



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

# Senato della Repubblica

6<sup>a</sup> Commissione Finanze e tesoro

**A.S. 886**

**"Conversione in legge del decreto-  
legge 23 ottobre 2018, n. 119,  
recante disposizioni urgenti  
in materia fiscale e finanziaria"**

Audizione

Roma, 5 novembre 2018

## Fisco

Il decreto legge n. 119/2018 collegato alla legge di Bilancio 2019 introduce importanti misure, sotto il profilo delle politiche fiscali, sia nell'ambito della c.d. "pace fiscale" sia nell'ambito della disciplina IVA a seguito della imminente entrata in vigore della fatturazione elettronica.

### **1. La distinzione tra la rottamazione delle cartelle ed i condoni**

A parere di R.E TE. Imprese Italia la scelta di introdurre, misure quali:

1. la ridefinizione della procedura di rottamazione delle cartelle esattoriali (c.d. "rottamazione ter") insieme allo stralcio delle cartelle fino a 1.000 euro;
2. la definizione agevolata delle liti pendenti;
3. la definizione agevolata degli atti del procedimento di accertamento e dei processi verbali di constatazione (PVC);
4. l'introduzione della dichiarazione integrativa speciale

deve essere valutata tenendo distinte le misure concernenti la definizione agevolata dei ruoli con sgravio delle sole sanzioni ed interessi, dalle misure che prevedono la chiusura delle liti pendenti o potenziali ed, infine, dalla disposizione prevista dall'articolo 9 che introduce una vera e propria forma di condono, la dichiarazione integrativa speciale.

Tale distinguo è di fondamentale importanza in considerazione del fatto che il primo punto che prevede la definizione agevolata dei ruoli, con lo sgravio delle sole sanzioni ed interessi, vengono incontro alle esigenze delle imprese che, in questi anni di profonda crisi economica, non sempre sono riuscite ad onorare tutti i propri debiti fiscali. Tuttavia manca, ancora una volta, l'adozione di misure tese ad evitare a regime che i contribuenti ed, in particolare, le imprese si possano trovare in condizioni simili.

Per fare questo occorre, prima di tutto, distinguere l'evasione vera e propria intesa come occultamento di basi imponibili o di imposta, dai meri omessi versamenti di quanto fedelmente indicato nelle dichiarazioni fiscali. In quest'ultimo caso servirebbe anche prevedere una ridefinizione del sistema fiscale per consentire ai

contribuenti onesti, ma in situazioni di temporanea difficoltà, di regolarizzare la propria posizione con l'Amministrazione finanziaria a condizioni non troppo onerose. Molto è stato già fatto in materia di riscossione per cui quello che si vuole evidenziare è la previsione di un sistema fiscale in cui il confronto tra Amministrazione e contribuenti sia sempre aperto e costruttivo, ma soprattutto orientato alle esigenze dei contribuenti.

In concreto R.E TE. Imprese Italia auspica che, nella fase di conversione del decreto, sia finalmente introdotta una riforma dei sistemi di rateizzazione dei debiti fiscali che coinvolga sia i criteri di versamento delle somme dovute in base alle dichiarazioni, in particolare per coloro che iniziano un'attività d'impresa, sia la rateizzazione dei debiti fiscali dovuti ad omessi versamenti di quanto fedelmente dichiarato. In quest'ultimo caso, serve allineare la rateizzazione dei debiti emergenti dagli avvisi bonari, ossia quelli che emergono dalle contestazioni che precedono la formazione della cartella esattoriale, alla più flessibile e lunga procedura di rateizzazione dei ruoli. Molti sono, infatti, i contribuenti che per arrivare alla rateizzazione della cartella esattoriale, quale forma di rateizzazione che potrebbero permettersi, sono costretti a pagare sanzioni ben più elevate. Tutto questo va evitato per scongiurare che, tra non molto, sorga la necessità di adottare la rottamazione dei ruoli quater.

## **2. I condoni fiscali quali misure di semplificazione in vista di una radicale revisione del sistema fiscale**

Lascia, invece, perplessi la previsione della dichiarazione integrativa speciale che, sebbene presupponga l'avvenuta presentazione delle dichiarazioni fiscali fino al 31 ottobre 2017, nei fatti, connatura un vero e proprio condono fiscale, anche se entro il limite di 100.000 euro e comunque non oltre il 30% di quanto dichiarato per ciascun anno di imposta e per tipologia di tributo. Sul maggior imponibile integrato si applica, senza sanzioni, interessi e altri oneri accessori, un'imposta sostitutiva del 20% ai fini delle predette imposte, in più l'IVA dovuta in base all'aliquota mediamente applicata sulle operazioni attive.

I condoni fiscali, in passato, sono stati sempre motivati da una contestuale riforma del sistema fiscale nel suo complesso. Il condono fiscale, infatti, da questo punto di

vista può essere visto quale misura di semplificazione tesa ad evitare che per diversi anni si debbano mantenere, nella sostanza, vigenti due sistemi fiscali:

- quello precedente, con riferimento ai periodi d'imposta antecedenti all'entrata in vigore della riforma in occasione di accertamenti ovvero eventuali contenziosi;
- quello successivo, per l'esecuzione degli adempimenti riferiti alle dichiarazioni relative ai periodi d'imposta di vigenza della riforma.

Nella sostanza i condoni, come anche le forme di definizione delle liti potenziali (definizione degli accertamenti o dei processi verbali di constatazione), ovvero delle liti pendenti, servono per dare la possibilità a tutti di chiudere con il vecchio sistema fiscale ed iniziare con il nuovo.

Quando i condoni o la chiusura delle liti non sono accompagnati da una riforma dell'intero sistema fiscale rischiano di ingenerare, per il futuro, comportamenti non virtuosi. R.E TE. Imprese Italia vuole poter considerare, pertanto, che l'estensione del regime forfetario con l'applicazione dell'imposta sostitutiva del 15% sui redditi delle piccole imprese personali, rappresenti il primo passo di una riforma del sistema tributario incentrata su riduzione di tassazione, in special modo per i soggetti IRPEF, e semplificazione.

### **3. Una diversa modulazione delle sanzioni per un avvio soft dell'obbligo della fatturazione elettronica**

R.E TE. Imprese Italia apprezza la scelta del Governo di accompagnare l'entrata in vigore dell'obbligo della fatturazione elettronica tra privati con la previsione di non applicare sanzioni ovvero di prevederle in misura ridotta in caso di lievi ritardi nell'emissione delle fatture che non inficiano la corretta determinazione dell'IVA da versare al Fisco (articolo 10).

Si ritiene, tuttavia, che limitare alla sola fase di avvio dell'obbligo, vale a dire fino al 30 giugno 2019, la scelta di non sanzionare o di applicare sanzioni ridotte in caso di lievi ritardi nella trasmissione delle fatture elettroniche al sistema di interscambio, che non inficiano la corretta liquidazione delle imposte, non sia

sufficiente a tutelare i contribuenti che si apprestano tra meno di due mesi a cimentarsi con un nuovo obbligo, non preceduto da una fase di sperimentazione.

La fatturazione elettronica costituisce un cambiamento epocale per le imprese e comporta nuove modalità operative nei processi amministrativi di tutti i titolari di partita IVA. La fatturazione elettronica, specie per le imprese di ridotte dimensioni, determina nel breve periodo maggiori costi amministrativi ai quali va evitato di aggiungere l'ulteriore onere connesso all'applicazione di sanzioni.

R.E TE. Imprese Italia ritiene opportuno, quindi, che la non sanzionabilità venga garantita a regime, in tutti i casi in cui il ritardo nell'emissione e trasmissione della fattura al sistema di interscambio, seppur superiore a 10 giorni, non incida sulla corretta liquidazione dell'imposta di periodo (mensile o trimestrale). Riteniamo, infatti, che in tali casi, la violazione commessa possa essere ritenuta meramente formale, dal momento che non incide né sui controlli né sul corretto versamento del tributo.

R.E TE. Imprese Italia ritiene, inoltre, che debba essere riconosciuta a regime l'applicazione di sanzioni ridotte, qualora l'emissione della fattura, seppur tardiva rispetto ai termini normativamente previsti, consenta di far concorrere l'imposta alla liquidazione del periodo successivo (mese o trimestre); sanzioni ora previste nella misura del 20% rispetto alla sanzione piena di cui all'art. 6 del Decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471. Sarebbe, altresì, opportuno, sempre per consentire ai contribuenti di approcciarsi con tranquillità al nuovo obbligo normativo, prevedere una gradualità nell'irrogazione delle sanzioni, via via crescenti in funzione del tempo trascorso tra l'emissione/trasmissione al sistema di interscambio e la concorrenza dell'imposta indicata in fattura alle liquidazioni periodiche d'imposta, successive al primo periodo ma entro i termini della dichiarazione annuale.

La disposizione in commento nulla dispone in merito all'applicazione delle sanzioni in capo a coloro che, dal 1° luglio 2018 effettuando cessioni di carburanti ovvero sono dei subappaltatori o subcontraenti di fornitori PA, sono obbligati ad emettere o a ricevere fattura elettronica. Per tale fattispecie, considerato il rapido avvio e l'incertezza sui destinatari della disposizione, va prevista la non

applicabilità di sanzioni disponendo, pertanto, che le fatture si considerino regolari anche se emesse in modalità diversa da quella digitale sempreché l'imposta sia stata regolarmente assolta.

#### **4. Le modifiche alla disciplina Iva in vista dell'obbligo della fatturazione elettronica**

Appreziamo la modifica normativa apportata al DPR IVA con la quale è stato ampliato il tempo concesso ai contribuenti per procedere all'emissione della fattura (art. 21, comma 4, DPR 26 ottobre 1972, n. 633).

Con effetto dal 1° luglio 2019 la fattura, sia elettronica che cartacea, potrà essere emessa, al più tardi, entro 10 giorni dall'effettuazione dell'operazione, anziché entro le ore 24 del medesimo giorno di effettuazione dell'operazione (articolo 11).

A fronte della semplificazione concessa, viene però introdotto un adempimento in più a carico dei contribuenti. In particolare, chi si avvarrà della facoltà di emettere le fatture entro il più ampio termine concesso, dovrà comunque darne evidenza nel documento. Viene, infatti, inserito un ulteriore elemento obbligatorio della fattura. Il contribuente dovrà quindi ricordarsi, pena lo scarto della fattura da parte del sistema di interscambio, di indicare la "data in cui è effettuata la cessione del bene o la prestazione del servizio ovvero la data in cui è stato corrisposto in tutto o in parte il corrispettivo (art. 21, comma 2, lettera g-bis, D.P.R. n. 633/1972)".

La questione non è di poco conto, se si considera che la fattura scartata dal sistema di interscambio si intende non emessa con conseguente applicazione di sanzioni in capo al cedente/prestatore ed impossibilità da parte del cessionario/committente di esercitare il diritto alla detrazione dell'IVA.

R.E TE. Imprese Italia, pertanto, auspica che il termine di trasmissione delle fatture attraverso il sistema di interscambio resti collegato esclusivamente alla data di effettuazione dell'operazione, quale unico momento al quale è ancorata la debenza del tributo IVA. Il rispetto del termine di trasmissione della fattura attraverso lo SdI dalla data di effettuazione delle operazioni può essere verificato dallo stesso SdI, facendo riferimento alla data indicata sul documento che coincide con quella di effettuazione dell'operazione. In pratica, si chiede di specificare che la data di

emissione della fattura elettronica può non essere indicata sulla fattura elettronica in quanto sarà il SdI a certificare la stessa.

## **5. Una diversa tempistica per l'invio delle fatture elettroniche allo SDI, quando l'emissione e/o la trasmissione è affidata agli intermediari**

Considerato che, specialmente nella prima fase di avvio dell'obbligo, moltissime imprese chiederanno l'assistenza del proprio intermediario per la gestione dell'intero processo di fatturazione ovvero per la sola trasmissione al SdI, risulta fondamentale che, gli invii possano essere curati dagli intermediari per "blocchi", facendo riferimento alle fatture per le quali l'esigibilità del tributo si è verificata nei 10 giorni antecedenti. In altre parole, al fine di consentire agli intermediari una più agevole gestione del processo di invio delle fatture elettroniche in nome per conto dei propri assistiti, sarebbe importante che le fatture emesse entro ogni decade del mese potessero essere inviate entro i dieci giorni successivi. Così, ad esempio:

- per quelle emesse dal 1° al 10 del mese, dovrebbe essere consentita la trasmissione al SdI entro il giorno 20 del mese stesso;
- per quelle emesse tra l'11 ed il 20 del mese, entro il 30 del mese stesso;
- per quelle emesse dal 21 sino a fine mese, entro il 10 del mese successivo.

In questo modo si eviterebbe agli intermediari e alle imprese una complessa gestione del rapporto che si avrebbe nel dover quotidianamente "monitorare" l'effettuazione delle operazioni IVA da parte delle imprese e la conseguente trasmissione delle fatture elettroniche entro i successivi 10 giorni. Per la gestione del processo di trasmissione delle fatture elettroniche, in assenza della modifica sopra illustrata, gli intermediari che seguono numerose imprese dovranno attrezzarsi istituendo dei veri e propri call center.

## **6. Le nuove regole per la registrazione delle fatture attive e passive**

Accogliamo con favore le modifiche apportate dal Decreto Legge in oggetto alle norme del DPR IVA riguardanti i termini di registrazione delle fatture emesse (art.

23, comma 1, DPR 633/1972) che di fatto, rispetto al passato, concedono ai contribuenti un maggior lasso temporale (articolo 12).

In particolare, le nuove norme ancorano il termine di registrazione delle fatture attive al momento di effettuazione dell'operazione. Rispetto alla previgente normativa, le fatture attive non dovranno più essere annotate entro 15 giorni dall'emissione, bensì entro il giorno 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione e con riferimento allo stesso mese di effettuazione delle operazioni. (Unica eccezione è prevista per le operazioni triangolari, vale a dire le cessioni di beni effettuate dal cessionario nei confronti di un soggetto terzo per il tramite del proprio cedente. In tale ipotesi, la registrazione resta ancorata all'emissione della fattura, emissione per la quale l'art. 21, comma 4, lettera b), D.P.R. n. 633/1972 prevede il termine del mese successivo a quello della consegna o spedizione dei beni).

R.E TE. Imprese Italia, tuttavia, ritiene che le nuove norme, in un'ottica di semplificazione, dovrebbero essere messe in relazione con quanto stabilito dal D.Lgs. n. 127/2015 (art. 1, comma 3-ter) che esonera dall'obbligo di annotazione in apposito registro tutti i soggetti che emettono e ricevono fatture elettroniche attraverso il sistema di interscambio. L'esonero riguarda quindi sia il registro delle fatture emesse, sia il registro degli acquisti, di cui agli artt. 23 e 25 del DPR 633/1972.

Nei fatti, quindi, la vera semplificazione si otterrebbe dando piena attuazione ad una norma già esistente, sopra citata, D.Lgs. n. 127/2015 (art. 1, comma 3-ter) – come modificato dal D.L. 12 luglio 2018, n. 87 convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2018, n. 96 in Legge, cosiddetto “Decreto Dignità”. Al riguardo, però, si segnala che i registri di cui agli artt. 23 e 25, per i soggetti in regime di contabilità semplificata, oltre a contenere l'annotazione delle operazioni soggette a registrazione IVA sono destinati a raccogliere gli elementi di ricavo o costo fuori campo IVA necessari per la determinazione del reddito d'impresa. Pertanto, l'esonero dalla tenuta dei registri IVA vendite ed acquisti andrà coordinata con l'articolo 18 del D.P.R. n. 600 del 1973 concernente le scritture obbligatorie per i soggetti che applicano il regime semplificato.



Per quanto attiene alla registrazione delle fatture di acquisto, R.E TE. Imprese Italia apprezza la norma che abroga la numerazione progressiva delle stesse (articolo 13), posto che tale adempimento risulta automaticamente assolto attraverso la trasmissione delle fatture elettroniche attraverso il sistema di interscambio.

Per quanto riguarda gli acquisti, la novità che riguarda la registrazione dei relativi documenti deve essere letta congiuntamente alle regole sulla detrazione IVA (articolo 14).

L'asincronismo tra il momento di emissione del documento ed il momento del recapito dello stesso da parte del destinatario, insito nel processo di fatturazione elettronica, rischiava di pregiudicare il principio di neutralità dell'imposta arrecando un danno finanziario al soggetto cessionario/committente costretto a rinviare l'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA.

R.E TE. Imprese Italia apprezza, pertanto, l'integrazione apportata all'art. 1, comma 1 del D.P.R. 23 marzo 1998, n. 100 laddove consente al cessionario/committente di computare - mediante annotazione del documento entro il 15 del mese successivo a quello di effettuazione dell'operazione - l'IVA addebitatagli in fattura nella liquidazione del periodo in cui l'operazione si considera effettuata e, conseguentemente, l'imposta è diventata esigibile.

In tal modo, diritto alla detrazione ed esigibilità dell'imposta potranno essere esercitati con riferimento al medesimo periodo. Naturalmente a condizione che la fattura sia recapitata entro i termini di liquidazione e sia stata anche registrata.

## **7. Trasmissione telematica dei corrispettivi: serve più tempo e più risorse per le imprese**

Al fine di completare la razionalizzazione e la semplificazione del processo di certificazione fiscale - avviato con l'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica tra soggetti privati - il decreto introduce l'obbligo generalizzato di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi a partire dal 1° gennaio 2020.

Tuttavia, è previsto un avvio anticipato dell'adempimento - al 1° luglio 2019 - per i soggetti con un volume d'affari superiore a 400.000 euro (circa 260.000 soggetti).

Considerando le problematiche tecniche dovute all'adeguamento del parco macchine oggi esistente; alla sostituzione dei registratori di cassa che non possono essere adeguati; all'acquisto di un registratore telematico per i soggetti che ne sono stati, finora, sprovvisti; e tenendo conto delle notevoli difficoltà a cui gli operatori andranno incontro per i problemi di connettività internet, non uniforme sull'intero territorio nazionale, occorre prendere atto che i tempi di entrata in vigore del nuovo obbligo sono, decisamente, troppo brevi anche per le imprese più strutturate.

Pertanto, al fine di prevedere l'entrata in vigore dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi per tutti i soggetti al 1° gennaio 2020, R.E TE. Imprese Italia ritiene opportuno che venga eliminato l'avvio anticipato, al 1° luglio 2019, per i soggetti con un volume d'affari superiore a 400.000 euro.

Inoltre, si ritiene troppo esigua la somma di 250 euro e di 50 euro, attualmente riconosciuta, rispettivamente, per l'acquisto e l'adattamento del registratore di cassa, al fine di rispettare il nuovo adempimento.

R.E TE. Imprese Italia chiede, pertanto, di raddoppiare i predetti importi, portandoli, rispettivamente, a 500 euro, in caso di acquisto di un nuovo registratore di cassa, ed a 100 euro, in caso di adattamento dell'apparecchio già in uso.

## **8. Disposizioni finanziarie urgenti**

**Fondo di Garanzia per le PMI.** Segnaliamo la necessità di verificare l'effettiva capacità di copertura delle esigenze del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Al riguardo, l'art. 22 del decreto in oggetto assegna 735 milioni di euro, dei quali 300 milioni sono a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, ed hanno un vincolo territoriale puntuale: l'80% destinate a imprese del Mezzogiorno e il 20% a quelle del Centro-Nord, mentre l'assorbimento del Fondo vede percentuali pressoché invertite dal punto di vista geografico. I predetti vincoli di destinazione, pur in presenza di risorse aggiuntive, non ne garantiscono la capienza rispetto all'utilizzo effettivo.

Inoltre si evidenzia che, con l'attuazione della riforma del Fondo avviata con il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 marzo 2017, si potrebbe migliorare – attraverso un riequilibrio delle attività di garanzia diretta e controgaranzia del Fondo stesso – l'efficienza dell'utilizzo delle risorse pubbliche destinate a tale strumento.

**Autotrasporto.** R.E TE. Imprese Italia esprime apprezzamento per l'incremento delle risorse destinate alle deduzioni forfettarie delle spese non documentate per l'autotrasporto che erano state drasticamente ridotte. La misura, che riguarda circa 33 mila micro imprese in contabilità semplificata, è ritenuta di fondamentale importanza e necessaria almeno fin quando non sarà rivista complessivamente la tassazione a carico dei soggetti coinvolti e opportuna per il sostegno al recupero competitivo del settore.