



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Senato della Repubblica

Decreti attuativi della Delega Fiscale

21 maggio 2015



ITALIA  
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

## **DECRETI ATTUATIVI DELLA DELEGA FISCALE:**

**Schema di decreto legislativo recante misure  
per la crescita e l'internazionalizzazione delle  
imprese (A.S. n. 161)**

**Schema di decreto legislativo in materia di  
trasmissione telematica delle operazioni IVA  
e di controllo delle cessioni di beni effettuate  
attraverso distributori automatici (A.S. n. 162)**

**Schema di decreto legislativo recante  
disposizioni sulla certezza del diritto nei  
rapporti tra fisco e contribuente (A.S. n. 163)**

**Andrea Bolla**

*Presidente Comitato Tecnico Fisco di Confindustria*

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni preliminari su tre decreti attuativi della delega fiscale, recanti disposizioni sulla **certezza del diritto nei rapporti tra Fisco e Contribuente**, misure per la **crescita e l'internazionalizzazione delle imprese**, norme in materia di **trasmissione telematica delle operazioni IVA** e di **controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici**.

I decreti approvati lo scorso 21 aprile dal Consiglio dei Ministri segnano una tappa importante nel percorso di attuazione della delega fiscale.

I testi ci portano **due segnali significativi**: uno sui **tempi**, perché dopo mesi di stallo e qualche rinvio, il percorso sui tre decreti di cui parliamo oggi è finalmente ripartito. Questo ci fa ben sperare che si possa, in tempi rapidi, giungere alla loro definitiva approvazione e tornare a discutere di altri temi cruciali, quali la riforma del sistema sanzionatorio, gli interventi sul contenzioso tributario, la riforma del catasto.

L'altro segnale riguarda i **contenuti**: riscrivere il sistema fiscale, ispirandolo a principi di equità, certezza e stabilità delle regole è un passo fondamentale se si vuole modernizzare il Paese, rendendolo attrattivo per gli investimenti, efficiente e comprensibile per le imprese.

Sono **segnali fondamentali per l'intero sistema economico**, poiché **consente a tutti di trarne benefici**. E' una **riforma strutturale e importante per il Paese**. Gli investimenti vanno dove è possibile creare valore, dove c'è crescita, dove c'è certezza del diritto: ecco, mi sembra di poter dire che con questi decreti l'Italia sta facendo passi in questa direzione.

Traspare dal testo dei tre decreti, che hanno contenuti complessi ed articolati, un **intenso e apprezzabile lavoro di studio**. Certo, sorprende quanti anni e **quanta fatica** siano stati necessari per ristabilire regole che, in molti casi, rispondono al semplice "buon senso".

Approfitando di questa occasione, proprio considerando questa fatica, riteniamo necessario **segnalare alcuni importanti correttivi** ai testi proposti, pur se – lo ribadisco – questi testi nel loro insieme, recano interventi che attuano in modo condivisibile il percorso di civiltà fiscale tracciato dalla legge delega.

Stiamo - finalmente e in risposta ai precisi contenuti della Raccomandazione della Commissione Europea del 6 dicembre 2012 - dotando l'ordinamento italiano di una **norma generale anti-abuso**. In quest'ambito, il legislatore ha avvertito la necessità di **cambiare per correggere i molti errori commessi in passato**. Tutti **gli errori ancora oggi rimediabili devono essere rimediati**. Auspichiamo quindi che le nuove norme sull'abuso del diritto si applichino anche ai contenziosi ancora in essere.

La nuova disciplina sul **raddoppio dei termini di accertamento** si pone in linea con le sollecitazioni di assicurare stabilità nei rapporti con il Fisco: si tratta di un presidio delle istanze di certezza, affidamento e ragionevolezza previste dalla Costituzione e dallo Statuto del Contribuente.

**Non la si tocchi**, se non per specificare che il raddoppio dei termini **opera solo per i fatti penalmente rilevanti, e non per tutto il resto**, anche se relativo all'annualità i cui termini sono stati riaperti.

I decreti delineano, inoltre, nuove forme di **cooperazione e dialogo tra Fisco e imprese**: l'interpello sui nuovi investimenti, il rinnovato ruling internazionale, il nuovo regime di adempimento collaborativo, potranno essere il banco di prova di un modo diverso di intendere il rapporto tra "controllore" e "controllato", favorendo un riscontro preventivo sulla fattibilità delle operazioni economiche, nel segno della collaborazione e della condivisione di esperienze e competenze.

Auspichiamo che l'istituto del *ruling* possa trovare applicazione anche per **fattispecie oggi non previste** ma rivelatesi fonte di gravosi contenziosi, quale ad esempio l'ipotesi di "esterovestizione". Al fine di tenere conto delle esigenze operative delle imprese, auspichiamo anche che il legislatore faccia tutti gli sforzi utili per **ridurre i tempi di risposta** – non sempre tempestivi - da parte dell'amministrazione finanziaria.

Molteplici, poi, gli interventi di **razionalizzazione e semplificazione della tassazione delle imprese**, finalizzati a creare un contesto giuridico di maggior favore per gli investimenti, a semplificare alcuni adempimenti, ad eliminare distorsioni ed incongruità dei meccanismi impositivi vigenti, ad adeguare il nostro ordinamento alle più recenti indicazioni provenienti dall'OCSE e dalla Corte di Giustizia UE.

Riteniamo condivisibili gli obiettivi dello schema di decreto sulla **fatturazione elettronica tra imprese** che dovrebbe rendere più efficiente la tracciabilità delle operazioni, a fronte della semplificazione degli adempimenti.

Si tratta di misure apprezzabili perché:

- favoriscono **approcci più mirati per il contrasto all'evasione fiscale** che resta, per noi, una battaglia da vincere;
- introducono **strumenti di innovazione**;
- prevedono un congruo **diaframma temporale** per la loro applicazione;
- introducono **meccanismi premiali e non coercitivi**

Se l'evasione fiscale è una piaga che va stigmatizzata con forza e combattuta con determinazione, non va però corso il rischio di fare di "tutta l'erba un fascio".

Bene quindi aver introdotto misure che favoriscano la *tax compliance*, che tengano conto dell'operatività internazionale delle imprese, che favoriscano un dialogo preventivo con l'Amministrazione finanziaria, prevedendo strumenti di incentivazione e premi, in luogo di obblighi, per loro natura coercitivi. E' un cambio culturale significativo che apprezziamo e che va incoraggiato con un confronto costruttivo quotidiano.

Attenzione, però, al fatto che ogni nuovo adempimento, ogni modifica normativa che impatta sulle procedure e sulla gestione delle imprese non è scevro di conseguenze in termini di costi e oneri aggiuntivi. **Tempi e costi di adeguamento** per ogni nuovo adempimento devono essere sempre valutati (per evitare il ripetersi di casi come quello dello *split payment*).

L'efficacia di ogni cambiamento dipende - anche e soprattutto - da **fattori umani e culturali**, che vengono prima e stanno fuori dalle norme. Qualsiasi norma, anche se fatta benissimo, può rivelarsi inutile se non si incide sull'**approccio** con cui gli attori istituzionali recitano i propri ruoli: Occorre una amministrazione finanziaria sempre più **capace di interiorizzare la cultura del cambiamento e del servizio all'economia del Paese** e di **iniettarla nei comportamenti quotidiani**. Auspichiamo quindi che sia presto ed adeguatamente risolta la questione dei ruoli

dirigenziali delle Agenzie fiscali, affinché le stesse siano messe nella condizione di adempiere agli impegni derivanti da questi decreti con la cultura e le competenze adeguate e nei tempi utili alle imprese.

Auspichiamo, quindi, che nella prosecuzione dell'iter di approvazione dei decreti ne sia confermato l'impianto generale, non siano messi in discussione gli impegnativi risultati raggiunti in termini di certezza, stabilità e semplificazione delle regole, ma sia colta l'occasione per approntare correttivi e miglioramenti che mi accingo ad illustrare.

\*\*\*\*

## Schema di decreto legislativo su certezza del diritto nei rapporti tra Fisco e contribuente

Il testo esaminato dal Consiglio dei Ministri si articola in tre gruppi di norme relativi a: (i) abuso del diritto; (ii) raddoppio dei termini di accertamento (iii) regime di adempimento collaborativo.

**Abuso del diritto** Il decreto risponde, in primo luogo, alla ineludibile necessità di una puntuale regolamentazione dell'abuso del diritto, per porre un argine alla funzione di supplenza sinora svolta dalla giurisprudenza che ha interpretato il vigente art. 37-bis, DPR 600/1973, talvolta fraintendendone spirito e finalità.

In tal senso, si muove l'art. 1 del decreto che definisce le nozioni di abuso di diritto ed elusione, al fine di circoscrivere - con chiarezza - le condotte elusive contestabili al contribuente e di dotare il nostro ordinamento di una **norma generale anti-abuso**, da tempo sollecitata anche dalle istituzioni internazionali. Per effetto delle nuove disposizioni, spetterà all'Amministrazione finanziaria fornire la prova della condotta abusiva, **non rilevabile d'ufficio**, mentre il contribuente avrà l'onere di dimostrare l'esistenza delle ragioni extrafiscali a supporto dell'operazione contestata.

Il decreto reca una esplicitazione di importanza fondamentale alla luce di certa giurisprudenza degli ultimi anni: la **rilevanza meramente amministrativa** delle operazioni abusive che, pertanto, non danno luogo a fatti punibili ai sensi delle leggi penali tributarie.

E' apprezzabile che l'intero *corpus* normativo sia animato dal riferimento ad un **principio cardine: la libertà di scelta del contribuente** che deve essere intesa come principio primario, di rilevanza fondamentale.

Entrando nel dettaglio delle disposizioni si potrebbe ulteriormente intervenire sulla definizione di "*operazioni prive di sostanza economica*", valorizzando la definizione contenuta nella Raccomandazione della Commissione UE del 6 dicembre 2012 sulla pianificazione fiscale aggressiva.

È, altresì, centrale, ribadire con fermezza che le nuove norme sull'abuso del diritto hanno **natura interpretativa** e possono, quindi, essere applicate anche alle operazioni poste in essere in data anteriore alla loro entrata in vigore. Tuttavia, rispetto al testo proposto - che riconosce l'applicabilità delle nuove disposizioni ad operazioni pregresse, per le quali non sia stato notificato il relativo atto impositivo - **è necessario prevedere che la nuova disciplina si renda**

**applicabile anche ai contenziosi in corso, con eccezione di quelli per i quali si sia già formato il giudicato.**

### **Raddoppio dei termini di accertamento**

Lo schema di decreto interviene, poi, positivamente a modifica delle norme che fissano i **termini di decadenza** entro i quali può essere esercitata l'azione di accertamento tributario, con possibilità di raddoppio in presenza di violazioni che comportino obbligo di denuncia penale ai sensi dell'articolo 331 del c.p.p ..

L'intervento recato dal decreto precisa che **il raddoppio dei termini opera solo a condizione che la denuncia ai sensi dell'art. 331, c.p.p. sia presentata o trasmessa entro la scadenza ordinaria dei termini di accertamento**; ci auguriamo che questo intervento sia idoneo a porre fine alla pernicioso prassi accertativa, sviluppatasi negli ultimi anni, che ha portato in molti casi alla riapertura dei termini già spirati, attraverso una interpretazione strumentale della norma.

In questo senso, **è auspicabile che l'intervento non sia messo in discussione** con modifiche volte, a vario titolo, a consentire un allungamento (o meglio una riapertura) dei termini di accertamento nei casi in cui essi siano scaduti.

Vale la pena richiamare l'attenzione sulla circostanza che i termini di decadenza sono previsti a tutela di un interesse ordinamentale superiore a quello delle parti in causa: l'interesse, cioè, a che determinati atti ed effetti giuridici si collochino in un tempo preciso, **potendo l'azione impositiva essere esercitata in un ambito temporale predefinito**, con la conseguenza che il decorso dei termini in questione estingue il diritto non esercitato in tali termini.

Del resto, anche lo Statuto del contribuente (art. 3, co. 3) sancisce espressamente un divieto di proroga dei termini di decadenza fissati dalla legge, ponendosi, così, a presidio del principio costituzionale di certezza del diritto, dell'affidamento e della ragionevolezza; ciò anche al fine di consentire un adeguato esercizio di difesa da parte del contribuente.

Al più, sarebbe opportuno **migliorare il testo, specificando che il raddoppio dei termini possa operare solo in relazione alle vicende** che (singolarmente o congiuntamente) **hanno dato luogo alla *notitia criminis*** e non consentire che esso sia esteso a tutte le vicende attinenti l'annualità i cui termini di accertamento risultano raddoppiati.

### **Regime di adempimento collaborativo**

Il decreto introduce un nuovo regime di cooperazione tra imprese e Amministrazione finanziaria - il c.d. regime **adempimento collaborativo** - con l'obiettivo di disciplinare in maniera organica forme di comunicazione tra contribuenti e Amministrazione finanziaria e prevenire eventuali contestazioni.

Si tratta di un nuovo istituto espressione di un orientamento culturale, che condividiamo appieno, secondo il quale la **relazione tra Fisco e contribuenti deve essere ispirata ai principi di trasparenza e collaborazione e la cultura aziendale deve essere improntata a criteri di onestà, correttezza e rispetto della normativa tributaria.**

Le imprese vivono ogni giorno, sulla propria pelle, ciò che anche gli studi più recenti certificano<sup>1</sup>: il peso e i costi dell'incertezza nei rapporti con l'Amministrazione fiscale. L'adempimento collaborativo – insieme con nuove forme di *ruling* di cui parlerò più avanti – sono strumenti atti a ridurre questa incertezza: occorre andare avanti, con decisione, su questa strada e incentivare, anche con misure premiali più incisive, il ricorso a questi istituti. Quanto questi saranno sufficienti ce lo dirà la prassi in questo primo anno di applicazione.

Abbiamo molto apprezzato che sia stata accolta la richiesta di consentire l'accesso al regime, indipendentemente dalle soglie di fatturato, anche alle **imprese che avevano partecipato al c.d. "Progetto Pilota"**, avviato dall'Agenzia delle Entrate nel giugno 2013, per tener conto dell'impegno assunto e dei costi sostenuti per la partecipazione al progetto stesso.

\*\*\*\*

## **Schema di decreto legislativo recante misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese**

Il decreto reca misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese, due concetti - "crescita" e "internazionalizzazione" - che appaiono significativamente accostati; da tempo chiediamo di **adottare una visione strategica della politica fiscale del nostro Paese e di predisporre un ambiente favorevole alla internazionalizzazione delle imprese**, nella consapevolezza che - per questa via - si possano favorire crescita e sviluppo.

Negli anni più recenti, la maggiore esposizione alla concorrenza internazionale, nel contesto della crisi globale, ha comportato effetti selettivi nel sistema produttivo, insieme ad una caduta della domanda interna; la reazione a questi fenomeni necessita – tra gli altri – anche di interventi di semplificazione della normativa fiscale e di riforme strutturali che siano di ausilio alle imprese nella sfida dei mercati internazionali.

In questo percorso, il legislatore deve, però, avere ben a mente **l'operatività e le esigenze reali delle imprese**: intendo dire che, soprattutto quando discutiamo dei temi che attengono alle attività transnazionali, dobbiamo rifuggire con cautela da un approccio generalizzato che tenda a guardare con sospetto, per esempio, qualsiasi operazione con l'estero e dalla facile tautologia "operazione all'estero = sottrazione di imponibile": questi approcci hanno, finora, ingenerato veri e propri paradossi, frustrando, con il peso di adempimenti gravosi e complessi, le esigenze operative e commerciali delle imprese.

**Il decreto su crescita e internazionalizzazione coglie, in tal senso, alcune delle istanze del mondo imprenditoriale, semplificando taluni adempimenti, introducendo nuovi strumenti di confronto preventivo con l'Amministrazione finanziaria, modernizzando alcuni istituti (anche in risposta a sollecitazioni provenienti dall'Unione Europea e da organismi internazionali, quali l'OCSE), ponendo le basi per un quadro normativo di maggiore certezza per gli investitori sia italiani, sia stranieri.**

Si tratta di primi, di certo apprezzabili, passi; il cantiere, però, deve rimanere aperto e – come avrò modo di esporre più in dettaglio tra poco - **riteniamo che permanga lo spazio per ulteriori correttivi e limature.**

---

<sup>1</sup> Cfr. Ricerca "Costi dell'incertezza fiscale, Corporate Tax Governance e Cooperative Compliance" svolta dall'Osservatorio Fiscale e Contabile SDA Bocconi

D'altra parte, mancano all'appello alcuni temi cruciali che avrebbero potuto trovare spazio in questo decreto: mi riferisco, in particolare, ad interventi normativi mirati su **esterovestizione** su cui anche la Cassazione<sup>2</sup> ha fornito un valido spunto che può fungere da monito per il legislatore e per l'Amministrazione, ricordando che nella configurazione dei gruppi di imprese, è ovvio, per la operatività stessa del gruppo, che le direttive vengano impartite dalla casa madre, senza per questo incorrere in violazioni delle norme fiscali.

Venendo, nel dettaglio, ai contenuti del decreto, i temi trattati sono molteplici e assai articolati e le norme sembrano muoversi su quattro direttrici diverse: 1) favorire il dialogo tra Fisco e contribuente; 2) introdurre semplificazioni ed eliminare distorsioni esistenti; 3) adeguare la normativa fiscale italiana alla giurisprudenza comunitaria e ai principi espressi in ambito OCSE; 4) regolamentare nuovi istituti.

### **1) Le misure di incentivo al dialogo tra Fisco e contribuente**

#### **Ruling internazionale**

L'art. 1 del decreto riscrive, in parte, la disciplina del *ruling* destinato alle imprese che svolgono attività di rilievo internazionale. La nuova norma è collocata nel contesto delle disposizioni su "Accertamento e controlli", in seno al DPR 29 settembre 1973, n. 600, quasi a voler palesare l'intento del legislatore di considerare gli accordi preventivi come forme di esercizio consensuale e condiviso dei poteri di competenza degli uffici dell'Agenzia delle Entrate.

Ciò dovrebbe portare – auspicabilmente e in sinergia con altri strumenti, quali il c.d. "adempimento collaborativo" cui abbiamo già fatto cenno - ad intendere il controllo di tipo tradizionale come un momento solo eventuale e "patologico" del rapporto tra Fisco e contribuente, favorendo, invece, forme di interlocuzione avanzata, tese ad esplicitare la pretesa erariale attraverso moduli trasparenti, consensuali e partecipativi, strumenti ben lontani dagli accordi "opachi" oggetto di recente indagine della Commissione europea (a carico di paesi quali il Lussemburgo, Irlanda, Olanda).

Degna di nota è la specifica previsione di un meccanismo di "*roll-back*" che consente, su opzione del contribuente, di **retrodatare la validità del *ruling* al momento di presentazione dell'istanza**, in piena aderenza agli standard internazionali. Utilissima, inoltre, l'esplicitazione della **possibilità per il contribuente di correggere comportamenti** adottati nella fase che intercorre tra la presentazione dell'istanza e la conclusione dell'accordo, mediante ricorso all'istituto del ravvedimento operoso o presentando – ove possibile - una dichiarazione integrativa, **senza che siano applicabili sanzioni**.

All'apprezzamento generale per questa norma, si affianca, tuttavia, il timore che **tempi di risposta troppo lunghi** da parte degli organi interpellati possano scoraggiare i contribuenti. Siamo ben consapevoli che per tematiche particolarmente complesse siano necessari tempi di analisi e di elaborazione delle risposte molto lunghi; esistono, però, ambiti (si pensi alla disciplina dei prezzi di trasferimento) in cui sono ipotizzabili procedure più rapide e tempi di risposta più ridotti.

Un banco di prova del *restyling* del *ruling* internazionale sarà, costituito dalla applicazione della disciplina della c.d. patent box, l'agevolazione per i redditi derivanti da beni immateriali; anche

<sup>2</sup> Corte di Cassazione, sentenza n. 3769 del 9 marzo 2012, Boston Scientific International B.V.

questo è un contesto nel quale sarà necessario fornire ai contribuenti risposte in tempi rapidi e certi per consentire la effettiva fruizione dell'incentivo ai soggetti che intendano avvalersene.

Giova, inoltre, osservare che, per come strutturata, la norma non appare idonea a poter essere applicata ai casi in cui l'impresa non modifichi la propria operatività; si tratta, infatti, di uno strumento per prevenire contenziosi in relazione a **fattispecie nuove**.

A tale riguardo, inoltre, giova ribadire che il nuovo istituto non può essere utilizzato per prevenire le **contestazioni di esteroinvestizione**, né per definire i metodi di determinazione dei **prezzi di trasferimento**, oggetto di frequenti contestazioni.

Invero, con riferimento ad una altra fattispecie di interpello, quella per l'applicazione del regime di *branch exemption* (v. art. 14 del decreto), si prefigura la possibilità di una analisi di tipo fattuale, in merito alla sussistenza di una stabile organizzazione all'estero. Si tratta di una applicazione "innovativa" dell'istituto dell'interpello ordinario che non può che essere giudicata positivamente. Potrebbe essere utile riconoscere la possibilità di utilizzare lo stesso meccanismo di interlocuzione con l'Amministrazione finanziaria anche per quelle fattispecie che parimenti richiedono una analisi fattuale, come i casi di contestazione di esteroinvestizione anche nelle normali articolazione dei gruppi industriali, che non hanno trovato soluzione nelle norme del decreto.

### Interpello sui nuovi investimenti

Sempre in tema di interpelli, desta molto interesse il nuovo istituto delineato dall'art. 2 dello schema di decreto e specificamente destinato alle **imprese – sia italiane che straniere** - che effettuano investimenti in Italia, per importi superiori a 30 milioni di euro e dai quali derivino significative e durature ricadute sull'occupazione. Si tratta di una norma molto evoluta che si innesta in una strategia di incentivo agli investimenti, nella misura in cui può contribuire a conferire maggiore certezza ai contribuenti, in merito al trattamento fiscale di alcune operazioni; tuttavia, il successo e l'utilità di questo strumento risultano strettamente dipendenti dalle disposizioni attuative della norma, cui spetterà il compito di **definire il concetto di investimenti** e di chiarire in cosa consistano le "**significative ricadute sull'occupazione**".

A tale riguardo, **ci aspettiamo che si adotti una nozione ampia di investimento**, consentendo di interpellare l'Amministrazione anche con riferimento ad impieghi di risorse non ancora pienamente operativi ma definiti nel contesto di un *business plan* destinato a realizzarsi in più esercizi. Peraltro, la **soglia minima di 30 milioni di euro appare decisamente elevata** e dovrebbe essere oggetto di un ripensamento, sì da consentire il ricorso a questo istituto anche nel caso di investimenti più contenuti, ma che abbiano comunque significative ricadute sull'occupazione.

## 2) Le misure di semplificazione e i correttivi alle attuali distorsioni

Il decreto contiene, poi, un corposo *set* di norme che intervengono su alcune vigenti disposizioni normative, con l'intento di porre un rimedio alle distorsioni esistenti e di introdurre misure di semplificazione e di ammodernamento del sistema fiscale.

### Costi black-list

In una virtuale classifica di queste disposizioni, il primo posto spetta all'art. 5 dello schema di decreto che interviene sul tema dei costi di

transazione commerciale con fornitori insediati in Paesi black-list.

La norma introdotta è una norma di buon senso e, consentitemi, di civiltà giuridica, sebbene **Confindustria avrebbe preferito un intervento più radicale** che circoscrivesse l'ambito di applicazione della disciplina di "deducibilità condizionata" dei costi black list alle sole prestazioni di servizi che - a differenza delle cessioni di beni - possono prestarsi a fenomeni elusivi, data l'immaterialità della prestazione.

La norma introdotta, comunque, potrebbe porre un freno alla prassi accertativa di questi anni, non sempre coerente con la *ratio* dell'istituto e non sempre in grado di valutare complessivamente le esigenze delle imprese italiane.

Riconoscendo la deducibilità dei costi *black-list* entro il limite del valore normale di beni e servizi acquistati senza che il contribuente sia tenuto a fornire la prova che il fornitore estero "eserciti una effettiva attività economica" o che vi sia stato un "effettivo interesse economico allo svolgimento dell'operazione commerciale" **porrà fine alle necessità di fornire prove diaboliche** specie in presenza di controparti estere poco collaborative e non disposte ad adempiere a richieste documentali da parte dei clienti italiani.

Permane, comunque, qualche dubbio - che è urgente chiarire - sui **criteri di determinazione del valore normale**. Riteniamo, infatti, che debba essere chiarito che il valore normale debba essere accertato sulla base delle linee guida dell'OCSE e che spetti chiaramente all'amministrazione finanziaria il compito di dare la prova che il prezzo è superiore a tale valore. Inoltre, riteniamo che non sia opportuno e coerente con l'intento di semplificazione che ha ispirato le modifiche definire il valore normale in misura puntuale. In ossequio alle raccomandazioni dell'OCSE, occorrerebbe, piuttosto, consentire la deduzione ogni qual volta il costo si situi all'interno di un intervallo di riferimento del valore di mercato. Per esigenze di praticità e certezza in alcuni ambiti, un utile riferimento per la determinazione del valore normale potrebbe essere dato, ad esempio, dal prezzo in dogana.

### Dividendi black-list

Altra previsione per noi centrale è quella recata dall'art. 3 del decreto che interviene sul regime di tassazione integrale dei dividendi provenienti da Paesi black-list.

Attualmente gli utili provenienti da Paesi black-list concorrono integralmente alla formazione dell'imponibile, sia nel caso di partecipazione diretta nel soggetto black-list, sia nel caso in cui il soggetto italiano sia socio di una società intermedia non black-list che partecipa a sua volta nel soggetto black-list.

Il descritto assetto normativo ha generato, in questi anni, difficoltà applicative legate al fatto che, al di fuori delle ipotesi di partecipazione diretta in società *black-listed* ovvero di controllo indiretto sulla medesima società, il socio non è in condizione di conoscere se e quale parte dell'utile percepito derivi da redditi prodotto in Paesi black-list. D'altra parte, per le partecipazioni non di controllo non è ragionevole presumere alcuna volontà elusiva o influenza da parte del del socio residente volta alla localizzazione dell'investimento in un paradiso fiscale.

Molto opportunamente, il **decreto stabilisce che l'imponibilità integrale dei dividendi black-list, in caso di partecipazione indiretta, opera solo se il soggetto italiano è effettivamente in grado di conoscere la provenienza degli utili e di agire come dominus dell'investimento partecipativo in società black-listed.**

**Interessi passivi** Altri positivi interventi di razionalizzazione sono quelli di cui all'art. 4, che reca correttivi al regime di deducibilità degli interessi passivi e – finalmente - **abroga la disciplina di indeducibilità degli interessi passivi eccedenti i cc.dd. "tassi soglia"**. L'abrogazione di quest'ultima disposizione, ormai desueta e non più utile a contrastare arbitraggi impositivi, consentirà il pieno sviluppo di strumenti di finanziamento alternativi e complementari al credito bancario, con ricadute positive sulla liquidità delle imprese e sulla loro capacità di investimento.

La stessa norma interviene sul regime di deducibilità degli interessi passivi relativi a finanziamenti garantiti da ipoteca, come disciplinato dall'art. 1, comma 36, legge 244/2007 (Legge Finanziaria 2008), definendone in maniera più organica l'ambito di applicazione con riguardo alle società che svolgono in via effettiva e prevalente attività immobiliare.

**Perdite su crediti** L'art. 13 si colloca anch'esso nell'ottica di razionalizzazione normativa e interviene sulla disciplina delle perdite sui crediti innovando il trattamento fiscale della rinuncia ai crediti da parte dei soci e colmando la esistente lacuna normativa con riferimento alla **procedure concorsuali estere**. L'intervento inasprisce l'imposizione nei casi delle **procedure concorsuali** - laddove l'Erario dovrebbe invece favorire la ripresa della continuità aziendale – ma appare coerente con la simmetria del sistema dell'IRES.

Resta, tuttavia, perplessità l'efficacia retroattiva dell'intervento sulla rinuncia dei crediti. Sarebbe auspicabile – oltre che coerente con lo Statuto del contribuente - che la decorrenza di questa parte della nuova norma venga fissata al periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto.

**Spese di rappresentanza** In merito alle spese di rappresentanza, è **condivisibile l'intervento operato** dall'art. 9 del decreto che stabilisce – anche per le imprese di ridotte dimensioni, che tipicamente fanno maggior ricorso a questo tipo di spese per promuovere i loro prodotti - percentuali più elevate di deducibilità in funzione dell'ammontare dei ricavi. La modifica normativa esaminata potrebbe, tuttavia, essere utile occasione per **semplificare gli oneri documentali** richiesti per la deducibilità delle c.d. "spese per ospitalità clienti": in relazione a tali spese, il citato DM 19 novembre 2008 attualmente richiede di recuperare i dati relativi "alle generalità" dei clienti, gravando le imprese di un adempimento particolarmente oneroso (basta pensare alle necessarie procedure di traslitterazione per i clienti di cittadinanza asiatica) e che appare del tutto inutile ai fini del contrasto all'evasione.

**Credito d'imposta redditi prodotti all'estero** Al fine di eliminare le attuali disparità di trattamento tra contribuenti, l'art. 15 del decreto interviene sul testo dell'art. 165, TUIR, prevedendo modifiche al regime del credito d'imposta per i redditi prodotti all'estero. Sebbene la formulazione normativa non sia esplicita – e in tal senso andrebbe migliorata – l'intervento mira a riconoscere a tutti i contribuenti il credito di imposta per imposte pagate all'estero che invece, attualmente, è riconosciuto solo ai redditi d'impresa prodotti all'estero tramite una stabile organizzazione. Si tratta, nel dettaglio, delle previsioni in tema di: (i) detraibilità delle imposte estere nel periodo in cui il reddito estero concorre al reddito complessivo in Italia, purché le medesime imposte estere siano state pagate a titolo definitivo

entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa al primo periodo d'imposta successivo; (ii) possibilità di riporto in avanti ed indietro delle eccedenze di imposta estera rispetto all'imposta italiana.

### Imposta di registro

L'articolo 5 del decreto reca una disposizione di natura interpretativa, prevedendo che ai fini dell'IVA, nonché ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, per le cessioni di immobili e di aziende nonché per la costituzione e il trasferimento di diritti reali sugli stessi, **l'esistenza di un maggior corrispettivo non possa essere presunto soltanto sulla base del valore dichiarato o accertato ai fini dell'imposta di registro** ovvero ai fini delle imposte ipotecaria e catastale. Stante la natura interpretativa di questa disposizione, essa dovrebbe avere **efficacia retroattiva**; d'altra parte, la specifica previsione di decorrenza dell'art. 5 in commento si riferisce espressamente solo alle previsioni recate dal comma 1; sarebbe, tuttavia, opportuno un chiarimento esplicito sul punto.

### CFC

Vorrei soffermarmi, invece, sull'art. 8 che incide sulla disciplina delle società controllate e collegate estere: in questo contesto, probabilmente è stata scelta la strada di un **intervento minimale e solo parziale**, in attesa dell'avanzamento dei lavori del progetto OCSE sul contrasto alla erosione di base imponibile e spostamento dei profitti (*Base Erosion and Profit Shifting* – in acronimo BEPS). Pur ipotizzando che ci possano essere futuri e più incisivi interventi, per come è formulata la norma resta non poche perplessità.

Se, da una parte, si può esprimere un **giudizio positivo sulla abrogazione** del regime di tassazione per trasparenza delle **società collegate** di *black-list*, dall'altra ci preme ribadire che dovrebbero essere introdotti metodi semplificati di individuazione delle c.d. CFC white list – ossia società estere controllate residenti in paesi che garantiscono un effettivo scambio di informazioni con l'Italia - introducendo il confronto tra le aliquote nominali in luogo di quello tra le aliquote di tassazione effettiva.

Da tempo, inoltre, sollecitiamo un intervento volto ad escludere i proventi derivanti da **prestazioni di servizi infragruppo** dai proventi (c.d. "passive income") che, ove conseguiti dalla società estera in misura superiore al 50%, attraggono a tassazione in Italia i redditi della controllata. Le prestazioni di servizio dimostrano di per sé lo svolgimento di un'attività d'impresa e differiscono, pertanto, dalle altre ipotesi di vero e proprio "reddito passivo", come nel caso di società che percepiscono principalmente dividendi, interessi e *royalties*. Non si comprende perché l'attività di prestazione di servizi svolta all'estero, anziché in Italia, debba essere penalizzata.

Infine, con riguardo agli **oneri documentali richiesti** alle imprese, sarebbe opportuno un ripensamento sulla richiesta elencazione in dichiarazione dei redditi di tutte le società controllate e sul connesso gravoso **regime sanzionatorio**. Le imprese sono già tenute a fornire in nota integrativa l'elenco delle proprie controllate estere e non esiste motivo per costringerle ad un'ulteriore segnalazione nella dichiarazione dei redditi.

### 3) L'adeguamento della normativa alla giurisprudenza comunitaria e ai principi OCSE

#### Consolidato nazionale

In questa categoria si colloca, in primo luogo, l'art. 6 dello schema di decreto che apporta significative modifiche alla disciplina del

consolidato nazionale, in aderenza ai principi sanciti dalla sentenza della Corte di Giustizia 12 giugno 2014 n.C-39/13, C-40/13 e C-41/13 che ha rimarcato l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario di normative nazionali che riconoscono l'esistenza di una entità unica fiscale a una società controllante residente che detiene controllate residenti e la escludono, invece, per società sorelle residenti la cui società controllante comune non abbia la sua sede in tale Stato membro e non disponga ivi di una sede stabile. La **misura è pertanto positiva e condivisibile**.

**Stabili organizzazioni** Analogo positivo giudizio si esprime con riferimento al successivo art. 7 che introduce, nell'ordinamento nazionale, una serie di disposizioni per determinare il reddito derivante da attività esercitate in Italia tramite stabili organizzazioni e fornisce utili precisazioni sui requisiti del c.d. "fondo di dotazione". La **normativa sulla stabile organizzazione è resa, nel complesso, coerente con l'impianto del Modello di convenzione fiscale dell'OCSE**. In particolare, l'adozione del criterio "*functionally separate entity*" è conforme al principio dell'autonomia fiscale della stabile organizzazione di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'art. 7 del Modello OCSE. Si prevede, inoltre, che i metodi di calcolo del fondo di dotazione siano individuati con uno o più provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate. E' positivo che in attesa della definizione di tali metodi, gli eventuali accertamenti non daranno luogo all'applicazione di sanzioni.

**White list** Nell'ottica della **razionalizzazione** e di un **adeguamento ai criteri OCSE**, l'art. 10 interviene sulle cc.dd. White list, conferendo rilevanza al criterio dello scambio di informazioni. Si tratta di una modifica necessitata anche dalla circostanza che le White list previste dall'art. 168 bis del TUIR non sono state mai emanate.

**Exit tax** In aderenza ai principi ribaditi dalla Corte di Giustizia UE C-38/106, sentenza del settembre 2012, l'art. 11 apporta una condivisibile modifica all'art. 166, TUIR prevedendo la **sospensione della tassazione in uscita** anche in caso di trasferimento di una parte o della totalità degli attivi, aventi ad oggetto un'azienda o un ramo d'azienda, da una stabile organizzazione in Italia di una società estera verso altro Stato della UE o appartenente allo SEE.

**Entry tax** L'art. 12 introduce il principio secondo cui le **attività e passività** di società provenienti da Paesi *white-list* che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia, sono valutate ai fini delle imposte sui redditi sulla base del loro valore normale indipendentemente dall'assoggettamento a una *exit tax* nello Stato di provenienza. Il valore normale rappresenta infatti il corretto punto di partenza per determinare il costo fiscalmente riconosciuto di tutte le attività e le passività che, dal di fuori, entrano per la prima volta nel circuito italiano dei beni di impresa. La **norma è sicuramente positiva** perché offre chiarezza e potrebbe fungere da **incentivo al rientro in Italia** di società costituite o trasferite all'estero. Si segnala, tuttavia, che il medesimo principio (costo fiscale pari al valore normale) **dovrebbe essere esteso a tutti i casi di riorganizzazione transfrontaliera** che abbiano come effetto il trasferimento di asset in Italia, nonché per i trasferimenti di beni dalla casa madre estera alla stabile organizzazione italiana.

#### 4) I nuovi istituti

**Branch exemption** Un istituto innovativo per il nostro ordinamento è quello - che si ispira alla *branch exemption* inglese - che prevede, su base opzionale, l'**esenzione degli utili e l'irrelevanza delle perdite delle stabili organizzazioni estere**.

Il sistema dell'esenzione proposto, in alternativa al credito di imposta, è finalizzato ad evitare la doppia imposizione internazionale pertanto, tecnicamente, non richiede affatto di prevedere l'indeducibilità delle perdite della stabile organizzazione estera. Anzi, proprio tale indeducibilità determina se non una doppia imposizione oneri tributari che non tengono conto della reale situazione economica del contribuente che potrebbe essere tenuto a pagare imposte in Italia anche se complessivamente in perdita. Sarebbe più coerente, quindi, con la natura di misura contro la doppia imposizione consentire la deducibilità delle perdite con il recupero delle stesse nel momento in cui la *branch* produce risultati economici positivi.

Inoltre, sarebbe opportuno rivedere l'approccio *all in, all out* e determinare con precisione la procedura da seguire nei casi di costituzione di nuove stabili organizzazioni dopo l'esercizio dell'opzione per il regime in parola. Nella attuale versione della norma, infine, nulla è disciplinato, ai fini dell'Irap: andrebbe esplicitato se si tratta di una esclusione voluta e se vi sono specifiche previsioni applicabili al tributo regionale.

\*\*\*\*

### Schema di decreto legislativo sulla fatturazione elettronica tra privati

L'impostazione del decreto sulla fatturazione elettronica tra privati e la tracciabilità delle operazioni IVA va sicuramente apprezzata.

Il decreto si pone **obiettivi condivisibili**: favorire la tracciabilità delle operazioni soggette ad IVA mediante un efficientamento delle modalità di comunicazione dei dati all'Agenzia delle Entrate, a fronte della semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori economici.

Questa scelta dovrebbe favorire **approcci più mirati per il contrasto all'evasione fiscale**, come dimostra la previsione recata dal comma 5 dell'art. 1 del decreto, che demanda ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di stabilire nuove modalità semplificate di controlli a distanza degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle Entrate, tali da ridurre gli adempimenti e non ostacolare il normale svolgimento dell'attività economica delle imprese sottoposte al controllo.

Sul piano teorico, quindi, le finalità delle nuove regole non possono che trovare il favore delle imprese.

Il decreto si basa su di un **sistema opzionale di presentazione dei dati** all'Agenzia delle Entrate e non incide sull'attuale assetto degli adempimenti IVA per i contribuenti che decidessero di non esercitare le opzioni previste. Ciò eviterà che le imprese siano costrette sostenere ancora una volta ingenti oneri gestionali per adempiere agli obblighi di *compliance* IVA.

È, altresì, molto apprezzabile il “**diaframma temporale**” previsto tra la data di emanazione delle nuove regole e quella della loro implementazione ed applicazione: a differenza di quanto molto frequentemente è avvenuto anche in un recente passato (si pensi, ad esempio, alle nuove regole in materia di *split payment*, di fatto approvate alla fine di dicembre 2014 e efficaci già dal 1° gennaio 2015), si consente agli operatori economici di disporre di un congruo lasso temporale entro cui potersi preparare adeguatamente alle novità normative.

Sotto il profilo applicativo, è **apprezzabile** la circostanza **che l’Agenzia delle Entrate metta a disposizione dei contribuenti strumenti gratuiti per la generazione e per la trasmissione e** – per talune categorie di contribuenti - **anche per la conservazione delle fatture elettroniche**, in analogia a quanto fatto per la gestione dell’obbligo di fatturazione elettronica nei confronti della Pubblica Amministrazione. Tuttavia, al fine di mantenere la simmetria con gli strumenti messi a disposizione per quest’ultimo adempimento, sarebbe opportuno esprimere con chiarezza il limite entro cui l’Amministrazione finanziaria può spingersi nell’offrire servizi gratuiti.

Dal momento che il decreto propone un sistema di carattere opzionale – e non potrebbe essere altrimenti, dato che le norme comunitarie che disciplinano l’imposta sul valore aggiunto non consentono agli Stati membri di obbligare gli operatori economici ad utilizzare la fatturazione elettronica nei rapporti tra privati – la diffusione dell’uso della fatturazione elettronica è tuttavia strettamente correlata ai benefici in termini di semplificazione degli adempimenti che gli operatori economici potranno ottenere dall’utilizzo di tale strumento.

Ne consegue, pertanto, che il livello di apprezzamento delle misure dello schema di decreto è correlato all’incisività degli incentivi – in termini di riduzione degli adempimenti e di semplificazione fiscale – che il decreto prevede. Più le semplificazioni saranno “attraenti” – mi si conceda il termine, forse non del tutto appropriato per la materia fiscale – più aumenta la probabilità che il sistema opzionale sia utilizzato dalle imprese. Il **numero delle adesioni** a tali regimi opzionali **sarà la miglior cartina di tornasole circa l’equilibrio e l’utilità del sistema proposto**.

Sotto questo profilo, l’art. 3 dello schema prevede alcune indubbie **ipotesi di semplificazione**. Va, in particolare, apprezzata la scelta di prevedere come beneficio la riduzione di un anno del periodo di accertamento; preoccupa, tuttavia, che l’efficacia di tale “semplificazione” sia subordinata alla previsione della completa tracciabilità dei pagamenti effettuati e ricevuti dai soggetti interessati, i cui contorni sono al momento indefiniti, stante il rinvio a futuri decreti attuativi della delega fiscale.

Positiva è anche la previsione di una “**corsia privilegiata**” per l’**erogazione dei rimborsi dei crediti IVA** e la circostanza che il credito sia rimborsato anche in assenza dei requisiti previsti dall’art. 30 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633: in tal senso, la norma rappresenta un **passo significativo verso il rispetto del principio di neutralità dell’IVA**. Anche in questo caso si potrebbe, tuttavia, fare un passo ulteriore per semplificare la procedura di erogazione del rimborso del credito IVA: in particolare, si potrebbe prevedere che vengano meno per i soggetti che aderiranno al regime opzionale anche gli obblighi di apposizione del **visto di conformità** o la sottoscrizione alternativa o di presentazione della garanzia previsti dall’art. 38-bis del citato D.P.R. n. 633 e che il decreto prevede solo all’art. 4, a beneficio di ben determinate categorie di contribuenti (soggetti di minori dimensioni e che intraprendono una nuova attività professionale o imprenditoriale).

Analoghe semplificazioni concernenti il venir meno dell'utilizzo del visto di conformità potrebbero, per analogia, essere estese alla compensazione orizzontale dei crediti di importo superiore a 15 mila euro.

Stante i numerosi profili tecnici ed informatici che caratterizzano questo tema, è, comunque, evidente che una valutazione più puntuale dello schema di decreto in esame, non può prescindere dall'analisi del contenuto dei diversi provvedimenti attuativi, ai quali è affidata l'implementazione delle modalità di comunicazione telematica dei dati rilevanti IVA: a questo riguardo, riteniamo apprezzabile la scelta di coinvolgere le associazioni di categoria e i membri del Forum italiano sulla fatturazione elettronica per la definizione di tali regole.

Ben vengano, quindi, sistemi che favoriscono il controllo delle operazioni rilevanti IVA senza comportare eccessivi oneri di *compliance* a carico delle imprese controllate: in questo senso, quindi, come suggerito anche dall'OCSE, l'uso più diffuso della fatturazione elettronica va stimolato ed incentivato e il decreto in esame appare uno strumento utile in tal senso.