

INCENTIVI FISCALI PER IL RESHORING: SONO EQUI E COERENTI CON LE POLITICHE EUROPEE?

di Fabio Ghiselli

Dopo molti tentativi andati a vuoto - chi non ricorda la proposta di mini-Ires dell'ex ministro per lo sviluppo economico Patuanelli, quella contenuta nel c.d. "piano Colao", quella inserita nel documento finale del gruppo di esperti della Cabina di Regia del governo Conte I, o addirittura quella di alcuni esperti che, esaltando il "successo" (per chi?) del regime di favore per gli "impatriati", proponevano di estenderlo oltreché alle imprese produttive anche alle *holding* e *sub-holding*, pure o miste, allo scopo di far diventare l'Italia "un distretto finanziario europeo per i gruppi provenienti da tutto il mondo" - l'introduzione di una agevolazione fiscale per il rientro in Italia di attività produttive delocalizzate all'estero ha visto finalmente la luce.

Uno sguardo alla disciplina normativa

Sulla base della legge delega per la riforma fiscale (Legge n. 111 del 2023, art. 3, co. 1, lett. d)), l'art. 6 del D.Lgs. n. 209 del 2023 (che attua il modulo della fiscalità internazionale della riforma), dispone misure per il trasferimento in Italia di attività economiche.

Pur senza entrare nei meandri di una analisi esegetica del dettato normativo, i tratti essenziali della nuova disciplina sono i seguenti:

- il rientro agevolato riguarda "le attività economiche", quindi non solo le attività d'impresa ma, addirittura, anche quelle di esercizio di arti e professioni esercitate in forma associata, con scarsi impatti sia occupazionali che di valore della produzione;
- allo scopo di evitare problemi di incompatibilità con le regole istitutive dell'Unione europea e con le quattro libertà fondamentali, il rientro deve riguardare attività economiche svolte in un Paese estero non appartenente all'Ue o allo Spazio economico europeo
- il beneficio consiste nella non concorrenza al reddito imponibile ai fini Ires e alla produzione netta ai fini Irap, del 50% del reddito derivante dall'attività economica trasferita in Italia, per il cui riscontro la legge prevede che il beneficiario sia tenuto a mantenere separate evidenze contabili atte ad enuclearla dall'attività economica complessivamente svolta e a distinguerla da quella/e non trasferita/e;
- è prevista una norma di tipo antielusivo che esclude dal beneficio quelle attività che, seppur trasferite, sono state svolte in Italia nei 24 mesi antecedenti il trasferimento;
- il legislatore ha disposto un meccanismo di *recapture* del beneficio qualora nei 5 anni successivi alla scadenza del regime agevolato, il beneficiario trasferisce fuori dal territorio dello Stato, anche solo parzialmente, le attività oggetto del precedente trasferimento;
- quanto all'entrata in vigore del regime agevolato, l'art. 7 del decreto citato ne dispone l'applicazione a decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data del 29.12.2023 (che è la data di entrata in vigore del provvedimento, ossia il giorno successivo alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* avvenuto il 28.12.2023). Tuttavia, ai sensi dell'art. 6, co. 5, l'efficacia della misura è subordinata all'approvazione della Commissione europea, ai sensi dell'art. 108, par. 3, del TFUE.

Giova ricordare che il tema in esame è stato ampiamente commentato dall'Assonime nella recente Circ. n. 4, del 23.2.2024.

Alcuni aspetti rilevanti non esaminati

Differentemente da quanto previsto da altre disposizioni tributarie, il legislatore non ha sentito l'esigenza di affidare al MEF l'emanazione di un decreto attuativo, per cui dovremmo attenderci che la definizione di molti punti oscuri evidenziati dalla stessa Assonime sarà condotta dall'Agenzia delle Entrate con le sue circolari-(legge).

In verità, altri aspetti avrebbero meritato di essere disciplinati in sede legislativa.

Per esempio, che tipo di lavoratori saranno interessati dal trasferimento? Non c'è traccia di alcun obbligo di assunzione di personale "non rimpatriato", che consentirebbe di impiegare una parte delle migliaia di lavoratori coinvolti nelle crisi d'impresa che sono sul tavolo dell'ex Ministero dello sviluppo economico (oggi Ministero delle imprese e del made in Italy), e nemmeno del loro mantenimento per un periodo di tempo almeno pari a quello dell'agevolazione fiscale (periodo di *recapture* compreso). L'impresa è di fatto libera di trasferire in Italia tutti i dipendenti esteri impiegati nell'unità produttiva estera.

Nessuna condizione viene posta in relazione all'applicazione dei CCNL - soprattutto quando l'attività economica trasferita in Italia dovesse essere attribuita a un soggetto giuridico costituito *ad hoc* - e alla relativa possibilità per l'impresa di attingere al variegato mondo dei cosiddetti "contratti pirata", molto comodi per ridurre il costo del lavoro.

Così come nessuna condizione viene posta in relazione alla durata del contratto di lavoro - per es. a tempo indeterminato - e all'estensione massima del numero di rapporti a tempo determinato rispetto al totale dei rapporti di lavoro.

Se l'obiettivo fosse esteso anche all'incremento dell'occupazione oltretutto a quello della produzione - come dovrebbe - questi temi avrebbero dovuto essere oggetto di attenzione.

Problemi etici e di equità

A dispetto della semplicità con la quale alcuni commentatori ed esperti hanno sempre sostenuto l'introduzione di questa misura agevolativa, il tema presenta notevoli aspetti etici e di equità che chi non ha una visione di insieme e di sistema non riesce a cogliere.

Non possiamo dimenticare, ad esempio, che stiamo attribuendo ulteriori e nuovi benefici a delle imprese che con la delocalizzazione hanno tratto notevoli vantaggi in termini di riduzione dei costi e incremento della redditività e che, al contempo, hanno generato disoccupazione e costi a carico della collettività per l'implementazione di misure di *welfare* a favore di coloro che hanno perso il lavoro.

Ecco perché in sede interpretativa dovremmo puntare quantomeno a una applicazione rigida delle disposizioni in commento, volta a garantire un reale beneficio, non solo in termini produttivi ma anche occupazionali.

Ad esempio, nessuna agevolazione dovrebbe interessare il semplice trasferimento in Italia di *holding* (statiche o dinamiche) e delle c.d. *IP companies* titolari di beni immateriali, residenti in Paesi extra UE o SEE; o il mero trasferimento della residenza fiscale in Italia con il mantenimento dell'attività all'estero; o, ancora, il semplice trasferimento a un contribuente residente della titolarità di partecipazioni in soggetti giuridici che continuano ad operare all'estero. In buona sostanza, non dovrebbero essere agevolate tutte quelle ipotesi che non si caratterizzano per il trasferimento fisico dell'attività economica produttiva, ossia di aziende o di rami di azienda costituiti

dall'intero complesso organizzato di beni localizzati all'estero, stante il dichiarato obiettivo di “*promuovere lo svolgimento nel territorio dello Stato di attività economiche*”.

Con riguardo alle stesse imprese poi, qualcuno dovrebbe riflettere seriamente sugli effetti negativi che una misura siffatta potrebbe generare in termini di concorrenza all'interno del variegato mondo industriale, perché si creerebbe una disparità di trattamento tra imprese beneficiarie di queste misure e quelle che non avendo delocalizzato continuerebbero a sostenere un carico fiscale e contributivo (ordinario) molto più elevato.

Il *reshoring* come problema di gestione industriale

In realtà, tutte le operazioni di *reshoring* dovrebbero avere una valenza essenzialmente industriale, di business, come operazioni di modifica dei piani strategici di sviluppo e penetrazione sui diversi mercati, di variazione dei costi industriali, compresa la rettifica di errori di valutazione dei rischi/benefici nel medio lungo termine, commessi dall'impresa allorché ha deciso di delocalizzare all'estero la sua produzione.

Del resto, i numerosi problemi che la pandemia da Covid-19 ha prodotto sulla linearità ed efficienza della catena del valore e degli approvvigionamenti, hanno messo in luce l'erroneità e la miopia di certe scelte aziendali permeate di una cultura globalista ritenuta benefica che, invece, si è dimostrata del tutto inadeguata e pericolosa.

Il *reshoring* dovrebbe quindi prescindere da mere ragioni fiscali, peraltro temporanee, per fondarsi sulla ricerca di una maggiore qualità del prodotto (non garantita dalla qualificazione dei lavoratori dei Paesi in via di sviluppo), sulla imprescindibile tutela del marchio *made in Italy*, sulla riduzione dei costi della logistica, sulle rinnovate esigenze di tutela reputazionale.

Semmai, una agevolazione ben costruita dovrebbe essere selettiva e interessare settori strategici per il Paese, come quello farmaceutico e medicale, quello dell'energia - con particolare riguardo alle energie rinnovabili - dei componenti elettronici e dell'acciaio, sul modello seguito da altri Paesi, in particolare gli Stati Uniti con l'*Inflation Reduction Act*.

Conclusioni

In un momento in cui si proclama a gran voce di voler ridurre le *tax expenditures* (99 per la sola Ires, secondo il Rapporto annuale sulle spese fiscali 2023 del MEF), tanto che persino la legge delega di riforma fiscale si pone questo obiettivo all'art. 9, co. 1, lett. f), ci si dovrebbe interrogare se sia opportuno aggiungerne di nuove.

Ma dovremmo preventivamente chiederci quale prezzo siamo disposti a pagare, in termini di equità e di equilibrio del “sistema fiscale” per generare il tanto sospirato impulso economico, e quale modello di Paese vogliamo, se a fiscalità ordinaria, equa e giusta, o a fiscalità agevolata tipo il Lussemburgo, l'Irlanda, l'Olanda o Malta, o alcuni Paesi dell'est Europa, che non perdiamo occasione di criticare per la concorrenza sleale condotta all'interno della stessa Unione europea.

Se optassimo per il primo modello, allora dovremmo puntare a rendere più efficiente la P.A., digitalizzandola e sburocratizzando il sistema, a semplificare le procedure e gli adempimenti previsti dalla normativa tributaria (e non solo), a rendere più rapido ed efficiente il sistema giudiziario, a garantire la certezza del diritto, a implementare il sistema infrastrutturale. Tutte misure di cui potrebbero beneficiare la generalità delle imprese e che garantirebbero un deciso incremento della c.d. “produttività totale dei fattori”, ossia quella che misura l'efficienza del sistema Paese e che negli ultimi 30 anni è

cresciuta del 7,7% contro il 38,3% in Germania, il 34,3% nel Regno Unito, il 25,8% in Francia, il 31% negli Stati Uniti e il 33,2% in Giappone.

Senza dimenticare che dovremmo riflettere bene su quale modello di Europa vogliamo (ri)costruire, se penetrabile da qualunque bene o servizio (drogato da incentivi fiscali governativi) o se volto a tutelare il proprio sistema industriale.

Oltre alla necessità di una visione strategica adeguata, nelle decisioni *day by day*, si pone anche un problema di coerenza tra misure comunitarie e nazionali. Sarebbe davvero uno spreco di risorse, in termini di efficacia e di efficienza della spesa, introdurre una disciplina nazionale che agevola il *reshoring* per sopperire ai danni di una normativa europea insipiente (Commissione e Parlamento) che spinge alla delocalizzazione (ad esempio, AI e rivoluzione ipertecnologica, Green new deal, riforma farmaci, direttiva ESG, etc).

Tanto per dare un minimo di inquadramento logico alla questione, non possiamo negare l'evidenza che l'utilizzo dei sistemi ipertecnologici (come l'AI, la robotica, i *bigdata* etc.) - fortemente voluto dalla Commissione europea (e non solo) ¹ - richiederà una quantità di energia incomparabilmente superiore a quella consumata attualmente (e già ci sono le prime evidenze a confermarlo). Lo stesso dicasi per le emissioni inquinanti. In altre parole, la tanto decantata *smart factory* consumerà molto di più della fabbrica tradizionale e coloro che gestiranno i *data center*, sulla base dei quali vivranno le stesse *smart factory*, emetteranno una quantità di emissioni inquinanti altrettanto incomparabilmente superiore ai livelli attuali.

Allo stesso tempo i medesimi soggetti hanno approvato il c.d *Green new deal* con l'obiettivo di portare l'Europa - che per inciso produce solo il 7,3% di Co2 contro il 33% della Cina e il 12,5% degli USA - a emissioni zero entro il 2050, associandolo alla decisione di ridurre drasticamente i consumi e le importazioni di energia, gas e petrolio in particolare, dopo lo scoppio della guerra in Ucraina come sanzione alla Russia.

Con questi obiettivi che prevedono scientemente la delocalizzazione delle fonti inquinanti e del rischio approvvigionamento, e con quelli insiti nei piani Industria 4.0 e Industria 5.0, appare evidente che il target istituzionale europeo sia quello di delocalizzare la produzione, depauperando il sistema industriale oltre gli "apprezzabili" risultati ottenuti con la globalizzazione libera, e non di rilocalizzare la produzione.

Forse le prossime elezioni potrebbero essere l'occasione per riflettere opportunamente sul futuro che vorremmo.

¹ Per una trattazione completa del tema mi permetto di rinviare a F.Ghiselli e L. de Francisco, *Robot, lavoratori e contribuenti di domani*, ed. Santelli, 2023.