



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Commissione Finanze

Camera dei Deputati

5 Novembre 2019



CONFINDUSTRIA

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

A.C. 2220

A cura di:
Marcella Panucci

Direttore Generale di Confindustria

Illustre Presidente, onorevoli Deputati,

Vi ringraziamo per averci invitato a esporre il nostro punto di vista sulle misure contenute nel decreto-legge fiscale che, anche quest'anno, risponde prevalentemente all'esigenza di reperire le coperture necessarie per la Manovra di bilancio 2020.

In particolare, dalla relazione tecnica al DDL di bilancio, emerge che il provvedimento dovrebbe garantire un maggior gettito pari a circa 5,4 miliardi per il 2020.

Il giudizio sul decreto è, nel complesso, critico, anche considerando che si inserisce nella più ampia e articolata, e per diversi aspetti anch'essa critica, Manovra di bilancio, sulla quale avremo modo di esprimerci nell'Audizione della prossima settimana.

L'obiettivo di reperimento delle risorse viene perseguito dal decreto-legge mettendo in campo un complesso piano di contrasto all'evasione fiscale e contributiva che, nelle intenzioni, appare un'opzione coerente. Infatti, in una situazione in cui l'esigenza di risorse aggiuntive non può trovare risposta in un aumento del deficit o della pressione fiscale, far pagare le imposte a chi vi si sottrae, rappresenta un approccio pienamente condivisibile.

Lo abbiamo sempre detto e lo ribadiamo oggi: l'evasione corrode l'economia del nostro Paese e sottrae risorse alla collettività.

Chi evade decide, con una mano, di non concorrere a un dovere che attiene, prima ancora che alla sfera giuridica, a quella etica, del patto sociale, continuando, con l'altra, ad avvalersi delle tante risorse che lo Stato, per sua natura, mette a disposizione della collettività.

Tuttavia, contrastare efficacemente l'evasione fiscale è opera complessa, poiché il fenomeno è articolato e necessita di strumenti vari e sofisticati. Una efficace azione di contrasto all'evasione fiscale dovrebbe sempre partire dai lavori analitici già a disposizione del Governo, che ci forniscono uno spaccato del fenomeno e delle possibili aree di intervento. Non tenerne conto rischia di generare soluzioni inutili, ispirate più da ragioni di gettito e dalla volontà di fornire risposte semplici e demagogiche, anziché dalla volontà di mettere in atto una reale e seria politica di contrasto all'evasione fiscale.

In questo contesto, ci aspettiamo, pertanto, azioni più meditate di quelle oggi sul tavolo, dettate, in larga parte, dall'urgenza di reperire risorse finanziarie, ma che rischiano di penalizzare in modo non solo sproporzionato ma anche indiscriminato l'intero sistema imprenditoriale, se non attentamente calibrate.

Da un lato, occorrono interventi che non si limitino a minacciare il carcere come unica risposta sanzionatoria, ma che disegnino pene, anche severe, in funzione del disvalore sociale della condotta e delle oggettive caratteristiche e condizioni di chi la mette in atto.

Una seria ed efficace azione di contrasto, inoltre, dovrebbe agire anche su altri fronti e non solo su quello repressivo, puntando su: i) strumenti di carattere premiale per incentivare comportamenti virtuosi e ii) un'opera di razionalizzazione dell'impianto sanzionatorio e di depenalizzazione di quelle condotte che non sottintendono un dolo specifico o un intento frodatorio.

Dall'altro, la lotta all'evasione non deve penalizzare i contribuenti onesti.

Chi quotidianamente svolge attività d'impresa non dovrebbe subire ulteriori e ingiustificate riduzioni di liquidità, né essere costretto a districarsi tra vincoli e procedure bizantine pensate per imprese che operano sul filo della criminalità, e di fatto marginali rispetto al tessuto produttivo italiano nei confronti delle quali servirebbero, piuttosto, interventi decisivi ma chirurgici.

Ci riferiamo, in particolare, agli effetti del nuovo regime di solidarietà del committente per le ritenute fiscali dei lavoratori impiegati negli appalti, che prevede un articolato sistema di adempimenti nell'intera filiera e rischia di determinare rilevanti problemi di liquidità in capo ai soggetti coinvolti.

Per contrastare il fenomeno dell'evasione, molto più efficace sarebbe continuare a puntare sui moderni strumenti elettronici che, dalla fatturazione ai pagamenti, possono rivelarsi una carta vincente, purché realizzino ciò che promettono, a partire dalla semplificazione degli adempimenti.

A tale riguardo, le nostre imprese hanno affrontato con determinazione e diligenza la sfida della fatturazione elettronica e Confindustria è stata parte attiva di questo processo, credendo nelle potenzialità dello strumento ai fini del completo monitoraggio delle operazioni IVA. Deludono, quindi, i pochi interventi di semplificazione degli adempimenti IVA introdotti con il decreto, tanto più che ne viene procrastinata l'entrata in vigore nel secondo semestre del 2020.

Prima di entrare nel merito delle singole misure, ci preme ribadire la necessità di scardinare la conflittualità che anima il rapporto di imposta e restituire ai tributi i caratteri di sopportabilità ed equità, facendo recuperare alla normativa fiscale connotati di maggiore chiarezza e semplicità.

Occorre, in altri termini, evitare di impoverire il tessuto imprenditoriale del Paese, compromettere, irrimediabilmente, il clima di fiducia e di leale collaborazione tra Fisco e contribuente e, soprattutto, occorre evitare non solo di non attrarre nuovi investitori, ma anche di allontanare quelli che operano già nel nostro Paese. E le vicende degli ultimi giorni devono fare molto riflettere sull'impatto di decisioni irragionevoli ed, evidentemente, poco meditate sul futuro industriale dell'Italia.

Scorrendo i capitoli del provvedimento, ci soffermeremo sui temi di maggior interesse per le imprese associate.

Responsabilità solidale del committente

Tra le maggiori criticità per le imprese, segnaliamo la nuova disciplina di solidarietà tra committente e appaltatore-subappaltatore o fornitore di opere e servizi, per le ritenute operate sui redditi dei lavoratori dipendenti impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio affidato.

L'intervento messo in campo che, sebbene miri al condivisibile contrasto dei comportamenti omissivi posti in essere da imprese che operano ai limiti della criminalità,

è del tutto sproporzionato nella portata e rischia di introdurre, a carico e a danno di tutte le imprese, anche quelle oneste, adempimenti amministrativi ingestibili.

La disposizione ha un **ambito applicativo** molto esteso e ben più ampio di quello della precedente disciplina, ricomprendendo tutti i casi di esecuzione di una opera o di un servizio, anche al di fuori di un contratto di appalto. Ciò ne peggiora ulteriormente l'impatto.

Gli oneri amministrativi si sostanziano in un **articolato, quanto irrealistico, scambio di informazioni tra committente ed esecutore dell'opera o del servizio** il quale è tenuto mensilmente a fornire al committente la provvista necessaria per il versamento delle ritenute operate sui redditi dei suoi dipendenti.

Il processo delineato concentrerebbe in un limitato arco temporale - di soli 5 giorni lavorativi - una complessa serie di **adempimenti** e relativi controlli a cura dell'appaltatore e del committente, **solo in parte digitalizzabili**, costringendo gli operatori a ricorrere a una gestione "manuale".

Non secondarie rispetto agli oneri amministrativi, sono anche le gravi **conseguenze** che le imprese potranno subire sotto il **profilo finanziario**, poiché viene loro sottratta ulteriore liquidità per il pagamento al committente delle ritenute. Una perdita di liquidità che si aggiunge a una situazione già fortemente compromessa dalle annunciate misure di rigore sulle compensazioni e dal tristemente noto fenomeno dei ritardi nei rimborsi fiscali; e, ancora, per alcuni settori in particolare, dal meccanismo dello *split payment*.

La disciplina introdotta, inoltre, rischia di incidere negativamente anche sui **rapporti commerciali** tra committente ed esecutore dell'opera o servizio. Quando l'esecutore, anziché fornire la provvista, chiede al committente di compensare quanto dovuto con l'eventuale corrispettivo maturato, potrebbero profilarsi conseguenze incerte, in termini di responsabilità, qualora insorgano divergenze sugli importi dovuti.

Paradossalmente, anche le ipotesi di esclusione dall'applicazione della disciplina che, nell'intento, dovrebbero riguardare i soggetti più virtuosi, rischiano di penalizzare le imprese sane, prima fra tutte le start-up.

Auspichiamo, quindi, che nel passaggio parlamentare si tenga conto di queste criticità e si **abroghino le descritte disposizioni**.

Modifiche della disciplina penale-tributaria

Con riguardo all'ambito penale-tributario il decreto-legge contiene interventi di aumento delle pene detentive, riduzione delle soglie di rilevanza penale e aggravio delle misure di aggressione patrimoniale (con una inedita estensione della confisca per sproporzione alla materia tributaria).

Si tratta di misure che fanno leva sull'effetto deterrente della sanzione, e ciò nonostante le esperienze pregresse dimostrino che, da solo, non è sufficiente a produrre effetti significativi di contenimento del *tax gap*.

I dati sull'evasione mostrano un contesto rispetto al quale gli interventi in discussione appaiono distonici e, temiamo, anche inefficaci.

La Commissione sull'economia non osservata, operante presso il MEF dal 2016, elabora annualmente una relazione, sempre più dettagliata, che comprende una stima ufficiale dei fenomeni evasivi, nelle loro varie sfaccettature soggettive e territoriali.

L'ultima edizione del **rapporto del MEF sull'evasione fiscale** racconta che, nelle imposte sui redditi, l'evasione "diffusa" o dei "piccoli" è 4 volte quella delle imprese più strutturate (in media, negli ultimi 5 anni, 33 miliardi di euro l'anno di mancato gettito IRPEF di autonomi e imprenditori individuali, rispetto agli 8 miliardi di mancata IRES).

Anche guardando la "**propensione all'evasione**" il risultato non cambia. Tra le imprese di maggiori dimensioni la possibilità che qualcuno si sottragga all'IRES è in media del 23,6%. Nel "popolo delle partite IVA" questa percentuale, relativa all'IRPEF, sale al 68,3%.

Per concludere l'analisi: l'evasione IVA, che riguarda trasversalmente le attività economiche, è stimata in media in 35 miliardi di euro l'anno.

Uno scenario desolante dal quale occorre partire se si vogliono mettere in campo efficaci misure di contrasto all'evasione fiscale. Da questo punto di vista, invece, la scelta operata dal decreto-legge ci appare incoerente e guidata più che altro da luoghi comuni che guardano alle imprese – soprattutto alle grandi – con la lente offuscata della diffidenza, attribuendo a questi soggetti tutti i mali dell'evasione.

Il provvedimento annulla, con un colpo di spugna, quell'opera di "manutenzione" del sistema sanzionatorio tributario avviata, solo cinque anni fa, con la Legge delega del 2014 per restituire proporzionalità alla risposta sanzionatoria penale in materia fiscale. Da tale revisione scaturì un quadro normativo più equilibrato, caratterizzato da un "giro di vite" sui comportamenti fraudolenti e simulatori, anche mediante documentazione falsa, e da una contestuale attenuazione delle sanzioni con innalzamento delle soglie di rilevanza penale per le condotte non fraudolente.

L'impianto normativo emerso dalla delega, dopo alcuni anni di applicazione, avrebbe necessitato di ritocchi migliorativi che ne mitigassero le distorsioni. Assistiamo, invece, a un'inversione di marcia che precipita di nuovo la materia penale tributaria nelle incongruenze del passato.

Nel dettaglio, riguardo le **soglie di punibilità**, il decreto-legge procede a una contrazione indistinta delle soglie penali per la dichiarazione infedele e per gli omessi versamenti di IVA e ritenute. Sebbene si tratti di espedienti ricorrenti in materia penale, nell'attuazione pratica, la determinazione di tali soglie - in importi fissi - penalizza fortemente le imprese di medie e grandi dimensioni, per le quali è più facile, e in alcuni casi pressoché automatico, superare il livello quantitativo di rilevanza penale.

Pertanto, sarebbe stato più opportuno **introdurre criteri di rilevanza proporzionali alla dimensione di impresa**.

Un intervento in questa direzione, peraltro, avrebbe anche l'effetto di deflazionare il numero dei procedimenti penali, evitando un ulteriore ingolfamento delle procure, con conseguente allungamento dei tempi delle indagini e, successivamente, dei processi che, associato alla riforma del regime della prescrizione, rischia di lasciare persone e imprese per anni nell'incertezza di un giudizio, con conseguenze reputazionali, patrimoniali e personali pesanti.

Il tema degli **omessi versamenti IVA e delle ritenute** rimanda a un'altra nota dolente. Queste due fattispecie di reato sono rimaste inopinatamente in vita dopo l'attuazione della legge delega fiscale e assistiamo oggi a un clamoroso dietrofront, quando sarebbe stata invece auspicabile una completa depenalizzazione, ferme restando le sanzioni di carattere amministrativo, peraltro non lievi.

È arduo rintracciare il dolo specifico o un intento frodatorio in tali condotte, perché il comportamento di chi non versa imposte o ritenute, dopo averle correttamente dichiarate, appare più affine all'emergere di difficoltà finanziarie che alla volontà di mettere in atto condotte criminali meditate a monte.

La giurisprudenza più sapiente ha saputo cogliere queste sfaccettature, ma non giova alla certezza del diritto affidare ad una valutazione caso per caso le sorti dei contribuenti in queste circostanze.

Analoghe riflessioni sull'utilità e la coerenza della risposta penale dovrebbero riguardare, a nostro avviso, anche le fattispecie in cui le imprese compiono sforzi preventivi per monitorare e mitigare il rischio fiscale e attivano strumenti di cooperazione e trasparenza con l'Amministrazione finanziaria. Il riferimento è al **regime di adempimento collaborativo** che prevede ancora la perseguibilità penale di comportamenti che l'impresa stessa porta all'attenzione dell'Amministrazione.

Non si comprende, inoltre, il motivo dell'ulteriore intervento operato sul reato di dichiarazione infedele eliminando la disposizione che modulava in termini quantitativi la gravità delle valutazioni punibili, circoscrivendole a scostamenti maggiori del 10%.

Abbiamo accennato al carico di lavoro delle Procure e dei Tribunali: la relazione ministeriale al DLGS n. 74/2000, sul quale qui si interviene, attribuiva all'introduzione delle soglie anche l'effetto di deflazionare il numero dei procedimenti penali. Frustrando tale finalità, si sta prefigurando, oggi, un ulteriore ingolfamento delle procure e un maggior carico di lavoro per i Giudici monocratici togati.

Tutto ciò in un contesto in cui assistiamo a gravi distorsioni. Quello dei rapporti tra gli accertamenti tributari e le azioni penali è un terreno impervio, disseminato di difficoltà teoriche, ma soprattutto di complicazioni pratiche.

Non ci dilungheremo sul danno – anche in termini reputazionali - provocato alle imprese dall'avvio di azioni penali anche in mancanza di atti impositivi che ratifichino i rilievi dei processi verbali di constatazione, recanti contestazioni non di rado derubricate dall'Agenzia delle Entrate in sede di accertamento con adesione o in autotutela.

Ebbene, in questo scenario, spesso di complessa interpretazione e applicazione, subentrano anche i rischi di una **custodia cautelare in carcere**.

Si tratta di profili sensibili, la cui trattazione non può essere affidata alle prerogative di un decreto-legge.

Il ricorso allo strumento penale dovrebbe essere l'estrema *ratio*: al rango del bene sacrificato dall'intervento penalistico - la libertà personale - non può che corrispondere una tutela di pari grado.

Questo clima da "caccia alle streghe" viene spinto fino a esiti quasi estremi con le misure del decreto-legge che estendono ai reati tributari il campo applicativo della **confisca**

allargata e includono nel catalogo dei reati presupposto del **Decreto n. 231/2001 anche la dichiarazione fraudolenta**.

Le maggiori criticità delle nuove disposizioni si concentrano sulla fase cautelare, già connotata per sua natura da standard probatori meno pregnanti, circostanza che le novità in discussione finirebbero per acuire in modo esponenziale.

Il concreto rischio è che le nuove disposizioni finiscano per coinvolgere anche imprese oneste che potrebbero vedersi applicate severe misure preventive patrimoniali, con danni reputazionali, paralisi dell'attività e connesse ricadute occupazionali. Salvo poi magari scoprire - troppo tardi - la loro estraneità a certe condotte.

La **confisca allargata** è stata introdotta nel nostro ordinamento per contrastare il fenomeno dell'accumulazione e dell'immissione nel sistema economico di ricchezze illecite da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso. Tale istituto riguarda, quindi, comportamenti che postulano un'organizzazione criminale stabile e strutturata, diretta al sistematico conseguimento di profitti illeciti. Mal si concilia dunque con condotte illecite di natura tributaria, per le quali è difficile individuare nell'autore del singolo fatto (che, per la norma penale, non è la società, ma la persona fisica) una "dedizione all'illecito".

Si sceglie di applicare pertanto una misura di sicurezza assai dirompente, prescindendo dalla pericolosità sociale della persona. È la "ricchezza" sottratta al Fisco a cui si attribuisce una pericolosità intrinseca, una attitudine a produrre un ulteriore danno: in altri termini, secondo questa lettura, quella ricchezza, lasciata nella disponibilità del reo, costituirebbe per lui un incentivo a commettere altri illeciti. La pericolosità di questa relazione nella fattispecie della confisca allargata è presunta, e comporta un'inversione dell'onere della prova.

Ma soprattutto preoccupa l'effetto dirompente che avrebbe sulle imprese l'applicazione, in sede cautelare, del sequestro preventivo finalizzato alla confisca allargata, che allenterebbe il nesso tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, affievolendo l'onere probatorio gravante sull'accusa, articolato su un regime di presunzioni.

Pur volendo perseverare su questa visione distorta, si dovrebbe, quantomeno, circoscrivere il campo di applicazione della confisca allargata ai soli reati tributari che presuppongono una condotta fraudolenta.

Interventi in materia di responsabilità amministrativa degli enti

Il decreto-legge introduce nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, ai sensi del **D.lgs. n. 231/2001**, il reato di dichiarazione fraudolenta mediante utilizzo di fatture o altra documentazione per operazioni inesistenti.

Con tale misura si determina, di fatto, l'ingresso nella disciplina 231 dei reati tributari, questione ampiamente dibattuta nel corso degli anni e già più volte intercettata dalla giurisprudenza con il ricorso a soluzioni interpretative estensive delle norme vigenti.

Il punto su cui intendiamo porre l'attenzione non risiede, naturalmente, nella rilevanza di queste fattispecie delittuose nell'ambito delle azioni di contrasto ai fenomeni della

criminalità del profitto, ma nella necessità che la risposta sanzionatoria sia proporzionata, nel rispetto dei principi generali che governano la materia.

Infatti, come noto, nel nostro ordinamento la commissione di un illecito tributario comporta già l'irrogazione, in capo all'ente, delle sanzioni amministrative che derivano dalla condotta illecita del dipendente, rappresentante o amministratore, che si aggiungono alle sanzioni penali in capo alla persona fisica autrice del reato.

In questo contesto, l'introduzione dei reati tributari nel novero delle condotte 231, esporrebbe la società a un ulteriore livello sanzionatorio, dando luogo a un trattamento nel complesso sproporzionato e in evidente **contrasto con il principio del *ne bis in idem***.

Al riguardo, l'auspicio è pertanto quello di un supplemento di valutazione in ordine all'inserimento di questi reati nella disciplina 231 e ciò, soprattutto, in considerazione della **necessità, non procrastinabile, di una più ampia riforma della materia**.

Nei 18 anni di vigenza del decreto 231, infatti, il legislatore si è molto allontanato dalla *ratio* del disegno originario che, in una logica di contrasto preventivo dei fenomeni della criminalità del profitto, affidava alle imprese virtuose un ruolo proattivo nella prevenzione, mediante l'adozione dei modelli organizzativi.

Ormai da diversi anni Confindustria ha evidenziato le non poche criticità nell'interpretazione e applicazione della normativa 231, soprattutto in relazione alle applicazioni giurisprudenziali, che soltanto in pochissimi casi hanno effettivamente riconosciuto una valenza esimente ai modelli organizzativi adottati.

A ciò si aggiunga il continuo - e non sempre coerente - ampliamento del catalogo dei reati presupposto della responsabilità dell'ente. Rispetto alle iniziali previsioni del legislatore, che aveva incluso solo i reati che caratterizzavano fenomeni di criminalità del profitto a forte connotazione dolosa (corruzione, concussione, illeciti finanziamenti, ecc.) i successivi interventi hanno infatti esteso la disciplina a fattispecie di reato tra loro eterogenee (reati di infibulazione, reati contro la personalità individuale, con finalità di terrorismo, di pedopornografia virtuale), nonché di natura colposa.

Questa estensione poco ragionata richiede alle imprese un notevole sforzo di analisi dei rischi e di predisposizione di misure idonee a prevenire fattispecie criminose spesso poco attinenti all'attività di impresa. E ciò senza alcun ragionevole grado di certezza sulla efficacia esimente dei presidi organizzativi e comportamentali adottati (i cd. modelli), anche a causa di un regime probatorio sfavorevole alle società e del frequente ricorso all'applicazione di misure cautelari, come il sequestro preventivo, che risultano particolarmente afflittive per l'attività di impresa, sia in termini reputazionali, che economico-produttivi.

Se non si prende atto di questi fattori di contesto e non si corre ai ripari per invertire la tendenza, il rischio è di alimentare meccanismi distorsivi della concorrenza, di danneggiare pesantemente la competitività delle nostre imprese e di scoraggiare gli investimenti esteri.

Alla luce di queste considerazioni, riteniamo sia necessario un **ripensamento in ordine all'integrazione del perimetro dei reati presupposto 231 alla materia tributaria** o, quantomeno, l'avvio di un complessivo processo di riforma della materia che accompagni

una scelta – quella dell’inserimento della dichiarazione fraudolenta tra i reati presupposti 231 – destinata non solo ad aggiungere un ulteriore livello di risposta sanzionatoria per i medesimi fatti, ma anche ad acuire le criticità applicative sopra evidenziate.

Fatturazione e pagamenti elettronici

Come accennato, Confindustria ha sostenuto l’introduzione dell’obbligo di fatturazione elettronica tra le imprese, nella convinzione che fosse uno strumento idoneo al reperimento di dati utili e al monitoraggio in tempo reale delle operazioni. Ciò consente l’emersione tempestiva delle irregolarità o delle situazioni di frode e, al contempo, veicola innovazione e semplificazione nei processi amministrativi delle imprese.

Tuttavia, non si può ignorare che il patrimonio informativo, riportato nei file delle fatture, si estende a dati e informazioni che esulano dalla disciplina meramente fiscale e che, potendo riguardare i **dati sensibili dei contribuenti**, meritano adeguate tutele. Per tale ragione, pone qualche criticità la norma che - in apparente non curanza delle avvertenze pervenute dal Garante della privacy - dispone l’automatica memorizzazione di tutti i dati trasmessi all’Amministrazione finanziaria, anche in assenza di espresso consenso da parte dell’operatore.

Quasi un anno dopo l’entrata in vigore della fatturazione elettronica obbligatoria, che è stato un adempimento dirimpante e innovativo per le imprese, riteniamo che i tempi siano maturi per ricompensare gli sforzi imposti agli operatori e non sia più procrastinabile l’introduzione di **misure di semplificazione dell’intero sistema degli adempimenti IVA**.

A tale riguardo, per quanto si condividano gli obiettivi prefissati dalla norma sulla predisposizione delle bozze dei registri, della dichiarazione IVA e delle comunicazioni delle liquidazioni all’Agenzia delle Entrate, non si può ignorare che le maggiori difficoltà lamentate dalle imprese concernono la numerosità stessa degli adempimenti.

L’obbligo di fatturazione elettronica si sarebbe dovuto accompagnare a un significativo sfoltoimento di altri adempimenti; l’attuale sistema IVA, invece, si presenta ancora fitto di scadenze e di rigidità che non agevolano l’attività delle imprese. Al riguardo, può essere utile ricordare che al “trimestrale o semestrale” spesometro è subentrato il “mensile” esterometro, adempimento, peraltro, di sospetta ridondanza rispetto ai preesistenti elenchi Intrastat. Inoltre, la convivenza della fatturazione elettronica con altri strumenti antifrode, in special modo con lo *split payment*, appare ancora oggi di dubbia legittimità ed è utile rimarcare, anche in questa sede, che si traduce in costi aggiuntivi e significativi problemi di liquidità per le imprese, senza che le stesse possano avvalersi di reali e adeguate misure compensative.

Abbiamo accolto con senso di responsabilità anche il nuovo obbligo di **trasmissione dei corrispettivi** che completa il monitoraggio telematico delle operazioni rilevanti ai fini IVA e, pertanto, apprezziamo le misure di attuazione della **lotteria degli scontrini** che ha fatto registrare buoni risultati nel contrasto all’evasione fiscale diffusa, nei Paesi europei in cui è stata introdotta. Tuttavia, come segnalato anche in altre occasioni, riteniamo che l’efficacia della misura sia strettamente connessa agli incentivi all’uso di strumenti di pagamento tracciabili, in particolare, di moneta elettronica, che dovrebbero essere

introdotti con particolare riguardo alle transazioni di modico valore. A tal fine, ben vengano i premi aggiuntivi per i consumatori che scelgono il pagamento elettronico. Inoltre, dal lato degli operatori è condivisibile l'introduzione di sanzioni per la mancata accettazione di carte di pagamento e soprattutto di un credito d'imposta a parziale compensazione delle commissioni.

Incentivare lo sviluppo del mercato dei pagamenti elettronici può infatti determinare il positivo effetto di aumentare la concorrenza tra i prestatori dei servizi di pagamento, riducendo il costo delle commissioni a carico degli esercenti.

Si guarda comunque con favore a ulteriori iniziative, anche concordate con gli operatori di mercato, finalizzate alla riduzione dei costi delle transazioni, in particolare per gli esercenti di minore dimensione.

Piattaforma Pago PA

Il decreto-legge dovrebbe rappresentare l'occasione per affrontare le criticità derivanti dalle recenti disposizioni sull'utilizzo della Piattaforma denominata Pago PA, prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale per i pagamenti alle pubbliche amministrazioni, che decorreranno dal prossimo 1 gennaio 2020.

Tali disposizioni prevedono, in particolare, che tutti i pagamenti verso le PA debbano transitare attraverso la piattaforma. Ciò comporta quindi l'obbligo per tutte le imprese, inclusi i soggetti gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico e in via generale di utilizzare esclusivamente Pago PA per i pagamenti verso le amministrazioni pubbliche.

Inoltre, il Codice ha previsto che i soggetti gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico siano vincolati ad accettare, pagamenti ad esse spettanti a qualsiasi titolo attraverso la piattaforma PagoPA. In questo caso, non si tratta di un obbligo che prevede un utilizzo in via esclusiva della Piattaforma, ma lo stesso comporta comunque per le utility la necessità di adeguare i propri sistemi.

Nel complesso, tali obblighi impongono alle imprese italiane e in particolare alle utility, ingenti costi di implementazione.

Con particolare riguardo all'accettazione dei pagamenti, si sottolinea che l'obbligo comporta elevati oneri per l'integrazione della Piattaforma con i sistemi informativi delle utility e con punti di contatto con i propri clienti (applicazioni e portali on line), senza aumentare la qualità del servizio reso all'utente. Le utility, infatti, negli ultimi anni hanno effettuato ingenti investimenti per mettere a disposizione dei propri clienti un'ampia scelta di canali di pagamento innovativi e digitali, ai quali sono associati processi di riconciliazione automatizzati e integrati con sistemi informativi all'avanguardia e di respiro internazionale. Tale obbligo si concretizza pertanto in un mero incremento dei costi gestionali a carico delle imprese e conseguentemente dei cittadini, che – nel caso dei servizi pubblici – sostengono tali costi attraverso il pagamento delle bollette.

Si ritiene pertanto opportuno che in sede di conversione del decreto-legge si introduca una proroga per concedere ulteriore tempo alle utility e alle imprese italiane per

assolvere ai nuovi obblighi; tempo che servirà anche ad approfondire maggiormente le problematiche che l'obbligo genererebbe e la sua piena compatibilità con il quadro normativo europeo.

Rifinanziamento Fondo di Garanzia PMI

Positiva è la scelta di **rifinanziare il Fondo di Garanzia per le PMI con 670 milioni**, che ne assicurano l'operatività per il prossimo anno. Si auspica, tuttavia, considerata l'importanza dello strumento per le imprese, che la Legge di Bilancio provveda ad uno stanziamento pluriennale, così da garantire al Fondo un più ampio orizzonte temporale, adeguato alle esigenze di crescita e potenziamento dello strumento.

In proposito, nella cornice del decreto-legge in esame andrebbe colta l'opportunità di rafforzare ulteriormente l'azione del Fondo a supporto delle PMI più strutturate e delle mid cap. In tal senso, andrebbero modificate le misure del recente decreto-legge Crescita che, pur essendo apprezzabili, hanno una portata ancora contenuta per via di alcune previsioni che ne limitano l'efficacia. In via generale, **andrebbe estesa pienamente la copertura del Fondo alle mid cap** (intese come imprese fino a 499 dipendenti), e innalzato a 5 milioni l'importo massimo garantito per tutte le PMI e tutte le mid cap.

Inoltre, occorre **intervenire tempestivamente su alcune novità della riforma del Fondo**, entrata in vigore lo scorso marzo, che rappresentano un ostacolo all'azione del Fondo stesso nel sostegno alle imprese. In particolare, è auspicabile il superamento della penalizzazione prevista per i finanziamenti di durata superiore ai 12 mesi senza piano di ammortamento, coperti solo fino al 30%, che colpisce forme di finanziamento molto utilizzate dalle PMI con ingiustificato pregiudizio per le stesse. Andrebbe inoltre eliminata la commissione di 300 euro, prevista dal decreto di riforma del Fondo, per il mancato perfezionamento delle operazioni di finanziamento per le quali sia stata deliberata la concessione della garanzia. Tale commissione, infatti, aggrava la relazione banca-impresa ed è motivo di contenzioso e di allungamento dei tempi di concessione dei finanziamenti.

Infine, si dovrebbe prevedere che il Fondo possa garantire le prime perdite di portafogli di obbligazioni acquisiti da società veicolo e cartolarizzati (i cosiddetti basket bond), anche con sezioni speciali finanziate dalle Regioni con fondi strutturali e dedicate alla copertura di operazioni realizzate da imprese del territorio regionale. Questa misura favorirebbe il proliferare di alcune iniziative che cominciano a osservarsi sul mercato e che sono di grande interesse per le PMI, abbattendo, grazie alla presenza della garanzia pubblica, il costo per le imprese e riducendo l'ammontare medio delle emissioni, avvicinando così anche le imprese meno strutturate al mercato obbligazionario.

Interventi settoriali

Da ultimo, meritano alcune riflessioni anche gli ampi interventi settoriali che connotano il decreto-legge.

Le numerose e articolate misure di contrasto alle frodi nel **commercio dei carburanti** rispondono a esigenze di legalità che il settore porta avanti da tempo, considerando che le frodi rappresentano non solo una perdita di gettito erariale ma anche un fenomeno che altera la concorrenza nel comparto, con pregiudizio per i consumatori e spesso anche per l'ambiente, nel caso di commercializzazione di prodotti non a specifica.

Esprimiamo un apprezzamento particolare per le misure introdotte in tema di *i)* circolazione di oli lubrificanti di provenienza comunitaria, *ii)* divieto di utilizzo della lettera d'intenti per l'acquisto o importazione di benzina e gasolio per autotrazione, *iii)* riduzione delle capacità dei depositi ad uso privato, agricolo e industriale non soggetti a denuncia fiscale, *iv)* digitalizzazione della filiera petrolifera e infine *v)* inasprimento delle sanzioni in caso di reati in materia di accise.

Saranno necessari, tuttavia, alcuni correttivi, anche in via regolamentare, per rendere più agevoli gli specifici adempimenti introdotti.

Manifestiamo, invece, preoccupazione in merito al pacchetto di misure in **materia di giochi**, poiché introducono nuovamente oneri per il settore, quando sarebbe invece necessaria – come più volte ribadito - una riforma organica, che possa portare spunti di innovazione sulla leva fiscale e ridisegnare, con equilibrio, i diversi ambiti del comparto.

In particolare, preoccupa l'ennesimo intervento sull'entità del Prelievo Erariale Unico (PREU) divenuto ormai patologicamente instabile con ben quattro incrementi in aumento in meno di un anno e mezzo. L'ultimo, nel presente decreto-legge, cestina il sistema degli aumenti gradualmente varato dal c.d. decreto-legge Dignità, determinando una tassazione superiore all'intensità massima prospettata in quella sede e ledendo così, ancora una volta, il legittimo affidamento degli operatori del gioco legale nell'azione del Legislatore.