

**Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2016/1065 recante modifica della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il trattamento dei buoni-corrispettivo (Atto n. 41)**

**Audizione Federdistribuzione in**  
**Commissione Finanze della Camera**

**Dr. Marco Pagani**

Direttore Area Legislazione

- 26 settembre 2018 -

## **Premessa: la Distribuzione Moderna Organizzata e il mercato dei buoni/voucher**

Il settore dei buoni negli ultimi anni si è notevolmente esteso. **L'utilizzo di titoli di legittimazione contenenti cessioni di beni o prestazioni di servizi si è ampiamente sviluppato**, anche per la semplicità e immediatezza dello strumento, trovando un **riscontro positivo presso i consumatori ed il mercato**. Si tratta di **buoni in forma cartacea o elettronica**, che spesso contengono prestazioni ben identificate, ma anche semplicemente buoni acquisto a lunga scadenza che permettono al suo titolare di spendere il buono presso un certo *network* più o meno ampio.

**Nel caso di network è consentito al titolare del buono la scelta del punto vendita** per il suo utilizzo. Rientrano in questa fattispecie le **carte regalo (gift card)** o i **pacchetti vacanza**, i percorsi bellezza o i **cofanetti esperienziali (es. smart-box ecc.)** ed i **buoni carburante**.

A tali forme, poi, si aggiungono anche i **buoni pasto**, i quali sempre più spesso sono utilizzati presso gli esercizi per l'acquisto di generi alimentari, in sostituzione del pasto presso la mensa aziendale (interna o esterna).

In questo contesto di evidente crescita ed espansione di utilizzo dei buoni, **la Distribuzione Moderna Organizzata (DMO) rappresenta un settore importante del circuito dei voucher, sia come parte del possibile network di esercizi affiliati ove avviene la spendita ed utilizzo degli stessi, sia come soggetto intermedio che consente la circolazione (rivendita) di buoni** che verranno poi consumati presso altri esercizi.

I **voucher/buoni sono anche spesso utilizzati dalle imprese per assegnare al proprio personale dipendente dei benefit** rientranti nel cd. *welfare* aziendale. Questi possono essere utilizzati presso i medesimi esercizi o in altri punti vendita previamente convenzionati.

**Le novità introdotte a livello europeo vanno ad armonizzare le regole IVA circa l'emissione, circolazione e utilizzo dei buoni**. Tali variazioni, che sono in fase di recepimento con lo schema di decreto in esame, incidono in ogni fase di trasferimento del buono, ossia emissione/circolazione/spendita, producendo inevitabilmente effetti su tutti gli operatori che, a vario titolo, gestiscono voucher.

## **La direttiva UE 2016/1065**

La disciplina normativa europea sul trattamento IVA dei *voucher* si è resa necessaria in quanto gli **interventi interpretativi della Corte di Giustizia UE, su determinati aspetti fiscali dei buoni, non sono stati sufficienti ad evitare la proliferazione, negli Stati membri dell'UE, di disposizioni molto spesso non coordinate tra di loro**. È stata quindi approvata la **direttiva UE 2016/1065** che, modificando la direttiva n. 2006/112/CE in merito al trattamento IVA dei *voucher*, **ha recepito i principi elaborati dalla Corte di Giustizia**.

Si ricorda che **l'accordo in sede comunitaria su tale materia è stato molto difficoltoso a causa di una forte divergenza di vedute tra gli Stati Membri del Nord Europa e del Sud Europa** e, in particolare, il Regno Unito ha ostacolato l'approvazione della direttiva (**le proposte in materia fiscale richiedono il voto favorevole unanime di tutti gli Stati Membri**).

Già nel 2010 era stata predisposta dalla Commissione europea una prima proposta di direttiva - COM (2012) 206 - **il cui testo ha poi subito profonde modifiche, riducendosi all'approvazione nel 2016 di una disciplina "essenziale" che, quindi, esclude dalle nuove regole IVA tutta una serie di tipologie di voucher**. Ad esempio, è espressamente indicato nella normativa comunitaria la **non applicazione** della nuova disciplina ai **buoni sconto** (cfr. il considerando n. 4: "*gli strumenti che conferiscono al titolare il diritto ad uno sconto all'atto dell'acquisto di beni o servizi ma che non danno diritto a ricevere tali beni o*

servizi non dovrebbero essere oggetto di dette norme”), agli **strumenti di pagamento**, ai titoli di trasporto, ai biglietti di ingresso a cinema e musei, ai francobolli, ecc.

### **Il recepimento della direttiva europea e le modifiche al decreto IVA**

Sulla base delle regole approvate a livello comunitario, la legge di delegazione europea (legge n. 163/2017) ha previsto il recepimento della direttiva UE nell’ordinamento italiano. Successivamente, nell’agosto 2018, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il decreto legislativo che recepisce la citata direttiva, apportando alcune modifiche al D.P.R. n. 633/1972 (Decreto IVA), che entreranno in vigore dal 1° gennaio 2019.

Da un’analisi del testo dello schema di decreto nazionale emerge la volontà legislativa di **optare per un recepimento “minimo”**, considerando impliciti alcuni principi e **rimandando molti chiarimenti ai documenti accompagnatori** (in particolare alla relazione illustrativa). **Tale *modus operandi*, da un lato, rende sufficientemente aderente alle indicazioni europee il regime nazionale di tassazione applicabile ai buoni monouso o multiuso**, dall’altro, **rischia però di non dare la giusta rilevanza ad alcuni principi previsti nella disciplina comunitaria. L’articolato nazionale potrebbe quindi, a nostro avviso, essere integrato** attraverso il recepimento di alcune indicazioni al momento previste solo a livello di “commento”.

In primo luogo si evidenzia come la modifica che viene apportata all’**art. 6-bis del D.P.R. n. 633/1972 contiene la definizione di “buono”** (ossia lo strumento che contiene l’obbligo di essere accettato come corrispettivo o come corrispettivo parziale a fronte di una cessione di beni o di una prestazione di servizi e che indica, sullo strumento medesimo o nella relativa documentazione, i beni o i servizi da cedere o da prestare, e le identità dei potenziali cedenti o prestatori, ivi incluse le condizioni generali di utilizzo ad esso relative), **ma solo nella relazione illustrativa si precisa che tali strumenti possono essere emessi sia in forma fisica che in forma elettronica.**

Fornita tale definizione generale, viene poi resa la **definizione di buono monouso e di buono multiuso**: la distinzione tra i due è fondata sulla **conoscenza o meno, alla data della loro emissione, delle informazioni necessarie per la loro tassazione.**

Quanto al **buono monouso**, il nuovo articolo 6-ter del Decreto IVA dispone che un buono si considera monouso se **al momento della sua emissione è nota “la disciplina applicabile” ai fini IVA** alla cessione di beni o alla prestazione di servizi a cui il buono dà diritto. In sostanza, per considerare il *voucher* monouso occorre conoscere l’IVA virtualmente dovuta e il luogo di effettuazione dell’operazione a cui lo stesso dà diritto.

Anche **in questo caso è solo la relazione illustrativa che specifica che dovranno essere noti, al momento dell’emissione e della cessione del voucher monouso, tutti gli elementi richiesti ai fini della documentazione dell’operazione, necessari per la relativa fatturazione** (qualità e quantità dei beni e dei servizi oggetto dell’operazione). Questo perché **dal 1° gennaio 2019 il momento impositivo IVA del buono monouso sarà anticipato alla sua emissione e non al suo effettivo utilizzo**. La modifica introdotta dal decreto, dunque, sarà particolarmente importante poiché finora ogni passaggio precedente al riscatto del buono e, dunque, alla fruizione della prestazione sottesa, era stato ritenuto dalla prassi irrilevante ai fini IVA (cfr. la risoluzione dell’Agenzia delle entrate 21/E/2011).

Quanto ai **buoni multiuso**: il nuovo articolo 6-quater dispone che, se al momento dell’emissione del buono **non è nota la disciplina applicabile ai fini IVA** alla cessione di beni o alla prestazione di servizi a cui il buono dà diritto, lo stesso si qualifica multiuso. E di conseguenza, ogni trasferimento del buono precedente alla cessione dei beni o alla prestazione di servizi a cui il buono dà diritto non costituisce effettuazione di detta cessione o prestazione.

**I servizi di distribuzione e simili (intermediazione), relativi ai trasferimenti di buoni - multiuso** (diversi dall'ultimo passaggio tra il fornitore dei beni o servizi ed il cessionario/committente), **sono considerati autonomamente soggetti all'IVA**. Ai sensi del comma 5-*bis* dell'art. 13 del Decreto IVA, **per questi servizi, qualora non sia pattuito un corrispettivo specifico, si assume quale base imponibile lorda (comprensiva cioè dell'imposta) la differenza tra il valore monetario del buono e l'importo dovuto per il trasferimento del medesimo. Tale criterio, si legge ancora una volta solo nella relazione illustrativa** e sebbene non contenuto nella Direttiva 2016/1065, era previsto nella proposta di direttiva e la *ratio* di tale impostazione risiede nella considerazione che **la distribuzione di un bene multiuso rappresenta di per sé la fornitura di un servizio imponibile che è indipendente dalla cessione o dalla prestazione corrispondente**. Pertanto, quando il bene cambia di mano nell'ambito della catena distributiva, la base imponibile del servizio può essere misurata tramite l'evoluzione del valore del buono, salvo che sia stato fissato un diverso corrispettivo per tale servizio.

**Ancora, esclusivamente nella relazione illustrativa si prevede l'esclusione dalle nuove regole delle schede telefoniche:** *"Continuano, altresì, a trovare applicazione le disposizioni, di cui all'articolo 74, comma 1, lett. d), del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, relative alla vendita di qualsiasi mezzo tecnico, ivi compresa la fornitura di codici di accesso, per fruire dei servizi di telecomunicazione, fissa o mobile, e di telematica, dal titolare della concessione o autorizzazione ad esercitare i servizi, sulla base del corrispettivo dovuto dall'utente o, se non ancora determinato, sulla base del prezzo mediamente praticato per la vendita al pubblico in relazione alla quantità di traffico telefonico messo a disposizione tramite il mezzo tecnico."*

### **Alcune considerazioni e proposte**

Come sopra evidenziato, potrebbero a nostro avviso essere apportati **alcuni correttivi allo schema di provvedimento**, al fine di **evitare che un recepimento "minimo" possa mettere in discussione alcuni principi di rango comunitario** e, quindi, la supremazia del diritto dell'Unione europea rispetto alle legislazioni nazionali. Prima di proporre più in dettaglio i correttivi auspicati, si ritiene opportuna qualche considerazione in merito al regime sanzionatorio derivante da un'eventuale erronea qualificazione del buono. In particolare:

#### **➤ applicazione delle sanzioni**

**si rileva come nonostante la definizione nazionale di buono monouso e multiuso sia in linea di principio chiara ed esaustiva** (ciò che rileva è la conoscibilità o meno, al momento dell'emissione, delle informazioni necessarie per la tassazione IVA), **nella prassi commerciale non è sempre agevole individuare in modo puntuale la corretta qualificazione di un buono**. Senza dubbio, alla luce delle nuove regole, **vi saranno in futuro documenti di prassi e pronunce giurisprudenziali che forniranno nel tempo un quadro operativo di riferimento preciso**. Tuttavia gli operatori, già dal prossimo 1° gennaio, dovranno adeguarsi alle nuove regole, con il **rischio quindi di subire sanzioni per errata qualificazione del buono e del regime IVA applicabile**.

Ad oggi l'unico chiarimento sul tema è contenuto **nella circolare n. 8/E del 2018 dell'Agenzia delle entrate** che, con riferimento alla **fatturazione elettronica obbligatoria nel settore dei carburanti**, ha precisato che **la cessione del buono/carta carburante non è soggetta ad IVA** e, conseguentemente, a fattura elettronica, **se esso consente di rifornirsi presso più soggetti** (ad esempio, impianti gestiti da diverse compagnie o da singoli imprenditori) **o di acquistare più beni e servizi**.

**Questa interpretazione tuttavia, se applicata per analogia ad altre tipologie di buoni, non permette di ricondurre facilmente i voucher all'una o all'altra categoria**. Ad esempio, si pensi ad una **smart box** che contiene un buono per una cena presso uno dei ristoranti compresi in un elenco di esercenti: **sulla base di quanto già chiarito**

**dall’Agenzia delle entrate nella citata circolare 8/2018, tale buono dovrebbe essere qualificato come buono multiuso anche se il trattamento IVA è già noto al momento dell’emissione (aliquota del 10% relativa alla somministrazione).** Sulla base di questa circolare le ipotesi di buoni monouso risultano davvero poche, ad esempio il buono benzina che consente di rifornirsi presso una specifica compagnia o la *gift card* che dà diritto all’acquisto di un bene o servizio specifico presso un soggetto ben determinato (caso piuttosto raro in quanto generalmente la *gift card* è spendibile presso esercenti diversi e/o per l’acquisto di una moltitudine di prodotti).

Alla luce di quanto precede, risulta quindi evidente come non sia in concreto semplice qualificare correttamente i *voucher*, sia sulla base delle nuove definizioni che in relazione alle prime interpretazioni di prassi.

**Si auspica, quindi, che nel decreto di recepimento della direttiva si preveda un periodo transitorio (es. 6 mesi/1 anno) di non applicazione delle sanzioni IVA** di cui al d. lgs. n. 471/1997 (per l’omessa fatturazione, la sanzione è pari ad un importo tra il 90% e 180% dell’imposta dovuta), **anche considerando che gli operatori - dal prossimo 1° gennaio - dovranno confrontarsi anche con un nuovo e complesso adempimento, ossia l’entrata in vigore generalizzata della fattura elettronica obbligatoria.**

#### ➤ **Buoni pasto**

Come sopra accennato, al fine di garantire una continuità con la normativa previgente, sia la Relazione illustrativa che l’Analisi Tecnico Normativa (ATN) dello schema di decreto prevedono **espressamente la non applicazione delle nuove regole ai buoni pasto**. In particolare, l’ATN stabilisce che *“per quanto concerne i buoni pasto, continua a trovare applicazione la disciplina IVA per essi prevista che li qualifica quali prestazioni di servizi sostitutivi di mense aziendali, regolati da ultimo dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 7 giugno 2017, n. 122”*. La Relazione illustrativa prevede che: *“Nell’intento di recepire la direttiva citata, coniugando l’esigenza di armonizzazione con quella di dare certezza agli operatori, appare necessario evidenziare, quale punto di contatto e elemento di continuità con il panorama normativo precedente, che i buoni pasto, quali buoni monouso, continuano ad essere assoggettati alla disciplina IVA prevista per le prestazioni di servizi sostitutivi di mense aziendali.”*

Quanto chiarito dai documenti accompagnatori allo schema di decreto è pienamente condivisibile in quanto **ai buoni pasto non può applicarsi il regime dei voucher** poiché, anche se normalmente definibili “buoni”, **gli stessi sono soggetti ad una disciplina speciale da un punto di vista sia civilistico, sia fiscale**. Infatti, si instaurano due distinti rapporti giuridici tra committente/datore di lavoro e società emittente, da un lato, e tra società emittente e esercizio affiliato, dall’altro. Tali due forme contrattuali, che sono puntualmente regolate dal codice degli appalti (art. 144, d.lgs. n. 150/2016), induce a ritenere speciale la disciplina che regola emissione e circolazione dei suddetti buoni e quindi da escludersi dal regime IVA dei buoni-corrispettivo.

**Si auspica che tale importante indicazione sia recepita nel testo del provvedimento** in modo da garantire un quadro normativo di riferimento il più chiaro possibile ed evitare qualsiasi possibile diversa interpretazione.

#### ➤ **Buoni sconto**

La proposta iniziale di direttiva europea del 2012 affrontava il tema del “buono sconto”, definendo tale il buono che *“attribuisce il diritto a ricevere uno sconto o un rimborso sul prezzo di una cessione di beni o di una prestazione di servizi”*. **Nel testo della direttiva UE 2016/1065 il tema è stato escluso dall’ambito di applicazione della normativa osservando che “solo i buoni che possono essere utilizzati per il riscatto contro beni**

**o servizi dovrebbero essere oggetto di tali norme.** Tuttavia, gli strumenti che conferiscono al titolare il diritto ad uno sconto all'atto dell'acquisto di beni o servizi ma che non danno diritto a ricevere tali beni o servizi non dovrebbero essere oggetto di dette norme." (cfr. 4° Considerando della direttiva UE n. 1065 del 2016).

**Ancora una volta solo la Relazione illustrativa richiama tale esclusione laddove prevede che "restano estranei alla disciplina relativa ai buoni ... gli strumenti che conferiscono al titolare il diritto a uno sconto all'atto dell'acquisto di beni o servizi."** Nulla invece viene previsto nello schema di decreto. Anche in questo caso, ai fini di una maggiore chiarezza normativa ed interpretativa, **sarebbe opportuno che tale esclusione fosse espressamente indicata nel testo del provvedimento.**

#### ➤ **Operazioni non imponibili/esenti e regimi speciali**

Quanto all'ambito applicativo del nuovo criterio impositivo ai fini IVA, **stando al tenore letterale del testo dello schema di decreto, dovrebbe interessare anche le operazioni non imponibili ed esenti.** Se così fosse, l'indicazione fornita dal provvedimento nazionale potrebbe essere più ampia rispetto a quanto previsto dalla direttiva UE che sembra, invece, richiamare le sole operazioni imponibili. **La direttiva, infatti, identifica il buono monouso quando il luogo e l'IVA "dovuta" dell'operazione sottesa sono noti al momento dell'emissione** dello stesso.

Qualche dubbio sui criteri applicativi comunque potrebbe emergere in presenza di regimi speciali: **secondo lo schema di decreto, il momento impositivo di un buono-corrispettivo monouso si dovrebbe avere quando è "nota la disciplina IVA"** (non perfettamente coerente quindi con il testo europeo che invece parla di "IVA dovuta").

Stando quindi al testo dello schema di decreto, sembrerebbero impropriamente attratti alla nuova disciplina anche settori per i quali pur essendo **nota la disciplina IVA, la stessa non è dovuta** (es. IVA dei "minimi") o **è dovuto solo in un determinato passaggio della filiera** (es. regime IVA monofase).

A titolo esemplificativo si possono richiamare i seguenti casi.

#### 1. Buoni aventi ad oggetto cessione di beni nel settore dell'editoria

In questo specifico caso, il buono-corrispettivo monouso viene acquistato da altro soggetto passivo e poi ceduto presso il punto vendita ad un consumatore. Quest'ultimo spenderà lo stesso entro un certo arco temporale presso il cessionario indicato nel buono. **In via generale, il regime IVA nel settore dell'editoria prevede che l'imposta sul valore aggiunto sia assolta esclusivamente dall'editore.**

**Ogni altro passaggio intermedio tra soggetti passivi IVA è irrilevante ai fini fiscali.** Qualora si applicassero "alla lettera" le regole contenute nello schema di decreto legislativo, per ogni passaggio/trasferimento del buono ci potrebbe essere un improprio aggravio tributario.

#### 2. Buoni contenenti pacchetti viaggio identificati

Il caso di specie riguarda il buono corrispettivo monouso avente ad oggetto un pacchetto viaggio. Il buono viene acquistato da un operatore qualificato del settore e ceduto dal punto vendita ad un consumatore. Questo poi, entro un termine indicato nel buono, procederà con il suo utilizzo. In via generale, **il regime fiscale dei pacchetti turistici è soggetto a regole speciali di determinazione della base imponibile applicabile esclusivamente alle agenzie di viaggio.** Stando al tenore dello schema di decreto legislativo, ogni passaggio del buono antecedente al suo utilizzo deve essere assoggettato a tassazione, anche quando non sia dovuta imposta come nel caso di specie. Si avrebbe un ingiustificato aggravio fiscale.

#### 3. Buoni contenenti prestazioni rese da soggetti che accedono al regime dei minimi

Si pensi al caso in cui le imprese intendano garantire alcuni benefit rientranti nell'art. 51, comma 2, TUIR (D.P.R. n. 917/1986) mediante buoni-corrispettivo monouso. Nella specie, potremmo avere una **prestazione nel settore socio-assistenziale resa da un soggetto passivo IVA non tenuto al versamento del tributo medesimo in quanto ha optato per il regime fiscale agevolato dei "minimi" che prevede l'applicazione di una imposta sostitutiva del 5%**. In particolare, il datore di lavoro acquista il buono da una società emittente e contenente la prestazione in commento, assegna tale buono al dipendente che provvederà al suo utilizzo in un certo arco temporale. Stando al contenuto dello schema di decreto legislativo, in ogni passaggio intermedio (emissione e circolazione del buono) l'imposta sul valore aggiunto sarà dovuta. Si avrebbe un ingiustificato aggravio fiscale, in quanto per la prestazione sottostante al contrario l'IVA non è dovuta.

### **In conclusione**

**Lo schema di decreto legislativo** in esame, nonostante risulti comunque sufficientemente chiaro ed esaustivo ed in linea con le disposizioni europee, **potrebbe a nostro avviso essere integrato con alcune ulteriori indicazioni specifiche che evitino dubbi interpretativi o incertezze applicative. Alcune di queste indicazioni sono peraltro già contenute nella relazione illustrativa** di accompagnamento del provvedimento e quindi potrebbero essere più facilmente trasfuse anche nell'articolato normativo (es. esclusione espressa dei buoni pasto e dei buoni sconto).

Allo stesso modo sarebbe opportuno prevedere un **periodo transitorio di non applicazione del regime sanzionatorio**, affinché venga meno ogni possibile incertezza interpretativa sulla corretta qualificazione dei voucher (monouso o multiuso) e le imprese possano eventualmente rimediare ad erronee qualificazioni dei buoni, senza incorrere nel pagamento di sanzioni ed interessi.