

**DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE
DEL DECRETO LEGGE 23 OTTOBRE 2018
N. 119, RECANTE «*DISPOSIZIONI
URGENTI IN MATERIA FISCALE E
FINANZIARIA*»**

OSSERVAZIONI DELL'ANCE

PRESSO LA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO) DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA

30 ottobre 2018

SOMMARIO

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI SUI PRINCIPALI CONTENUTI	5
<i>DISPOSIZIONI IN TEMA DI FATTURAZIONE ELETTRONICA</i>	5
PROPOSTE AGGIUNTIVE	7
<i>IVA – SPLIT PAYMENT</i>	7

VALUTAZIONI GENERALI

Il Decreto Legge 23 ottobre 2018, n.119, in vigore dallo scorso 24 ottobre, contiene alcune disposizioni volte alla “pacificazione fiscale” tra contribuenti ed Erario e alcune misure di semplificazione fiscale ed innovazione del processo tributario.

*Tra queste, di particolare rilevanza le misure dirette a semplificare l’avvio dell’obbligo di **fatturazione elettronica nei rapporti tra privati** (avvio previsto, in generale, dal prossimo 1° gennaio 2019, ma anticipato già allo scorso 1° luglio 2018 per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici), in special modo l’esclusione delle sanzioni, per il primo semestre del periodo d’imposta 2019, in caso di emissione di fattura elettronica entro il termine di effettuazione della liquidazione periodica dell’IVA, o con riduzione dell’80% a condizione che la fattura elettronica sia emessa entro il termine di effettuazione della liquidazione dell’imposta sul valore aggiunto del periodo successivo (art.10).*

La misura è pienamente condivisibile, laddove, riduce gli effetti negativi dei possibili ritardi nell’adeguamento dei sistemi informatici di fatturazione, attenuando, nella primissima fase di attuazione, il regime sanzionatorio in caso di emissione tardiva della fattura elettronica.

Tuttavia, la norma lascia completamente irrisolto lo stesso problema per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici, che hanno subito l’anticipazione del nuovo adempimento già dallo scorso 1° luglio 2018 e che rimangono sanzionabili nel caso di emissione tardiva della fattura elettronica nel 2° semestre del 2018.

Per questi, inoltre, sempre per il 2° semestre 2018, resta confermato il regime sanzionatorio in caso di erronea emissione di un fattura cartacea in luogo di quella elettronica, ancorché l’imposta sia stata comunque assolta e non ci sia alcun danno per l’Erario.

Pertanto, stanti le numerose criticità che continuano a sussistere sul nuovo adempimento per i subappaltatori/subcontraenti di appalti pubblici, si ribadisce la necessità di integrare la norma così da eliminare qualsiasi forma di sanzione per errori commessi dal 1° luglio al 31 dicembre 2018, sia in caso di emissione tardiva della fattura elettronica, sia in caso di utilizzo della modalità tradizionale di fatturazione, anziché di quella elettronica, vista la facilità di incorrere in errore nell’adempire al nuovo obbligo.

Si esprime apprezzamento sulla proposta avanzata in sede di un primo esame del DdL di conversione del “Decreto Fiscale”, volta a rafforzare l’istituto della transazione fiscale per le imprese in crisi, nell’ottica più generale di favorire gli imprenditori «che hanno dichiarato ma non sono riusciti a versare».

Sempre in un’ottica di semplificazione fiscale, il decreto dovrebbe essere integrato con misure aggiuntive dirette ad alleggerire le imprese da adempimenti amministrativi ed oneri burocratici di natura fiscale.

*Alcune delle misure di semplificazione, infatti, interessano direttamente gli operatori del settore delle costruzioni, soggetti a meccanismi particolari di applicazione dell’IVA, quali lo **split payment**, che, oltre ad appesantire la gestione dell’attività dal punto di vista procedimentale, hanno anche l’effetto di incrementare in via esponenziale il credito IVA, di per sé già “fisiologicamente” elevato.*

L’operatività dello split payment comporta, infatti, una pesante perdita di liquidità, stimata dall’ANCE in circa 2,4 miliardi di euro l’anno, che mette seriamente a rischio l’equilibrio finanziario delle imprese, costrette anche a subire i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione, che drenano ulteriori 8 miliardi di liquidità.

Il meccanismo, tra l'altro, è ormai del tutto superfluo, tenuto conto che, già dal 2015, nei rapporti con la PA, opera la fatturazione elettronica, anch'essa utilizzabile come valido strumento di lotta all'evasione nel comparto dell'IVA, peraltro estesa dal 1° luglio scorso a tutta la filiera degli appalti pubblici.

Per questo, l'ANCE ritiene necessario abrogare del tutto il meccanismo.

Nell'attesa che si pervenga alla sua totale eliminazione, occorre introdurre soluzioni per azzerare il credito IVA che da questo si genera, o garantirne il recupero pressoché immediato attraverso il rimborso o la sua compensazione con i tributi o contributi dovuti dalla medesima impresa.

In quest'ottica, è apprezzabile la misura prevista nella proposta di legge 1074/C, che intende introdurre un plafond che i soggetti che applicano lo split payment possono utilizzare per effettuare acquisti senza applicazione dell'IVA. In questo modo, le medesime imprese non ricevono l'imposta dai committenti pubblici, ma non la devono nemmeno pagare ai loro fornitori, cosicché, per effetto dello split payment, non si viene a generare ulteriore credito IVA. Quest'ultimo risultato si potrebbe ottenere anche consentendo, l'applicazione del reverse charge quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori, tutte le volte in cui si applichi lo split verso i committenti pubblici.

In alternativa, si dovrebbe intervenire celermente quantomeno per rendere pressoché immediato il rimborso e la compensazione del credito IVA, eliminando, contestualmente, l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui.

VALUTAZIONI SUI PRINCIPALI CONTENUTI

Disposizioni in tema di fatturazione elettronica (artt.10-14)

Il Decreto Legge 119/2018 prevede diverse misure dirette a semplificare l'avvio dell'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti tra privati (avvio previsto, in generale, dal prossimo 1° gennaio 2019, ma anticipato già allo scorso 1° luglio 2018 per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici).

In particolare, viene previsto:

- l'inapplicabilità delle sanzioni, per **il primo semestre del periodo d'imposta 2019, in caso di emissione di fattura elettronica entro il termine di effettuazione della liquidazione periodica dell'IVA**, o con riduzione dell'80% a condizione che la fattura elettronica sia emessa entro il termine di effettuazione della liquidazione dell'imposta sul valore aggiunto del periodo successivo (art.10);
- **a decorrere dal 1°luglio 2019, la possibilità di emettere la fattura entro 10 giorni dall'effettuazione delle operazioni che documentano** e non entro lo stesso giorno di effettuazione dell'operazione, come attualmente stabilito dall'art.21, co.4, del DPR 633/1972 (art.11);
- **l'annotazione delle fatture emesse entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione** e non più entro 15 giorni dall'emissione della fattura stessa (art.12);
- **l'abrogazione della numerazione progressiva delle fatture relative ai beni e servizi acquistati o importati nell'esercizio dell'impresa** (art.13);
- **entro il 16 di ciascun mese può essere esercitato il diritto alla detrazione dell'imposta** relativa ai **documenti di acquisto ricevuti e annotati entro il 15 del mese successivo** a quello di effettuazione dell'operazione, fatta eccezione per i documenti di acquisto relativi ad operazioni effettuate nell'anno precedente (art.14).

Valutazione e Proposte ANCE

Tutte le suddette disposizioni, complessivamente, appaiono positive e condivisibili, soprattutto laddove consentono la mitigazione del regime sanzionatorio in caso di ritardi nell'emissione delle fatture elettroniche, nel primo semestre di implementazione del nuovo obbligo per tutti i soggetti IVA. Tale previsione è in linea con quanto da tempo sostenuto dall'ANCE, circa il fatto che non possono essere puniti gli operatori che cadono in errore, senza con ciò commettere violazioni sostanziali sul versamento dell'imposta.

Su questo punto, tuttavia, suscita forte perplessità la scelta del Legislatore di non provvedere ad una forma di sanatoria per i contribuenti che hanno subito l'anticipazione del nuovo adempimento fin dal luglio scorso, a soccorso dei quali non solo non è stato previsto un periodo temporaneo di

deroga alle sanzioni ma neppure forme postume di sanatoria di comportamenti errati nel corso del secondo semestre 2018.

Tali soggetti, tra i quali i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici, stanno operando con ampi margini di incertezza, che continuano a permanere anche dopo l'emanazione dei primi chiarimenti da parte dell'Agenzia delle Entrate (avvenuta comunque il 2 luglio scorso, quindi dopo l'entrata in vigore dell'adempimento) e che li inducono in facili errori pesantemente sanzionati, anche in assenza di qualsivoglia intento di evasione dell'IVA.

Occorre pertanto fare uno sforzo ulteriore, estendendo la sanatoria per la tardiva emissione delle fatture elettroniche anche per quanto riguarda il 2° semestre 2018 e prevedendo la completa disapplicazione delle sanzioni, in caso di emissione di una fattura cartacea, anziché elettronica, dal 1° luglio al 31 dicembre 2018 e sempre a condizione che l'imposta sia stata comunque assolta.

Solo in tal modo, verrebbero tutelate le imprese di minori dimensioni, che avrebbero il tempo necessario per adeguarsi al nuovo adempimento, senza subire ripercussioni onerose completamente svincolate da intenti fraudolenti.

PROPOSTE ANCE

- **ESTENDERE AL SECONDO SEMESTRE 2018 L'INAPPLICABILITÀ DELLE SANZIONI, IN CASO DI EMISSIONE DI FATTURA ELETTRONICA ENTRO IL TERMINE DI EFFETTUAZIONE DELLA LIQUIDAZIONE PERIODICA DELL'IVA, E LA RIDUZIONE DELL'80% A CONDIZIONE CHE LA FATTURA ELETTRONICA SIA STATA EMessa ENTRO IL TERMINE DI EFFETTUAZIONE DELLA LIQUIDAZIONE DELL'IVA DEL PERIODO SUCCESSIVO,**
- **ESCLUDERE DEL TUTTO L'APPLICABILITÀ DELLE SANZIONI IN CASO DI EMISSIONE, DAL 1° LUGLIO AL 31 DICEMBRE 2018, DI FATTURE CARTACEE IN LUOGO DI QUELLE ELETTRONICHE, SEMPRECHÉ L'IMPOSTA SIA STATA REGOLARMENTE ASSOLTA.**

PROPOSTE AGGIUNTIVE

Iva – Split payment

A seguito dell'autorizzazione delle autorità comunitarie, il meccanismo della "scissione dei pagamenti" (cd. "split payment"), introdotto nel 2015, è stato prorogato sino a giugno 2020, superando così la data del 31 dicembre 2017, originariamente fissata dalla stessa Unione Europea quale termine ultimo d'applicazione dello strumento.

Inoltre, con due provvedimenti successivi è stato altresì ampliato l'ambito soggettivo d'applicazione del meccanismo, coinvolgendo anche le società a partecipazione pubblica, nonché gli enti pubblici economici e le fondazioni partecipate da pubbliche amministrazioni¹.

Il più recente dibattito sull'eliminazione di tale adempimento, avviato da alcuni esponenti del Governo nell'ottica di porre in essere una semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori economici, ha portato all'esclusione dei soli professionisti dall'ambito operativo del meccanismo (DL 87/2018, convertito con modifiche nella legge 96/2018).

Di contro, per tutti gli altri soggetti economici che operano con le Pubbliche Amministrazioni l'applicazione dello *split payment* è stato mantenuto, ancorché, per gli stessi soggetti e nei rapporti con le medesime stazioni appaltanti pubbliche, già vige, oramai dal 2015, la fatturazione elettronica come strumento anch'esso deputato alla lotta all'evasione nel comparto dell'IVA.

Dopo quasi 4 anni dall'introduzione della fatturazione elettronica, si può quindi sostenere che l'utilizzo del meccanismo dello *split payment* è divenuto del tutto superfluo, come mezzo di contrasto al sommerso.

I due sistemi di fatturazione, infatti, dovrebbero operare alternativamente e non congiuntamente come oggi accade per i contratti (e subcontratti) pubblici, nell'ambito dei quali continua, invece, ad operare un'assurda

¹ In particolare, dal 1° luglio 2017, il DL 50/2017, convertito con modifiche nella legge 96/2017, ha esteso il meccanismo dello "split payment" anche per le operazioni rese nei confronti dei seguenti soggetti:

- tutte le società controllate, in via diretta, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri (e le società da queste stesse controllate);
- tutte le società controllate, in via diretta, dalle regioni, province, città metropolitane, comuni ed unioni di comuni (e le società da queste stesse controllate);
- le società quotate in borsa, limitatamente a quelle inserite nell'indice FTSE Mib di Borsa Italiana e le società da queste stesse controllate;
- professionisti, i cui compensi sono assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta sul reddito (questi ultimi sono stati, poi, di nuovo eliminati dall'ambito operativo dal recente DL 87/2018, convertito con modifiche nella legge 96/2018).

Successivamente, con il più recente D.L. 148/2017 (in particolare, l'art.3), è stato nuovamente riformulato il co.1-bis dell'art.17-ter del D.P.R. 633/1972, estendendo, a decorrere dal 1° gennaio 2018, l'applicazione del meccanismo anche ad altri soggetti pubblici, ovvero a:

- gli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona;
- le fondazioni partecipate da amministrazioni pubbliche per una percentuale complessiva del fondo di dotazione non inferiore al 70%.

sovrapposizione di strumenti di contrasto all'evasione (fatturazione elettronica, "split payment" e "reverse charge"), che complica la gestione contabile/amministrativa delle commesse ed arreca un ingente danno finanziario alle imprese, per effetto del credito IVA che si forma in capo alle stesse, senza incrementare proporzionalmente l'efficacia dei controlli.

Tale circostanza è ancor più evidente alla luce della recente estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica, disposta in via anticipata al 1° luglio 2018 (anziché dal 1° gennaio 2019), proprio per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici (art.1, co.917, legge 205/2017).

Tutto ciò arreca un grave danno alle imprese, sia sotto il profilo degli adempimenti, sia dal punto di vista economico-finanziario, alla luce del fatto che lo *split payment* provoca un aumento esponenziale del credito IVA, con tutte le difficoltà di recupero tempestivo dello stesso.

Tale criticità, poi, si aggrava quando i lavori sono realizzati tramite strutture consortili. In questi casi, infatti, il credito IVA si forma in capo al Consorzio che, per sua natura, è destinato a sciogliersi ad opera ultimata, per cui il recupero del credito diventa veramente difficoltoso.

Questo comporta, per le imprese, una pesante perdita di liquidità che l'ANCE ha stimato in circa 2,4 miliardi di euro l'anno, mettendo seriamente a rischio l'equilibrio finanziario delle imprese, costrette anche a subire i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione, che drenano ulteriori 8 miliardi di liquidità.

Soluzioni percorribili

Da tempo, l'ANCE sostiene la necessità di eliminare del tutto il meccanismo dello split payment, essendo oramai diffusa e completamente implementata la fatturazione elettronica, che garantisce l'efficacia dei controlli anti-evasione.

In attesa che si pervenga alla totale eliminazione del meccanismo, si potrebbe intervenire quantomeno per ripristinare il principio di neutralità dell'IVA che questo meccanismo di fatto mina.

*A tal fine, così come previsto anche nella Proposta di Legge n.1074/C, si potrebbe introdurre un **meccanismo simile al plafond utilizzato dagli esportatori abituali**, che, in sostanza, **consentirebbe ai soggetti che operano in split payment di acquistare beni e servizi senza dover corrispondere l'IVA ai propri fornitori, fino a concorrenza dell'ammontare delle operazioni assoggettate al meccanismo.***

In pratica, le imprese potrebbero utilizzare immediatamente il credito IVA derivante dallo split payment, come plafond da sfruttare per acquistare beni o servizi senza addebito dell'IVA da parte dei propri fornitori.

In tal modo, per effetto dello split payment, le medesime imprese non riceverebbero comunque l'IVA dalle Stazione appaltante, ma, entro lo stesso ammontare, non dovrebbero nemmeno corrispondere l'imposta ai propri fornitori, arrivando quindi a neutralizzare gli effetti dell'operatività del meccanismo.

Altra strada** per azzerare gli effetti dello split payment, potrebbe essere quella di **estendere l'applicazione del "reverse charge", quale

meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori (in uso già da un decennio dalle imprese del settore delle costruzioni), **tutte le volte in cui si renda applicabile lo split payment verso i committenti pubblici.**

In alternativa a questi meccanismi, si dovrebbe rendere pressoché immediato il rimborso del credito IVA, che attualmente avviene in un periodo che supera mediamente i nove mesi/un anno, introducendo un **modello di dichiarazione IVA mensile, che consenta il rimborso o la compensazione del credito già il mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione.**

Inoltre, per consentire il recupero integrale del credito attraverso la sua compensazione con imposte e contributi dovuti dalla stessa impresa, sarebbe necessario **eliminare l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui².**

PROPOSTE ANCE

- **ELIMINARE DEL TUTTO IL MECCANISMO DELLO SPLIT PAYMENT**

- **IN ALTERNATIVA:**

- a) **INTRODURRE MECCANISMI SIMILI AL "PLAFOND" UTILIZZATO DAGLI ESPORTATORI ABITUALI, CHE CONSENTIREBBE AI SOGGETTI CHE OPERANO IN SPLIT DI ACQUISTARE BENI E SERVIZI SENZA DOVER CORRISPONDERE L'IVA AI PROPRI FORNITORI, FINO A CONCORRENZA DELL'AMMONTARE DELLE OPERAZIONI ASSOGGETTATE AL MECCANISMO, OPPURE ESTENDERE L'APPLICAZIONE DEL "REVERSE CHARGE", QUALE MECCANISMO DI LIQUIDAZIONE DELL'IVA DOVUTA AI FORNITORI, TUTTE LE VOLTE IN CUI SI APPLICHI LO SPLIT VERSO I COMMITTENTI PUBBLICI;**
- b) **OPPURE RENDERE PRESSOCHÉ IMMEDIATO IL RIMBORSO DEL CREDITO IVA, INTRODUCENDO UN MODELLO DI DICHIARAZIONE IVA MENSILE, CHE CONSENTA IL RIMBORSO O LA COMPENSAZIONE GIÀ IL MESE SUCCESSIVO A QUELLO DI PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE E, CONTESTUALMENTE, ELIMINARE L'ATTUALE TETTO MASSIMO DI CREDITI D'IMPOSTA COMPENSABILI, PARI A 700.000 EURO ANNUI.**

² Di cui all'art.34, co.1, della legge 388/2000 (cfr. anche art.9, co.2, DL 35/2013, convertito con modifiche nella legge 64/2013).