
Mostra rif. normativi**Legislatura 17 Atto di Sindacato Ispettivo n° 3-01735**Atto n. 3-01735 (*in Commissione*)

Pubblicato il 5 marzo 2015, nella seduta n. 404

Svolto nella seduta n. 190 della 6ª Commissione (12/03/2015)

ROSSI Gianluca , VACCARI - Al Ministro dell'economia e delle finanze. -

Premesso che:

l'articolo 1, comma 629, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), ha introdotto, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, l'articolo 17-ter, che al comma 1 prevede: "Per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi effettuate nei confronti dello Stato, degli organi dello Stato ancorché dotati di personalità giuridica, degli enti pubblici territoriali e dei consorzi tra essi costituiti ai sensi dell'articolo 31 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, degli istituti universitari, delle aziende sanitarie locali, degli enti ospedalieri, degli enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalente carattere scientifico, degli enti pubblici di assistenza e beneficenza e di quelli di previdenza, per i quali i suddetti cessionari o committenti non sono debitori d'imposta ai sensi delle disposizioni in materia d'imposta sul valore aggiunto, l'imposta è in ogni caso versata dai medesimi secondo modalità e termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze", chiarendo con il comma 2 che: "Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai compensi per prestazioni di servizi assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito";

la norma introduce nel nostro ordinamento il cosiddetto *split payment*, ossia un sistema attraverso il quale le pubbliche amministrazioni elencate nello stesso articolo 17-ter, all'atto del pagamento delle fatture ricevute in relazione ai propri acquisti di beni e servizi, non corrispondono più ai fornitori l'importo lordo della fattura, ma solo l'imponibile, trattenendo l'IVA e riversandola direttamente all'erario;

tale disposizione si inquadra tra quelle finalizzate ad innovare il sistema di riscossione dell'imposta sul valore aggiunto, al fine di ridurre il "VAT gap" e contrastare i fenomeni di evasione e le frodi IVA. Il meccanismo della scissione dei pagamenti, infatti, mira a garantire, da un lato, l'erario, dal rischio di inadempimento dell'obbligo di pagamento dei fornitori che addebitano in fattura l'imposta e, dall'altro, gli acquirenti, dal rischio di coinvolgimento nelle frodi commesse da propri fornitori o da terzi;

tale meccanismo fiscale introduce una deroga al principio di neutralità dell'IVA, disciplinato dall'articolo 19 del decreto del presidente della Repubblica n. 633 del 1972, per mezzo del quale il "contribuente iva" ad ogni versamento periodico dovuto corrisponde all'erario la differenza tra l'IVA sulle sue vendite addebitata ai suoi clienti e l'IVA sugli acquisti dovuta ai fornitori. Lo *split payment* costituisce altresì una deroga ai sensi dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio europeo;

il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2015, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 27 del 3 febbraio 2015 Serie generale, recante le "Modalità e termini per il versamento dell'imposta sul valore aggiunto da parte delle pubbliche amministrazioni", interviene a disciplinare le "pubbliche amministrazioni che effettuano acquisti di beni e servizi nell'esercizio di attività commerciali";

in termini applicativi, nella fattura emessa dal cedente o prestatore dovrà essere riportata l'indicazione che l'imposta deve essere versata dall'acquirente o committente direttamente a favore dell'erario. Da un punto di vista soggettivo, la nuova disciplina circoscrive l'ambito applicativo alle operazioni, cessioni di beni e per le prestazioni di servizi, effettuate nei confronti

dello Stato, degli organi dello Stato ancorché dotati di personalità giuridica, degli enti pubblici territoriali e dei consorzi tra essi costituiti ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 267 del 2000, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, degli istituti universitari, delle aziende sanitarie locali, degli enti ospedalieri, degli enti pubblici di ricovero e cura aventi prevalente carattere scientifico, degli enti pubblici di assistenza e beneficenza e di quelli di previdenza;

per limitare gli effetti negativi il legislatore ha previsto che tali soggetti possano chiedere il rimborso dell'eccedenza detraibile con periodicità annuale o trimestrale ai sensi dell'articolo 30, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. Inoltre, ai sensi dell'articolo 38-*bis*, comma 10, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633, tale rimborso sarà eseguito in via prioritaria. A tal fine si prevede che il Ministro dell'economia, con un decreto attuativo da emanare, dovrà individuare modalità e termini per ottenere il rimborso delle eccedenze detraibili, limitatamente al credito rimborsabile relativo alle operazioni di cui all'articolo 17-*ter*;

le deroghe previste riguardano le circostanze in cui l'ente pubblico sia debitore d'imposta e le prestazioni di servizi siano assoggettate a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito, quali ad esempio le prestazioni rese da professionisti o da agenti;

le implicazioni pratiche sono molteplici: le verifiche di Equitalia previste dal decreto ministeriale 18 gennaio 2008, n. 40 sui pagamenti superiori a 10.000 euro, oltre il quale va effettuata la verifica, sarà calcolato facendo riferimento solo all'imponibile; gli interventi sostitutivi saranno attuati con riferimento al solo importo dell'imponibile; quanto all'espropriazione presso terzi, le certificazioni ex art. 547 del codice di procedura civile, relative alla sussistenza e consistenza dei propri debiti nei confronti del soggetto esecutato, dovranno essere rilasciate solo per gli importi imponibili; gli acquisti *on line* con carte di credito prepagate saranno soggetti allo *split payment* e si potranno fare solo acquisti non soggetti a IVA o con IVA assolta all'editore; le fatture passive emesse da associazioni sportive soggette a regime IVA forfettario in base alla legge n. 398 del 1991 saranno soggette allo *split payment*;

allo stato attuale, la nuova normativa non prevede esclusioni per i soggetti che rientrano nel regime IVA forfettario e per i numerosi soggetti *no profit*: società sportive, ivi comprese le società cooperative e le associazioni dilettantistiche disciplinate all'articolo 90, commi da 17 a 18-*ter*, della legge n. 289 del 2002; associazioni senza scopo di lucro; associazioni *pro loco*; associazioni bandistiche e cori amatoriali, filodrammatiche, di musica e danza popolare legalmente costituite senza fine di lucro. Questi soggetti possono aderire alle agevolazioni della legge n. 398 del 1991, in base alla quale, ai fini Iva, beneficiano della detrazione forfettaria del 50 per cento, calcolata sull'imposta relativa alle fatture emesse nell'esercizio delle prestazioni di natura commerciale, come nei casi della pubblicità e delle sponsorizzazioni. Oltre a tutto per queste ultime, non essendo distinguibili in modo sicuro rispetto alle altre prestazioni, l'articolo 29 del decreto legislativo, n. 175 del 2014, recante "Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata", ha allineato la percentuale forfettaria al 50 per cento, sopprimendo la precedente, che era solo di un decimo;

considerato che:

in più sedi è stato evidenziato che qualora l'impresa abbia come principale committente la pubblica amministrazione, con il sistema dello *split payment* non avrà modalità di compensare l'IVA che dovrà pagare ai fornitori con quella che invece non riceverà più per il pagamento delle fatture da parte della pubblica amministrazione, creando con ciò un flusso di cassa fortemente sbilanciato, ciò anche in considerazione del fatto che il rimborso IVA richiede tempistiche non sempre prevedibili;

secondo i dati forniti dall'osservatorio CNA, derivanti dall'applicazione delle nuove regole IVA su *split payment* e *reverse charge*, nel 2015 le imprese che lavorano per la pubblica amministrazione, pari a circa 2 milioni, soffriranno di un ammanco di cassa mensile pari complessivamente ad un miliardo e mezzo, a causa del mancato incasso dell'IVA. In media, ognuna di loro avrà bisogno di 9.300 euro al mese. I dati CNA evidenziano, inoltre, che le imprese avranno il problema di recuperare completamente l'IVA sulle operazioni di vendita effettuate con la pubblica amministrazione, non potendo più compensarla con l'IVA sulle vendite. In tal modo, le imprese si dovrebbero quindi trovare a recuperare circa 15 miliardi di IVA sugli acquisti;

rilevato che in sede di conversione del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 11 del 2015, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative" all'articolo 8, è stato introdotto il comma 3-*bis*, che eleva, fino al 31 dicembre 2015,

dal 10 al 20 per cento l'importo contrattuale dell'anticipazione del prezzo in favore dell'appaltatore prevista dall'articolo 26-ter del decreto-legge n. 69 del 2013. La disposizione, per espressa previsione della norma, si applica con esclusivo riferimento ai contratti di appalto relativi a lavori (disciplinati dal Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006), come già peraltro previsto dalla disciplina vigente contenuta nel citato articolo 26-ter, affidati a seguito di gare bandite o di altra procedura di affidamento avviata successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione;

preso atto che il 24 febbraio 2015, in risposta alla lettera inviata dall'ANCE di Cuneo, gli uffici del commissario europeo per gli affari economici e monetari Pierre Moscovici hanno spiegato in una propria missiva: «Nella sua lettera lei fa riferimento alla possibile applicazione di un sistema nel quale le autorità pubbliche verserebbero l'Iva per beni e servizi a loro forniti su un conto speciale ("split payment") e esprime le sue preoccupazioni al riguardo. (...) Le confermo che la Commissione ha ricevuto di recente una domanda di deroga sulla base dell'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE (direttiva Iva) concernente questa semplificazione». Tale articolo stabilisce che «il Consiglio, deliberando all'unanimità? su proposta della Commissione, puo? autorizzare ogni Stato membro ad introdurre misure speciali di deroga alla presente direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali». Queste misure, però, «non devono influire, se non in misura trascurabile, sull'importo complessivo delle entrate fiscali dello Stato membro riscosso allo stadio del consumo finale». Il primo dubbio, nel caso dello *split payment* italiano, è che non è stata richiesta l'autorizzazione preventiva (la novità è in vigore da inizio 2015). Inoltre, la misura potrebbe incidere in maniera significativa sul livello delle entrate IVA. L'articolo 395 della direttiva prevede una procedura perché venga richiesta l'autorizzazione. Entro 2 mesi la Commissione può chiedere chiarimenti allo Stato membro. E questo è già avvenuto. «Tale domanda, per la quale la commissione ha contattato le autorità italiane, è attualmente in corso di ulteriore esame e deliberazione». Il prossimo passaggio, non appena saranno stati raccolti tutti gli elementi necessari a decidere, è informare gli altri Paesi membri (oltre, ovviamente, all'Italia) proponendo una deroga o bloccando tutto. «Le assicuro che la Commissione osserva attentamente gli eventi recenti nonché i possibili sviluppi»,

si chiede di sapere:

quali interventi di competenza intenda adottare il Ministro in indirizzo al fine di mitigare le ricadute della nuova disciplina dello *split payment* che, seppure condiviso nel merito, nella sostanza rischia di creare problemi di liquidità per le imprese e gli enti locali;

se non ritenga opportuno, allo scopo di limitare tali rischi di liquidità, semplificare le procedure e ridurre i tempi di rimborso dell'IVA per le imprese che applicano il *reverse charge* e lo *split payment*;

se intenda prevedere il superamento del meccanismo dello *split payment* per tutte le imprese che, a partire dal 31 marzo 2015, regoleranno con fatturazione elettronica tutti i rapporti e le prestazioni effettuate con le pubbliche amministrazioni;

viste le problematiche rilevate da associazioni dilettantistiche e ONLUS, se non ravveda il Governo la necessità di derogare per i soggetti *no profit* all'applicazione dello *split payment*.

Il vice ministro CASERO risponde quindi all'interrogazione n. 3-01735, rammentando innanzitutto che la misura di scissione dei pagamenti, introdotta nell'ordinamento nazionale dal comma 629 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha la finalità di evitare che il denaro pubblico, versato a titolo di imposta sul valore aggiunto, possa essere indebitamente trattenuto dai fornitori della pubblica amministrazione.

Con riguardo alla conformità della nuova disciplina con l'articolo 395 della direttiva IVA, nella parte in cui stabilisce che le misure di deroga introdotte non devono influire, se non in misura trascurabile, sull'importo complessivo delle entrate fiscali dello Stato membro, sottolinea che lo stesso articolo 395 consente di introdurre misure di deroga al fine di evitare frodi ed evasioni o al fine di semplificare la riscossione dell'imposta.

In relazione alla richiesta di semplificare le procedure e ridurre i tempi di erogazione dei rimborsi IVA rileva che il legislatore è intervenuto più volte negli ultimi anni con tali finalità. In particolare l'articolo 9, comma 2 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 93, ha elevato da 516.456,90 a 700.000 euro il limite massimo dei crediti di imposta e dei contributi compensabili ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997. Tale disposizione consente anche alle imprese interessate dal meccanismo del *reverse charge* e dello *split payment* di compensare direttamente con altre imposte, mediante il modello F24, l'IVA maturata a credito. Successivamente, l'articolo 13 del decreto legislativo n. 175 del 2014 ha anticipato il termine di esecuzione dei rimborsi IVA. Inoltre, lo stesso articolo 13 ha previsto l'eliminazione dell'obbligo generalizzato di prestare garanzia. Salve le ipotesi di rischio, individuate dal comma 3 dell'articolo 38-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, come modificato dal citato articolo 13, i rimborsi IVA superiori a 15.000 euro possono essere erogati senza prestazione della garanzia, presentando una dichiarazione annuale o un'istanza trimestrale munita di visto di conformità, o sottoscrizione alternativa, e di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante la sussistenza dei requisiti patrimoniali stabiliti dalla norma. Lo stesso articolo 38-*bis*, rendendo residuali le ipotesi di obbligo di prestazione della garanzia, ha notevolmente ridotto i costi per ottenere i rimborsi annuali e i trimestrali. Chiarimenti in merito alla nuova disciplina in materia di esecuzione dei rimborsi IVA sono stati forniti con la circolare n. 32/E del 30 dicembre 2014 dell'Agenzia delle entrate. Inoltre, già con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2007 è stata prevista l'erogazione in via prioritaria dei rimborsi derivanti dall'applicazione del regime del *reverse charge* in tema di prestazioni effettuate dai soggetti subappaltatori. Al fine di consentire l'erogazione in via prioritaria anche dei rimborsi relativi a operazioni soggette a regime dello *split payment* è stato emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2015. Con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 20 febbraio 2015, per facilitare l'individuazione dei contribuenti ammessi al rimborso IVA in via prioritaria, è stato eliminato il riferimento ai limiti concernenti le soglie minime di 10.000 e di 3.000 euro rispettivamente previste per i rim-

borsi annuali e trimestrali. Inoltre è stato rimosso il limite di eccedenza detraibile richiesta a rimborso di importo pari o superiore al dieci per cento dell'imposta assolta sugli acquisti e sulle importazioni effettuate nell'anno o nel trimestre a cui si riferisce il rimborso richiesto. Risultano pertanto già posti in essere strumenti legislativi e amministrativi finalizzati a semplificare e accelerare l'erogazione dei rimborsi sia in via generale sia con riferimento ai soggetti risultanti strutturalmente a credito.

Con riferimento ai rapporti fra il meccanismo dello *split payment* negli obblighi di fatturazione elettronica relativa alle prestazioni rese alla pubblica amministrazione, fa presente con la circolare n. 1/E del 2015 dell'Agenzia delle entrate è stato chiarito che non esiste perfetta coincidenza tra le amministrazioni nei confronti delle quali è obbligatoria la scissione dei pagamenti e quelle coinvolte nella fatturazione elettronica.

Con riferimento alla possibilità di ammettere una deroga all'applicazione del nuovo regime in favore degli enti *non profit* osserva che l'Agenzia delle entrate ha chiarito che la scissione dei pagamenti non è applicabile alle operazioni rese dal fornitore nell'ambito di regimi speciali che non prevedono l'evidenza dell'imposta in fattura e che ne dispongono l'assolvimento secondo regole proprie. Al momento è in corso di approfondimento da parte dell'Agenzia delle entrate la corretta interpretazione della disciplina anche in merito all'esclusione delle operazioni rese da fornitori i quali applicano regimi speciali, che, pur prevedendo l'addebito dell'imposta in fattura, sono caratterizzati da un particolare meccanismo forfetario di determinazione della detrazione spettante, tra cui rientra il regime agevolato accordato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) si dichiara soddisfatto, pur rilevando la permanente sussistenza di preoccupazioni in ordine alla liquidità disponibile per le imprese, al trattamento delle società dilettantistiche e delle ONLUS, nonché ai profili di fabbisogno finanziario degli enti locali.

Il presidente Mauro Maria MARINO dichiara quindi concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle ore 15,55.