

**Proposta di Legge n. 1074/C
recante «*Disposizioni per la
semplificazione fiscale, il sostegno
delle attività economiche e delle
famiglie e il contrasto dell'evasione
fiscale*»**

Audizione dell'Ance

Presso la Commissione Finanze della
Camera dei Deputati

17 ottobre 2018

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI SULLE PRINCIPALI MISURE FISCALI	5
<i>SANZIONI PER VIOLAZIONI TRIBUTARIE: FATTURAZIONE ELETTRONICA E “REVERSE CHARGE”</i>	5
<i>MODIFICHE AL REGIME DI “SCISSIONE DEI PAGAMENTI” (CD. SPLIT PAYMENT)</i>	6
<i>REDDITI FONDIARI: CANONI DI LOCAZIONE NON PERCEPITI</i>	8
<i>INDEBITE COMPENSAZIONI</i>	9
PROPOSTE AGGIUNTIVE	12
<i>IMPOSTA DI BOLLO: PARTECIPAZIONE ALLE GARE D’APPALTO PUBBLICHE</i>	12
<i>SOLUZIONI PERCORRIBILI</i>	14
<i>SINTESI PROPOSTE</i>	14
<i>IMPOSIZIONE SUL TRASFERIMENTO IMMOBILIARE – ESTENSIONE DELLA REGOLA DEL “PREZZO VALORE”</i>	15
<i>SOLUZIONI PERCORRIBILI</i>	16
<i>SINTESI PROPOSTE</i>	16
<i>RECUPERO DELL’IVA SU CREDITI NON RISCOSSI PER EFFETTO DI PROCEDURE CONCORDATARIE</i>	17
<i>SOLUZIONI PERCORRIBILI</i>	17
<i>SINTESI PROPOSTE</i>	17

VALUTAZIONI GENERALI

La proposta di legge interviene su diverse tematiche riguardanti la semplificazione fiscale, il sostegno delle famiglie e delle attività economiche, la promozione dell'economia locale attraverso incentivi alla riapertura di attività commerciali ed artigianali, la tassazione IVA dei beni e servizi a favore dei bambini e dei disabili e, infine, il contrasto all'evasione fiscale.

In linea generale, particolarmente significative e condivisibili sono le misure 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.

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 nel provvedimento (art.17), 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.

Condivisibile risulta, inoltre, l'intento di non incidere sull'attività d'impresa con oneri sanzionatori non correlati ad alcun intento di evasione fiscale.

*In tal senso, è apprezzabile la volontà di **disapplicare le sanzioni in caso di errata applicazione del reverse charge**, in assenza di danno erariale (art.15).*

*Il medesimo principio dovrebbe essere esteso anche in tema di **fatturazione elettronica**, per la quale, invece, il provvedimento in analisi prevede la riduzione alla metà della sanzione minima. Si ritiene, invece, necessario, in via temporanea, prevedere la completa inapplicabilità delle sanzioni in caso di emissione della fattura con modalità tradizionale invece di quella elettronica, sempre a condizione che l'imposta sia stata comunque assolta. Ciò per consentire un adeguamento graduale al nuovo adempimento, tra l'altro anticipato al*

1° luglio 2018 (anziché al 1° gennaio 2019) per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici.

Ulteriore principio condivisibile è quello previsto in tema di **tassazione dei redditi da locazione** (art.23), laddove si vuole escludere l'imposizione sui canoni abitativi non riscossi per morosità dell'inquilino, senza dover attendere la conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto (come, invece, previsto a legislazione vigente, dall'art.26 del TUIR-DPR 917/1986).

Si tratta di un principio di equità fiscale che andrebbe garantito non solo per le locazioni abitative, ma più in generale per ogni ipotesi di morosità dell'utilizzatore di immobili anche diversi da quelli abitativi.

Perplessità, invece, suscitano le misure previste per il **contrasto alle indebite compensazioni** (art.36), laddove si aggiungono a quelle già in vigore che dispongono i controlli su F24 considerati "a rischio", sospendendo le compensazioni sino a 30 giorni, nonché a quelle che impongono l'apposizione del visto di conformità per compensazioni di crediti di ammontare superiore a 5000 euro.

La lotta alla compensazione di crediti d'imposta in tutto o in parte inesistenti è, infatti, di per sé più che condivisibile, ma è necessario che tale forma di evasione sia combattuta incrementando i controlli ed inasprendo le sanzioni per coloro che, effettivamente, hanno commesso le violazioni, eliminando, quindi, qualsiasi vincolo preventivo che blocchi a priori la compensazione, a prescindere da un effettivo abuso sull'utilizzo dei crediti d'imposta.

Occorre, quindi, che il regime sanzionatorio, ivi compreso quello previsto dal provvedimento in analisi, sia sostitutivo e non aggiuntivo a tutti gli altri vincoli oggi previsti alla compensazione dei crediti fiscali (quale l'obbligo del visto di conformità, il controllo sugli F24 considerati a rischio e la connessa sospensione della compensazione sino a 30 giorni).

Per questo, si ritiene indispensabile che, accanto all'inasprimento delle sanzioni, si intervenga contestualmente sui vincoli e sui limiti previsti dalla legislazione vigente per la compensazione ed i rimborsi dei crediti fiscali e, in particolar modo, di quelli IVA.

Infine, nell'ottica di semplificare la gestione amministrativo-fiscale dell'attività specifica del settore delle costruzioni, si ritiene necessario **inserire nel provvedimento alcune misure specifiche** riguardanti:

- l'applicazione dell'**imposta di bollo per la partecipazione alle gare d'appalto pubbliche**, che attualmente risulta complessa, differenziandosi a seconda della tipologia di documento da produrre e dell'obbligo (fin dall'origine o in caso d'uso) di presentazione dello stesso ai competenti uffici amministrativi per la sua registrazione,
- l'operatività della **regola del "prezzo-valore" nei trasferimenti immobiliari**, che crea uno squilibrio fiscale tra l'acquisto di abitazioni da privati piuttosto che da imprese,
- il **recupero dell'IVA su crediti non riscossi a causa dell'assoggettamento del debitore a procedure concorsuali**, per il quale occorre attendere la chiusura infruttuosa della procedura medesima.

VALUTAZIONI SULLE PRINCIPALI MISURE FISCALI

Sanzioni per violazioni tributarie: fatturazione elettronica e "reverse charge" (art.15)

L'art.15 interviene sul sistema sanzionatorio in caso di violazioni tributarie, prevedendo, in particolare:

- la **riduzione alla metà del minimo delle sanzioni** applicabili in caso di infrazioni, commesse sino al 31 dicembre 2019, riguardanti l'**omessa, errata o tardiva emissione di fatture elettroniche**¹,
- l'**eliminazione delle sanzioni** in caso di **errata applicazione del "reverse charge"**, qualora **non vi sia stato un errato o minor versamento dell'IVA**²,
- il principio di carattere generale di **non punibilità dei comportamenti errati che non abbiano inciso sui valori dell'imponibile, dell'imposta e sul versamento del tributo**, fatto salvo il caso di omissione della dichiarazione con imposta a debito (che rimarrebbe, quindi, comunque sanzionata anche qualora la violazione non abbia inciso sui predetti elementi).

Valutazione e Proposte ANCE

La misura, complessivamente, appare positiva e condivisibile, in quanto mitiga il regime sanzionatorio qualora non vi sia alcun danno erariale a seguito del comportamento errato da parte dei contribuenti.

In particolar modo, la previsione di non sanzionabilità degli errori concernenti l'applicazione del reverse charge è perfettamente 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 sul quantum da versare.

Apprezzabile anche l'intento di mitigare il regime sanzionatorio nel primo anno di implementazione della fatturazione elettronica.

Su questo punto, tuttavia, occorre fare uno sforzo ulteriore, prevedendo la completa disapplicazione delle sanzioni, in caso di emissione di una fattura cartacea, anziché elettronica, sempre sino al 31 dicembre 2019 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.

Ciò, tra l'altro, è ancora più importante per i subappaltatori/subcontraenti

¹ Attualmente, l'art.1, co.6, del D.Lgs.127/2015 prevede espressamente che, nel caso in cui venga emessa una fattura cartacea in luogo di quella elettronica, la fattura si considera come non emessa e si rende applicabile il regime sanzionatorio stabilito dall'art.6 del D.Lgs. 471/1997, ossia la sanzione amministrativa compresa fra il 90% e il 180% dell'IVA non correttamente documentata, ovvero l'applicazione di quella fissa, compresa tra 250 euro e 2.000 euro, qualora la violazione non abbia inciso sulla corretta liquidazione del tributo.

² L'attuale art.6, co. 9bis - 9bis.3, del DLgs 471/1997, prevede l'applicazione della sanzione fissa compresa tra 250 euro e 10.000 euro, in caso di errori nell'applicazione del *reverse charge* che non abbiano comportato effetti sulla liquidazione dell'IVA.

della filiera degli appalti pubblici, per i quali l'obbligo di emettere fatture in formato elettronico è entrato in vigore sin dal 1° luglio 2018, in via anticipata rispetto a tutti gli altri operatori economici (per i quali il nuovo adempimento scatterà dal prossimo 1° gennaio 2019).

Tali soggetti, infatti, 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.

PROPOSTE ANCE

- **ESCLUDERE DEL TUTTO L'APPLICABILITÀ DELLE SANZIONI IN CASO DI EMISSIONE, SINO AL 31 DICEMBRE 2019, DI FATTURE CARTACEE IN LUOGO DI QUELLE ELETTRONICHE, SEMPRECHÉ L'IMPOSTA SIA STATA REGOLARMENTE ASSOLTA.**

Modifiche al regime di "scissione dei pagamenti" (cd. split payment) (art.17)

L'art. 17 interviene sul regime IVA dello *split payment* (art.17-ter del DPR 633/1972), per consentire ai contribuenti che effettuano prestazioni di servizi o cessioni di beni secondo tale specifica modalità, di usufruire di un **plafond IVA** (analogo a quello già previsto dalla legge per gli esportatori abituali), per l'acquisto di beni e di servizi senza applicazione dell'imposta, a specifiche condizioni ed entro determinati limiti e previa opzione in tal senso.

In particolare, gli operatori che applicano "a monte" il meccanismo possono acquistare beni e servizi senza applicazione dell'IVA, **nei limiti dell'ammontare complessivo dei corrispettivi delle operazioni assoggettate a split payment effettuate nel corso dell'anno solare precedente (plafond).**

Vengono poi definite le **condizioni** per l'accesso al *plafond*:

- **l'ammontare dei corrispettivi** delle cessioni e prestazioni assoggettate al regime di *split payment* registrate **nell'anno precedente** deve essere **superiore al 10% del volume d'affari**;
- **l'intento** di avvalersi della facoltà di effettuare acquisti o importazioni senza applicazione della imposta deve risultare da **apposita dichiarazione** trasmessa **telematicamente all'Agenzia delle entrate**, che rilascia apposita ricevuta telematica. La dichiarazione, unitamente alla ricevuta di presentazione rilasciata dall'Agenzia delle entrate, deve essere consegnata al fornitore o prestatore, prima dell'effettuazione della operazione e può riguardare anche **più operazioni** tra le stesse parti.

La misura si applicherebbe **dal 1° gennaio 2019**, con riferimento alle operazioni ricadenti nell'ambito applicativo dello *split payment* effettuate nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2018.

Viene comunque prevista l'**emanazione di un decreto del MEF**, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in esame, per stabilirne le specifiche modalità operative.

**Valutazione e
Proposte
ANCE**

La misura è certamente apprezzabile, ma, da tempo, l'ANCE sostiene la necessità di eliminare del tutto il meccanismo dello split payment che incide pesantemente sulla liquidità delle imprese.

L'operatività del meccanismo comporta, infatti, un'ingente 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.

Tra l'altro, l'eliminazione dello split payment sarebbe più che giustificata dalla oramai completa implementazione della fatturazione elettronica nei rapporti con la PA, che garantisce l'efficacia dei controlli anti-evasione.

I due sistemi di fatturazione, infatti, dovrebbero operare alternativamente e non congiuntamente come oggi accade per i contratti pubblici, nell'ambito dei quali continua, invece, ad operare un'assurda sovrapposizione di strumenti di contrasto all'evasione, 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).

*La misura prioritaria ed urgente è, pertanto, quella di **abrogare completamente il meccanismo.***

Nell'attesa che ciò trovi finalmente conferma normativa, la misura prevista dal provvedimento in analisi appare condivisibile, in quanto diretta ad alleviare le imprese che, applicando lo split payment, hanno il problema del recupero del credito IVA che da questo si genera. Per effetto di questa, infatti, 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.

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, "a monte", 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 annui³.

PROPOSTE ANCE

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

NEL FRATTEMPO:

- **INTRODURRE MECCANISMI CHE EVITINO LA FORMAZIONE DEL CREDITO IVA, QUALE QUELLO PREVISTO DAL PROVVEDIMENTO IN ANALISI CHE, SIMILMENTE AL “PLAFOND” UTILIZZATO DAGLI ESPORTATORI ABITUALI, 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;**
- **IN ALTERNATIVA 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.**

**Redditi
fondiari:
canoni di
locazione
non percepiti
(art.23)**

L’art. 23 interviene sulla **tassazione Irpef dei redditi derivanti da locazione di immobili ad uso abitativo**, al fine di escluderne l’imposizione qualora non siano percepiti effettivamente dal locatore.

In particolare, l’attuale normativa (art. 26 del TUIR - DPR 917/1986), in tema di tassazione dei redditi fondiari, prevede che i redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, qualora non vengano percepiti, non concorrono a formare il reddito imponibile solo dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore.

La misura prevista nella proposta di legge in analisi, eliminando il riferimento alla conclusione del procedimento di sfratto, **consente di escludere da tassazione i canoni di locazione abitativi non riscossi per morosità dell’inquilino sin da subito, senza attendere la fine del processo di convalida dello sfratto.**

**Valutazione e
Proposte
ANCE**

La misura è più che condivisibile, in quanto evita un’ingiustificata tassazione su redditi non percepiti, senza dover attendere la lunga tempistica legata ai procedimenti di sfratto per morosità degli inquilini.

Lo stesso principio dovrebbe trovare applicazione anche nell’ipotesi di mancata riscossione di canoni derivanti da locazioni commerciali che, invece, scontano oggi la tassazione piena anche se effettivamente non percepiti⁴.

³ 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).

⁴ Cfr. CM 11/E del 21 maggio 2014.

In sostanza, dovrebbe essere introdotto un principio di carattere generale che consenta di escludere l'imponibilità di canoni non percepiti, a prescindere dal fatto che si tratti di locazioni abitative o meno.

PROPOSTE ANCE

- **ESTENDERE IL PRINCIPIO DI NON IMPONIBILITÀ DEI CANONI NON RISCOSSI PER EFFETTO DELLA MOROSITÀ DELL'INQUILINO A TUTTE LE LOCAZIONI, ABITATIVE E NON.**

Indebite compensazioni (art.36)

L'art.36 interviene sul **regime sanzionatorio in caso di indebite compensazioni**, stabilendo che, nell'ipotesi di utilizzo in compensazione di crediti in tutto o in parte inesistenti, **oltre alle sanzioni già previste** dalla legislazione vigente⁵, si **aggiunge l'ulteriore conseguenza per cui il pagamento delle somme dovute si considera non effettuato**.

Ciò comporta l'applicabilità anche delle sanzioni per omesso versamento delle imposte, pari al 30% dell'importo non assolto⁶.

Valutazione e proposte ANCE

*La misura, seppur più che condivisibile nel suo intento di contrastare le compensazioni indebite, suscita perplessità laddove si pone come provvedimento aggiuntivo rispetto a tutti gli **attuali vincoli e limiti alla compensazione dei crediti d'imposta**, che operano in via preventiva, ossia a prescindere dall'effettivo accertamento del comportamento fraudolento del contribuente.*

Si tratta delle disposizioni introdotte con le più recenti manovre economiche che risultano fortemente penalizzanti soprattutto per le imprese di costruzioni, che vedono sempre più difficoltoso il recupero dei crediti IVA, derivanti, non solo dall'ordinario svolgimento dell'attività, ma anche dall'applicazione di meccanismi quali lo split payment ed il reverse charge.

Ci si riferisce, in particolare, alle modifiche apportate, in primis, dal DL 50/2017 (convertito con modificazioni nella legge 96/2017) che, ai fini della compensazione dei crediti fiscali (sia IVA che delle imposte dirette) con altre imposte e contributi, ha reso obbligatoria l'apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni, qualora il credito sia di ammontare superiore a 5.000 euro, anziché a 15.000 euro come precedentemente previsto.

Inoltre, l'ultima legge di Bilancio 2018 (legge 205/2017, art.1, co.990) ha stabilito che l'Agenzia delle Entrate può sospendere sino a 30 giorni la compensazione dei crediti fiscali effettuati con il modello F24, qualora ravvisi dei profili di rischio connessi a crediti inesistenti ed al fine di effettuare i dovuti controlli. Le modalità operative sono state definite con il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n.195385 del 28

⁵ In particolare, l'art.13, co. 4 e 5 del DLgs 471/1997 prevede:

- In caso di utilizzo di un credito d'imposta in misura superiore a quella effettivamente spettante, o in violazione delle modalità di utilizzo stabilite dalla legge, l'applicazione della sanzione pari al 30% del credito utilizzato,
- Nell'ipotesi di utilizzo in compensazione di crediti inesistenti, l'applicazione della sanzione compresa tra il 100% ed il 200% dei crediti stessi.

⁶ Art.13, co.1, D.Lgs. 471/1997.

agosto 2018, che ha individuato i seguenti criteri di selezione riferiti:

- alla tipologia dei debiti pagati;
- alla tipologia dei crediti compensati;
- alla coerenza dei dati indicati nel modello F24;
- ai dati presenti nell’Anagrafe Tributaria o resi disponibili da altri enti pubblici, afferenti ai soggetti indicati nel modello F24;
- ad analoghe compensazioni effettuate in precedenza dai soggetti indicati nel modello F24;
- al pagamento di debiti iscritti a ruolo (di cui all’art. 31, co. 1, del DL 78/2010 inerente la preclusione all’autocompensazione in presenza di debiti su ruoli definitivi).

Come è evidente, sono criteri piuttosto generici ed indefiniti, che lasciano un ampio margine di discrezionalità all’Agenzia delle Entrate nel bloccare le compensazioni, addirittura per 30 giorni, ogni qualvolta la stessa abbia un sospetto sulla compensabilità di un credito fiscale.

Si tratta, complessivamente, di disposizioni che provocano un sostanziale inasprimento delle regole di utilizzo dei crediti relativi a dichiarazioni annuali, sia ai fini dell’IVA che delle imposte dirette, rendendo ancor più oneroso il recupero di un credito, o meglio il diritto del contribuente di vedersi restituito quanto anticipato all’Erario.

La lotta alla compensazione di crediti d’imposta inesistenti è di per sé più che condivisibile, ma è necessario che tale forma di evasione sia combattuta incrementando i controlli ed inasprendo le sanzioni per coloro che, effettivamente, hanno commesso le violazioni, **eliminando, quindi, qualsiasi vincolo preventivo che blocchi a priori la compensazione, a prescindere da un effettivo abuso sull’utilizzo dei crediti d’imposta.**

Occorre, quindi, che il regime sanzionatorio, ivi compreso quello previsto dal provvedimento in analisi, sia sostitutivo e non aggiuntivo a tutti gli altri vincoli oggi previsti alla compensazione dei crediti fiscali.

Per questo, si ritiene indispensabile che, accanto all’inasprimento delle sanzioni, si intervenga contestualmente sui vincoli e sui limiti previsti dalla legislazione vigente per la compensazione dei crediti fiscali e, in particolar modo, di quelli IVA.

A ciò si devono, poi, aggiungere le difficoltà connesse all’ottenimento del **rimborso del credito IVA**, che può essere richiesto in alternativa alla compensazione dello stesso con altre imposte e contributi dovuti dalla medesima impresa.

Seppur è stato innalzato, da 15.000 a 30.000 euro, il limite oltre il quale è necessario apporre il visto di conformità sulla dichiarazione dalla quale emerge il credito, è stato comunque confermato l’**obbligo di presentare apposita garanzia fideiussoria** per i soggetti che presentano determinate caratteristiche⁷.

⁷ Ai sensi dell’art.38-bis, co.4, del DPR 633/1972, si deve trattare, alternativamente di:

- **soggetti che esercitano un’attività d’impresa da meno di 2 anni**, diversi dalle imprese cd. “start-up innovative”;

La fideiussione è un altro adempimento burocratico addossato alle imprese, anche in termini di costo economico, al solo scopo di tutelare un eventuale interesse erariale alla restituzione dell'importo rimborsato, laddove, a seguito di un controllo fiscale, il credito dovesse risultare non spettante.

La stessa Commissione Europea ha aperto una procedura di infrazione (n.2013/4080) contestando all'Italia gli eccessivi costi finanziari sostenuti dalle imprese per il rilascio della garanzia fideiussoria necessaria per avere il rimborso del credito IVA in via prioritaria (è il caso, ad esempio, dei rimborsi del credito IVA che consegue all'applicazione di meccanismi quali lo "split payment" o il "reverse charge", che trovano ampia diffusione nel settore edile, coinvolgendo tutte le imprese appaltatrici e subappaltatrici di lavori sia pubblici che privati).

La procedura si è chiusa con l'emanazione della "Legge europea 2017" (legge n.167/2017) che ha riconosciuto, a titolo di ristoro forfettario per i contribuenti obbligati al rilascio della fideiussione, una somma pari allo 0,15% dell'importo garantito (per ciascun anno di durata della garanzia), a partire dalle richieste di rimborso predisposte con la dichiarazione annuale IVA relativa all'anno 2017 (presentata entro il 28 febbraio 2017) e dalle istanze di rimborso infrannuale inerenti al primo trimestre 2018⁸.

E', pertanto, evidente l'opportunità di eliminare tale adempimento, tra l'altro condannato anche dalla stessa Unione Europea.

PROPOSTE ANCE

- **RIPRISTINO DEL LIMITE DEI 15.000 EURO, OLTRE IL QUALE SI DEVE APPORRE IL VISTO DI CONFORMITÀ SULLE DICHIARAZIONI, AI FINI DELLA COMPENSAZIONE DEL CREDITO IVA CON ALTRE IMPOSTE E CONTRIBUTI DOVUTI DALLA MEDESIMA IMPRESA,**
- **ELIMINAZIONE DELL'OBBLIGO DI PRESTARE LA GARANZIA FIDEIUSSORIA PER OTTENERE I RIMBORSI DEL CREDITO IVA.**

-
- **soggetti che hanno ricevuto, nei 2 anni precedenti la richiesta di rimborso, avvisi di accertamento o rettifica da cui risulti, per ciascun anno, una differenza tra gli importi accertati e quelli dell'imposta dovuta o del credito dichiarato in misura superiore:**
 - al 10% degli importi dichiarati, se questi non superano 150.000 euro,
 - al 5% degli importi dichiarati, se questi superano 150.000 euro ma non superano 1.500.000 euro,
 - all'1% degli importi dichiarati, o comunque a 150.000 euro, se gli importi dichiarati superano 1.500.000 euro.
 - **soggetti che richiedono il rimborso del credito IVA risultante all'atto della cessazione dell'attività.**

⁸ La medesima disposizione ha previsto che tali importi siano versati alla scadenza dei termini previsti per eventuali accertamenti da parte dell'Amministrazione finanziaria.

PROPOSTE AGGIUNTIVE

Nell'ottica di semplificare la gestione amministrativo-fiscale dell'attività specifica del settore delle costruzioni, si ritiene necessario che il Provvedimento intervenga su alcune tematiche specifiche riguardanti:

- l'applicazione dell'**imposta di bollo per la partecipazione alle gare d'appalto pubbliche**, che attualmente risulta complessa, differenziandosi a seconda della tipologia di documento da produrre e dell'obbligo (fin dall'origine o in caso d'uso) di presentazione dello stesso ai competenti uffici amministrativi per la sua registrazione,
- l'operatività della **regola del "prezzo-valore" nei trasferimenti immobiliari**, che crea uno squilibrio fiscale tra l'acquisto di abitazioni da privati piuttosto che da imprese,
- il **recupero dell'IVA su crediti non riscossi a causa dell'assoggettamento del debitore a procedure concorsuali.**, per il quale occorre attendere la chiusura infruttuosa della procedura medesima.

IMPOSTA DI BOLLO: PARTECIPAZIONE ALLE GARE D'APPALTO PUBBLICHE

Nell'ambito delle procedure di partecipazione alle gare per appalti pubblici, uno degli aspetti fiscali che risultano più critici attiene al corretto assolvimento dell'imposta di bollo sugli atti da produrre sia in sede di partecipazione che di aggiudicazione dei lavori.

Le disposizioni del D.P.R. 26 ottobre 1972 n.642 che disciplinano la materia, infatti, individuano diverse categorie di atti, differenziando l'applicabilità e la misura del tributo, a seconda dell'obbligo (fin dall'origine o in caso d'uso) di presentazione dell'atto ai competenti uffici amministrativi per la sua registrazione.

A mero titolo esemplificativo, alla luce dei chiarimenti forniti sul tema dall'Agenzia delle Entrate, ormai 16 anni orsono (Risoluzione n.97/E del 27 marzo 2002), si riporta uno schema di sintesi emblematico delle diverse misure dell'imposta di bollo applicabili agli atti/contratti pubblici e che, tra l'altro, non esaurisce la casistica di tutta la documentazione che, con l'evolversi della normativa pubblicistica, le imprese operanti nel settore sono chiamate a produrre.

ATTI SOGGETTI A BOLLO SIN DALL'ORIGINE NELLA MISURA DI € 16 PER OGNI FOGLIO*

(Art.2, Tariffa, Allegato A, Parte I, D.P.R. 642/1972)

- capitolato generale (solo se allegato al contratto. In genere, trattandosi di un atto normativo non viene allegato al contratto e, quindi, non deve essere bollato);
- capitolato speciale;
- elenco dei prezzi unitari;
- cronoprogramma;
- processo verbale di consegna;
- verbale di sospensione e di ripresa lavori;
- certificato e verbale di ultimazione dei lavori;
- determinazione ed approvazione dei nuovi prezzi non contemplati nel contratto;
- verbale di constatazione delle misure;
- certificato di collaudo;
- certificato di regolare esecuzione.

ATTI SOGGETTI A BOLLO IN CASO D'USO NELLA MISURA DI € 16 PER OGNI ESEMPLARE, 100 PAGINE O FRAZIONE**

(ART.32, TARIFFA, ALLEGATO A, PARTE II, D.P.R. 642/1972)

- giornale dei lavori;
- libretto delle misure;
- lista settimanale;
- registro di contabilità;
- sommario del registro di contabilità;
- stato di avanzamento;
- certificato per il pagamento di rate;
- conto finale dei lavori e relativa relazione.

ATTI SOGGETTI A BOLLO IN CASO D'USO ** NELLA MISURA DI € 0,52 PER OGNI FOGLIO * O ESEMPLARE

(ART.28, TARIFFA, ALLEGATO A, PARTE II, D.P.R. 642/1972)

- elaborati grafici progettuali;
- piani di sicurezza, previsti dall'art.31 della Legge 109/1994;
- disegni, computi metrici, relazioni tecniche, planimetrie.

* Il foglio si intende composto da quattro facciate (art.5, D.P.R. 642/1972);

**Si ha "caso d'uso" quando gli atti, i documenti e i registri sono presentati all'Ufficio per la registrazione (art.2, D.P.R. 642/1972).

In questo contesto, al fine di incentivare l'assolvimento telematico dell'imposta e, al contempo, favorire anche una certa semplificazione nell'operatività del tributo, **è stata introdotta la possibilità di applicazione dell'imposta di bollo nella misura forfettaria di 45 euro** (a prescindere dalle dimensioni dell'atto -*art.1bis, n.4, Tariffa, Parte I, allegata al DPR 642/1972*), **per i contratti d'appalto pubblici conclusi in forma digitale, registrati con le modalità telematiche** (e non con quelle ordinarie, che presuppongono la presentazione del contratto all'ufficio locale dell'Agenzia delle Entrate).

Tale procedura telematica, che potrebbe essere risolutiva della questione legata alla miriade di misure del bollo applicabili agli atti legati agli appalti pubblici, **presenta tuttavia diverse incertezze e criticità applicative, connesse a due elementi principali:**

1. l'**utilizzo** della stessa, mentre è obbligatoria per i notai, costituisce una mera facoltà per i segretari delegati della P.A. e per i pubblici ufficiali (diversi dai notai) che procedono alla firma dei contratti (*art.7, Provvedimento 17 novembre 2009, Prot. 154951*).

In sostanza, la possibilità di ottenere un risparmio d'imposta e di perseguire una forte semplificazione nell'applicazione del bollo a favore delle imprese che operano con le Amministrazioni pubbliche, è rimessa ad una mera facoltà di queste ultime nello scegliere una modalità, piuttosto che un'altra, di registrazione dei contratti;

2. anche quando il contratto è registrato con le modalità telematiche, **non è ancora chiaro se l'applicabilità dell'imposta forfettaria pari a 45 euro sia limitata al contratto principale o coinvolga anche gli allegati allo stesso.**

Da una non chiara interpretazione dell'Agenzia delle Entrate (R.M. 194/E/2008) sembrerebbe che, anche in presenza di registrazione telematica, debbano essere autonomamente assoggettati all'imposta di bollo alcuni documenti quali, ad esempio, il

capitolato speciale, l'elenco dei prezzi unitari ed il cronoprogramma, se allegati al contratto d'appalto.

E' necessario, quindi, intervenire in via risolutiva su tali questioni, tenuto conto dell'evidente semplificazione apportata dalla procedura telematica di registrazione dei contratti pubblici, rispetto all'adempimento ordinario, anche in termini di applicazione e di costo fiscale connesso all'imposta di bollo.

Difatti, in caso di scelta dell'ordinaria procedura di registrazione dei contratti, al posto di quella telematica, l'imposta di bollo si applica nelle diverse misure sopra riportate, caratterizzate da elementi di assoluta confusione che inducono gli operatori economici in errori incolpevoli, ma comunque sanzionati. Senza contare, poi, il costo economico che le imprese si trovano a dover sostenere per la documentazione da produrre in tutte le fasi di gara.

Soluzioni percorribili

L'ANCE da tempo sostiene l'assoluta urgenza di un vero e proprio riordino della materia, preso atto, nel corso degli anni, che le Amministrazioni Pubbliche, nell'esercizio delle proprie funzioni di stazioni appaltanti, assumono comportamenti spesso contraddittori e difformi da territorio a territorio.

Tale circostanza è ancor più accentuata dal fatto di aver reso facoltativo, e non obbligatorio, l'utilizzo della procedura telematica di registrazione dei contratti da parte dei soggetti pubblici contraenti, con ciò rimettendo a questi ultimi la scelta di semplificazione e, soprattutto, di "risparmio" d'imposta per l'impresa.

Tale situazione non fa che tradursi in un completo disorientamento degli operatori economici che sono, soprattutto, esposti a costi sempre variabili ma costantemente elevati.

Per far fronte a questa situazione, occorrerebbe, a giudizio dell'ANCE, rendere obbligatoria la registrazione telematica dei contratti d'appalto pubblici e, con essa, l'applicazione dell'imposta di bollo forfettaria pari a 45 euro, da estendere anche a tutti gli allegati richiesti in sede di gara.

In alternativa, si potrebbe introdurre un'imposta d'atto "sostitutiva", funzionale proprio alla produzione, richiesta o presentazione dei documenti relativi alla partecipazione alle gare d'appalto di lavori pubblici, applicata in misura proporzionale, ad esempio, all'importo dei lavori posto a base d'asta.

Questa costituirebbe, in sostanza, una sorta di "registrazione" complessiva della documentazione prodotta, così assumendo, tra l'altro, rilevanza giuridica, idonea ad esprimere la propria efficacia non solo tra le parti ma anche nei confronti dei terzi.

SINTESI PROPOSTE

- **INTRODUZIONE DELL'OBBLIGO DI REGISTRAZIONE TELEMATICA DEI CONTRATTI D'APPALTO, CON APPLICAZIONE DELL'IMPOSTA DI BOLLO IN MISURA FORFETTARIA PARI A 45 EURO SIA AL CONTRATTO PRINCIPALE CHE A TUTTI I SUOI ALLEGATI**
- **IN ALTERNATIVA, INTRODUZIONE DI UN'IMPOSTA D'ATTO "SOSTITUTIVA" DELL'IMPOSTA DI BOLLO SUGLI ATTI RELATIVI ALLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE D'APPALTO DI LAVORI PUBBLICI, APPLICATA IN MISURA PROPORZIONALE SULL'IMPORTO DEI LAVORI POSTO A BASE D'ASTA**

IMPOSIZIONE SUL TRASFERIMENTO IMMOBILIARE – ESTENSIONE DELLA REGOLA DEL “PREZZO VALORE”

Ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, l'art. 43 del D.P.R. n. 131/1986 impone di considerare come base imponibile degli immobili oggetto di trasferimento a titolo oneroso il valore venale in comune commercio del bene (o se superiore, il prezzo risultante dall'atto di acquisto).

In merito, l'art. 1, co. 497, legge n. 266/2005 ha introdotto una deroga a tale principio, ossia la regola del c.d. “prezzo valore”⁹ agli acquisisti di abitazioni e relative pertinenze effettuati da persone fisiche non esercenti attività commerciale.

In base a tale principio, l'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali possono applicarsi, su opzione dell'acquirente, sul “*valore catastale*” dell'immobile, a prescindere dal prezzo di cessione dichiarato nel rogito.

L'esercizio di tale facoltà è subordinata al rispetto delle seguenti condizioni fissate dalla norma, ovvero:

- gli acquirenti devono essere persone fisiche non esercenti attività commerciali, artistiche o professionali;
- la cessione deve avere ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze;
- l'opzione per l'applicazione del “*prezzo valore*” deve essere compiuta all'atto della cessione e su richiesta dell'acquirente al notaio.

Il citato regime, la cui applicabilità è subordinata alla verifica dei suddetti stringenti requisiti, non può trovare applicazione per le operazioni di cessione soggette ad IVA, ovverosia per le operazioni di vendita di immobili abitativi (e relative pertinenze) effettuate dalle imprese che li hanno costruiti o incisivamente ristrutturati e poi destinati alla vendita. Tale limitazione trova evidente fondamento nella derivazione comunitaria della disciplina IVA, anche per quel che riguarda l'imponibilità/esenzione da imposta delle operazioni immobiliari (cessione e locazione di fabbricati).

Tuttavia, è evidente che la norma agevolativa in questione consente al contribuente di scegliere come base imponibile dell'acquisto, anche in funzione dell'andamento del mercato immobiliare, tra il “*valore catastale*” (cd. prezzo valore) e il “*valore di mercato*”.

Ciò determina, di fatto, una sostanziale disparità di trattamento tra contribuenti che, pur realizzando la stessa operazione -acquisto dell'abitazione- scontano regimi fiscali differenziati a seconda della controparte venditrice.

In sostanza, si tratta di un ulteriore esempio del principale paradosso dell'attuale prelievo fiscale, che penalizza chi acquista da impresa (scontando l'IVA) un immobile nuovo di qualità e premia invece chi compra da privato (applicando l'imposta di registro) un prodotto immobiliare con caratteristiche costruttive ed energetiche obsolete¹⁰.

⁹ A tal riguardo, laddove applicabile il meccanismo del prezzo valore, si assoggetta a tassazione la rendita catastale, rivalutata del 5% e moltiplicata per il coefficiente di 120, o di 110 se l'immobile costituisce una “prima casa” per il soggetto acquirente (art. 52, co. 4 e 5, del D.P.R. 131/1986).

¹⁰ Proprio per superare tale disparità di trattamento, la legge di Stabilità 2016 (art.1, co.56, legge 208/2015) aveva introdotto una detrazione Irpef commisurata al 50% dell'IVA dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B, effettuato dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta nel quale l'acquisto è stato effettuato e nei 9 successivi. L'incentivo, in particolare, spettava ai soggetti Irpef che nel biennio 2016-2017 acquistavano, dalle imprese costruttrici, abitazioni in classe A o B. La misura, fortemente auspicata dall'ANCE, è stata concepita come strumento di incentivazione del mercato residenziale, per

Soluzioni percorribili

Sul tema, l'ANCE non può che prendere atto del fatto che, pur rappresentando, come anzidetto, un esempio evidente della disparità di trattamento fiscale tra contribuenti che comunque pongono in essere operazioni equivalenti (ma che scontano regimi fiscali profondamente diversi), il ricorso all'opzione del "prezzo-valore" determina notevoli vantaggi nei rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuenti.

Alla prima, infatti, viene garantito un gettito facilmente controllabile e predeterminabile ed ai secondi viene praticamente escluso il rischio di accertamento.

Pertanto, è comunque auspicabile un'estensione del suddetto meccanismo ai fabbricati non abitativi ed ai terreni, laddove le compravendite scontano l'applicazione dell'imposta di registro, non riscontrando alcun reale impedimento sotto il profilo normativo.

Per superare, invece, i vincoli comunitari che impediscono, di fatto, l'imposizione ai fini IVA su un valore diverso dal corrispettivo di vendita, indicato in fattura, l'ANCE auspica l'introduzione di meccanismi premiali (tipo detrazioni o crediti d'imposta), sulla falsa riga di quanto previsto, ad esempio, dall' art.1, co.56, legge 208/2015 (cfr. nota 5).

Ad esempio, potrebbe essere introdotta una detrazione d'imposta (o un credito d'imposta) commisurata alla differenza tra l'ammontare dell'IVA effettivamente corrisposto dall'acquirente ed indicato in fattura e l'importo dell'imposta che deriverebbe dall'applicazione della corrispondente aliquota al "valore catastale" dell'immobile.

Si tratta di una proposta che consentirebbe anche nell' ambito dei contratti aventi ad oggetto fabbricati soggetti ad IVA, di favorire l'emersione del reale valore del bene, con evidenti vantaggi anche per l'amministrazione finanziaria.

SINTESI PROPOSTE

- **ESTENSIONE DELLA REGOLA DEL "PREZZO VALORE" AI FABBRICATI NON ABITATIVI ED AI TERRENI, LADDOVE LA VENDITA SCONTA L'APPLICAZIONE DELL'IMPOSTA DI REGISTRO**
- **INTRODUZIONE, AI FINI IVA, DI UNA DETRAZIONE/UN CREDITO D'IMPOSTA COMMISURATA ALLA DIFFERENZA TRA L'AMMONTARE DELL'IVA EFFETTIVAMENTE CORRISPOSTO DALL'ACQUIRENTE ED INDICATO IN FATTURA E L'IMPORTO DELL'IMPOSTA CHE DERIVEREBBE DALL'APPLICAZIONE DELLA CORRISPONDENTE ALIQUOTA AL "VALORE CATASTALE" DELL'IMMOBILE**

indirizzare la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione, e tentava proprio di attenuare la disparità di trattamento fiscale che penalizza chi investe nel prodotto nuovo di qualità e premia invece chi compra un prodotto immobiliare obsoleto.

L'incentivo, infatti, abbattendo della metà l'IVA applicata sull'acquisto di abitazioni nuove o riqualificate puntava proprio ad eliminare la disparità di trattamento fiscale che esiste tra chi compra l'usato dal privato, con registro al 2% o al 9% sul valore catastale dell'abitazione, e chi acquista invece il nuovo o riqualificato dall'impresa, pagando l'IVA al 4% o al 10% sull'intero corrispettivo di vendita.

RECUPERO DELL'IVA SU CREDITI NON RISCOSSI PER EFFETTO DI PROCEDURE CONCORDATE

Con una norma di fatto mai entrata in vigore (art.1, co. 126-127, della legge n. 208/2015) era stata modificata la **disciplina IVA** delle **note di variazione** nei casi in cui il **cessionario** o **committente** sia **assoggettato** a una **procedura concorsuale**, disciplinata dall'art.26 del DPR 633/1972.

In particolare, per effetto di tale modifica veniva consentito al fornitore di un bene, o al prestatore di un servizio, di recuperare anticipatamente l'IVA sui crediti non riscossi nel caso in cui il cessionario/committente fosse sottoposto a procedure concorsuali, senza attendere la conclusione della suddetta procedura.

La norma rispondeva all'esigenza degli operatori economici di accelerare la detrazione dell'IVA relativa a crediti rimasti insoluti, non condizionandola alla chiusura infruttuosa della procedura concorsuale e permettendo, così, di superare il problema connesso alla tempistica richiesta per il definitivo accertamento dello stato di crisi, o di insolvenza, del debitore.

Sulla disposizione è poi **intervenuta la legge di Bilancio 2017** (art.1, co. 567), che, eliminando la suddetta modifica normativa, ha di fatto **disposto il ritorno della regola, ancora oggi vigente, secondo cui, in caso di mancato pagamento connesso a procedure concorsuali, la possibilità di operare la variazione in diminuzione è accordata solo a decorrere dal momento in cui dette procedure si siano concluse infruttuosamente.**

In base all'attuale regime, quindi, l'impresa, che vanta crediti mai riscossi nei confronti di operatori assoggettati a procedure concorsuali, può recuperare l'IVA solo al termine della procedura medesima.

Soluzioni percorribili

Occorre, pertanto, tornare sulla disposizione, apportando di nuovo la modifica di fatto mai entrata in vigore, così da consentire agli operatori economici di recuperare l'IVA relativa a crediti rimasti insoluti, senza subire le lungaggini connesse al definitivo accertamento dello stato di crisi, o di insolvenza, del debitore.

SINTESI PROPOSTE

- **INTERVENIRE NUOVAMENTE SULLA DISPOSIZIONE CONTENUTA NELL'ART.26 DEL DPR 633/1972, PREVEDENDO LA POSSIBILITÀ, IN PRESENZA DI CREDITI NON RISCOSSI OGGETTO DI PROCEDURE CONCORDATE, DI OPERARE LA VARIAZIONE IN DIMINUZIONE DELL'IVA GIÀ' AL MOMENTO DELL'AVVIO DELLA PROCEDURA MEDESIMA**