciplina, fermo restando che, in realtà, devono ritenersi sussistenti tutte le condizioni per superare definitivamente tale normativa, che non appare più giustificata né da reali esigenze di gettito, né dalle effettive dinamiche.

Si ritiene, quindi, che l'intera disciplina possa essere completamente superata, così come recentemente avvenuto limitatamente alle cd. "società in perdita sistemica" che, dal periodo di imposta 2022, sono state escluse dal meccanismo (per effetto dell'art. 9, del DL 73/2022 – Legge 122-2022).

Nel frattempo, sarebbe opportuna una profonda rivisitazione della disciplina, impostando l'istituto delle società di comodo esclusivamente come uno strumento rivolto a selezionare le posizioni da verificare, al pari di quanto avvenuto nella transizione dagli studi di settore agli ISA.

### **SINTESI PROPOSTE**

- nell'ambito del **riordino della disciplina sulla deducibilità degli interessi passivi**:
  - finalizzare la revisione anche al **ripristino del principio di valorizzazione fiscale degli interessi passivi capitalizzati nel costo di costruzione/ristrutturazione degli immobili destinati alla vendita**. Ciò anche per dare più efficace attuazione del principio, anch'esso contenuto nel DdL, di allineare i valori fiscali a quelli contabili;
- nell'ambito del principio diretto ad **allineare i valori fiscali a quelli contabili**:
  - specificarne l'**applicabilità anche relativamente al reddito prodotto da tutti i beni impiegati nell'attività** (quindi anche al reddito imponibile derivante dagli immobili abitativi concessi in locazione dalle imprese).
- nell'ambito della **revisione della disciplina delle società di comodo** (art.9 DdL):
  - puntare ad una **graduale abrogazione** della disciplina, trasformando, **nel frattempo**, l'istituto in uno **strumento di selezione delle posizioni da assoggettare a verifica**, eliminando quindi le attuali conseguenze fiscali (maggiorazione IRES, indetraibilità dell'IVA).



**IVA  
(Art.7)**

L'art.7 del DDL contiene una serie di principi volti a rivedere la disciplina dell'IVA, nei seguenti ambiti:

- **ridefinizione dei presupposti dell'imposta**, per renderli più conformi alla normativa UE;
- **revisione della disciplina delle operazioni esenti**, ivi comprese le opzioni per l'imponibilità in deroga al regime generale di esenzione (ad es. regime delle cessioni e locazioni di fabbricati), secondo quanto previsto dalla disciplina UE;
- **razionalizzazione del numero e della misura delle aliquote**, uniformando il regime per i beni e servizi simili, ivi compresi i beni e servizi meritevoli di agevolazione, se soddisfano esigenze a maggior rilevanza sociale;
- **revisione della disciplina della detrazione**, al fine di rendere la detrazione maggiormente aderente all'effettivo utilizzo dei beni e servizi in operazioni imponibili;
- **semplificazione e velocizzazione dei rimborsi** del credito IVA.

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

Perfettamente in linea con quanto sostenuto dall'ANCE, la Delega in commento è orientata anche ad una sistematizzazione e semplificazione della struttura dell'IVA, così come ad oggi declinata nel nostro ordinamento, sulla base dei principi di diritto comunitario che la governano.

Tuttavia, l'**approvazione da parte dell'UE di un'ulteriore proroga dell'applicazione dello *split payment***, quale meccanismo straordinario di liquidazione dell'imposta, rende evidente la **necessità di affrontare immediatamente il tema della semplificazione ed accelerazione dei rimborsi IVA**.

L'operatività dello *split payment* comporta, infatti, ingenti perdite di liquidità che mettono seriamente a rischio l'equilibrio finanziario delle imprese, costrette anche a subire i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione. Stimiamo che solo lo *split payment* provochi al settore edile una perdita di liquidità pari a circa 2,5 mld di euro all'anno, a cui si aggiungono i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione, che drenano ulteriori 6 mld di euro.

Sul tema l'ANCE ha effettuato un'indagine nel 2020 presso il sistema associativo, in cui si evidenzia che il 60% delle imprese di costruzioni ha segnalato tempi di rimborso superiori ai 9 mesi (270 giorni) dall'emissione della fattura, e il 90% tempi superiori a 3 mesi (90 giorni). Anche analizzando solo i tempi di ottenimento del rimborso rispetto alla presentazione dell'istanza di rimborso IVA (che avviene solo dopo settimane o addirittura mesi perché prima la normativa non lo consente), è emerso che solo il 22% delle imprese ottiene un rimborso entro 3 mesi.

Per questo, lo *split payment* risulta incompatibile con la tempistica dei rimborsi IVA. Lo stesso sistema dei rimborsi IVA, tra l'altro, va anche alleggerito di quei costi amministrativi (es. fideiussione o visto di conformità), che gravano sulle imprese nel procedimento di legittimo recupero di quanto versato in eccesso all'Erario.

Tra l'altro, come ribadito in tutte le occasioni utili, lo *split payment* non trova più giustificazione in virtù della ormai completa implementazione della fatturazione elettronica nei rapporti con la PA, che garantisce l'efficacia dei controlli anti-evasione. I due sistemi, infatti, dovrebbero operare alternativamente e non congiuntamente come oggi accade per i contratti pubblici, nell'ambito dei quali continua, invece, ad operare un'assurda sovrapposizione di strumenti di contrasto all'evasione, che complica la gestione contabile/amministrativa delle commesse ed

arreca un ingente danno finanziario alle imprese, senza incrementare proporzionalmente l'efficacia dei controlli.

Per ciò che concerne la **revisione delle aliquote IVA**, occorre **garantire il mantenimento delle misure ridotte oggi previste in primis per l'acquisto della "prima casa", da considerarsi un bene a rilevanza sociale**. Questo anche al fine di evitare ulteriori sperequazioni rispetto a quelle già esistenti tra le vendite da privati di immobili usati (che scontano l'imposta di registro al 2% o 9% sul valore catastale) e quelle da imprese di immobili nuovi (che scontano l'IVA con aliquota al 4% al 10% o al 22% sul valore di vendita).

Allo stesso modo, risulta fondamentale **mantenere l'aliquota ridotta per gli interventi di recupero edilizio sui fabbricati esistenti, nonché quella applicabile agli appalti pubblici**.

In quest'ultimo ambito, sarebbe opportuna l'**introduzione di un principio di carattere generale che renda gli Enti pubblici committenti direttamente responsabili della corretta applicazione di aliquote ridotte, qualora ne dichiarino la spettanza** in base alle caratteristiche delle opere appaltate (es. qualifica di "opere di urbanizzazione", la cui costruzione/cessione sconta l'aliquota IVA ridotta al 10%).

Ed infine, occorre, nel rispetto della normativa comunitaria, assicurare, attraverso il **riconoscimento di un'aliquota IVA ridotta**, un trattamento agevolato alle imprese con riferimento agli **oneri per la sicurezza** da queste **obbligatoriamente sostenuti**, tenuto conto dell'interesse collettivo rappresentato dalla salute della forza lavoro impiegata.

#### SINTESI PROPOSTE

- **garantire il rispetto del principio cardine di neutralità dell'IVA, eliminando** in via definitiva i **meccanismi di versamento in deroga** alla disciplina ordinaria sancita anche a livello europeo (Dir 2016/11/UE), **quali lo *split payment***; ovvero, stante anche la proroga sino al 30 giugno 2026, prevedere il rimborso immediato dell'IVA a credito conseguente a tali operazioni;
- inserire, nell'ambito della **revisione del sistema delle aliquote**, la **finalità di tutelare il "bene casa" e gli interventi di recupero e riqualificazione in chiave energetica ed antisismica del patrimonio esistente**, così da consentire il mantenimento, per tali fattispecie, dell'aliquota ridotta al 10%;
- prevedere l'**introduzione di un principio di carattere generale che, nell'ambito degli appalti pubblici, renda gli Enti pubblici committenti direttamente responsabili della corretta applicazione di aliquote ridotte, qualora ne dichiarino la spettanza** in base alle caratteristiche delle opere appaltate.

#### IRAP (Art.8)

L'art.8 della delega fiscale interviene in materia di IRAP, prevedendo la graduale eliminazione dell'imposta e la sua sostituzione con un'addizionale IRES sempre finalizzata al finanziamento della Sanità, con l'obiettivo di assicurare l'equivalenza di gettito.

#### OSSERVAZIONI

La volontà di superamento dell'IRAP è certamente condivisibile, mentre **merita una più attenta valutazione la sua sostituzione con una "sovraimposta", con base imponibile equivalente all'IRES** (fatta salva la possibilità di riportare in avanti le perdite d'esercizio), che assicuri il medesimo gettito da ripartire tra le Regioni.

Si rischia, infatti, di trasferire interamente sulle società di capitali il prelievo oggi gravante anche su altri soggetti (es società di persone).

**CRISI D'IMPRESA  
(Art.9)**

Tra i principi generali del DDL, l'art.9 individua anche l'**applicabilità** della **transazione fiscale nell'ambito della "composizione negoziata della crisi d'impresa"** disciplinata dal D.Lgs. 14/2019 (*Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*). In particolare, vengono previsti:

- la possibilità di raggiungere un accordo con i creditori per il pagamento parziale o dilazionato di tutti i tributi, compresi quelli locali (imposte erariali ed IMU);
- l'intervento del Tribunale a conferma dell'accordo transattivo.

Sul tema, ulteriori disposizioni d'interesse riguardano:

- la revisione del regime di tassazione del reddito delle imprese che ricorrono alle procedure del *Codice della crisi*, con una distinzione a seconda che l'impresa acceda agli istituti di liquidazione del patrimonio o di risanamento aziendale.

In sostanza, l'individuazione, a fini fiscali, della natura liquidatoria di una procedura va operata non sulla base della sua qualificazione ai sensi del *Codice della crisi*, ma in funzione dell'estinzione o meno dell'impresa debitrice;

- il trattamento fiscale dei componenti positivi derivanti dallo stralcio dei debiti fiscali o delle perdite su crediti per tutti gli istituti disciplinati dal *Codice della crisi*;
- disposizioni in tema di rimborso, cessione dei crediti d'imposta maturati nel corso delle procedure d'insolvenza e di notifica degli atti impositivi.

#### **OSSERVAZIONI**

Le disposizioni introdotte dal DdL delega in tema di crisi d'impresa sono condivisibili ed accolgono quanto auspicato dall'ANCE, specie per quel che riguarda l'introduzione del **principio di transazione fiscale** nell'ambito della "composizione negoziata della crisi d'impresa". Infatti, nell'ambito di questa procedura, tale possibilità, ad oggi, risulta applicabile solo in alcune ipotesi di definizione della crisi, con la conseguenza che l'operatività di questo strumento appare fortemente limitata.

Inoltre, la novità è da accogliere con favore tenuto conto che la parte più cospicua del debito delle imprese è costituita proprio dalle imposte non versate, e ciò costituisce un ostacolo nella predisposizione dei piani di risanamento.

Positiva appare, altresì, la possibilità di accedere alla transazione fiscale anche per i tributi locali, attualmente non prevista.

In ogni caso, tenuto conto dei tempi di approvazione della riforma, e dell'adozione dei decreti delegati, **occorre anticipare l'applicabilità della transazione fiscale** in tutte le ipotesi di accordo con i creditori, a valle della "composizione negoziata", **già nell'ambito del DdL di Bilancio 2024.**

**IMPOSTE INDIRETTE** L'art.10 del DdL delega interviene anche sulle altre imposte indirette diverse **DIVERSE DALL'IVA** dall'IVA, prevedendo la:

(Art.10)

- **razionalizzazione dell'imposta di registro e degli altri tributi indiretti**, anche mediante l'accorpamento o la soppressione di alcune fattispecie, ivi compresa la revisione della base imponibile;
- **sostituzione del bollo**, delle imposte **ipotecaria e catastali**, dei **tributi speciali catastali** e delle **tasce ipotecarie**, per gli atti assoggettati all'imposta di registro e all'imposta sulle successioni e donazioni, **con un'imposta sostitutiva**, eventualmente in **misura fissa**;
- **generale semplificazione** della disciplina dell'imposta di bollo e dei tributi speciali tenendo conto della dematerializzazione degli atti (es. atti relativi agli appalti pubblici).

### OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Per quanto riguarda le imposte indirette, apprezzabile la volontà di introduzione di una imposta unica, eventualmente fissa, che accorpi bollo e imposte ipotecarie e catastali, per i trasferimenti immobiliari che scontano l'imposta di registro.

In tal ambito dovrebbe trovare spazio anche la **neutralizzazione dell'imposta di registro nella fase di produzione dei processi di rigenerazione urbana** (imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, a favore degli acquisti di immobili da parte degli operatori specializzati).

La rigenerazione urbana, infatti, è uno dei temi fondamentali per lo sviluppo del territorio, che necessita dell'uso della leva fiscale per la sua piena attuazione.

Senza incentivi fiscali la rigenerazione urbana non parte. La delega fiscale è l'occasione giusta per l'inserimento di un principio generale di detassazione di tali operazioni.

Solo in tal modo, si renderebbero fattibili operazioni complesse di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, altrimenti bloccate dall'attuale prelievo espropriativo a carico proprio della fase iniziale d'acquisto del fabbricato vetusto, energivoro e spesso non più idoneo all'uso consentito.

Inoltre, l'accorpamento in un unico tributo, da applicare in misura fissa, delle attuali imposte ipotecarie e catastali offre l'opportunità di **superare l'anomalia derivante dall'applicazione delle imposte d'atto in misura proporzionale anche alle operazioni di trasferimento di fabbricati strumentali che già scontano l'IVA** con aliquota proporzionale (22% o, in limitati casi, 10%).

### SINTESI PROPOSTE

- nell'ambito della **revisione del registro**:
  - **introdurre la finalità di favorire i processi di rigenerazione urbana, garantendo la neutralizzazione dell'imposta di registro nella fase di acquisto di immobili da rigenerare** (imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, a favore degli acquisti di immobili da parte degli operatori specializzati);
- nell'ambito dell'**accorpamento delle imposte "minori" in un unico tributo**:
  - garantire il ripristino del **principio di alternatività tra IVA e imposte d'atto**.

**PROCEDIMENTI,  
CONTENZIOSO E  
SANZIONI  
(Artt.14-18)**

La delega fiscale fissa, altresì, una serie di principi generali volti a migliorare il rapporto Fisco-contribuente e a rafforzare la reciproca collaborazione mediante, tra l'altro:

- revisione delle **comunicazioni tra amministrazione finanziaria e contribuenti**, favorendo l'adempimento spontaneo in vista della **semplificazione e del graduale superamento degli ISA**.
- revisione del **procedimento accertativo** anche mediante l'utilizzo di tecnologie digitali, ed incentrandolo su **istituti di collaborazione volontaria del contribuente verso il Fisco** – art.15.
- procedimento di **riscossione: accesso semplificato a forme di rateizzazione a 120 rate, progressivo superamento del ruolo e della cartella di pagamento**, eliminazione delle duplicazioni organizzative, logistiche e funzionali, e velocizzazione dei rimborsi d'imposta (anche connessi all'IVA) – art.16;
- revisione del **contenzioso**, semplificando la normativa processuale e potenziando gli strumenti deflativi in tutti i gradi di giudizio - art.17;
- revisione generale delle **sanzioni amministrative e penali tributarie** nell'ambito delle imposte dirette, dell'IVA e degli altri tributi indiretti e dei tributi degli enti territoriali, per **migliorarne la proporzionalità rispetto alle violazioni contestate**, attenuandone il carico riconducendolo ai livelli esistenti in altri Paesi europei – art.18.

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

Va apprezzato, dal punto di vista degli adempimenti tributari, l'intento di armonizzazione dei termini degli adempimenti e dei versamenti e la volontà di semplificazione anche dei controlli fiscali che favoriscano un nuovo rapporto Fisco-Contribuente, privilegiando la *"tax compliance volontaria"*.

Condivisibile anche l'intento di **rivedere il sistema sanzionatorio** nell'ambito delle imposte dirette, dell'IVA e degli altri tributi indiretti e dei tributi degli enti territoriali, privilegiando il **principio di proporzionalità** tra violazione contestata e sanzione irrogata.

E' **auspicabile** che l'attuazione di tale principio, in particolare **per quel che riguarda i tributi locali quali l'IMU, consenta di superare l'ipotesi di decadenza dall'esenzione** prevista per i "beni merce" delle imprese edili, **in caso di mancata presentazione della dichiarazione IMU**.

Infine, nell'ambito della **revisione degli strumenti della riscossione**, è necessario il superamento della disparità di trattamento attualmente in essere tra le diverse fattispecie di debiti contributivi, in sede di definizione agevolata dei carichi pendenti.

In particolare, la riforma dovrebbe **consentire un generale accesso ad eventuali meccanismi di definizione agevolata per tutti i debiti, sia fiscali che contributivi**, e a prescindere se siano o meno affidati agli agenti della riscossione.

**SINTESI PROPOSTE**

- nell'ambito della **revisione degli strumenti della riscossione**:
  - **consentire un generale accesso ad eventuali meccanismi di definizione agevolata per tutti i debiti, sia fiscali che contributivi**, e a prescindere se siano o meno affidati agli agenti della riscossione.