

Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

AC. 2220

**DDL di conversione in legge del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124,
recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili**

Audizione Federdistribuzione

- 5 novembre 2019 -

Premessa

Si ringrazia la Commissione per l'invito ad esprimere le nostre considerazioni sul Decreto Legge n. 124/2019, collegato alla Legge di Bilancio per il 2020.

Il provvedimento è in buona parte impostato su una serie di misure che hanno l'obiettivo primario di contrastare l'evasione fiscale. Condividiamo la necessità di interventi stringenti in questa direzione, anche alla luce dei numeri sempre più preoccupanti relativi al fenomeno dell'evasione nel nostro Paese. È però necessario che queste opportune misure siano praticabili per le imprese e, quindi, consentano alle stesse di mantenere la propria operatività ed efficienza, senza aggravii eccessivi che ne possano ostacolare l'attività quotidiana ed il futuro sviluppo.

A tal fine siamo oggi a proporre alcuni correttivi, che sarebbe a nostro avviso utile apportare al provvedimento in sede di conversione in legge, proprio per garantire una piena efficacia delle misure e la loro praticabilità.

1) Avvio lotteria degli scontrini e sanzioni (art. 20)

La Legge di Bilancio 2017 (legge n. 232/2016) ha introdotto nel nostro ordinamento **la lotteria dei corrispettivi, a decorrere dal 1° gennaio 2020** (sulla base delle modifiche previste dal d.l. n. 119/2018, conv. in legge n. 136/2018), con l'obiettivo di combattere l'evasione fiscale attraverso il contrasto di interessi. Le regole attuative della lotteria (ossia le modalità di estrazione, l'entità e il numero dei premi messi in palio, nonché ogni altra disposizione necessaria per l'attuazione), sono disciplinate da un provvedimento **dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, d'intesa con l'Agenzia delle entrate**. Quest'ultima provvede anche alla definizione delle Specifiche Tecniche necessarie alla trasmissione dei dati delle singole transazioni da parte dell'esercente.

Il settore rappresentato da Federdistribuzione vede con favore questa misura ed è pronta a svolgere un ruolo di attore principale per il successo della nuova lotteria. La Distribuzione Moderna Organizzata è infatti tradizionalmente il settore del commercio con il più alto grado di *tax compliance*: la stessa Relazione illustrativa alla Legge di Bilancio 2017, che ha introdotto la lotteria, aveva evidenziato come non vi sarebbe stato alcun beneficio incrementale sul gettito, in quanto per il settore *"dei supermercati e ipermercati l'emissione degli scontrini già avviene sempre per finalità di controllo interno"*.

Faremo quindi la nostra parte per contribuire all'efficacia di questa misura, ma **è necessario dare alle imprese i tempi per adeguare gli strumenti operativi** per gestire la lotteria e fornire il servizio ai consumatori.

L'annuncio della partenza di questo nuovo sistema dal 1° gennaio 2020 e la **previsione di sanzioni** per gli esercenti che non si adegueranno, contenuta nel decreto fiscale, si scontrano con la realtà della situazione attuale: **le specifiche tecniche sono state rese note a fine ottobre, ossia a ridosso dell'avvio della nuova lotteria (mancano ormai meno di due mesi). Manca inoltre ancora il provvedimento dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli, che dovrebbe definire le regole applicative.**

Questa situazione non consente l'operatività in un termine così breve, in quanto, fino alla pubblicazione delle specifiche tecniche i produttori non hanno potuto sviluppare gli adeguamenti software e gli esercenti non sono stati, quindi, nelle condizioni di poter implementare i nuovi necessari processi (informatici, gestionali, organizzativi e di comunicazione con la clientela): risulta quindi **tecnicamente impraticabile la finalizzazione di tutti questi processi di adeguamento in un tempo così breve come quello previsto dalla normativa, ossia entro la fine dell'anno corrente.**

Questi processi si sostanziano in una serie di **sviluppi e adeguamenti tecnico/informatici/organizzativi che possono essere implementati solo nell'arco dei mesi successivi all'emanazione dei provvedimenti attuativi della lotteria**: occorre infatti sviluppare i nuovi software (con la lotteria bisogna trasmettere i dati di ogni singolo scontrino e non solo il totale giornaliero, come invece accade oggi); bisogna adeguare di conseguenza tutti dispositivi deputati alla gestione dei corrispettivi (registratori telematici, Server RT, punti cassa collegati al Server di punto vendita, ecc.); è necessario inoltre aggiornare i firmware delle stampanti fiscali (laddove possibile, in quanto non tutte le stampanti possono essere aggiornate), con necessità di modifiche anche al documento commerciale (layout dello scontrino ecc.); occorre implementare nel sistema una modalità automatizzata di lettura del codice fiscale (es. lettore smart card della tessera sanitaria o altro).

Tutte queste attività, **nel caso di imprese della Distribuzione Moderna Organizzata (DMO), devono essere effettuate in migliaia di punti vendita e su centinaia di migliaia di punti cassa**. È dunque evidente la necessità di rivedere il termine di avvio della lotteria o almeno di entrata in vigore delle sanzioni.

La reale partenza della lotteria, secondo le scadenze indicate dal Governo è oggi fortemente compromessa, almeno fino a quando le imprese commerciali non saranno nelle condizioni tecniche e operative di far partecipare i propri clienti a tale lotteria (una volta rese note le disposizioni tecniche occorrono alcuni mesi per poterle implementare). **Le apparecchiature per la trasmissione telematica attualmente in uso (registratori telematici e server fiscali) non sono adeguate, sebbene installate da pochi mesi, alla gestione della lotteria, proprio perché, come detto, in mancanza delle specifiche tecniche e del provvedimento attuativo non è stato possibile prevedere con anticipo tale funzionalità.**

A questa situazione complessa e di difficile soluzione, si aggiungono ora le previsioni del decreto fiscale oggi in esame, che all'**articolo 20** introduce **pesanti sanzioni** in capo all'esercente che *"rifiuti il codice fiscale del contribuente o non trasmetta all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione"*. Si prevede, in particolare, **una sanzione da 100 euro a 500 euro per ogni violazione e senza applicazione del criterio del cumulo** (in caso di reiterazione/continuazione della violazione). Il decreto prevede una proroga di sei mesi per l'applicazione delle sanzioni solo nei confronti degli esercenti che utilizzano ancora i datati misuratori fiscali (ossia gli esercenti con fatturato fino a 400.000 euro che hanno tempo fino al 30 giugno 2020 per adeguarsi all'obbligo di trasmissione telematica).

Nel provvedimento non viene posta alcuna distinzione tra chi opera con dolo o malafede e chi, come nel caso di specie, si trova nell'impossibilità tecnica/operativa di far partecipare i propri clienti alle estrazioni, **a causa della mancata approvazione in tempi congrui delle regole applicative.**

Alla luce di quanto sopra esposto, è dunque **necessaria una proroga di almeno 6 mesi** dell'entrata in vigore della lotteria, o quantomeno un rinvio delle sanzioni nei confronti di tutti gli esercenti (e non solo per le imprese con ricavi fino a 400.000 euro di ricavi), per consentire alla totalità degli operatori di implementare i nuovi sistemi.

Si rileva peraltro, come in mancanza di una proroga, sarà in ogni caso **oggettivamente impossibile partire dal prossimo 1° gennaio**, con tutte le criticità che questo comporta, oltre che per la possibile applicazione di sanzioni, anche nel rapporto con il consumatore (che si aspetta di poter partecipare alla lotteria già con l'inizio del nuovo anno), per il rispetto delle corrette dinamiche concorrenziali tra operatori del medesimo settore (il cliente potrebbe optare per un operatore anziché per un altro, solo a seconda delle tempistiche con cui ogni esercente riuscirà ad implementare la lotteria) e per la riuscita della lotteria stessa (fino a quando le imprese della DMO non saranno nelle condizioni di far partecipare i propri clienti alla lotteria, quest'ultima **non potrà raggiungere una platea assai significativa di utenti e non potrà perciò produrre gli effetti sperati dal legislatore**, in ottica di lotta all'evasione fiscale e trasparenza delle transazioni commerciali).

In mancanza di proroga, saremo nostro malgrado nella necessità di comunicare pubblicamente ai consumatori le motivazioni della mancata partenza della lotteria dal 1° gennaio 2020, per un corretto e trasparente rapporto con i clienti e quindi per la gestione operativa stessa dei negozi nei primi giorni dell'anno.

Si evidenzia come **il rinvio della lotteria 1° luglio 2020, non comporterebbe alcun costo per lo Stato, ma, al contrario, porterebbe ad una minore spesa** fino a 27 milioni di euro (per i 6 mesi di proroga), da cui devono essere detratte le possibili maggiori entrate previste, in ambito IVA, dall'applicazione delle sanzioni, pari a 2,25 milioni di euro (prevista un'entrata di 4,5 milioni annui che, con una proroga di sei mesi, scenderebbe alla metà). Il minor costo **effettivo stimabile per lo Stato potrebbe quindi arrivare sino a 25 milioni di euro.**

Per un maggiore approfondimento della questione:

Si riportano di seguito le principali **criticità tecniche ed operative** relative all'implementazione della lotteria dei corrispettivi che richiedono almeno 6 mesi, a partire dalla pubblicazione dei provvedimenti attuativi e delle specifiche tecniche, per poter essere risolte e rendere quindi operativa la partecipazione dei clienti alla lotteria. Tali tempistiche minime comportano **l'impossibilità oggettiva di partire con la lotteria già dal prossimo 1° gennaio.**

- a. Sviluppo e adeguamento del software:** l'entrata in vigore della lotteria comporta la necessità di adeguare i software dei dispositivi deputati alla gestione dei corrispettivi (registratori telematici, Server RT, punti cassa collegati al Server RT, ecc.) in quanto occorre trasmettere i dati di ogni singolo scontrino (e non il totale giornaliero, come oggi) corredato del codice fiscale del cliente. I software devono, in primo luogo, essere sviluppati dai produttori (e ciò richiede almeno 2/3 mesi), dopo di che devono essere integrati/configurati i software di cassa dei retailer, sulla base degli adeguamenti software implementati dai produttori. Tali modifiche, nel caso di imprese della Distribuzione Moderna Organizzata (DMO), devono essere effettuate su centinaia di punti vendita (sono necessari almeno 3 /4 mesi per implementare, testare e distribuire i nuovi software su tutta la rete). A ciò si aggiunga la necessità di adeguamento della memoria dei Server RT per registrare anche i codici fiscali dei clienti.
- b. Aggiornamento firmware stampanti fiscali (RT):** gli adeguamenti riguardano anche i firmware delle stampanti fiscali (laddove possibile, in quanto non tutte le stampanti possono essere aggiornate), con necessità di modifiche anche al documento commerciale. Anche in questo caso sono necessari almeno 5/6 mesi per effettuare gli aggiornamenti su tutta la rete commerciale delle imprese (centinaia di punti vendita e migliaia di punti cassa).
- c. Adeguamento hardware delle casse per la registrazione agevolata del codice fiscale (tastiere fisiche, touch screen, scanner, ecc.):** innanzitutto, si ritiene necessario che nelle specifiche tecniche o nel provvedimento che detterà le regole sulla lotteria, sia prevista quale condizione necessaria per la partecipazione alle estrazioni l'esibizione, da parte del cliente, di un idoneo supporto fisico o elettronico che consenta all'operatore la lettura digitale per la registrazione automatica del codice fiscale (es. tessera sanitaria, carta fedeltà, app sullo smartphone, ecc.) in quanto non è operativamente pensabile una diversa modalità di comunicazione in cassa del codice fiscale (es. comunicazione verbale con richiesta di inserimento manuale). La gestione del codice fiscale del cliente, sia nel caso di RT singoli che di Server RT, comporta la necessità di adeguare gli strumenti di cassa affinché gli stessi consentano la lettura automatica e la registrazione del codice fiscale del consumatore. Ciò significa che occorre implementare nel sistema una modalità automatizzata di lettura del codice fiscale (ad esempio lettore smart card per la tessera sanitaria). Sul punto si evidenzia come questa sia una scelta pressoché obbligata, in quanto molte casse non hanno la possibilità di digitazione manuale del codice fiscale, pertanto, è inevitabile un intervento sulla attuale strumentazione, con i relativi costi e tempi di implementazione.

d. **Gestione della clientela:** le nuove regole sulla trasmissione telematica dei corrispettivi hanno finora coinvolto esclusivamente gli operatori del settore (produttori dei registratori di cassa, esercenti, ecc.). Con la lotteria, tuttavia, anche il consumatore finale viene direttamente coinvolto in questo nuovo sistema, con tutte le criticità che questo comporta. È evidente infatti che il cliente, qualora voglia chiarimenti o informazioni o intenda porre richieste o lamenti in ordine alla lotteria, inevitabilmente si rivolgerà all'esercente, ossia al soggetto che gli ha materialmente fornito il "biglietto della lotteria", ossia il documento commerciale che in realtà non costituisce nemmeno titolo idoneo alla riscossione del premio (ciò che vale infatti dovrebbe essere solo il dato registrato dall'Agenzia delle entrate). Gli esercenti, pertanto, anche se nulla hanno a che vedere con la fase dell'estrazione dei premi, rischiano inevitabilmente di essere coinvolti anche in questa fase e dovranno adoperarsi per garantire in ogni caso un servizio informazioni adeguato ai propri clienti. Anche queste attività richiedono del tempo e non possono essere avviate fino a quando non saranno note le effettive modalità di svolgimento della lotteria.

2) Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti (Art. 4)

Il tema delle "responsabilità" detenute dal committente e dall'appaltatore nell'ambito dei processi di esternalizzazione è da sempre oggetto di particolare attenzione da parte del Legislatore, al fine di tutelare i lavoratori coinvolti nell'appalto ed evitare forme illecite di interposizione di manodopera. **Nel nostro ordinamento** esistono, infatti, **diversi gradi e forme di responsabilità**. Di particolare rilevanza, si possono ricordare quella solidale a corrispondere ai lavoratori i **trattamenti retributivi** (e TFR), **i contributi previdenziali e i premi assicurativi** dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, nonché quella concernente i profili della **salute e sicurezza** di cui all'art. 26, comma 4, del D.Lgs. n. 81/2008. Per quanto concerne, invece, la materia fiscale, l'art. 35, comma 28 del D.L. n. 223/2006 aveva previsto la **responsabilità solidale del committente per le ritenute fiscali, successivamente abrogata** dal D.Lgs. n. 175/2014.

La modifica normativa di cui all'art. 4, comma 1, del D.L. 124/2019 c.d. "Collegato Fiscale", introducendo l'art. 17-bis nel corpo del decreto legislativo n. 241/1997, è volta a tutelare l'erario nei confronti dell'omesso versamento di ritenute fiscali da parte di imprese appaltatrici e subappaltatrici, o comunque impiegate nell'esecuzione di opere e servizi. **La disposizione introduce un meccanismo che disciplina la responsabilità del committente relativa all'omesso o tardivo versamento delle ritenute fiscali (Irpef ed addizionali)**, garantendo che la provvista venga messa a disposizione dal datore di lavoro, ovvero possa essere rinvenuta nei corrispettivi già dovuti dal committente all'impresa affidataria.

La norma in commento prevede che in tutti i casi in cui un'impresa affidi ad un terzo l'esecuzione di un'opera o di un servizio, **il versamento delle ritenute fiscali venga effettuato dal committente**. L'obbligo di versamento delle ritenute fiscali si aggiunge, **affiancandola, alla responsabilità** storicamente consolidata **sul piano contributivo e retributivo, rappresentando un ulteriore aggravio organizzativo ed economico** per l'impresa committente.

Si tratta di un **onere fortemente impattante su tutte le imprese che a qualsiasi titolo diano in esecuzione opere e servizi**. Anche le aziende del settore della **Distribuzione Moderna Organizzata (DMO)** ricorrono da diversi anni all'*outsourcing* e all'**appalto delle attività che nella maggior parte dei casi non ricadono nel core business** e che richiedono competenze, esperienze, strumenti e organizzazione del lavoro diverse dalle normali mansioni. Per le aziende con strutture più complesse come quelle della DMO è evidente l'assoluta insostenibilità di questo sistema, che va a rivoluzionare l'organizzazione interna per la gestione di adempimenti come quelli previsti nel citato articolo 4. **Si rischia di paralizzare l'esecuzione dei contratti**.

Sarebbe quindi opportuno intervenire con una semplificazione complessiva degli adempimenti previsti a carico del committente, data la significativa portata degli stessi,

prevedendo anche che le nuove disposizioni trovino applicazione esclusivamente ai nuovi contratti di appalto stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2020 e che operino solo per prestazioni di opera o servizio che abbiano una durata minima di almeno 3 mesi.

Per un maggiore approfondimento della tematica, di seguito si illustrano le principali criticità riscontrate.

- a. Con riguardo alle modalità procedurali stabilite per il versamento, si introduce un aggravio in merito alla gestione amministrativa delle commesse, per tutti i soggetti coinvolti nell'operazione, dal committente fino al subappaltatore o subfornitore, **rischiando di paralizzare l'esecuzione dei contratti**. Nello specifico, si prevede un esplicito obbligo di trasmissione da parte delle imprese appaltatrici dei dati necessari al committente per il riscontro degli importi trattenuti e la congruità del versamento dovuto. La procedura indicata è di difficile attuazione; in primo luogo, in quanto impone una trasmissione dettagliata a mezzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) di dati relativi al personale delle aziende appaltatrici le quali, spesso, operando in regime di pluricommitenza, non sono sufficientemente strutturate per fornire un dettaglio dei dati fiscali per ogni singolo committente e per garantire una forma univoca di trasmissione dei medesimi nei tempi richiesti. La maggior parte delle imprese appaltatrici, infatti, si caratterizza per una struttura organizzativa molto snella; i dati rischierebbero di essere trasmessi in differenti formati di file (word, excel, pdf, ecc.), addossando al committente l'obbligo di effettuare la riconciliazione dei medesimi in una forma univoca ai fini dell'elaborazione del modello F24.

Sarebbe quindi necessaria una modifica della procedura citata, che **sostituisca la trasmissione a mezzo PEC dei dati con l'invio (sempre a mezzo PEC) di un modello F24 precompilato dalle aziende appaltatrici.**

Sempre nell'ottica di favorire una semplificazione della procedura di cui sopra, si auspica inoltre che venga emanato in tempi brevi il Decreto attuativo di cui al comma 4 dell'art. 4-quater del cd. "DL Crescita" (D.L. n. 34/2019). Tale Decreto infatti dovrebbe prevedere le modalità operative per il versamento cumulativo dell'addizionale comunale all'IRPEF per tutti i comuni di riferimento. Ad oggi il versamento delle addizionali comunali è distinto per ogni singolo comune e determina una elevata complessità di compilazione dell'F24 relativo a più dipendenti impegnati in molteplici contratti di appalto e subappalto.

- b. Per quanto concerne i casi di ritardato versamento delle ritenute da parte delle imprese appaltatrici, la norma prevede che il committente, su richiesta dell'appaltatore, sia tenuto a versare anche interessi e sanzioni, addebitandoli successivamente a quest'ultimo. La determinazione di interessi e sanzioni risulta oltremodo onerosa per il committente che, in base alla ratio della norma, dovrebbe essere tenuto esclusivamente al versamento delle ritenute calcolate dall'appaltatore. **Si richiede pertanto che gli adempimenti in materia di interessi e sanzioni vengano posti sempre a carico dell'impresa affidataria.**
- c. È apprezzabile la previsione che fissa, al 1° gennaio 2020, la data a decorrere dalla quale si applicano le disposizioni in analisi, al fine di contemperare l'esigenza di arginare il fenomeno degli omessi versamenti delle ritenute di lavoro con quella di assicurare termini congrui che consentano i necessari adeguamenti delle procedure informatiche, organizzative e amministrative delle imprese in ragione degli adempimenti previsti in capo alle stesse. **Data la significativa portata degli adempimenti posti a carico del committente, che richiedono anche una revisione dell'articolato contrattuale nei confronti della pluralità di imprese appaltatrici, si richiede che le disposizioni trovino applicazione esclusivamente ai nuovi contratti di appalto stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2020.**
- d. **Infine, si richiede che la nuova disciplina operi esclusivamente per prestazioni di opera o servizio che abbiano una durata minima di 3 mesi.** Spesso, infatti, i contratti di appalto sono

stipulati per prestazioni di pochi giorni, per i quali risulterebbe sproporzionatamente onerosa la predisposizione dell'impianto procedurale sopra descritto.

3) Credito d'imposta su commissioni pagamenti elettronici (Art. 22)

La norma in esame prevede che, dal 1° luglio 2020, agli esercenti con ricavi non superiori a 400.000 euro annui, spetti un **credito di imposta pari al 30% delle commissioni** addebitate per le transazioni effettuate mediante **carte di credito, di debito o prepagate**. L'obiettivo è di incentivare l'utilizzo della moneta elettronica, cercando di contenere i costi a carico dei soggetti di minori dimensioni che, accettando tali forme di pagamento, sarebbero anche maggiormente tracciati ai fini antievasione.

Tale obiettivo è pienamente condivisibile e si pone in linea con l'atteggiamento di apertura nei confronti delle nuove forme di pagamento che tradizionalmente caratterizza le imprese della DMO: la costante attenzione verso l'innovazione, l'efficienza ed il servizio porta questo comparto ad essere uno degli attori principali nello sviluppo della moneta elettronica nel nostro Paese. Si tratta di processi indispensabili per imprimere efficienza nella gestione dei pagamenti, per ridurre i costi del contante e diminuire i rischi di furti e rapine. Le imprese associate a Federdistribuzione registrano numeri importanti nell'uso della moneta elettronica. Basti pensare che il 56% del fatturato relativo al 2018 è derivato da transazioni con strumenti elettronici di pagamento, un dato in crescita rispetto al 54% del 2015 e al 48% del 2011. Tuttavia i margini di profitto nella DMO sono molto bassi (nel settore alimentare il margine è pari allo 0,4%, secondo uno studio Trade Lab del 2018) e, quindi, l'incidenza delle commissioni bancarie è di grande impatto per le aziende del settore.

Le misure di incentivo alla moneta elettronica, pertanto, impattano sui costi delle commissioni sostenute non solo dai soggetti di minore dimensione che si intendono tutelare con la disposizione qui in commento, ma più in generale nei confronti di tutti gli operatori che accettano pagamenti elettronici. Considerati i rilevanti oneri per lo Stato derivanti da una misura troppo generalizzata, ben si comprendono le ragioni per le quali il legislatore abbia optato in questo caso per una fruizione del credito ai soli operatori di minori dimensioni. Va peraltro sottolineato come per **l'agevolazione in esame non sia indicato un termine di scadenza. Pare evidente che una simile misura dovrebbe avere efficacia transitoria**, per consentire agli esercenti di far fronte ad un aumento dei costi nel breve periodo.

Quello che a nostro avviso **manca nel provvedimento** in esame è proprio **una visione di medio/lungo periodo** sull'argomento. Non è infatti attraverso sussidi di questo tipo, con utilizzo di risorse statali, che si può efficacemente intervenire su una questione, come quella delle commissioni bancarie, che impatta sull'intero sistema economico, a tutto vantaggio di un settore specifico, quello creditizio, che nei prossimi anni concentrerà nelle proprie mani la gestione della stragrande maggioranza delle transazioni commerciali in Italia.

Alle dinamiche di crescita esponenziale dei pagamenti elettronici (alla luce di tutte le misure a cui sta lavorando il Governo per incentivare la moneta elettronica), dovrebbero corrispondere delle rilevanti economie di scala, da ricondursi a consistenti riduzioni delle commissioni bancarie (le regole economiche ci suggeriscono che all'aumentare del numero dei pagamenti elettronici dovrebbe diminuire il costo della singola transazione).

È quindi a nostro avviso necessario affrontare sin d'ora il problema, per evitare che in prospettiva vi sia un settore (banche e circuiti di pagamento) che di fatto avrà il controllo esclusivo e la discrezionalità più ampia sui costi da applicare alle transazioni elettroniche in Italia.

Sul punto si propone, quindi, di inserire nell'articolo 22 qui in commento, una misura che preveda l'istituzione di una **Commissione istituzionale, con il compito di verificare e controllare l'andamento delle commissioni bancarie** in relazione alla crescita dei pagamenti elettronici nel

Paese, per scongiurare eventuali anomalie sui costi addebitati agli esercenti ed intervenire laddove le banche non dovessero responsabilmente svolgere il ruolo centrale come gestori delle transazioni elettroniche. In particolare l'obiettivo della Commissione dovrebbe essere di assicurare che non aumentino i costi delle commissioni e che all'aumentare dei volumi corrisponda un'effettiva riduzione del costo della singola transazione. Dagli esiti dei lavori di tale Commissione dovrebbero poi derivare le opportune misure per riequilibrare eventuali distorsioni del sistema.

4) Semplificazioni fiscali (Art. 16)

L'art. 16 del D.L. n. 124/2019 prevede che, a partire dalle operazioni IVA effettuate dal 1° luglio 2020, in via sperimentale **l'Agenzia delle entrate mette a disposizione dei soggetti passivi residenti e stabiliti in Italia le bozze dei registri IVA e delle liquidazioni periodiche dell'IVA**. A partire dalle operazioni IVA 2021, l'Agenzia metterà a disposizione anche la bozza della **dichiarazione annuale dell'IVA**.

L'obiettivo della norma in esame, in linea con le versioni precedentemente in vigore, è quello di portare avanti un percorso di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, utilizzando le informazioni acquisite dall'Agenzia delle entrate mediante le fatture elettroniche, le comunicazioni delle operazioni transfrontaliere e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi. In particolare, si intende **modificare l'art. 4 del d. lgs. n. 127/2015**, per definire un percorso sperimentale di semplificazione, coerentemente con gli ultimi interventi normativi, i quali hanno previsto un avvio graduale dell'obbligo di emissione delle fatture elettroniche e di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi.

Si ritiene tuttavia che **i tempi per implementare tale semplificazione non siano ancora maturi**, nemmeno per un primo avvio sperimentale: la fattura elettronica obbligatoria, infatti, è partita da neanche un anno e l'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi sarà implementato in via generalizzata solo dal prossimo 1° luglio. Si tratta di una vera e propria rivoluzione per professionisti ed imprese che inevitabilmente richiede tempi congrui per entrare a regime. Anche l'Agenzia delle entrate è chiamata ad un lavoro altamente sfidante e ben più complesso rispetto all'elaborazione del mod. 730 precompilato per le persone fisiche (la realtà delle imprese è molto più complessa, soprattutto se si pensa alle aziende di maggiori dimensioni).

Ritenere che nel giro di uno/due anni sarà possibile elaborare la bozza di documenti IVA rispondenti all'effettiva attività dell'impresa appare assai difficile, con il rischio di dover a breve intervenire sui tracciati delle fatture elettroniche e dei dati dei corrispettivi, rimettendo in discussione quanto appena implementato dagli operatori coinvolti dalle nuove misure e con tutte le difficoltà che questo comporterebbe sugli oneri di gestione ed economici (occorrerebbe infatti rivedere le procedure interne appena aggiornate e sostenere spese di adeguamento delle strumentazioni che gestiscono la fatturazione e i corrispettivi).

Alla luce di tali considerazioni si ritiene necessario **abrogare l'art. 4 del d. lgs. n. 127/2015** o, quantomeno, a ritardarne gli effetti. La misura potrebbe eventualmente essere riproposta in un secondo momento, quando i nuovi sistemi saranno ben collaudati e saranno state risolte le numerose criticità operative ancora presenti.

PROPOSTE EMENDATIVE

Lotteria scontrini

1) Proroga entrata in vigore della lotteria dei corrispettivi

All'articolo 20, sostituire il comma 2 con il seguente:

All'articolo 1, comma 540, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 le parole << A decorrere dal 1° gennaio 2020 >> sono sostituite dalle seguenti: << A decorrere dal 1° luglio 2020 >>.

MOTIVAZIONE

La Legge di Bilancio 2017 (legge n. 232/2016) ha introdotto nel nostro ordinamento la **lotteria dei corrispettivi, a decorrere dal 1° gennaio 2020** (sulla base delle modifiche previste dal d.l. n. 119/2018, conv. in legge n. 136/2018), con l'obiettivo di combattere l'evasione fiscale attraverso il c.d. "contrasto di interessi". Le regole attuative e le specifiche tecniche della lotteria devono essere disciplinate con provvedimenti dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli e dell'Agenzia delle entrate. L'**art. 20 del d. l. n. 124/2019** introduce poi **pesanti sanzioni** in capo all'esercente che **"rifiuti il codice fiscale del contribuente o non trasmetta all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione"**. Si prevede, in particolare, una sanzione da 100 euro a 500 euro per ogni violazione e senza applicazione del criterio del cumulo (in caso di reiterazione/continuazione della violazione). Il quadro normativo sopra descritto, tuttavia, si scontra con la realtà dei fatti: **ormai a ridosso dell'avvio della nuova lotteria (mancano due mesi), non sono state rese note per tempo le regole applicative e tecniche necessarie per dare attuazione alla misura**. In mancanza di "specifiche tecniche" i produttori non hanno sinora sviluppato alcun adeguamento software e gli esercenti non sono, quindi, nelle condizioni di poter implementare i nuovi processi (informatici, gestionali, organizzativi e di comunicazione con la clientela): **è tecnicamente impossibile pensare di poter finalizzare tutto il processo di adeguamento entro la fine dell'anno**.

La partenza della lotteria secondo le scadenze fissate è **oggettivamente compromessa, in quanto anche la pubblicazione delle regole applicative a fine ottobre (ossia entro i sessanta giorni previsti dallo Statuto del Contribuente) non consente l'operatività del sistema**: sono infatti necessari una serie di sviluppi e adeguamenti tecnico/informatici/organizzativi che possono essere implementati solo a seguito dell'emanazione dei provvedimenti attuativi della lotteria. Occorrono almeno 6 mesi per sviluppare i nuovi software (con la lotteria bisogna trasmettere i dati di ogni singolo scontrino e non solo il totale giornaliero, come invece accade oggi); per adeguare di conseguenza tutti dispositivi deputati alla gestione dei corrispettivi (registratori telematici, Server RT, punti cassa collegati al Server di punto vendita, ecc.); per aggiornare i firmware delle stampanti fiscali (laddove possibile, in quanto non tutte le stampanti possono essere aggiornate), con necessità di modifiche anche al documento commerciale; per implementare nel sistema una modalità automatizzata di lettura del codice fiscale (es. lettore smart card per la tessera sanitaria).

Tutte queste attività, **nel caso di imprese di maggiori dimensioni devono essere effettuate in migliaia di punti vendita e su centinaia di migliaia di punti cassa**. È dunque evidente la necessità di rivedere il termine di avvio della lotteria.

Alla luce di quanto sopra esposto, si propone quindi **una proroga di 6 mesi dell'entrata in vigore della lotteria**, per consentire agli esercenti di implementare i nuovi sistemi.

COPERTURA FINANZIARIA: non si prevedono maggiori oneri per lo Stato derivanti dal presente emendamento. Già nelle precedenti Relazioni Tecniche alla legge di Bilancio per il 2017 (Legge 232/2016) ed al Collegato fiscale per il 2019 (D.L. n. 119/2018, conv. in legge n. 136/2018) non si stimava alcun effetto finanziario derivante dall'entrata in vigore della misura sulla lotteria dei corrispettivi. Al contrario, era prevista una copertura finanziaria, e quindi un costo per lo Stato, ai fini dell'erogazione dei premi, pari a 3 milioni per il 2020 e 6 milioni dal 2021. Nel Collegato fiscale 2020, che qui si intende emendare, sono previsti ulteriori costi per lo Stato per l'erogazione dei premi supplementari fino a 45 milioni di euro. Per garantire i premi è stato incrementato di 50 milioni di euro il fondo costituito lo scorso anno (che si aggiungono ai 3 mln stanziati nel 2018). Pertanto **il rinvio della misura al 1° luglio 2020, non solo non comporterebbe alcun costo per lo Stato, ma, al contrario, garantirebbe un risparmio fino a 27 milioni di euro (per i 6 mesi di proroga), da cui devono essere detratte le possibili maggiori entrate in ambito IVA derivanti dall'applicazione delle sanzioni, pari a 2,3 milioni di euro (prevista un'entrata di 4,5 milioni annui che, con una proroga di sei mesi, scenderebbe alla metà). Il risparmio effettivo stimabile per lo Stato potrebbe quindi arrivare sino a 25 milioni di euro.**

2) Proroga entrata in vigore delle sanzioni relative alla lotteria dei corrispettivi

All'articolo 20 sono apportate le seguenti modificazioni:

- al comma 1 premettere le seguenti parole << A decorrere dal 1° luglio 2020 >>
- sopprimere il comma 2.

MOTIVAZIONE

La Legge di Bilancio 2017 (legge n. 232/2016) ha introdotto nel nostro ordinamento **la lotteria dei corrispettivi, a decorrere dal 1° gennaio 2020** (sulla base delle modifiche previste dal d.l. n. 119/2018, conv. in legge n. 136/2018), con l'obiettivo di combattere l'evasione fiscale attraverso il c.d. "contrasto di interessi". Le regole attuative e le specifiche tecniche della lotteria devono essere disciplinate dall'Agenzia delle Dogane e Monopoli e dall'Agenzia delle entrate. L'**art. 20 del d. l. n. 124/2019** introduce poi **pesanti sanzioni** in capo all'esercente che **"rifiuti il codice fiscale del contribuente o non trasmetta all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione"**. Si prevede, in particolare, una sanzione da 100 euro a 500 euro per ogni violazione, senza applicazione del criterio del cumulo (in caso di reiterazione/continuazione della violazione) e **senza distinguere tra chi opera con dolo o malafede e chi si trova nell'impossibilità tecnica/operativa di far partecipare i propri clienti alle estrazioni**. È prevista una proroga di sei mesi solo per gli esercenti che hanno tempo fino al 30 giugno 2020 per adeguarsi all'obbligo della trasmissione telematica dei corrispettivi (esercenti con fatturato fino a 400.000 euro).

Il quadro normativo sopra descritto si scontra con la realtà dei fatti: **ormai a ridosso dell'avvio della nuova lotteria (mancano due mesi), non sono state rese note per tempo le regole applicative e tecniche necessarie per dare attuazione alla misura**. In mancanza di specifiche tecniche i produttori non hanno sinora sviluppato alcun adeguamento software e gli esercenti non sono, quindi, nelle condizioni di poter implementare i nuovi processi (informatici, gestionali, organizzativi e di comunicazione con la clientela): **è tecnicamente impossibile pensare di poter finalizzare tutto il processo di adeguamento entro la fine dell'anno**.

La partenza della lotteria secondo le scadenze fissate è **oggettivamente compromessa, in quanto anche la pubblicazione delle regole applicative a fine ottobre (ossia entro i sessanta giorni previsti dallo Statuto del Contribuente) non consente l'operatività del sistema**: sono infatti necessari una serie di sviluppi e adeguamenti tecnico/informatici/organizzativi che possono essere implementati solo a seguito dell'emanazione dei provvedimenti attuativi della lotteria. Occorrono almeno 6 mesi per sviluppare i nuovi software (con la lotteria bisogna trasmettere i dati di ogni singolo scontrino e non solo il totale giornaliero, come invece accade oggi); per adeguare di conseguenza tutti dispositivi deputati alla gestione dei corrispettivi (registratori telematici, Server RT, punti cassa collegati al Server di punto vendita, ecc.); per aggiornare i firmware delle stampanti fiscali (laddove possibile, in quanto non tutte le stampanti possono essere aggiornate), con necessità di modifiche anche al documento commerciale; per implementare nel sistema una modalità automatizzata di lettura del codice fiscale (es. lettore smart card per la tessera sanitaria).

Tutte queste attività, **nel caso di imprese di maggiori dimensioni devono essere effettuate in migliaia di punti vendita e su centinaia di migliaia di punti cassa**. È dunque evidente la necessità di rivedere il termine di avvio delle sanzioni, in quanto il mancato adeguamento alle nuove regole è indipendente dalla volontà degli esercenti, ma è dovuto solo all'impossibilità oggettiva di adeguare i sistemi in tempi così ristretti.

Alla luce di quanto sopra esposto, si propone quindi **una proroga di 6 mesi dell'entrata in vigore delle sanzioni** relative alla lotteria, che operi nei confronti di **tutti gli operatori interessati dalla misura**, per consentire alla totalità degli esercenti di implementare i nuovi sistemi.

COPERTURA FINANZIARIA

Alla luce di quanto sopra esposto ne consegue che non vi siano le condizioni oggettive per avviare la lotteria dal prossimo 1° gennaio 2020. Conseguentemente gli effetti finanziari stimati nella relazione al Collegato Fiscale non sono realizzabili. In ogni caso la proroga di soli sei mesi avrebbe un effetto di minimo impatto, che porterebbe a ridurre in parte gli effetti finanziari stimati in 4,5 milioni di euro (circa 2,25 milioni di euro).

Ritenute fiscali negli appalti

1) Modalità procedurali versamento delle ritenute fiscali

All'art. 4, comma 1, il punto 14 è sostituito dal seguente:

<< 14. Con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione sono disciplinati i modelli di raccolta dei dati previsti dalle lett. a), lett. b) e lett.c) di cui al comma 5; con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione sono disciplinate le modalità per il rilascio e il riscontro della certificazione prevista dal comma 12; con ulteriori provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate possono essere disciplinate ulteriori modalità di trasmissione telematica delle informazioni previste dai commi 5 e 6, alternative a quella di cui al comma 5, che consentano anche il tempestivo riscontro delle stesse da parte dell'Agenzia delle entrate.>>.

MOTIVAZIONE

Il Decreto prevede un esplicito obbligo di trasmissione da parte delle imprese appaltatrici dei dati necessari al committente per il riscontro degli importi trattenuti e la congruità del versamento dovuto. La procedura indicata è di difficile attuazione; in primo luogo, in quanto impone una trasmissione dettagliata a mezzo di Posta Elettronica Certificata (PEC) di dati relativi al personale delle aziende appaltatrici le quali, spesso, operando in regime di pluricommitenza, non sono sufficientemente strutturate per fornire un dettaglio dei dati fiscali per ogni singolo committente e per garantire una forma univoca di trasmissione dei medesimi nei tempi richiesti. La maggior parte delle imprese appaltatrici, infatti, si caratterizza per una struttura organizzativa molto snella; i dati rischierebbero di essere trasmessi in differenti formati di file (word, excel, pdf, ecc.), addossando al committente l'obbligo di effettuare la riconciliazione dei medesimi in una forma univoca ai fini dell'elaborazione del modello F24.

Si propone pertanto una modifica della procedura citata, che sostituisca la trasmissione a mezzo PEC dei dati con l'invio (sempre a mezzo PEC) di un modello F24 precompilato dalle aziende appaltatrici.

COPERTURA FINANZIARIA

Il presente emendamento non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

2) Ravvedimento operoso in caso di ritardato versamento delle ritenute fiscali

All'art. 4, comma 1, il punto 10 è sostituito dal seguente:

<< 10. Laddove entro novanta giorni dal termine di cui al comma 3, le imprese appaltatrici o affidatarie e le imprese subappaltatrici effettuino il versamento di cui al comma 3 al committente o richiedano la compensazione di cui al comma 6 e trasmettano i dati richiesti ai sensi del comma 5, il committente procede al versamento delle somme. Il ravvedimento operoso di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 permane in capo al soggetto che ha effettuato le ritenute.>>.

MOTIVAZIONE

Per quanto concerne i casi di ritardato versamento delle ritenute da parte delle imprese appaltatrici, la norma prevede che il committente sia tenuto a versare anche interessi e sanzioni, addebitandoli successivamente all'appaltatore. La determinazione di interessi e sanzioni risulta oltremodo onerosa per il committente che, in base alla ratio della norma, dovrebbe essere tenuto esclusivamente al versamento delle ritenute calcolate dall'appaltatore. **Si richiede pertanto che gli adempimenti in materia di interessi e sanzioni vengano posti a carico dell'impresa affidataria.**

COPERTURA FINANZIARIA

Il presente emendamento non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

3) Ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 4

All'art. 4, comma 1, punto 1 sono apportate le seguenti modifiche:

dopo le parole << di un'opera o di un servizio>> e prima delle parole <<a un'impresa>> sono aggiunte le seguenti parole <<di durata non inferiore a tre mesi>>.

MOTIVAZIONE

La proposta emendativa intende circoscrivere l'operatività della nuova disciplina esclusivamente per prestazioni di opera o servizio che abbiano una durata minima di 3 mesi. Spesso, infatti, i contratti di appalto sono stipulati per prestazioni di pochi giorni, per i quali risulterebbe sproporzionatamente onerosa la predisposizione dell'impianto procedurale sopra descritto.

COPERTURA FINANZIARIA

Alle minori entrate per l'Erario derivanti dal presente emendamento si provvede attraverso le risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e/o dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e, solo quale ipotesi residuale, dagli interventi in materia di "Spending Review".

4) Efficacia temporale delle disposizioni di cui all'articolo 4

All'art. 4, il comma 2 è sostituito dal seguente:

<<2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2020 e per i contratti stipulati da tale data. >>.

MOTIVAZIONE

È apprezzabile la previsione che fissa, al 1° gennaio 2020, la data a decorrere dalla quale si applicano le disposizioni in analisi, al fine di contemperare l'esigenza di arginare il fenomeno degli omessi versamenti delle ritenute di lavoro con quella di assicurare termini congrui che consentano i necessari adeguamenti delle procedure informatiche, organizzative e amministrative delle imprese in ragione degli adempimenti previsti in capo alle stesse. Data la significativa portata degli adempimenti posti a carico del committente, che richiedono anche una revisione dell'articolato contrattuale nei confronti della pluralità di imprese appaltatrici, **si richiede che le nuove disposizioni trovino applicazione esclusivamente ai nuovi contratti di appalto stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2020.**

COPERTURA FINANZIARIA

Alle minori entrate derivante dal presente emendamento si provvede attraverso le risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e/o dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e, solo quale ipotesi residuale, dagli interventi in materia di "Spending Review".

Semplificazioni fiscali (art. 16)

L'articolo 16 è sostituito dal seguente:

<< L'articolo 4 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, è soppresso. >>

MOTIVAZIONE

L'art. 16 del d.l. n. 124/2019 prevede che, a partire dalle operazioni IVA effettuate dal 1° luglio 2020, in via sperimentale **l'Agenzia delle entrate metterà a disposizione dei soggetti passivi residenti e stabiliti in Italia le bozze dei registri IVA e delle liquidazioni periodiche dell'IVA**. A partire dalle operazioni IVA 2021, l'Agenzia metterà a disposizione anche la bozza della **dichiarazione annuale dell'IVA**.

L'obiettivo della norma in esame, in linea con le versioni precedentemente in vigore, è quello di portare avanti un percorso di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, utilizzando le informazioni acquisite dall'Agenzia delle entrate mediante le fatture elettroniche, le comunicazioni delle operazioni transfrontaliere e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi. In particolare, si intende modificare l'art. 4 del d. lgs. n. 127/2015, per definire un percorso sperimentale di semplificazione, coerentemente con gli ultimi interventi normativi, i quali hanno previsto un avvio graduale dell'obbligo di emissione delle fatture elettroniche e di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi.

Si ritiene tuttavia che **i tempi per implementare tale semplificazione non siano ancora maturi**, nemmeno per un primo avvio sperimentale: la fattura elettronica obbligatoria, infatti, è partita da neanche un anno e l'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi sarà implementato per tutti solo dal prossimo 1° luglio. Si tratta di una vera e propria rivoluzione per professionisti ed imprese che inevitabilmente richiede tempi lunghi per entrare a regime. Anche l'Agenzia delle entrate è chiamata ad un lavoro altamente sfidante e ben più complesso rispetto all'elaborazione del mod. 730 precompilato per le persone fisiche (la realtà delle imprese è molto più complessa, soprattutto se si pensa alle aziende di maggiori dimensioni). Ritenere che nel giro di uno/due anni sarà possibile elaborare la bozza di documenti IVA che rispondano all'effettiva attività dell'impresa appare impraticabile, con il rischio poi di dover a breve intervenire sui tracciati delle fatture elettroniche e dei dati dei corrispettivi, rimettendo in discussione quanto appena implementato dagli operatori coinvolti dalle nuove misure e con tutte le difficoltà che questo comporterebbe quanto agli oneri di gestione ed economici (occorrerebbe, infatti, rivedere le procedure interne appena aggiornate e sostenere spese di adeguamento delle strumentazioni che gestiscono la fatturazione e i corrispettivi).

Alla luce di tali considerazioni si propone di **abrogare l'art. 4 del d. lgs. n. 127/2015**. Tale disposizione potrà essere riproposta in un secondo momento, quando i nuovi sistemi saranno stati ben collaudati e saranno state risolte le numerose criticità operative ancora presenti (presumibilmente ci vorranno almeno 4/5 anni).

COPERTURA FINANZIARIA

Il presente emendamento non comporta oneri a carico della finanza pubblica.