

**Conversione in legge del decreto-legge 26 ottobre  
2019, n.124, recante disposizioni urgenti in materia  
fiscale e per esigenze indifferibili**

**DdL 2220/C**

**Audizione dell'Ance**

*Presso la Commissione Finanze della Camera dei Deputati*

**5 novembre 2019**

## SOMMARIO

<b>VALUTAZIONI GENERALI .....</b>	<b>3</b>
<b>ANALISI E VALUTAZIONE DELLE MISURE DEL DECRETO.....</b>	<b>5</b>
<i>Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti .....</i>	<i>5</i>
<i>Modifiche all'art.96 del TUIR – DPR 917/1986 sulla deducibilità IRES degli interessi passivi.....</i>	<i>8</i>
<i>Contrasto alle indebite compensazioni .....</i>	<i>10</i>
<i>Fondo di garanzia PMI.....</i>	<i>12</i>
<b>MISURE AGGIUNTIVE.....</b>	<b>13</b>
<i>Split Payment.....</i>	<i>13</i>
<i>Incentivi all'acquisto di immobili energetici .....</i>	<i>14</i>
<i>Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza.....</i>	<i>15</i>

## VALUTAZIONI GENERALI

Il provvedimento contiene alcune misure di stretto interesse per il settore, tra le quali **particolare preoccupazione ed allarme** crea la misura in base alla quale, in tutti i casi in cui un committente affidi a 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.

La disposizione **esclude, poi, la possibilità, per le medesime imprese appaltatrici/subappaltatrici, di versare i contributi** previdenziali, assistenziali ed i premi assicurativi per i dipendenti impiegati nell'esecuzione della commessa, **mediante la compensazione con propri crediti fiscali**.

La misura risponde al **condivisibile obiettivo di combattere l'evasione, finalità da sempre perseguita dall'ANCE**, ma si traduce in uno strumento che, ancora una volta, mette a rischio il **già fragile equilibrio finanziario** delle imprese.

Si tratta, infatti, di un **meccanismo** che comporta **un ulteriore aggravio burocratico e un pesante drenaggio di risorse ai danni delle imprese e che va in senso contrario al principio di "compliance" tra fisco e contribuenti**, con caratteristiche opposte a quelle necessarie ad un reale processo di semplificazione amministrativa, basata sul reciproco affidamento.

**L'ANCE stima che la disposizione determinerà, per le imprese operanti nel settore delle costruzioni, un maggior costo di circa 250 milioni di euro all'anno, a fronte di un recupero di evasione atteso da tutti i settori produttivi, di circa 127 milioni di euro l'anno.**

Un importo enorme, che appare quindi del tutto ingiustificato e che si **aggiungerà** ad una situazione già fortemente compromessa dall'operatività di **meccanismi quali lo split payment, che drena alle imprese circa 2,4 miliardi di liquidità e i ritardati pagamenti dei corrispettivi contrattuali da parte delle pubbliche Amministrazioni, che incidono per ulteriori 8 miliardi.**

La misura, quindi, incide pesantemente sul settore, creando disparità di trattamento a danno delle imprese di costruzione che vantano ingenti crediti fiscali, soprattutto connessi all'IVA, che non riusciranno più ad utilizzare.

Tra l'altro, la disposizione si pone in netto contrasto con le tutte le misure agevolative attribuite nella forma di credito d'imposta, il cui utilizzo viene così fortemente compromesso.

Il Governo, prima di introdurre simili meccanismi, dovrebbe valutarne esattamente l'impatto sul mondo produttivo. E' un'analisi costi/benefici che andrebbe condotta perentoriamente per qualsiasi misura si intenda adottare e non solo quando si vogliono introdurre agevolazioni fiscali.

E' pertanto **necessario un immediato ritiro della misura iniqua e dannosa che**, così come formulata, **punisce anche gli operatori sani del settore, mettendone a rischio la sopravvivenza.**

Ulteriore disposizione di interesse, che andrebbe integrata per dare soluzione ad un'altra criticità tipica del settore, è quella relativa al **sistema di deducibilità IRES degli interessi passivi**, che il provvedimento affronta solo relativamente ai finanziamenti contratti dalle società di progetto per la realizzazione di progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine.

E', infatti, necessario rivedere ulteriormente il meccanismo, **ripristinando l'esclusione dalla regola generale di deducibilità (limite del 30% del ROL) degli interessi passivi connessi a finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l'attività dell'impresa (cd. "immobili merce" delle imprese edili).**

Sempre nell'ambito delle disposizioni del Decreto legge, si ritiene **opportuno un intervento anche in tema di compensazione dei crediti fiscali**, per la quale viene introdotto un ulteriore inasprimento delle regole di utilizzo di quelli relativi alle imposte dirette.

Nell'ottica di alleggerimento degli adempimenti e di semplificazione dei processi amministrativi, infatti, potrebbe essere quantomeno colta l'occasione di **innalzare, dagli attuali 5.000 euro, a 30.000 euro l'ammontare di crediti compensabili senza obbligo di apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni, così da uniformarlo al tetto massimo dei crediti IVA che possono essere chiesti a rimborso senza adempimenti** (visto di conformità o, per alcuni soggetti ritenuti "non affidabili" la presentazione di apposita fideiussione).

*Positivo, invece, il **refinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI**, estremamente importante come strumento di politica industriale soprattutto per le imprese del comparto delle costruzioni, che senza la presenza di una garanzia pubblica, non riescono ad accedere alla liquidità necessaria per avviare nuovi investimenti.*

*Infine, a giudizio dell'ANCE, **il provvedimento andrebbe integrato con misure ritenute "indifferibili ed urgenti" per risolvere alcune importanti criticità** che gravano in particolar modo sul settore delle costruzioni.*

*Si tratta, in particolare de:*

- ***il meccanismo dello "split payment"**, quale modalità di versamento dell'IVA nei rapporti tra PA committenti ed operatori economici, la cui validità deve esaurirsi al 30 giugno 2020, senza ulteriori proroghe e sul quale, nel frattempo, è necessario intervenire per ripristinare il principio di neutralità dell'IVA;*
- ***gli incentivi all'acquisto di immobili energetici**, per i quali è necessario riaprire i termini della detrazione pari al 50% dell'IVA pagata in sede di rogito;*
- ***i correttivi in relazione ad alcune disposizioni del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (D.Lgs. 14/2019)**, con riferimento alla proroga dell'entrata in vigore sia degli indici di allerta, sia dell'obbligo di adeguamento degli statuti societari con la nomina degli organi di controllo.*

## ANALISI E VALUTAZIONE DELLE MISURE DEL DECRETO

### Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti

(art. 4, co. 1-2) L'art.4 del DL 124/2019 (cd DL Fiscale) introduce, **con effetto dal 1° gennaio 2020, un meccanismo di sostituzione nel versamento delle ritenute fiscali per il lavoro dipendente nell'ambito degli appalti e subappalti, sia pubblici che privati.**

In particolare, in deroga al sistema della compensazione, si prevede che **in tutti i casi in cui un committente affidi ad un'impresa l'esecuzione di un'opera o di un servizio, il versamento delle ritenute fiscali per i lavoratori dipendenti** impiegati nei lavori venga **effettuato dal committente, laddove questi sia un sostituto di imposta** residente in Italia ai fini delle imposte sui redditi<sup>1</sup>.

Il meccanismo, nella sostanza, prevede che, 5 giorni prima della scadenza del versamento mensile delle ritenute dovute (in altri termini, entro l'11 di ogni mese) l'appaltatore/subappaltatore:

- metta a disposizione del committente la provvista necessaria per effettuare il versamento delle stesse al suo posto, tramite bonifico su conto corrente postale/bancario specificatamente indicato,
- trasmetta tramite PEC l'elenco nominativo dei lavoratori, con dettaglio delle ore lavorate nel mese precedente per l'opera appaltata.

Il committente, da parte sua, esegue il versamento mediante F24, senza possibilità di utilizzare propri crediti in compensazione, e ha l'obbligo di comunicare al proprio fornitore l'avvenuto pagamento per suo conto. Laddove il committente non proceda al pagamento, il fornitore deve comunicare l'inadempienza all'Agenzia delle Entrate.

Se, entro il termine di versamento della provvista, l'appaltatore/subappaltatore ha già maturato corrispettivi non ancora liquidati, lo stesso può chiedere al committente di decurtare l'importo delle ritenute da quanto a lui dovuto.

Qualora, invece, l'appaltatore/subappaltatore non provveda a rendere disponibili le somme necessarie al versamento o le informazioni necessarie all'effettuazione dello stesso, il committente deve sospendere il pagamento del corrispettivo all'impresa.

Sono previste soglie dimensionali minime delle imprese che, su opzione, possono avvalersi delle ordinarie procedure di versamento delle ritenute applicate ai propri dipendenti.

Nello specifico, si tratta degli appaltatori/subappaltatori, che nell'ultimo giorno del mese precedente a quello della scadenza:

- a) risultino in attività da almeno 5 anni, ovvero, abbiano eseguito nel corso dei 2 anni precedenti complessivi versamenti registrati nel conto fiscale per un importo superiore a Euro 2 milioni;
- b) non abbiano iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi affidati agli agenti della riscossione relativi a tributi e contributi previdenziali per importi superiori ad Euro 50.000,00, per i quali siano ancora dovuti pagamenti o per i quali non siano stati

<sup>1</sup> Si tratta, in particolare, di tutti i soggetti elencati nell'art.73 del TUIR-DPR 917/1986, ossia:

- le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e le società di mutua assicurazione, nonché le società europee di cui al regolamento (CE) n. 2157/2001 e le società cooperative europee di cui al regolamento (CE) n. 1435/2003 residenti nel territorio dello Stato;
- gli enti pubblici e privati diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
- gli enti pubblici e privati diversi dalle società, i trust che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale nonché gli organismi di investimento collettivo del risparmio, residenti nel territorio dello Stato;
- le società e gli enti di ogni tipo, compresi i trust, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato.

accordati provvedimenti di sospensione.

Le norme attuative procedurali saranno successivamente indicate da provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Entrate.

Come norma di chiusura, inoltre, viene previsto che **le imprese appaltatrici/subappaltatrici non possono versare i contributi previdenziali, assistenziali e i premi assicurativi per i dipendenti direttamente impiegati nell'esecuzione delle opere, mediante la compensazione con propri crediti fiscali.**

#### VALUTAZIONE

La disposizione, seppur con l'obiettivo condivisibile di combattere l'evasione in tema di versamento delle ritenute per il lavoro dipendente, è **fortemente negativa sotto un duplice aspetto.**

Da un lato, **l'introduzione di tale meccanismo aggrava pesantemente la gestione amministrativa delle commesse**, lungo tutta la filiera dei soggetti coinvolti nell'attività edile: dal committente (privato o pubblico) fino al subappaltatore o subfornitore, rischiando di paralizzare l'esecuzione dei contratti.

Problema reso più evidente dalla tipicità dell'attività edilizia, che spesso vede le imprese impegnare i propri lavoratori in più appalti nel corso dello stesso mese o, addirittura, dello stesso giorno (ad esempio, nell'ipotesi di imprese che hanno più appalti di manutenzione ordinaria, per i quali accade frequentemente che un operaio venga chiamato ad effettuare interventi diversi nell'arco della medesima giornata).

Anche per i committenti, soprattutto quelli pubblici notoriamente meno preparati ad accogliere nuovi adempimenti, la disposizione comporterà notevoli appesantimenti burocratici connessi, non solo al versamento effettivo delle ritenute fiscali, ma anche alla gestione amministrativa dei diversi accrediti sui vari conti correnti dedicati ai singoli contratti.

**Ancor più gravi, poi, appaiono le conseguenze sotto il profilo finanziario**, laddove viene sottratta liquidità alle imprese per il pagamento "cash" delle ritenute e dei contributi, adempimento sinora espletato attraverso la compensazione con i crediti fiscali.

Infatti, si tratta di soggetti economici (appaltatori o subappaltatori) che, operando normalmente o in "*split payment*" nell'ambito delle commesse pubbliche, ovvero in "*reverse charge*" nel caso dei lavori privati, vantano ordinariamente ingenti crediti IVA, di norma utilizzati proprio per il versamento delle ritenute fiscali, contributive e assicurative per i propri lavoratori dipendenti.

**Con tale disposizione, le imprese subiranno una pesante perdita di liquidità dovuta sia all'impossibilità di utilizzo dei crediti IVA, sia all'obbligo di pagamento con bonifico delle ritenute.**

**L'ANCE stima che la disposizione determinerà, complessivamente, un maggior costo di circa 250 milioni di euro all'anno per le imprese operanti nel settore e che si aggiungerà ad una situazione già fortemente compromessa dall'operatività di meccanismi quali lo *split payment*, che drena alle imprese circa 2,4 miliardi di liquidità e i ritardati pagamenti dei corrispettivi contrattuali da parte delle pubbliche Amministrazioni, che incidono per ulteriori 8 miliardi.**

**Un importo enorme, che appare ancor più ingiustificato se si considera quanto riportato nella Relazione tecnica al provvedimento che stima, per tutti i settori economici, un recupero di evasione di 127 milioni di euro annui.**

La misura, quindi, incide pesantemente sul settore, creando disparità di trattamento a danno delle imprese di costruzione che vantano ingenti crediti fiscali, soprattutto connessi all'IVA, che non riusciranno più ad utilizzare.

Tra l'altro, la disposizione si pone in netto contrasto con tutte le misure agevolative attribuite nella forma di credito d'imposta, il cui utilizzo viene così fortemente compromesso.

Il Governo, prima di introdurre simili meccanismi, dovrebbe valutarne esattamente l'impatto sul mondo produttivo. E' un'analisi costi/benefici che andrebbe condotta perentoriamente per qualsiasi misura si intenda adottare e non solo quando si vogliono introdurre agevolazioni fiscali.

**Si ritiene quindi urgente ed indispensabile l'abrogazione totale della disposizione.**

SINTESI  
PROPOSTA

- **ABROGAZIONE TOTALE DELLA DISPOSIZIONE (ART.4, CO. 1 E 2)**

## Modifiche all'art.96 del TUIR – DPR 917/1986 sulla deducibilità IRES degli interessi passivi

(art.35)

L'art.35 del provvedimento modifica l'art. 96 del TUIR (DPR 917/1986) in tema di limiti alla deducibilità degli interessi passivi, nella parte in cui stabilisce l'esclusione dall'ambito operativo della norma per gli **interessi passivi relativi a prestiti contratti da società di progetto allo scopo di finanziare progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine.**

Come noto, l'art. 96 del TUIR detta disposizioni limitative in tema di deducibilità degli interessi passivi e degli oneri finanziari assimilati<sup>2</sup>, stabilendo la regola generale per cui gli stessi risultano deducibili solo entro un ammontare massimo, pari al 30% del Risultato Operativo Lordo (ROL) di periodo.

Il comma 8 dell'art. 96, del DPR 917/1986 **ammette però la deducibilità integrale degli interessi passivi relativi a prestiti, contratti per finanziare “progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine”, che non siano garantiti da beni appartenenti al gestore diversi da quelli afferenti al progetto** infrastrutturale stesso, oppure da un soggetto diverso.

L'art. 96 prevede, inoltre, che sono **interamente deducibili gli interessi passivi che maturano sui prestiti oggetto di segregazione patrimoniale o su quelli destinati esclusivamente al finanziamento del progetto infrastrutturale pubblico a lungo termine** e rimborsati solo con i flussi generati da esso.

L'art. 35 del Decreto fiscale interviene su questi aspetti per chiarire che:

- i “**progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine**” citati dalla disposizione del TUIR sono quelli a cui **si applicano le disposizioni della Parte V del Dlg. 50/2016**, ovvero le infrastrutture e gli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, inseriti negli appositi strumenti di pianificazione e programmazione dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- **in caso di costituzione di una società di progetto strumentale alla segregazione patrimoniale** rispetto ad attività e passività non afferenti al progetto, **sono integralmente deducibili gli interessi passivi e oneri finanziari relativi a prestiti stipulati dalla società anche se assistiti da garanzie** diverse da quelle previste al comma 8 dell'art. 96<sup>3</sup>, **utilizzati per finanziare progetti infrastrutturali pubblici concernenti contratti di concessione e di partenariato pubblico privato.**

### VALUTAZIONE

La disposizione è volta unicamente a chiarire l'ambito oggettivo dell'esclusione dai limiti di deducibilità degli interessi passivi, in caso di finanziamenti contratti dalle società di progetto per la realizzazione di progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine.

Pertanto si ritiene che la medesima disposizione non incida, nella sostanza, sui soggetti già rientranti nelle eccezioni alla deducibilità degli interessi passivi, per i quali, quindi, è ammessa la deducibilità integrale degli oneri finanziari (anziché quella “generale” ammessa entro l'ammontare pari al 30% del ROL – Risultato Operativo Lordo).

Le modifiche **non risolvono le criticità relative alle regole di deducibilità degli interessi passivi relativi a finanziamenti inerenti ai “beni merce” delle imprese edili, per le quali sono state introdotte limitazioni** per effetto del D.Lgs. 142/2018, con il quale il Governo ha recepito la Direttiva Europea “*Antiabuso*” n.2016/1164/UE (cd. *Direttiva Atad*) .

In particolare, infatti, la nuova disciplina prevista dall'art.96 del TUIR-DPR 917/1986, in vigore dal 2019, comprende nel **limite di deducibilità, pari al 30% del ROL –**

---

<sup>3</sup> Secondo cui i prestiti devono essere garantiti da beni appartenenti al gestore del progetto afferenti al progetto stesso.

**Risultato Operativo Lordo**, tutti gli interessi passivi anche se relativi a finanziamenti contratti in via specifica per la costruzione o ristrutturazione di immobili alla cui produzione è diretta l'attività dell'impresa (cd. "**immobili merce**"), per i quali la disciplina vigente sino al periodo d'imposta 2018 ne prevedeva, invece, la deducibilità integrale, quantomeno fino all'ultimazione del fabbricato, attraverso la loro capitalizzazione nel costo di costruzione/ristrutturazione (ai sensi dell'art.110, co.1, lett.b, del medesimo TUIR-DPR 917/1986).

Tale meccanismo **complica notevolmente il calcolo degli oneri deducibili, costringendo le imprese ad estrapolare, dal valore di iscrizione contabile degli "immobili merce", l'ammontare degli interessi passivi capitalizzati nel costo degli stessi, per assoggettarlo al limite di deducibilità pari al 30% del ROL** unitamente agli altri oneri finanziari passivi, connessi, più in generale, all'esercizio dell'attività.

Le nuove regole, inoltre, si traducono in una forte penalizzazione per le imprese del settore delle costruzioni, per le quali il ricorso all'indebitamento costituisce un aspetto fisiologico dell'esercizio dell'attività.

**I progetti immobiliari complessi, compresi quelli di recupero urbano sempre più centrali per l'intera collettività, 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, pertanto, comporta una lievitazione dei costi dell'attività caratteristica delle imprese, già colpita da oneri fiscali elevati, che incidono pesantemente sulla liquidità, distogliendo importanti risorse finanziarie altrimenti investibili in nuovi progetti di sviluppo immobiliare.

Per questo, **è necessario rivedere ulteriormente l'art.96 del TUIR, ripristinando l'esclusione, dalla regola generale di deducibilità (limite del 30% del ROL), degli interessi passivi connessi a finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l'attività dell'impresa (cd. "immobili merce" delle imprese edili).**

Ciò anche alla luce del fatto che la finalità della Direttiva UE 2016/1164, recepita con il D.Lgs. 142/2018, 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 "infragrupo" 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 societario,
- introducendo un tetto massimo di interessi passivi interamente deducibili, che può arrivare sino a 3 milioni di euro.

**Il mantenimento della disciplina vigente sino al 2018 è, pertanto, in linea anche con le finalità della Direttiva UE, che vuole evitare soprattutto le operazioni elusive all'interno di gruppi societari.**

## Contrasto alle indebite compensazioni

(art. 3)

L'articolo 3 del provvedimento **uniforma la disciplina della compensazione orizzontale dei crediti derivanti dalle imposte sui redditi con quella relativa alla compensazione dei crediti IVA.**

Infatti, con una modifica dell'art. 17 del Dlgs 241/1997 viene stabilito che **anche la compensazione dei crediti relativi alle imposte sui redditi (IRPEF, IRES), alle relative addizionali, alle imposte sostitutive delle imposte sui redditi e all'IRAP, per importi superiori a 5.000 euro annui dovrà essere fatta dal decimo giorno successivo alla presentazione della dichiarazione o dall'istanza da cui emerge il credito.**

Tale disposizione si applica ai **crediti maturati a decorrere dal periodo di imposta 2019.**

**Di conseguenza, dal 1° gennaio 2020 non sarà più possibile utilizzare liberamente in compensazione i crediti derivanti dalle imposte sui redditi, superiori a 5.000 euro, ma sarà necessario attendere il decimo giorno successivo a quello della presentazione della dichiarazione annuale con l'apposizione del visto di conformità<sup>4</sup>.**

Il termine ultimo per l'invio della dichiarazione dei redditi è, si ricorda, il 30 novembre (non più il 30 settembre) dell'anno successivo al periodo di imposta oggetto di dichiarazione<sup>5</sup>.

Resta fermo, che **per i crediti di importo inferiore a 5.000 euro non sarà necessaria l'apposizione del visto di conformità sulla dichiarazione dei redditi e il loro utilizzo in compensazione potrà essere già effettuato dal 1° gennaio successivo** al periodo di imposta in cui è sorto il credito.

Anche per i soggetti non titolari di partita IVA, sussiste l'obbligo di presentare all'Agenzia delle Entrate, il modello F24 in via telematica.

Viene previsto un regime sanzionatorio per i tentativi di indebita compensazione, da applicare nei casi in cui, a seguito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate<sup>6</sup>, venga individuato il tentativo di compensare crediti non utilizzabili. In queste ipotesi, l'Agenzia delle Entrate comunica telematicamente la mancata esecuzione della delega di pagamento al soggetto interessato e si applica una sanzione pari a 1.000 euro per ciascuna delega non eseguita.

### VALUTAZIONE

La disposizione introduce, anche ai fini delle imposte dirette, ulteriori vincoli alla compensazione dei crediti fiscali, le cui regole vengono così uniformate a quelle relative ai crediti IVA, già fortemente penalizzanti in particolar modo per le imprese di costruzione che, per la specifica attività esercitata, hanno una posizione IVA "fisiologicamente" a credito.

Tali limitazioni si aggiungono all'abbassamento, da 15.000 a 5.000 euro, del limite di crediti compensabili (sia IVA che delle imposte dirette), oltre il quale è necessario l'apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni dalle quali emerge il credito medesimo, in vigore dal 24 aprile 2017.

Inoltre, la legge di Bilancio 2018 (legge 205/2017, art.1, co.990) ha previsto che l'Agenzia delle Entrate può sospendere sino a 30 giorni la compensazione dei crediti fiscali effettuati con il modello F24, qualora ravvisi dei profili di rischio connessi a crediti inesistenti ed al fine di effettuare i dovuti controlli. Le modalità operative sono state definite con il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n.195385 del 28 agosto 2018, che ha individuato i seguenti criteri di selezione riferiti:

<sup>4</sup> Cfr. Art. 1, comma 574, della legge n. 147/2013 (stabilità 2014) come modificato dall'art. 3 del DL 50 /20 Convertito con modificazioni, dalla legge n.96/ 2017 .

<sup>5</sup> Cfr. Art. 4-bis del DL 34/2019, convertito con modifiche, dalla legge n. 58/2019.

<sup>6</sup> Prevista ai sensi dell'art. 37, comma 49-ter, del DL 223/2006 convertito con modifiche nella legge n.248/2006.

- alla tipologia dei debiti pagati;
- alla tipologia dei crediti compensati;
- alla coerenza dei dati indicati nel modello F24;
- ai dati presenti nell'Anagrafe Tributaria o resi disponibili da altri enti pubblici, afferenti ai soggetti indicati nel modello F24;
- ad analoghe compensazioni effettuate in precedenza dai soggetti indicati nel modello F24;
- al pagamento di debiti iscritti a ruolo (di cui all'art. 31, co. 1, del DL 78/2010 inerente la preclusione all'autocompensazione in presenza di debiti su ruoli definitivi).

Come è evidente, sono criteri piuttosto generici ed indefiniti, che lasciano un ampio margine di discrezionalità all'Agenzia delle Entrate nel bloccare le compensazioni, addirittura per 30 giorni, ogni qualvolta la stessa abbia un sospetto sulla compensabilità di un credito fiscale.

**Si tratta, complessivamente, di disposizioni che provocano un sostanziale inasprimento delle regole di utilizzo dei crediti relativi a dichiarazioni annuali, sia ai fini dell'IVA che delle imposte dirette, rendendo ancor più oneroso il recupero di un credito, o meglio il diritto del contribuente di vedersi restituito quanto anticipato all'Erario.**

È evidente che sono misure volte a "fare cassa", che contrastano nettamente con le esigenze di semplificazione fiscale sollevate da più parti, sia dal sistema produttivo che da quello istituzionale.

**Per questo è necessario alleggerire gli adempimenti, quantomeno innalzando a 30.000 euro l'ammontare di crediti compensabili senza obbligo di apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni, così da uniformarlo al tetto massimo dei crediti IVA che possono essere chiesti a rimborso senza adempimenti (visto di conformità o, per alcuni soggetti ritenuti "non affidabili" la presentazione di apposita fideiussione<sup>7</sup>).**

SINTESI  
PROPOSTA

- **INNALZARE, DAGLI ATTUALI 5.000 EURO, A 30.000 EURO L'AMMONTARE MASSIMO DI CREDITI COMPENSABILI (RELATIVI SIA ALL'IVA CHE ALLE IMPOSTE SUL REDDITO) SENZA NECESSITÀ DI APPOSIZIONE DEL VISTO DI CONFORMITÀ SULLE DICHIARAZIONI DA CUI EMERGONO I CREDITI MEDESIMI, COSÌ COME GIÀ STABILITO AI FINI DELLA RICHIESTA DI RIMBORSO DEI CREDITI IVA.**

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art.38-bis, co.4, del DPR 633/1972, si deve trattare, alternativamente di:

- **soggetti che esercitano un'attività** d'impresa da **meno di 2 anni**, diversi dalle imprese cd. "start-up innovative";
- **soggetti che hanno ricevuto**, nei **2 anni precedenti** la richiesta di rimborso, **avvisi di accertamento** o rettifica **da cui risulti**, per ciascun anno, una **differenza** tra gli **importi accertati** e quelli dell'**imposta dovuta** o del **credito dichiarato in misura superiore**:
  - al 10% degli importi dichiarati, se questi non superano 150.000 euro,
  - al 5% degli importi dichiarati, se questi superano 150.000 euro ma non superano 1.500.000 euro,
  - all'1% degli importi dichiarati, o comunque a 150.000 euro, se gli importi dichiarati superano 1.500.000 euro.
- **soggetti che richiedono** il rimborso del **credito IVA risultante** all'atto della **cessazione dell'attività**.

## Fondo di garanzia PMI

*(art. 40)*

L'art. 40 del DL Fiscale prevede un rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese per un importo pari a **700 milioni di euro per l'anno 2019**.

**VALUTAZIONE** Tale rafforzamento è estremamente importante perché sostiene uno strumento di politica industriale fondamentale per il finanziamento delle piccole e medie imprese, soprattutto del comparto delle costruzioni, che senza la presenza di una garanzia pubblica non riescono ad accedere alla liquidità necessaria per avviare nuovi investimenti..

## MISURE AGGIUNTIVE

Nel provvedimento mancano alcune misure che, a giudizio dell'ANCE, sono da considerarsi "*indifferibili ed urgenti*" per risolvere alcune importanti criticità che gravano in particolar modo sul settore delle costruzioni.

Si tratta, in particolare di:

- meccanismo dello "*split payment*" quale modalità di versamento dell'IVA nei rapporti tra PA committenti ed operatori economici,
- incentivi all'acquisto di immobili energetici,
- correttivi in relazione ad alcune disposizioni del *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* (D.Lgs. 14/2019)

### Split Payment

A seguito dell'autorizzazione delle autorità comunitarie, il meccanismo della "*scissione dei pagamenti*" (cd. "*split payment*"), introdotto nel 2015, è stato prorogato sino a giugno 2020, superando così la data del 31 dicembre 2017, originariamente fissata dalla stessa Unione Europea quale termine ultimo d'applicazione dello strumento.

Inoltre, con due provvedimenti successivi è stato altresì ampliato l'ambito soggettivo d'applicazione del meccanismo, coinvolgendo anche le società a partecipazione pubblica, nonché gli enti pubblici economici e le fondazioni partecipate da pubbliche amministrazioni<sup>8</sup>.

**Dopo quasi 4 anni dall'introduzione della fatturazione elettronica, si può sostenere che l'utilizzo del meccanismo dello *split payment* è divenuto del tutto superfluo, come mezzo di contrasto al sommerso.**

I due sistemi di fatturazione, infatti, dovrebbero operare alternativamente e non congiuntamente come oggi accade per i contratti (e subcontratti) pubblici, nell'ambito dei quali continua, invece, ad operare un'assurda sovrapposizione di strumenti di contrasto all'evasione (fatturazione elettronica, "*split payment*" e "*reverse charge*"), che complica la gestione contabile/amministrativa delle commesse ed arreca un ingente danno finanziario alle imprese, per effetto del credito IVA che si forma in capo alle stesse, senza incrementare proporzionalmente l'efficacia dei controlli.

Tale circostanza è ancor più evidente alla luce della recente e generalizzata estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica in vigore dal 1° gennaio 2019.

---

<sup>8</sup> In particolare, dal 1° luglio 2017, il DL 50/2017, convertito con modifiche nella legge 96/2017, ha esteso il meccanismo dello "*split payment*" anche per le operazioni rese nei confronti dei seguenti soggetti:

- tutte le società controllate, in via diretta, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri (e le società da queste stesse controllate);
- tutte le società controllate, in via diretta, dalle regioni, province, città metropolitane, comuni ed unioni di comuni (e le società da queste stesse controllate);
- le società quotate in borsa, limitatamente a quelle inserite nell'indice FTSE Mib di Borsa Italiana e le società da queste stesse controllate;
- professionisti, i cui compensi sono assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta sul reddito (questi ultimi sono stati, poi, di nuovo eliminati dall'ambito operativo dal recente DL 87/2018, convertito con modifiche nella legge 96/2018).

Successivamente, con il più recente D.L. 148/2017 (in particolare, l'art.3), è stato nuovamente riformulato il co.1-bis dell'art.17-ter del D.P.R. 633/1972, estendendo, a decorrere dal 1° gennaio 2018, l'applicazione del meccanismo anche ad altri soggetti pubblici, ovvero sia a:

- gli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona;
- le fondazioni partecipate da amministrazioni pubbliche per una percentuale complessiva del fondo di dotazione non inferiore al 70%.

Tutto ciò arreca un grave danno alle imprese, sia sotto il profilo degli adempimenti, sia dal punto di vista economico-finanziario, alla luce del fatto che lo *split payment* provoca un aumento esponenziale del credito IVA, con tutte le difficoltà di recupero tempestivo dello stesso.

Tale criticità, poi, si aggrava quando i lavori sono realizzati tramite strutture consortili. In questi casi, infatti, il credito IVA si forma in capo al Consorzio che, per sua natura, è destinato a sciogliersi ad opera ultimata, per cui il recupero del credito diventa veramente difficoltoso.

Questo comporta, per le imprese, una pesante perdita di liquidità che l'ANCE stima in circa 2,4 miliardi di euro e che mette seriamente a rischio l'equilibrio finanziario delle imprese, costrette anche a subire i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione, che drenano ulteriori 8 miliardi di liquidità.

**Per questo, è necessario che il meccanismo non venga ulteriormente prorogato oltre la data del 30 giugno 2020 e, nel frattempo, si propone alternativamente di:**

- **estendere l'applicazione del "reverse charge", quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori, tutte le volte in cui si applichi lo split payment verso i committenti pubblici,**
- **oppure consentire il recupero integrale del credito IVA eliminando l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui.**

SINTESI  
PROPOSTE

- **NON PROROGARE ULTERIORMENTE IL MECCANISMO OLTRE LA DATA DEL 30 GIUGNO 2020 E, NEL FRATTEMPO:**
  - **ESTENDERE L'APPLICAZIONE DEL "REVERSE CHARGE", QUALE MECCANISMO DI LIQUIDAZIONE DELL'IVA DOVUTA AI FORNITORI, TUTTE LE VOLTE IN CUI SI APPLICHI LO SPLIT PAYMENT VERSO I COMMITTENTI PUBBLICI,**
  - **OPPURE CONSENTIRE IL RECUPERO INTEGRALE DEL CREDITO IVA ELIMINANDO L'ATTUALE TETTO MASSIMO DI CREDITI D'IMPOSTA COMPENSABILI, PARI A 700.000 EURO ANNUI**

## Incentivi all'acquisto di immobili energetici

La legge di Stabilità 2016 (art.1, co.56, legge 208/2015) ha introdotto una detrazione Irpef commisurata al 50% dell'IVA dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta nel quale l'acquisto è effettuato e nei 9 successivi.

L'incentivo, in particolare, spetta ai soggetti Irpef che nel biennio 2016-2017 hanno acquisto dalle imprese costruttrici abitazioni in classe A o B, a prescindere dall'uso che ne faranno (come "prima casa", abitazione da dare in affitto o da tenere a disposizione).

La misura, fortemente auspicata dall'ANCE, è stata concepita come strumento di incentivazione del mercato residenziale, per indirizzare la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione, con effetti positivi sulla riqualificazione del tessuto urbano e sulla qualità dell'abitare.

E ciò andando, in primo luogo, a rimuovere uno dei principali paradossi dell'attuale prelievo fiscale che penalizza chi investe nel prodotto nuovo di qualità e premia invece chi compra un prodotto immobiliare con caratteristiche costruttive ed energetiche completamente da rinnovare.

L'incentivo, infatti, abbattendo della metà l'IVA applicata sull'acquisto di abitazioni nuove o riqualificate punta proprio ad eliminare la disparità di trattamento fiscale che esiste tra chi compra l'usato dal privato, con registro al 2% o al 9% sul valore catastale dell'abitazione, e chi acquista invece il nuovo o riqualificato dall'impresa, pagando l'IVA al 4% o al 10% sull'intero corrispettivo di vendita.

**Tuttavia, la limitazione agli acquisti effettuati solo nel biennio 2016-2017 ne ha ristretto fortemente il potenziale impatto positivo, per cui è necessario ripristinare l'agevolazione prevedendone nuovamente l'applicazione almeno per i rogiti stipulati nel triennio 2020-2022.**

Non solo, da uno studio condotto dall'ANCE su alcuni progetti effettivi di trasformazione e riqualificazione immobiliare, è risultato tra l'altro che, dall'implementazione di piani di rigenerazione urbana, lo Stato e gli Enti locali "guadagnano" complessivamente (in termini di IRES, IRPEF, IVA, IRAP, IMU/TASI) quasi il 60% dell'utile ritraibile dall'investimento (a fronte del 40% lasciato all'impresa che realizza il programma).

- RIPRISTINARE, SINO AL 2022, LA DETRAZIONE IRPEF COMMISURATA AL 50% DELL'IVA DOVUTA SULL'ACQUISTO DI ABITAZIONI IN CLASSE ENERGETICA A O B (ART.1, CO.56, LEGGE 208/2015)

## Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza

Nell'ambito delle nuove disposizioni introdotte con il *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza* (D.Lgs. 14/2019), vengono individuati particolari **indicatori di crisi** (ovvero gli squilibri di carattere reddituale, patrimoniale o finanziario, rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa), **da rilevare mediante appositi indici, che, a partire dalle evidenze di bilancio, analizzano la situazione complessiva dell'impresa, sia in termini di sostenibilità del debito, sia di prospettive di continuità aziendale.**

In linea generale, l'ANCE ha inizialmente apprezzato l'approccio scelto dal Legislatore, volto ad introdurre un insieme di regole operative, volte a far emergere in modo tempestivo la possibile crisi d'impresa, attraverso l'esame di parametri di riferimento il più possibile oggettivi, ed idonei all'attivazione delle cd. "nuove procedure d'allerta", pure normate dal *Codice della crisi d'impresa*.

Tuttavia, l'eccessiva tempestività nell'entrata in vigore di tali parametri, fissata al mese di agosto 2020, finisce per tradursi in uno strumento vessatorio avviando processi di liquidazione di imprese temporaneamente in crisi di liquidità.

In particolare, emerge di tutta evidenza il rischio che le imprese di costruzioni, già colpite dalla gravissima crisi in corso dal 2008, vengano coinvolte in procedure burocratiche a causa degli *alert* evidenziati dagli organi di controllo interni ed esterni, provocando il pericolo di chiusura rispetto a crisi che rientrano, invece, nella normale gestione dell'attività, soprattutto in un settore la cui redditività va valutata a livello pluriennale.

Ciò vale soprattutto per le imprese di minori dimensioni (ovvero le micro, piccole e medie imprese, come definite dalla Commissione europea nella Raccomandazione 2003/361/CE del 6 maggio 2003)<sup>9</sup>, a cui deve essere riconosciuto maggior tempo per adeguare le strutture organizzative e testare le nuove metodologie di valutazione, che vanno ad incidere involontariamente anche sugli affidamenti bancari, indispensabili per proseguire l'attività.

Per tale ragione, ferma restando la necessità di un maggior coinvolgimento delle Associazioni di categoria nell'approvazione definitiva degli indici di allerta, **l'ANCE ritiene indispensabile che si pervenga ad una proroga della loro entrata in vigore, che andrebbe differita a diciotto mesi dall'entrata in vigore del *Codice della crisi d'impresa* (fissata al 15 agosto 2020).**

Tale maggior termine consentirebbe, infatti, di adeguare l'elaborazione di tali indici rispetto alla specificità del settore delle costruzioni.

Un'ulteriore **criticità riguarda l'obbligo di nomina degli organi di controllo nelle S.r.l., a cui è correlato l'ulteriore adempimento relativo all'adeguamento degli statuti** (ovvero degli atti costitutivi) **delle predette società.**

Come noto, l'art.2-bis del "*D.L. Sblocca cantieri*" (D.L. 32/2019, convertito, con modificazioni, nella legge 55/2019) ha rivisto ulteriormente le condizioni per la nomina obbligatoria degli organi di controllo nelle s.r.l., rispetto a quanto stabilito nell'art.379 del D.Lgs. 14/2019 (cd. "*Codice della crisi d'impresa*" - cfr. anche il nuovo art.2477 del codice civile).

Fin dalla sua introduzione, la disposizione ha suscitato perplessità, sia per il numero di società coinvolte, sia per l'aumento dei costi che le società dovranno sostenere, ma anche per il rischio che le segnalazioni possano compromettere l'affidabilità delle imprese verso gli istituti di credito.

<sup>9</sup> Al riguardo, si ricorda che, nella categoria delle PMI:

- per *micro impresa* si intende quella che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo, oppure un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro;
- per *piccola impresa* si intende quella che occupa meno di 50 persone e realizza un fatturato annuo, o un totale di bilancio annuo non superiori a 10 milioni di euro;
- per *media impresa* si intende quella che occupa meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro.

In particolare, secondo le nuove regole, l'obbligo di nomina scatta quando la società abbia superato, per due esercizi consecutivi, almeno uno dei limiti patrimoniali, reddituali (pari, rispettivamente, a 4 milioni di euro) e di occupazione (pari a 20 dipendenti).

La disposizione è in vigore già dal 16 marzo 2019, in via anticipata rispetto alla generale entrata in vigore del D.Lgs. 14/2019, fissata al 15 agosto 2020.

Sotto tale profilo, il comma 3 dell'art.379 del "Codice della crisi d'impresa" impone alle società a responsabilità limitata ed alle società cooperative già costituite al data del 16 marzo 2019, ed in presenza dei requisiti sopra citati, di provvedere alla nomina degli organi di controllo o del revisore e, se necessario, di uniformare l'atto costitutivo e lo statuto con l'indicazione circa tale nomina entro il 16 dicembre 2019.

Tale scadenza, tenuto conto delle imprese di minori dimensioni, appare insufficiente ai fini della predisposizione delle necessarie modifiche agli assetti organizzativi dell'impresa.

In merito, anche al fine di evitare l'aumento dei costi derivanti da tale riorganizzazione, secondo le linee guida del *Codice della crisi d'impresa*, specie per le imprese minori, occorre **prorogare il termine** (16 dicembre 2019) **referito all'obbligo di adeguamento degli statuti societari ai fini della nomina obbligatoria degli organi di controllo nelle s.r.l.**

**In particolare, tale scadenza si ritiene debba coincidere con quella relativa all'approvazione dei bilanci relativi all'esercizio 2019 (termine ordinario al 30 aprile 2020), secondo quanto disposto dall'art.2364, comma 2, del codice civile.**

SINTESI  
PROPOSTA

- PROROGARE L'APPLICAZIONE DEGLI INDICI DI CRISI, QUANTOMENO PER LE MICRO, PICCOLE E MEDIE IMPRESE, A DICHIOTTO MESI DALL'ENTRATA IN VIGORE DEL D.LGS.14/2019, NONCHÉ DELL'OBBLIGO DI ADEGUAMENTO DEGLI STATUTI SOCIETARI FINO ALL'APPROVAZIONE DEI BILANCI RELATIVI ALL'ESERCIZIO 2019 (TERMINE ORDINARIO 30 APRILE 2020) PER LA NOMINA OBBLIGATORIA DEGLI ORGANI DI CONTROLLO NELLE S.R.L.