

**ATTO N. 42**  
**ATTO DEL GOVERNO**  
**SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

*Schema di decreto legislativo  
recante attuazione della direttiva  
(UE) 2016/1164 recante norme  
contro le pratiche di elusione  
fiscale che incidono direttamente  
sul funzionamento del mercato  
interno come modificata dalla  
direttiva (UE) 2017/952 recante  
modifica della direttiva (UE)  
2016/1164 relativamente ai  
disallineamenti da ibridi con i  
paesi terzi*

**- Memoria ANCE -**

*27 settembre 2018*

## Sommario

PREMESSA .....	2
DEDUCIBILITÀ INTERESSI PASSIVI: DISCIPLINE A CONFRONTO.....	4
CRITICITÀ .....	7

**PREMESSA**

Lo scorso 8 agosto, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare uno Schema di Decreto Legislativo che, in attuazione della normativa europea antielusione (Direttiva UE 2016/1164), riscrive, tra l'altro, la disciplina in materia di deducibilità degli interessi passivi, sostituendo integralmente l'art.96 del TUIR (D.P.R. 917/1986).

Come noto, attualmente, la disciplina relativa alla deducibilità, ai fini IRES, degli interessi passivi, derivanti da finanziamenti collegati agli immobili d'impresa, viene differenziata in funzione della destinazione ed iscrizione in bilancio dell'immobile stesso (strumentale, "merce", ovvero patrimonio).

L'annunciato intervento normativo preoccupa fortemente il settore delle costruzioni, per il quale il ricorso al finanziamento, e quindi la presenza di interessi passivi nella gestione economica, rappresenta una fisiologica componente legata alla specificità dell'attività esercitata.

In particolare, suscita forte perplessità l'estensione della regola generale di deducibilità degli interessi passivi (entro il 30% del ROL) anche per quel che riguarda i mutui contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l'attività dell'impresa (cd. "immobili merce"), per i quali la disciplina attuale consente, invece, la deducibilità integrale degli interessi passivi, quantomeno fino all'ultimazione del fabbricato, attraverso la loro capitalizzazione nel costo di costruzione/ristrutturazione.

Le ulteriori novità riguardano:

- il **concetto di risultato operativo lordo - ROL<sup>1</sup>** ai fini della **deducibilità** degli interessi passivi, che sarà **determinato in base alla normativa fiscale**, in luogo di quella contabile (cd. "ROL fiscale" anziché "ROL contabile");
- l'introduzione di una **nuova condizione** ai fini della **possibilità di dedurre**, nei **periodi d'imposta successivi**, gli **interessi passivi** risultati in deducibili nel periodo d'imposta di riferimento;
- la possibilità di **utilizzare gli interessi attivi, in eccedenza** rispetto agli interessi passivi, nei **periodi d'imposta successivi**;
- la possibilità di **utilizzare le eccedenze di ROL solo per i 5 periodi d'imposta successivi e nel rispetto di una specifica condizione**.

Confermata, invece, per i **soggetti che operano con la P.A.**, la rilevanza, come **interessi attivi**, degli **interessi legali di mora** calcolati ai sensi dell'art.5 del D.Lgs. 231/2002 (anziché sul tasso ufficiale di riferimento aumentato di un punto, come attualmente previsto), per tener conto del ritardato pagamento dei corrispettivi.

Restano ferme, inoltre, le regole sull'ineducibilità assoluta degli interessi passivi relativi ai cd. "**immobili patrimonio**" (art.90, co.2, del D.P.R. 917/1986 – TUIR). Per questi, quindi, continueranno ad essere **deducibili entro il 30% del ROL solo gli interessi passivi relativi a finanziamenti contratti per il loro acquisto o costruzione**, mentre quelli relativi a tutti gli **altri finanziamenti** riferibili a tali immobili rimarranno **integralmente in deducibili** ai sensi dell'art.90, co.2 del TUIR (cd. "**interessi passivi di funzionamento**", quali, ad esempio, quelli per la ristrutturazione)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In estrema sintesi, il ROL consiste nella differenza a livello civilistico tra il Valore e i Costi di produzione.

<sup>2</sup> Cfr. CM 19/E/2009.

Viene confermata, altresì, la **non applicabilità dei limiti di deducibilità** degli interessi passivi relativi a finanziamenti garantiti da ipoteca su immobili destinati alla locazione **per le società che svolgono in via effettiva e prevalente attività immobiliare**, che, pertanto, potranno **continuare a dedurre integralmente** tali oneri anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art.96.

Le citate novità entreranno in vigore a decorrere dal periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 2018 (quindi, con effetto dal periodo d'imposta 2019).

Di seguito si fornisce uno schema di sintesi che pone a confronto l'attuale disciplina dell'art.96 del D.P.R. 917/1986 – TUIR, con la nuova prevista dallo schema di D.Lgs. in commento.

**DEDUCIBILITÀ INTERESSI PASSIVI: DISCIPLINE A CONFRONTO**

DISCIPLINA ATTUALE	DISCIPLINA PROPOSTA NELL'ATTO 42
<b>regola generale di deducibilità</b>	
<p>(attuale art.96, co.1)</p> <p>deducibilità degli interessi passivi fino a concorrenza degli interessi attivi, <b>con esclusione di quelli capitalizzabili nel costo dei beni ai sensi dell'art.110, co.1, lett.b del medesimo DPR 917/1986</b> (tra i quali quelli connessi a finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa)</p>	<p>(nuovo art.96, co.1)</p> <p>deducibilità degli <b>interessi passivi</b> fino a concorrenza degli <b>interessi attivi</b> risultanti dalla <b>sommatoria</b> tra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>interessi attivi</b> e proventi finanziari assimilati di <b>competenza del periodo d'imposta</b></li> <li>– <b>interessi attivi</b> e proventi finanziari assimilati <b>riportati da periodi d'imposta precedenti</b></li> </ul> <p>Sono <b>inclusi</b> nella regola gli <b>interessi passivi capitalizzabili nel costo dei beni ai sensi dell'art.110, co.1, lett.b del medesimo DPR 917/1986</b> (tra i quali quelli connessi a finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa)</p>
<b>interessi passivi ed interessi attivi</b>	
<p>(attuale art.96, co.3)</p> <p>ai fini del calcolo della deducibilità, si considerano “[...] <i>gli interessi passivi e gli interessi attivi, nonché gli oneri e i proventi assimilati, derivanti da contratto di mutuo, contratti di locazione finanziaria, dall'emissione di obbligazione e titoli similari e da ogni altro rapporto avente causa finanziaria, con esclusione degli interessi impliciti derivanti da debiti di natura commerciale e con inclusione tra gli attivi di quelli derivanti da crediti della stessa natura [...]</i>”</p>	<p>(nuovo art.96, co.3)</p> <p>la nuova disciplina si applicherà “[...] <i>agli interessi passivi e agli interessi attivi, nonché agli oneri finanziari e ai proventi finanziari ad essi assimilati, che siano qualificati come tali dai principi contabili adottati dall'impresa</i>”, e per i quali tale <b>qualificazione</b> viene <b>confermata</b> da specifiche <b>disposizioni legislative</b>, e che <b>derivano</b> da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– un'operazione o da un <b>rapporto contrattuale</b> aventi <b>causa finanziaria</b></li> </ul> <p>ovvero</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– da un <b>rapporto contrattuale</b> contenente una <b>componente di finanziamento significativa</b></li> </ul> <p>sono <b>rilevanti</b> come <b>interessi attivi o interessi passivi</b> anche i proventi/oneri che, pur derivando da strumenti finanziari rappresentativi di capitale (in base ai principi contabili), sono <b>integralmente imponibili</b> o deducibili in capo al percettore o all'erogante</p>
<p>le regole dell'art.96, possono essere applicate agli <b>interessi passivi derivanti da:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>contratti di mutuo</b></li> <li>– <b>contratti di locazione finanziaria</b></li> <li>– <b>obbligazioni e titoli similari</b></li> <li>– <b>ogni altro rapporto avente causa finanziaria</b></li> </ul>	<p>rientrano comunque nella nuova disciplina gli <b>interessi passivi derivanti da:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>contratti di mutuo</b></li> <li>– <b>contratti di locazione finanziaria</b></li> <li>– <b>obbligazioni e titoli similari</b></li> <li>– <b>ogni altro rapporto avente causa finanziaria</b></li> </ul>

sono esclusi dall'art.96 gli interessi derivanti da debiti di natura commerciale e gli interessi di mora

gli **interessi attivi** rientranti nel calcolo della deducibilità sono quelli **derivanti** dalle **medesime tipologie di contratto suesposte, includendo quelli relativi a crediti di natura commerciale**

vengono inclusi **tra gli interessi attivi**, ai fini del calcolo della deducibilità, **anche quelli "virtuali"** riconducibili al ritardato pagamento dei corrispettivi da parte delle pubbliche amministrazioni

non viene menzionata espressamente l'esclusione degli interessi passivi derivanti da debiti di natura commerciale e gli interessi di mora

in linea generale, gli **interessi attivi** rientranti nel calcolo della deducibilità sono quelli **derivanti** dalle **medesime tipologie di contratto suesposte** ed assumono **rilevanza** nella misura in cui sono **imponibili**

non sono espressamente inclusi tra gli interessi attivi quelli relativi a crediti di natura commerciale

sono **inclusi** tra gli **interessi attivi**, per i soggetti che operano con le pubbliche amministrazioni, quelli **legali di mora** calcolati ai sensi dell'articolo 5 del D.Lgs. 231/2002

#### **il risultato operativo lordo - ROL**

*(attuale art.96, co.2)*

il risultato operativo lordo (ROL) viene valutato in base ai principi civilistici, ai sensi dell'art.2425 del c.c.. ("*contenuto del Conto Economico*")

il ROL è dato dalla differenza a livello civilistico tra il Valore e i Costi di produzione (lett. A-lett. B, dell'art.2425 del c.c.) al lordo degli ammortamenti e dei canoni di leasing (di cui al numero 10, lett. a e b del medesimo art.2425 del c.c.) - cd. "*ROL Civilistico*"

*(nuovo art.96, co.2 e 4)*

il risultato operativo lordo (ROL) viene valutato in base ai principi civilistici, ai sensi dell'art.2425 del c.c.. ("*contenuto del Conto Economico*").

il ROL è dato dalla differenza a livello civilistico tra il Valore e i Costi di produzione (lett. A-lett. B, dell'art.2425 del c.c.), al lordo degli ammortamenti e dei canoni di leasing (di cui al numero 10, lett. a e b del medesimo art.2425 del c.c.), **assunti "nella misura risultante dall'applicazione delle disposizioni volte alla determinazione del reddito d'impresa"** - cd. "*ROL fiscale*")

#### **il limite del 30% del ROL**

*(attuale art.96, co.1)*

sono completamente deducibili gli interessi passivi fino a concorrenza di quelli attivi

l'eventuale eccedenza può essere dedotta nel limite del 30% del ROL della gestione caratteristica, per tale intendendosi l'insieme delle operazioni di gestione che identificano l'attività tipica dell'impresa

*(nuovo art.96, co.2)*

sono completamente deducibili gli interessi passivi fino a concorrenza di quelli attivi

l'eventuale **eccedenza** può essere **dedotta** nel limite del **30% del ROL risultante dalla somma tra:**

- **il 30% del ROL della gestione caratteristica del periodo d'imposta**
- **il 30% del ROL riportato da periodi d'imposta precedenti**

deve essere utilizzato per primo il 30% del ROL del periodo d'imposta di riferimento e poi il 30% del ROL riportato da periodi d'imposta precedenti, a partire da quello relativo al periodo d'imposta meno recente

**riporto in avanti degli interessi passivi**

*(attuale art.96, co.4)*

gli interessi passivi indeducibili in un determinato periodo d'imposta possono essere dedotti nei successivi periodi d'imposta, se in tali periodi gli interessi passivi che eccedono gli interessi attivi sia inferiore al 30% del ROL di competenza

*(nuovo art.96, co.5)*

gli **interessi passivi indeducibili** in un determinato periodo d'imposta possono essere **dedotti nei successivi periodi d'imposta, per un ammontare pari all'eventuale differenza positiva** tra:

- la **somma** degli **interessi attivi** di competenza del periodo d'imposta **e del 30% del ROL** della gestione caratteristica
- gli **interessi passivi** di **competenza** del **periodo d'imposta**

**riporto in avanti degli interessi attivi**

*(nuovo art.96, co.6)*

l'**eccedenza** di **interessi attivi** può essere riportata nei periodi d'imposta successivi nell'ipotesi in cui, nel periodo d'imposta, **l'importo degli interessi attivi** sia **superiore** alla **somma** tra:

- gli **interessi passivi** di competenza
- gli **interessi passivi riportati** da **periodi d'imposta precedenti**

**riporto in avanti del ROL**

*(attuale art.96, co.1)*

la quota del ROL non utilizzata per la deduzione degli interessi passivi di competenza può essere portata ad incremento del ROL dei successivi periodi d'imposta

*(nuovo art.96, co.7)*

la **quota del ROL non utilizzata** per la deduzione degli interessi passivi di competenza può essere **portata ad incremento** del ROL dei **successivi 5 periodi d'imposta, nell'ipotesi in cui**, nel periodo d'imposta, **il 30% del ROL** sia **superiore alla somma** tra:

- l'**eccedenza di interessi passivi** (rispetto agli interessi attivi) del periodo d'imposta
- gli **interessi passivi riportati** da **periodi d'imposta precedenti**

**CRITICITÀ**

L'annunciato intervento normativo preoccupa fortemente il settore delle costruzioni, per il quale il ricorso al finanziamento rappresenta una fisiologica componente legata alla specificità dell'attività esercitata.

In particolare, suscita forte perplessità l'estensione della regola di deducibilità limitata al 30% del ROL anche agli interessi passivi su mutui contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione e scambio è diretta l'attività dell'impresa (cd. "*immobili merce*"), per i quali la disciplina attuale consente, invece, la deducibilità integrale, attraverso la loro capitalizzazione nel costo di costruzione/ristrutturazione.

**Difatti, l'attuale co.1 dell'art.96 del TUIR esclude l'applicazione del limite di deducibilità agli interessi passivi compresi nel costo dei beni, ai sensi del co.1, lettera b), dell'art.110 del medesimo DPR 917/1986.**

In virtù di quest'ultima disposizione normativa, quindi, per gli **immobili merce**<sup>3</sup> è ammessa la **piena deducibilità** degli **interessi passivi relativi a finanziamenti finalizzati** alla loro **costruzione o ristrutturazione, qualora risultino iscritti in bilancio ad aumento del costo** degli stessi immobili.

In particolare, per quanto riguarda gli immobili merce realizzati su propria promozione, le rimanenze di merci sono valutate sulla base del costo di acquisto o di produzione. Tale costo di produzione comprende tutti i costi direttamente imputabili al prodotto, tra cui quelli relativi al periodo di fabbricazione e fino al momento dal quale il bene può essere utilizzato.

Con gli stessi criteri possono essere aggiunti, altresì, gli oneri relativi al finanziamento della fabbricazione dell'immobile.

Pertanto, con riferimento agli immobili merce, gli interessi passivi relativi ai prestiti contratti per la loro costruzione o ristrutturazione possono essere attualmente capitalizzati nel costo dei beni, alle condizioni stabilite dal Principio Contabile OIC n.13<sup>4</sup>, ossia:

- limitatamente al periodo di fabbricazione;
- solo se l'onere sia stato realmente sostenuto;
- solo se il costo incrementato non sia superiore al valore di realizzo;
- solo se la capitalizzazione viene applicata in modo costante nel tempo.

Dopo l'ultimazione dei lavori, invece, gli interessi passivi risulteranno deducibili nella misura del 30% del ROL, secondo le disposizioni dettate dall'art.96.

Invece, gli interessi passivi derivanti dai prestiti contratti per l'acquisto degli immobili merce sono deducibili entro il 30% del ROL<sup>5</sup>.

**Diversamente, l'art.96, così come riformulato dallo schema di D.Lgs., assoggetta al limite del 30% del ROL anche "gli interessi passivi inclusi nel costo dei beni ai sensi dell'art.110, comma 1, lett.b)" del medesimo DPR 917/1986.**

---

<sup>3</sup> Per "*immobili merce*" s'intendono gli immobili alla cui produzione e/o scambio è diretta l'attività d'impresa, ai sensi del comma 1, lett.a, dell'art.85 del D.P.R. 917/1986.

<sup>4</sup> Per quanto riguarda la determinazione degli interessi passivi capitalizzabili, il Principio Contabile OIC n.13 rinvia espressamente al Principio Contabile OIC n.16.

<sup>5</sup> Cfr. CM 19/E/2009.

**Pertanto**, nell'ipotesi in cui dovesse entrare in vigore tale modifica, **gli interessi passivi derivanti da finanziamenti contratti in via specifica per la costruzione/ristrutturazione di immobili destinati alla vendita**, ancorché contabilmente capitalizzati nel costo dei beni, **saranno deducibili**, sotto il profilo fiscale, **solo entro un ammontare pari al 30% del ROL**.

La **medesima criticità** interesserà **anche** la deducibilità degli **interessi passivi relativi a lavori eseguiti su commessa**. Anche tali oneri, infatti, sono attualmente **esclusi** dall'**ambito di applicazione dell'art.96, a condizione** che siano correttamente **imputati ad aumento** del valore delle **rimanenze**, secondo quanto indicato dai principi contabili<sup>6</sup>

Tutto ciò si traduce in una forte penalizzazione per le imprese edili, per le quali il ricorso all'indebitamento costituisce un aspetto fisiologico dell'esercizio dell'attività.

I progetti immobiliari complessi di recupero urbano, sempre più necessari e sempre più centrali per l'attività del settore delle costruzioni, richiedono difatti ingenti risorse economico-finanziarie per la loro implementazione che vengono reperite con il ricorso al capitale di debito.

La limitazione alla deducibilità degli interessi passivi, che derivano dai finanziamenti a tal fine contratti, comporterebbe una lievitazione dei costi dell'attività caratteristica delle imprese, già colpita da oneri fiscali elevati spesso legati all'operatività di meccanismi (quali lo *split payment* ed il *reverse charge*), che incidono pesantemente sulla liquidità, distogliendo importanti risorse finanziarie altrimenti investibili in nuovi progetti di sviluppo immobiliare.

Ciò è ancor più grave nel caso di commesse pubbliche, nell'ambito delle quali gli oneri finanziari sono particolarmente elevati, per effetto di una serie di fattori, quali:

- i ritardati pagamenti delle pubbliche Amministrazioni che costringono le imprese ad incrementare il livello di indebitamento per reperire la liquidità necessaria per l'ordinario svolgimento dell'attività,
- l'operatività di sistemi di liquidazione dell'IVA, quali lo *split payment* ed il *reverse charge*, che incidono sugli oneri (anche burocratici) connessi al recupero dell'elevato credito IVA che si genera.

Questo comporta una pesante perdita di liquidità per le imprese, che l'ANCE ha stimato in circa 2,4 miliardi di euro l'anno, per lo *split payment*, ai quali si aggiungono ulteriori 8 miliardi di liquidità drenati dai ritardati pagamenti delle Stazioni appaltanti pubbliche.

A quest'ultimo riguardo, seppur importante, non appare comunque risolutiva, per i soggetti che operano con la P.A., la conferma, anche nel nuovo impianto dell'art.96, della rilevanza, come interessi attivi, degli interessi legali di mora calcolati per tener conto del ritardato pagamento dei corrispettivi.

E' evidente, infatti, che la suddetta previsione non è in grado di compensare i gravi effetti che arrecherebbe la limitazione alla deducibilità fiscale degli interessi passivi, che sommata alle criticità finanziarie già esistenti, metterebbe a repentaglio l'equilibrio delle imprese, pregiudicandone definitivamente la stessa sopravvivenza, già compromessa dalla crisi in atto oramai da un decennio.

**Si ritiene, pertanto, necessario ed urgente rivedere le modifiche previste dallo schema di decreto legislativo all'art.96 del TUIR, mantenendo l'esclusione dalla**

---

<sup>6</sup> Sotto il profilo civilistico, il Principio Contabile OIC n. 23 ammette la possibilità di includere gli interessi passivi tra i costi rilevanti per la valutazione delle rimanenze, al ricorrere di alcune condizioni elencate nel p.to 59 dello stesso, tra le quali l'ipotesi in cui "[...] l'appaltatore non riceve anticipi e acconti di entità tale da evitare squilibri rilevanti nei flussi finanziari e dunque la quota finanziata dal committente non è rilevante [...]".

**regola generale di deducibilità (limite del 30% del ROL) degli interessi passivi che sono capitalizzabili nel costo dei beni stessi, ai sensi del medesimo TUIR, ossia per quelli derivanti da finanziamenti contratti, in via specifica, per:**

- **la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l'attività dell'impresa (cd. “immobili merce”);**
- **la realizzazione di lavori su commessa.**

Del resto, la finalità della Direttiva UE 2016/1164, che s'intende recepire con lo schema di decreto legislativo in commento, non è quella di aumentare gli oneri fiscali connessi all'ordinario svolgimento dell'attività d'impresa, quanto piuttosto quella assai diversa di scoraggiare quelle pratiche poste in essere da alcuni gruppi societari che, al fine di ridurre l'onere fiscale globale del gruppo stesso, ricorrono a finanziamenti “infragruppo” pagando, e deducendo, interessi eccessivi.

Ciò è dimostrato dal fatto che la medesima Direttiva concede la possibilità agli Stati membri, di “calmierare” la limitazione del 30% del ROL (tra l'altro già adottata dall'Italia sin dal 2008):

- escludendone dall'ambito operativo i contribuenti qualificati come “*entità indipendenti*”, intendendosi per tali i contribuenti che non fanno parte di un gruppo consolidato,
- introducendo un tetto massimo di interessi passivi interamente deducibili, che può arrivare sino a 3 milioni di euro.

Il mantenimento dell'attuale disciplina sulla deducibilità degli interessi passivi non contrasta con la Direttiva in recepimento, che tende ad evitare operazioni elusive all'interno di gruppi societari.

Si auspica, pertanto, che si possa pervenire ad una modifica dello schema di decreto legislativo e, a tal fine, si propone la seguente proposta emendativa:

#### **ATTO N. 42 - PROPOSTA DI MODIFICA NORMATIVA**

All'articolo 1, comma 1 le parole “*compresi quelli inclusi nel costo dei beni*” sono sostituite dalle seguenti “***diversi da quelli compresi nel costo dei beni***”