

MISURE FISCALI: PROPOSTE DI LABORATORIO FISCALE (PACCHETTO COVID)

- 1) Determinazione degli acconti**
- 2) Deducibilità degli interessi passivi**
- 3) Rafforzamento dell'ACE per i conferimenti di capitale**
- 4) Sostegno alle Imprese:**
 - 4.1) Riduzione della base imponibile IRES, IRPEF e IRAP per il 2020 e il 2021**
 - 4.2) Introduzione di un moltiplicatore delle perdite 2020 e 2021**
 - 4.3) *Carry-back* delle perdite 2020**
- 5) Società di comodo**
- 6) Riporto delle perdite a seguito di operazioni di fusione o scissione**
- 7) Conferimenti di partecipazioni**
- 8) Trasformazione delle DTA in Credito d'Imposta**

Determinazione degli acconti

1. Le disposizioni concernenti le sanzioni e gli interessi per il caso di omesso o di insufficiente versamento degli acconti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta sul reddito delle società e dell'imposta regionale sulle attività produttive non si applicano in caso di insufficiente versamento delle somme dovute se l'importo complessivamente versato non è inferiore al cinquanta per cento della somma dovuta a titolo di acconto sulla base della dichiarazione relativa al periodo di imposta in corso.
2. Per la prima rata degli acconti dovuti sulla base del metodo storico versata oltre il termine non si applicano sanzioni e interessi se il contribuente provvede al versamento delle somme, maggiorate dello 0,40 per cento mensile, entro il termine del secondo acconto.
3. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano esclusivamente agli acconti dovuti per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019.
4. L'articolo 20 del decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 40 del 5 giugno 2020 è abrogato.

Relazione

In linea generale, il calcolo dell'acconto è effettuato sulla base dell'imposta dovuta per l'anno precedente, al netto di detrazioni, crediti d'imposta e ritenute d'acconto risultanti dalla relativa dichiarazione dei redditi (metodo "storico").

In alternativa, coloro che, per l'anno in corso, presumono di avere un risultato economico inferiore rispetto all'anno precedente possono ricorrere al metodo "previsionale". In tal caso il calcolo viene effettuato sulla base dell'imposta presumibilmente dovuta per l'anno in corso, considerando, quindi, i redditi che il contribuente ipotizza di realizzare, nonché gli oneri deducibili e detraibili che dovrebbero essere sostenuti, i crediti d'imposta e le ritenute d'acconto.

Questa scelta può comportare la riduzione o il non pagamento dell'acconto, ma, al contempo, espone il contribuente al rischio di effettuare i versamenti in acconto in misura inferiore rispetto a quanto realmente dovuto e l'eventuale successiva applicazione di sanzioni e interessi sulla differenza non versata.

Al fine di agevolare i contribuenti che, a causa degli effetti della crisi sanitaria dovuta alla diffusione del virus COVID-19, potrebbero registrare una diminuzione dell'imponibile fiscale ai fini dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IRAP,



l'art. 20 del Decreto cura Italia ha favorito la possibilità di calcolare e versare gli acconti dovuti utilizzando il metodo "previsionale" anziché il metodo "storico". In particolare la norma ha stabilito, solo per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019, la non applicazione di sanzioni e interessi in caso di insufficiente versamento delle somme dovute se l'importo versato non è inferiore all'ottanta per cento della somma che risulterebbe dovuta a titolo di acconto sulla base della dichiarazione relativa al periodo di imposta in corso (in sostanza, in caso di scostamento dell'importo versato a titolo di acconto, rispetto a quello dovuto sulla base delle risultanze della dichiarazione dei redditi e dell'IRAP, entro il margine del 20 per cento).

Con la disposizione in commento si intende ampliare la portata dell'agevolazione introdotta per gli acconti calcolati con metodo previsionale e prevedere la possibilità di regolarizzare i carenti versamenti effettuati con il metodo storico. Con tali misure si tiene quindi conto delle difficoltà che i contribuenti e gli intermediari hanno incontrato a causa degli effetti della crisi sanitaria nel calcolare e versare il primo acconto tanto con il metodo storico che con quello previsionale. Viene, infatti, ora disposto che non si applicano sanzioni ed interessi per mancato versamento degli acconti nei confronti dei contribuenti che entro il termine previsto per il pagamento del secondo acconto versano:

- il 50 per cento della somma dovuta, se viene utilizzato il metodo previsionale (comma 1);
- le somme dovute in occasione del primo acconto, maggiorate dello 0,40 per cento mensile, se viene utilizzato il metodo storico (comma 2).

(2)

Deducibilità degli interessi passivi

Le disposizioni del TUIR relative alla limitazione della deducibilità degli interessi passivi sono state riformulate a seguito del recepimento da parte dell'Italia della Direttiva ATAD, che mira a prevenire la pianificazione fiscale aggressiva e tutelare il mercato interno contro le pratiche transfrontaliere di elusione fiscale. La norma prevede che l'eccedenza di interessi passivi rispetto agli interessi attivi sia deducibile nei limiti del 30% del Risultato Operativo Lordo (ROL, noto anche come EBITDA *Earnings Before Interest*,



iscale.com Tax, Depreciation and Amortization), determinato avendo riguardo ai valori fiscali.

Nel recepimento della Direttiva, l'Italia non ha ritenuto di esercitare alcuna delle opzioni ivi previste, diversamente da quanto avvenuto, invece, in altri Paesi membri, con la conseguenza che **la nostra normativa sull'indeducibilità degli interessi passivi ha una portata amplissima: riguarda infatti tutte le imprese (escluse banche, assicurazioni e finanziarie), che appartengano o meno a gruppi, senza limiti dimensionali. Travalica le finalità della direttiva e risulta ora in contrasto con i recenti interventi del Governo post-COVID, tesi a favorire l'accesso delle imprese al credito. Poiché il margine lordo scenderà di molto e in molti casi risulterà negativo, scatterà l'indeducibilità degli interessi, che invece tenderanno ad aumentare significativamente.**

Proposte

In deroga all'art. 96 del TUIR, si propone di rendere integralmente deducibili gli interessi passivi sostenuti nei periodi di imposta 2020 e 2021.

In alternativa alla piena deducibilità *erga omnes*, prevedere:

- La piena deducibilità degli interessi passivi per le imprese non appartenenti a gruppi;
- La piena deducibilità degli interessi passivi fino ad un massimo di 3 milioni di euro per le imprese facenti parte di gruppi di limitate dimensioni;

Per le imprese facenti parte di gruppi, consentire:

- la piena deducibilità degli interessi passivi qualora siano in grado di dimostrare che *“il rapporto tra il capitale proprio e i suoi attivi totali è pari o superiore al rapporto equivalente del gruppo”* (Equity Ratio), ovvero:

- la possibilità di dedurre un importo più elevato di interessi passivi eccedenti applicando all'EBITDA del contribuente la percentuale di gruppo, data dal rapporto tra gli oneri finanziari eccedenti sostenuti dal gruppo nei confronti di terzi e l'EBITDA del gruppo (*"group ratio"*).

La proposta principale avrebbe il pregio di introdurre una notevole semplificazione alla disciplina degli interessi passivi. Non è un caso che Confindustria e Assonime abbiano sollecitato il Governo a farsi promotore in sede europea della richiesta di sospendere per due anni la direttiva ATAD in materia di deducibilità degli interessi passivi.

Come alternativa alla piena deducibilità per due anni, viene proposto di adottare le opzioni già previste dalla Direttiva ATAD. La norma verrebbe così ricondotta alla sua finalità, di contrasto alle operazioni elusive dei gruppi transfrontalieri, che tipicamente localizzano le finanziarie nelle giurisdizioni a bassa fiscalità, dove concentrano la raccolta fondi che poi utilizzano per finanziare altre imprese del gruppo, residenti in paesi ad alta fiscalità: queste ultime deducono gli interessi passivi con aliquote alte, mentre le finanziarie fanno utili tassati ad aliquote basse. Con le modifiche proposte la portata anti-elusiva della norma rimane preservata, mentre si elimina una penalizzazione eccessiva e contraddittoria con gli obiettivi di altri interventi varati dal governo.

(3)

Rafforzamento dell'ACE per i conferimenti di capitale

L'azione promossa dal governo in risposta alla crisi COVID ha tra gli obiettivi quello di favorire la patrimonializzazione delle imprese. I provvedimenti presi con il decreto Rilancio riguardano però una platea piuttosto ristretta di potenziali beneficiari, perché subordinano i benefici a varie condizionalità. Sembra opportuno affiancare alle misure già intraprese una rivolta alla generalità delle imprese. Il potenziamento dell'ACE è un buon candidato, riguardando tutte le imprese a contabilità ordinaria, indipendentemente dalla loro natura giuridica. Oltre ad aumentare il rendimento nozionale per i prossimi anni, si potrebbe adottare una misura straordinaria per il 2020 e il 2021, istituendo un "moltiplicatore" del nuovo capitale di rischio conferito in questi due periodi d'imposta. In altre parole, il conferimento varrebbe, ai fini della base ACE, per un multiplo del suo valore: ad esempio, potrebbe essere raddoppiato. La base ACE così incrementata varrebbe ovviamente anche per il futuro, sarebbe cioè permanente.



Si può notare che un moltiplicatore della base DIT fu introdotto nel 2000 (D.lgs. 18 gennaio 2000, n. 9). Aumentava del 20 per cento il valore di tutto il patrimonio DIT fino ad allora accumulato, inclusi i conferimenti e gli accantonamenti di utili attuati nell'esercizio 2000. Il moltiplicatore che qui si propone riguarderebbe solo il conferimento di nuovo capitale effettuato nei due esercizi 2020 e 2021. Ciò giustifica il valore più elevato, cioè il raddoppio, rispetto all'incremento del 20 per cento a suo tempo introdotto per la base DIT.

Proposta

I conferimenti di capitale attuati nel 2020 e 2021 aumentano in modo permanente la base ACE per il doppio del loro importo.

(4)

Sostegno alle imprese

Il Decreto Rilancio ha inteso sostenere le imprese annullando il versamento del saldo 2019 e del primo acconto 2020 dell'IRAP. Questa misura, oltre a produrre effetti irragionevoli, non ha inciso sull'esercizio 2020, quello interessato dalla crisi COVID. Se si vuole operare a sostegno delle imprese colpite dalla crisi, occorre intervenire sull'esercizio 2020 (e su quello 2021, che è presumibile sarà anch'esso interessato dalle conseguenze del COVID). Si potrebbero ridurre gli imponibili per le imprese che chiuderanno con basi imponibili positive. Ma occorrerebbe, a maggior ragione, intervenire a sostegno delle imprese che chiuderanno con perdite, quelle maggiormente colpite dalla crisi, che più hanno bisogno di sostegno per la loro stessa sopravvivenza. Si potrebbe giungere a sostenere che chi chiude positivamente i conti nel 2020 e nel 2021 (e per talune imprese i risultati post-crisi saranno migliori dei precedenti) non merita alcun sostegno, che andrebbe invece concentrato sulle imprese in perdita. Si presentano comunque entrambe le proposte.

Proposte

- **Riduzione della base imponibile IRES, IRPEF ed IRAP per il 2020 e il 2021**

Per il 2020 e il 2021, potrebbero essere introdotte disposizioni che prevedano, eventualmente con selettività (settoriale o dimensionale), la riduzione della base imponibile dell'IRAP, dell'IRES e dell'IRPEF per imprese e lavoratori autonomi: ad esempio del 25 per cento. Si stabilirebbe così un collegamento diretto con gli esercizi nei quali la crisi dispiegherà i suoi effetti.

- **Introduzione di un moltiplicatore delle perdite 2020 e 2021**

L'intervento proposto al punto precedente favorisce i contribuenti che avranno basi imponibili positive ma non interessa quelli che chiuderanno in perdita, maggiormente meritevoli di sostegno. Si propone di introdurre per il 2020 e il 2021 un "moltiplicatore" temporaneo delle perdite (ad esempio, del 125%), sia per l'Irpef (limitatamente al reddito d'impresa e lavoro autonomo) che per l'Ires, eventualmente con selettività (settoriale o dimensionale). Per l'IRAP si propone di introdurre una deroga temporanea, che consenta anche per questa imposta la riportabilità delle perdite conseguite nel 2020 e nel 2021, applicando anche in questo caso il moltiplicatore.

- **Carry-back delle perdite 2020**

Il moltiplicatore delle perdite avrebbe effetto sugli esercizi successivi, qualora vi fossero imponibili positivi su cui operare. Il sostegno alle imprese che registreranno perdite sarebbe molto rafforzato se al moltiplicatore venisse associata l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto del riporto all'indietro delle perdite ("*carry back*"). Questa forma di riporto è oggi presente in Francia, Germania, Paesi Bassi e UK. Consente di riliquidare l'imposta degli esercizi precedenti a quello di realizzo della perdita, ottenendo il rimborso delle somme già versate. La proposta è di portare in deduzione dal reddito relativo al periodo di imposta 2019 la perdita che si realizzerà nel 2020, con efficacia dalla dichiarazione dei redditi che verrà presentata nel 2021. In sostanza, la dichiarazione 2019 verrebbe ripresentata; l'imposta dovuta per il 2019 sarebbe decurtata per effetto del riporto delle perdite 2020; la parte dell'imposta 2019 versata in eccesso verrebbe richiesta a rimborso. Si tratterebbe di una previsione temporanea, limitata ad un solo periodo di imposta (eventualmente estendibile all'anno successivo), auspicata anche dall'OCSE nel documento del 20 marzo relativo alle misure fiscali da attuare per far fronte all'emergenza COVID.

(5)

Società di comodo

La normativa sulle società di comodo e sulle società in perdita sistemica obbliga al pagamento delle imposte sulla base di presunzioni di ricchezza



che danno luogo a risultati distorsivi, basate su criteri desueti e anacronistici, a maggior ragione nello scenario post-COVID.

Proposta

Si propone di sospendere, almeno per i periodi di imposta 2020 e 2021, la normativa sulle società di comodo e sulle società in perdita sistemica.

(6)

Riporto delle perdite a seguito di operazioni di fusione o scissione

Le operazioni di riorganizzazione possono essere un modo per imprese singole, ovvero gruppi di imprese, di razionalizzare e semplificare le loro attività al fine di raggiungere una maggiore efficienza, risultato particolarmente apprezzabile nell'attuale crisi, che sta avendo significative ripercussioni sia sui risultati economici che sulla capacità di generare cassa delle imprese. La normativa vigente (artt. 172, comma 7, e 173, comma 10, TUIR) prevede però una serie di limiti relativamente alla possibilità di riportare le perdite nel caso di operazioni di fusione o scissione, che sono state introdotte al fine anti-elusivo di limitare il fenomeno delle cosiddette "bare fiscali", ovvero l'utilizzo di società non operative in perdita fiscale al solo fine di abbattere il carico impositivo, senza alcun disegno di riorganizzazione aziendale o di gruppo. Gli stessi limiti interessano anche la riportabilità delle eccedenze ACE e degli interessi passivi non dedotti riportati in avanti. I limiti attengono al patrimonio netto dell'impresa che riporta le perdite, ovvero alla sua cosiddetta "vitalità". Indici di tale "vitalità" sono i ricavi e proventi dell'attività caratteristica e il costo del lavoro che, a seguito della crisi, potrebbero subire riduzioni (anche solo perché le spese per il personale in CIG sono sostenute dall'INPS) non certo attribuibili alla volontà della società interessata di "depotenziarsi" in vista della riorganizzazione. In un periodo come quello attuale è quindi verosimile che molte imprese realizzino perdite significative e che i limiti alla riportabilità delle stesse possano inficiare l'esecuzione di operazioni che, invece, potrebbero risultare determinanti ai fini della sopravvivenza delle imprese.

Sembra pertanto opportuno riconsiderare i limiti oggi vigenti. La loro eliminazione "totale" presterebbe il fianco al rischio che possano beneficiarne anche imprese le cui perdite nulla hanno a che fare con il COVID e che non hanno avuto significativi impatti dall'emergenza. La disapplicazione dei limiti solo per le perdite realizzate durante il periodo emergenziale sicuramente ovvia al rischio sopra riportato, ma potrebbe non rimuovere gli ostacoli per le imprese che hanno avuto un impatto significativo dall'emergenza e che hanno anche perdite riportabili da esercizi precedenti.

Giova ricordare che è comunque previsto che le imprese possano disapplicare i ricordati limiti alla riportabilità delle perdite presentando un



interpello disapplicativo all'Agenzia delle entrate, in cui dimostrano l'assenza di un comportamento elusivo. L'interpello disapplicativo è possibile per tutte le norme tributarie che, allo scopo di contrastare comportamenti elusivi, limitano deduzioni, detrazioni, crediti d'imposta o altre posizioni soggettive del soggetto passivo. Diversamente dagli altri interpelli, è obbligatorio, non facoltativo. Potrebbe essere reso facoltativo, equiparandolo a tutti gli altri interpelli. Di conseguenza, i contribuenti che decideranno di non presentare l'istanza di interpello disapplicativo dovranno segnalare le operazioni in questione in dichiarazione.

Proposte

Prevedere la disapplicazione delle norme che limitano la riportabilità delle perdite realizzate durante il periodo emergenziale (esercizi 2020 e 2021) ai fini delle operazioni di fusione e scissione attuate negli esercizi successivi.

Trasformare gli interpelli disapplicativi, oggi obbligatori, in interpelli facoltativi.

(7)

Conferimenti di partecipazioni

La normativa vigente (comma 2-bis dell'art. 177 del TUIR) consente di concentrare pacchetti qualificati di minoranza in holding unipersonali ("controllate da un unico conferente") usufruendo di un trattamento fiscale agevolato. Escludere i conferimenti in società conferitarie partecipate da più soggetti costituisce un limite che ostacola i riassetto organizzativi, anche all'interno delle famiglie, e costringe a porre in essere sequenze negoziali che rischiano di incorrere nel sindacato di elusività da parte dell'Agenzia delle entrate.

Se non fosse più richiesto il requisito della conferitaria con unico socio, la norma consentirebbe la riorganizzazione di gruppi familiari, l'ingresso di nuovi soci e la nascita di nuovi gruppi per combinazione di società appartenenti ad azionisti diversi.

Proposta

Consentire che le norme vigenti in caso di conferimenti di partecipazioni (comma 2-bis dell'art. 177 del TUIR) siano applicabili anche nel caso in cui la società conferitaria sia controllata da più di un conferente.

(8)

Trasformazione delle DTA in Credito d'Imposta (nel caso di partecipazione a un consolidato fiscale)

Il Decreto Cura Italia, all'art. 55, ha previsto per le società la possibilità di trasformare in credito d'imposta le attività per imposte anticipate riferite alle perdite fiscali pregresse ed alle eccedenze ACE, qualora cedano a titolo oneroso crediti pecuniari vantati verso debitori inadempienti.-

Il provvedimento ha registrato un forte interesse. Tuttavia le specifiche regole che disciplinano l'utilizzo delle perdite fiscali nell'ambito della tassazione di gruppo potrebbero limitare il beneficio.

Infatti per una società che partecipa al consolidato fiscale:

- i) le perdite fiscali che ha realizzato negli esercizi "ante consolidato" sono utilizzabili da questa solo per compensare il proprio reddito prima di trasferirlo al consolidato;
- ii) le perdite fiscali che ha realizzato durante il consolidato fiscale sono trasferite alla consolidante e non sono più nella disponibilità della società che le ha prodotte.

In effetti, è frequente il caso di gruppi societari che presentano rilevanti perdite fiscali di gruppo (nella disponibilità della società consolidante) e crediti "deteriorati" in capo alle singole società consolidate, con uno **"sdoppiamento" tra la titolarità dei crediti cedibili e la disponibilità delle perdite fiscali di gruppo che limita fortemente l'applicazione della disposizione agevolativa.**

Proposte

Si prospettano due interventi.

Il primo intervento consiste nel prevedere che la consolidata possa comunque sfruttare, oltre alle proprie perdite "ante consolidato", anche le



perdite realizzate durante la tassazione di gruppo trasferite alla consolidante e non ancora utilizzate alla data di cessione dei crediti. Questo intervento pone la consolidata nelle stesse condizioni in cui si sarebbe trovata se non avesse optato per la tassazione di gruppo.

Il secondo intervento, che valorizza il ruolo del gruppo come *fiscal unit*, consiste nel prevedere che la società partecipante al consolidato fiscale che cede i crediti “deteriorati” possa sfruttare, ai fini del riconoscimento del credito d’imposta, anche le perdite fiscali del consolidato fiscale riconducibili ad altre società partecipanti al medesimo consolidato.

Appare comunque necessario estendere l’agevolazione alle cessioni di crediti effettuate entro il 31 dicembre 2021.