



AUDIZIONE

Senato della Repubblica

V Commissione Bilancio

Conversione in legge del decreto legge 27 gennaio 2022 n. 4 (AS 2505)

On.le Presidente e On.li Senatori un sentito ringraziamento per l'invito rivolto ad Assoprofessioni, rappresentata quest'oggi da me Segretario generale, quale confederazione delle professioni di cui alla Legge n. 4/2013 iscritta nello specifico elenco presso il Ministero dello Sviluppo economico.

L'iter parlamentare della conversione in legge del decreto legge 27 gennaio 2022 n. 4, noto come *decreto sostegni ter*, inizia a pochi giorni di distanza dal messaggio del Presidente Mattarella nel giorno del suo giuramento e rappresenta la prima occasione, per il Parlamento, di realizzare i suggerimenti del Presidente. Auspichiamo, quindi, che il Parlamento torni ad essere centrale soprattutto quando si tratta di approvare provvedimenti in materia fiscale che rappresentano, senza dubbio atti fondamentali per il governo del Paese. Ci auguriamo, inoltre, che il Governo faccia tesoro delle parole del Presidente Mattarella e quindi, grazie anche alla progressiva uscita dall'emergenza sanitaria, torni a fare un ricorso ordinato alle diverse fonti del diritto, nel rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione. Infatti, anche il decreto sostegni ter, comprende al suo interno una serie eterogenea



di disposizioni normative che ledono i principi di unitarietà, omogeneità e conoscibilità dei provvedimenti in materia tributaria previsti dallo Statuto del Contribuente. Per questo, pur non essendo oggetto del provvedimento in corso di conversione, merita di essere ribadita la necessità di elevare lo Statuto del Contribuente al rango di legge costituzionale; si tratta di una proposta inserita nel documento conclusivo dei lavori sulla riforma fiscale e dimenticata, invece, nel disegno di legge emanato dal Governo.

Notiamo, infine, che il decreto sostegni ter contiene provvedimenti in contrasto con lo spirito euro unitario del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del disegno di legge annuale sulla concorrenza che, al contrario, mirano all'apertura del mercato ed alla rimozione delle restrizioni all'esercizio delle professioni. Da questo punto di vista anticipiamo che le misure di sostegno previste nella norma dimenticano i professionisti, ed in particolare quelli che esercitano nell'ambito della Legge n. 4/2013, mentre le ulteriori misure di contrasto alle frodi nei bonus edilizi appaiono sproporzionate rispetto allo scopo perseguito, come si dirà oltre.



Fatte queste premesse, presentiamo le seguenti osservazioni e proposte:

Con riferimento all'

Art. 1 Misure di sostegno per le attività chiuse

**Rapidità nell'erogazione dei contributi e qualità della legislazione:
privilegiare norme autoapplicative e ridurre i decreti ed i
provvedimenti attuativi.**

Il decreto sostegni ter ripropone una soluzione già adottata durante tutto il corso della pandemia, cioè l'erogazione di un contributo alle attività maggiormente colpite dai provvedimenti di contrasto alla diffusione del coronavirus, individuate sulla base dei codici Ateco, ed in ragione della riduzione del fatturato. Avevamo già espresso dubbi sulla scelta del parametro del fatturato, che restava inquinato dalle eventuali cessioni di beni strumentali. Tuttavia, oggi più che mai, ciò che preme è la necessaria rapidità nell'erogazione dei sostegni. L'aumento repentino dei costi per l'energia e delle materie prime rende necessario intervenire rapidamente. Anche se va dato atto al Governo ed alle Amministrazioni di avere ridotto il numero importante dei decreti non adottati, i termini concessi dalla normativa primaria per adottare decreti e provvedimenti attuativi restano ancora troppo lunghi. Per accorciare i tempi nell'erogazione dei contributi è



necessario prevedere norme complete e auto applicative, che non richiedano quindi l'intervento di ulteriori norme subordinate. D'altra parte non sembra neppure necessario richiedere l'attuazione con atti di natura secondaria (provvedimenti e decreti), in quanto i dati richiesti sono a disposizione dell'amministrazione ormai da mesi (al fatturato 2019 sono stati parametrati sostanzialmente tutti i contributi), mentre il fatturato 2021 può essere desunto dai dati che emergono dalle fatture elettroniche transitate attraverso il sistema d'interscambio, oltre a quelli desumibili dalle liquidazioni periodiche Iva trasmesse dai contribuenti per il tramite dei professionisti. L'intervento del contribuente può essere limitato solo all'eventuale presentazione di istanze di autotutela, peraltro comunque possibile anche nella attuale versione della norma, ed anzi molto spesso presentate nelle precedenti erogazioni nonostante la necessaria trasmissione dell'istanza. A conforto di quanto si afferma si ricorda che la definizione degli avvisi bonari prevista del decreto sostegni (art. 5, decreto legge 41/2021), viene elaborata direttamente dall'Agenzia delle Entrate in base ai dati in suo possesso. In ultimo anche i codici Iban sono noti all'amministrazione finanziaria che acquisisce i dati dei rapporti bancari obbligatoriamente trasmessi dagli intermediari finanziari.

Misure di sostegno alle attività chiuse e conseguente estensione dei provvedimenti in materia di sospensione dei termini per malattia ed infortunio dei professionisti anche ai liberi professionisti iscritti in



registri ed elenchi nonché ai lavoratori autonomi di cui alla Legge n. 4 del 14 gennaio 2013

Il decreto sostegni ter è adottato sulla base delle necessità straordinarie ed urgenti di introdurre apposite e più incisive misure a sostegno dei settori economici interessati dalle conseguenze delle misure restrittive adottate per la tutela della salute e per contrastare il diffondersi del virus. Dette misure, tuttavia, dimenticano il settore delle libere professioni ed anzi, a ben vedere, creano discriminazioni tra professionisti.

Una forma di tutela, infatti, è stata introdotta dalla Legge di bilancio 2022 che ha concesso la sospensione dei termini relativi agli adempimenti tributari in caso di malattia od infortunio dei professionisti; la norma, tuttavia, opera solamente a favore di coloro che esercitano attività di lavoro autonomo per le quali è previsto l'obbligo di iscrizione ai relativi albi professionali. Pertanto, i professionisti che esercitano nell'ambito della Legge n. 4/2013 restano ingiustificatamente privi di tutele in caso di infortunio o malattia. Infatti i commi dal 927 al 933 della legge di bilancio garantiscono una tutela ai liberi professionisti impossibilitati a svolgere le loro professioni in caso di malattia, infortunio o inabilità temporanea assoluta ma, allo stesso tempo, al comma 933 emerge una grave criticità laddove si prevede una palese discriminazione tra tipologie di liberi professionisti che possono beneficiare di tali tutele. Detto comma stabilisce che per «libero professionista» si intende esclusivamente la persona fisica



che esercita come attività principale una delle attività di lavoro autonomo per le quali è previsto l'obbligo di iscrizione ai relativi albi professionali, escludendo palesemente i professionisti iscritti in registri e/o elenchi previsti per Legge (es. revisori legali) e tutti i professionisti di cui alla Legge n. 4/2013 (Professioni non ricomprese in ordini o collegi, es. il tributarista) e indirettamente anche i loro assistiti. Infatti, saranno proprio gli assistiti i primi destinatari delle sanzioni relative agli omessi adempimenti da parte del professionista vittima di infortunio o malattia.

Per comprendere la gravità della svista del Legislatore basta ricordare che il quinto Rapporto sulle libere professioni in Italia relativo all'anno 2020 evidenzia, nel quadriennio 2017 - 2020, una crescita del 70% delle associazioni con attestato di qualità iscritte al Mise, ed una crescita dei professionisti non iscritti in ordini e collegi del 23%, quasi il triplo di quella dei professionisti ordinistici che si ferma all'8%

L'omessa menzione dei professionisti iscritti in registri /elenchi e di quelli non organizzati in ordini o collegi, di cui dall'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 2013, n. 4, presenta dei forti profili di incostituzionalità, in quanto la loro esclusione è manifestamente ingiustificata e potrebbe risultare lesiva del principio di generalità della norma giuridica. Inoltre, la norma di fatto contiene anche una grave lesione della concorrenza poiché prevede la sospensione degli adempimenti tributari per il libero professionista, così come restrittivamente inteso dalla lettera a) del comma 933, e per i suoi assistiti, e pertanto i contribuenti potrebbero sentirsi



maggiormente tutelati affidandosi ad un professionista indicato da quest'ultima lettera a) piuttosto che ai professionisti non ivi ricompresi.

Tale scelta non sarebbe motivata da ragioni di maggior competenza, ma come forma di scelta in autotutela da parte degli assistiti, che risulterebbe discriminatoria per altri tipi di professionisti quali i tributaristi, i revisori legali, gli amministratori di condominio, i consulenti informatici e di organizzazione aziendale, solo per citare alcune categorie.

Peraltro, la norma neppure è coerente con il disegno di legge malattia dei professionisti (AS 1474) in discussione al Senato, che, invece, intende concedere le tutele anche ai professionisti che esercitano nell'ambito delle professioni di cui alla Legge n. 4/2013.

Si chiede, quindi, di superare tali discriminazioni, ristabilendo una parità di diritti in caso di malattia o infortunio anche per i professionisti iscritti in registri e/o elenchi previsti per Legge e per tutti i professionisti di cui alla Legge n.4 del 14/01/2013.



Con riferimento all'

**Art. 28 misure di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni
fiscali ed economiche**

**Bonus edilizi e qualità della legislazione fiscale. Necessario evitare il
blocco dei bonus**

Analogamente agli altri decreti legge adottati durante l'emergenza sanitaria, anche il decreto sostegni ter contiene interventi fiscali variegati, eterogenei e casistici. Il riferimento è alla preclusione introdotta dall'articolo 28 della norma in esame relativamente alle cessioni dei crediti fiscali successive alla prima. Gli interventi in tema di bonus fiscali sono stati, negli ultimi mesi, repentini, imprevisi e di corto respiro. Le modifiche, che sono intervenute sugli articoli 121 e 122 del decreto legge 19 maggio 2020 n. 34 (convertito con Legge n. 77/2020), sono state adottate con il decreto legge 11 novembre 2021 n. 157 c.d. antifrode, poi trasfuso nella legge di bilancio 2022 che ne ha previsto anche le opportune proroghe, ed infine con il decreto sostegni ter. Molte di queste misure relative al contrasto alle frodi sono state precedute da esternazioni sulla stampa da parte dei vertici dell'Agenzia delle Entrate. L'ultimo intervento in ordine di tempo adottato dall'articolo 28 del decreto sostegni ter, tuttavia, ha comportato un rallentamento nelle attività legate al superbonus



dovute anche alla decisione di alcuni grandi player di sospendere gli acquisti dei crediti.

Tutto ciò rafforza la nostra convinzione che, per evitare situazioni come quelle appena descritte, è inevitabile che si rafforzi lo Statuto del Contribuente coerentemente con la sua aspirazione ad essere norma di attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione. Peraltro, un ordinato ricorso alle diverse fonti normative e una rinnovata centralità del Parlamento sono state invocate anche dal Presidente Mattarella nel suo discorso d'insediamento.

Nel merito è doveroso evitare il blocco dei bonus che si verificherebbe se la norma venisse convertita nella sua versione attuale, con l'effetto paradossale di una sostanziale abolizione dell'agevolazione pochi giorni dopo la sua proroga avvenuta con la legge di bilancio 2022. Se così fosse, si tratterebbe di una violazione del principio di affidamento che i contribuenti e le imprese ripongono nella stabilità e nella prevedibilità della legislazione fiscale.

Dunque, si auspica una modifica della norma, pur nella consapevolezza della necessità di prevenire i fenomeni di frode fiscale.

Per questo potrebbero essere potenziati i poteri d'intervento preventivi in tema di controlli attribuiti all'Agenzia delle Entrate e potrebbero essere resi più capillari i controlli della Guardia di Finanza, anche in ragione degli indici di pericolosità fiscale che emergono dalle nuove banche dati in dotazione al Corpo.



Misure di contrasto alle frodi nel settore delle agevolazioni fiscali ed economiche ed estensione della possibilità di apporre il visto di conformità anche ai professionisti di cui alla norma UNI 11511 ed alla legge 4/2013: Tributaristi Qualificati e Certificati e revisori legali dei conti. Principio di proporzionalità nel contrasto alle frodi

L'articolo 28 del decreto sostegni ter introduce una preclusione alla cessione dei crediti di imposta successive alla prima. La norma si collega al ventaglio di provvedimenti di contrasto alla frodi introdotti con il decreto legge n. 157/2021 "Contrasto alle frodi sul "Superbonus 110%" confluito poi nella Legge di Bilancio 2022, ai commi 28 e seguenti. Quest'ultima legge introduce una serie di norme volte a contrastare comportamenti fraudolenti ed a rafforzare le misure che presidiano la fruizione di alcuni crediti d'imposta e delle detrazioni per lavori edilizi imponendo tra le altre cose, l'estensione dell'obbligo del visto di conformità alle ipotesi di utilizzo del c.d. "Superbonus 110%" in detrazione e alle ipotesi di cessione del credito o sconto in fattura relative alle detrazioni fiscali per i lavori di cui al comma 2, dell'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. Tuttavia, nonostante l'intenzione del legislatore di rafforzare i controlli su queste pratiche, la nuova norma continua a non includere i professionisti di cui alla norma UNI 11511 e alla Legge n.4/2013 ed i revisori legali, tra i soggetti abilitati all'apposizione del visto di conformità e dunque



impossibilitati a fornire la propria consulenza professionale relativamente a questi istituti che rappresentano, in questo momento, un segmento di grande rilievo del mercato del lavoro. Si tratta di una restrizione che danneggia prima di tutto imprese e contribuenti, perché contribuisce a mantenere ingiustificatamente elevati i prezzi dei servizi sostenuti dai consumatori e dalle imprese. Per effetto della norma viene interrotto il rapporto fiduciario tra il professionista che ha seguito tutte le pratiche fiscali fino al momento dell'apposizione del visto ed il contribuente o l'impresa cliente che ha fruito del suo servizio professionale, con la conseguenza che il cliente viene costretto a rivolgersi ad un altro professionista abilitato. Non di meno la norma contribuisce a mantenere il livello di restrizione nei servizi contabili e fiscali superiore alla media europea e prosegue nella tendenza negativa di introdurre riserve nel mercato dei servizi contabili e fiscali; questo mercato, peraltro, nonostante gli effetti positivi della digitalizzazione presenta, secondo i dati della Commissione UE, un livello di restrizioni nel 2021 superiore a quello del 2017. D'altra parte proprio la digitalizzazione e la fatturazione elettronica garantiscono all'Amministrazione un flusso di informazioni che rende il visto di conformità un adempimento di *routine*. Ecco, allora, che deve essere accolto l'invito della Commissione all'Italia [COM(2021)385 final] di rivedere l'ampia gamma di riserve che ancora proteggono compiti poco complessi o di routine. L'estensione dell'abilitazione all'apposizione del visto di conformità sarebbe coerente con il test di proporzionalità nella



conservazione delle riserve professionali, reso obbligatorio dal decreto legislativo n.142 del 16 ottobre 2020 di attuazione della Direttiva UE n. 2018/958. Non sembra, infatti, che il legislatore abbia prestato sufficiente attenzione al test di proporzionalità che deve precedere ogni nuova regolamentazione delle professioni, ai sensi del citato decreto legislativo n. 142/2020. Peraltro gli stessi principi sono affermati da tempo dalla giurisprudenza europea. Infatti, nella sentenza della Corte di Giustizia 30 gennaio 2019, causa C-220/2017 *PlantaTabakManufaktur*, si legge che *“Qualsiasi restrizione all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta deve essere prevista per legge, deve rispettarne il contenuto essenziale e deve, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”*. Nella medesima decisione la Corte ricorda che il principio di proporzionalità richiede che gli atti *“siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti”* Ne consegue che, per quanto riguarda la professione dei Tributaristi, nella loro attività di professionisti dell'assistenza e della consulenza contabile e fiscale, non si ravvisa alcuna causa di interesse generale, tra quelle riconosciute dalla



Corte di Giustizia, che possa continuare a giustificare la loro esclusione dall'apposizione del visto di conformità. A maggior ragione è ingiustificata l'esclusione dei revisori legali, che costituiscono l'unica categoria professionale disciplinata in modo uniforme nell'ambito dell'Unione Europea ed il cui percorso formativo e di aggiornamento professionale deve essere preventivamente approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Peraltro, i revisori legali, erano stati prima abilitati ad apporre il visto dall'articolo 5 del decreto legge 146/2021, c.d. decreto fiscale, e poi nuovamente esclusi in seguito alla conversione in legge del medesimo decreto. Alla luce di quanto considerato, in un'ottica concorrenziale e di semplificazione delle procedure, che gioverebbe prima di tutto ad imprese e contribuenti, è necessario l'allargamento della platea dei professionisti abilitati ad apporre il visto di conformità anche ai professionisti di cui alla norma UNI 11511, certificati dopo aver superato un'apposita esaminazione di parte terza come previsto dall'attuale normativa, e qualificati ai sensi della legge 14 gennaio 2013, n. 4, ed ai revisori legali; questi ultimi in ragione del fondamentale ruolo di vigilanza e controllo che svolgono all'interno dell'impresa operando verifiche e rilievi in merito all'esistenza e corretta tenuta della contabilità e della corretta rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili.



Altre osservazioni:

Con riferimento all'articolo 23 dedicato alla disciplina degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, si ritiene necessaria la riproposizione delle disposizioni speciali relative alla c.d. cassa integrazione covid, ormai esaurita. Va dato merito al Governo di avere previsto esoneri dal pagamento della contribuzione aggiuntiva a favore degli operatori economici, ma la proroga dello stato di emergenza fino al 31 marzo 2022 e le restrizioni sulle attività economiche dei provvedimenti di contrasto alla diffusione del virus, rendono senza dubbio necessaria la riproposizione di uno strumento più rapido, flessibile ed efficace quale è la cassa covid.

* * *

Restando a disposizione per ogni ulteriore chiarimento, ringrazio per l'attenzione.

Il Segretario Generale

Dott. Roberto Falcone

Il Presidente

Prof. Giorgio Berloffia

Roma, 14 Febbraio 2022