CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE PERMANENTE FINANZE

D.L. 26 ottobre 2019, n. 124

“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili”

Audizione del prof. Maurizio Leo

Roma, 5 novembre 2019

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

mi sia consentito esprimere, preliminarmente, il più vivo ringraziamento per l'onore che mi si offre di formulare osservazioni in ordine al contenuto del D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, recante “*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*” (di seguito, per brevità, anche solo il “**Decreto Fiscale**”). L’auspicio è di poter offrire un utile contributo in vista della conversione in legge di un provvedimento che costituisce un pilastro essenziale della manovra finanziaria per il 2020.

Il Decreto Fiscale si presenta come un insieme eterogeneo di disposizioni in materia tributaria in senso lato, principalmente afferenti profili procedurali della tassazione e aspetti sanzionatori, anche penali, la cui cifra definitiva risiede, nelle intenzioni dichiarate, in un rinnovato contrasto all’evasione e alle frodi fiscali. Alle previsioni procedurali e sanzionatorie si affiancano, poi, norme di portata sostanziale, come quelle relative alla tassazione dei proventi dei trust esteri, alla deduzione degli interessi passivi nella determinazione del reddito imponibile IRES, all’introduzione di una nuova imposta sulle piattaforme marine, all’imponibilità IVA dei corsi di guida, alla nuova disciplina in materia di giochi.

Una lettura d’insieme del provvedimento in oggetto restituisce, dunque, un quadro assai variegato e non sempre organico, tenuto anche conto che il Decreto Fiscale si affianca alle ulteriori e contestuali previsioni in materia tributaria che dovrebbero essere accolte nella legge di bilancio 2020. Si pensi alle misure di stimolo all’economia *cashless* contenute nel Decreto (*i.e.*, graduale riduzione del limite del contante, “lotteria degli scontrini”, sanzioni per rifiuto di utilizzo del POS), alle quali dovrebbe sommarsi l’attesa novità del cd. *cashback* nella correlata legge di bilancio.

Premessa, dunque, l’eterogeneità del provvedimento e la conseguente difficoltà di razionalizzarne il contenuto, ritengo sia possibile individuare, per mere esigenze espositive, essenzialmente cinque principali macro-aree di intervento del Decreto Fiscale (oltre alla disciplina in materia di giochi, in ordine alla quale non mi soffermerò), ovvero: *i*) le misure di contrasto alle frodi fiscali e alle indebite compensazioni; *ii*) il rafforzamento del meccanismo della fatturazione elettronica; *iii*) le misure di promozione dell’economia *cashless*; *iv*) l’inasprimento delle sanzioni penal-tributarie; *v*) novità tributarie di natura sostanziale.

Nel presente intervento mi limiterò, pertanto, ad analizzare le principali novità afferenti alle predette macro-aree del Decreto e, nell’ambito di esse, a formulare - in linea con quanto richiesto - talune osservazioni sulle previsioni che ritengo maggiormente meritevoli di approfondimento, pure indicando possibili proposte prioritarie di revisione, che si auspica possano essere accolte nell’iter di conversione in legge del Decreto Fiscale.

*

I. Sul contrasto a frodi e indebite compensazioni

La prima parte del Decreto Fiscale, approssimativamente corrispondente ai primi 12 articoli, contiene misure accomunate dalla dichiarata finalità di contrasto a frodi fiscali e indebite compensazioni d’imposta. Di seguito, mi soffermerò, per brevità ed esigenze di focalizzazione, sulle sole misure di

maggior rilievo e di portata generale, contenute essenzialmente nei primi 4 articoli del Decreto stesso, alle quali si affiancano le ulteriori norme, di maggior dettaglio (e sulle quali non mi soffermerò), dei successivi articoli, ovvero quelle di contrasto alle frodi in materia di accise (art. 5 del Decreto), nello specifico ambito dei carburanti ed idrocarburi (artt. 6, 7, 8, 10 e 11), nel settore del gas naturale e dell'energia elettrica (art. 12) e, infine, nell'acquisto di veicoli usati (art. 9).

In buona sostanza, tali norme impongono, in capo ai contribuenti, dei comportamenti limitativi, che sono funzionali a contrastare specifiche situazioni patologiche, che dovrebbero essere, più correttamente, affrontate con i normali strumenti di controllo dell'Amministrazione finanziaria. Trattando tali tematiche con lo strumento legislativo, avente portata *erga omnes*, il rischio è che, per colpire i pochi contribuenti non virtuosi, si finisca per "sparare nel mucchio", penalizzando anche (*rectius*: soprattutto) coloro che correttamente adempiono i propri obblighi tributari.

I.1. Disposizioni in tema di indebita compensazione di crediti d'imposta

1.1.1. Accollo del debito d'imposta altrui e divieto di compensazione

1.1.1.1. L'art. 1 del Decreto Fiscale, rubricato "*Accollo del debito d'imposta altrui e divieto di compensazione*", si propone di offrire una disciplina organica dell'istituto dell'accollo tributario, ad oggi lacunosamente dettata dall'art. 8, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (cd. "Statuto dei diritti del contribuente"). Quest'ultimo articolo prevede la facoltà del contribuente di accollarsi il debito fiscale altrui, senza liberazione del debitore originario: non si tratta, dunque, di un accollo "sostitutivo", essendo semmai da sempre dibattuto se l'accollo regolato dall'art. 8 abbia natura meramente interna (*i.e.*, con efficacia unicamente tra le parti stipulanti e non anche nei confronti dell'Erario, che non potrebbe, pertanto, avanzare diritti/pretese nei confronti dell'accollante) ovvero efficacia esterna, tale, cioè, da creare una forma di coobbligazione solidale in capo all'accollante. Si osservi, inoltre, che il citato art. 8 rinvia a un futuro regolamento ministeriale l'adozione delle relative misure attuative; non essendo, detto regolamento, ad oggi mai stato adottato, si è posto il dubbio, in passato, sulla immediata operatività della suddetta previsione normativa e a maggior ragione della possibilità che l'istituto dell'accollo tributario ivi disciplinato potesse andare oltre la mera configurazione di negozio a valenza interna.

Ciò detto, l'art. 1 del Decreto Fiscale qui commentato disciplina l'istituto in oggetto, in particolare configurandolo come accollo avente natura cumulativa e rilevanza esterna, laddove - come si dirà - disciplina una specifica coobbligazione solidale dell'accollante, di natura amministrativo-tributaria e non negoziale, al ricorrere di specifiche condizioni (*i.e.*, indebita estinzione del debito altrui tramite compensazione). Nel merito, l'art. 1 del Decreto Fiscale di fatto si limita a tradurre in norma primaria l'attuale orientamento di prassi dell'Agenzia delle entrate (cfr. risoluzione n. 140/E del 15 novembre 2017), a sua volta confortato da diverse pronunce della Suprema Corte di Cassazione. In particolare, si conferma la facoltà di accollo di debiti tributari altrui, negando, però, la possibilità di pagamento in accollo mediante compensazione intersoggettiva con crediti tributari dell'accollante. Lo scopo è quello di contrastare possibili frodi: si pensi ai casi in cui, fruendo indebitamente dell'accollo, si potrebbero evitare le garanzie procedurali previste per la cessione dei crediti tributari *ex art. 43-bis* del d.P.R. 602 del 1973 o dalle disposizioni in materia di consolidato fiscale.

Pertanto, la norma in commento, lasciando invariato il quadro normativo previgente (e, in particolare, il citato art. 8, comma 2, dello Statuto), mira a prevenire i suddetti comportamenti fraudolenti, in

verità già oggetto di precedente attenzione della prassi amministrativa e della giurisprudenza di legittimità. L'accollo di debiti tributari è, insomma, definitivamente ammesso, anche con una conferma esplicita della sua rilevanza esterna nei confronti dell'Erario, ma solo a patto che l'accollante non si avvalga della compensazione di propri crediti d'imposta per il pagamento del debito tributario dell'accollato.

In caso di violazione di tale divieto, il pagamento si considera non avvenuto, l'accollante risulta coobbligato in solido per il versamento di imposte e interessi (*i.e.*, per il recupero di tali somme il Fisco può rivolgersi indifferentemente al debitore originario e/o all'accollante), sono irrogate sanzioni differenziate ai soggetti coinvolti, peraltro diversificate a seconda che la compensazione riguardi crediti esistenti o non esistenti¹ ed è, infine, previsto un significativo allungamento dei termini di decadenza per la contestazione delle suddette sanzioni. Infatti, il termine ultimo è innalzato al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello in cui sia stata presentata una delega di pagamento per l'assolvimento di un debito tributario altrui mediante indebita compensazione (in luogo del 31 dicembre del quinto anno successivo, previsto in via ordinaria dall'art. 20 del D.Lgs. n. 472 del 1997), di fatto equiparando sempre il pagamento in acollo mediante compensazione alla fattispecie dell'illecito utilizzo di crediti inesistenti; e ciò a prescindere dalla esistenza e, dunque, dalla genuinità del credito compensato.

1.1.1.2. La norma in commento, pur demandando a un successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate l'individuazione di ulteriori disposizioni attuative, non presenta contenuti significativamente innovativi e, di fatto, si limita a rinforzare normativamente un quadro interpretativo già condiviso dall'Amministrazione finanziaria e dalla giurisprudenza.

Nel merito, si segnala solo, per eccesso di rigore e difetto di sistematicità, la predetta scelta di applicare gli stessi (più lunghi) termini di decadenza per la contestazione di sanzioni, previsti, in generale, per l'illecito utilizzo di crediti inesistenti, anche nel caso di indebito pagamento in acollo mediante compensazione con crediti reali. In quest'ultimo caso, è evidente la minore offensività della condotta (che è, del resto, sanzionata meno aspramente), sicché la scelta legislativa parrebbe non proporzionata e, comunque, più penalizzante rispetto a quella operata con riferimento a fattispecie simili, soprattutto se si guarda alla posizione dell'accollato.

1.1.2. Cessazione partita IVA e inibizione compensazione

1.1.2.1. Il successivo art. 2 del Decreto Fiscale ("*Cessazione partita IVA e inibizione compensazione*"), nell'ottica di contrasto a possibili frodi, inibisce l'uso in compensazione dei crediti d'imposta a quei contribuenti ai quali, a seguito di controlli, sia notificato un provvedimento di cessazione d'imperio della partita IVA o di esclusione dalla banca dati cd. VIES (riservata ai soggetti passivi IVA che intendono effettuare operazioni intracomunitarie). Ciò è ottenuto attraverso l'inserimento di tre commi (dal *2-quater* al *2-sexies*) nell'art. 17 del D.Lgs. n. 241 del 1997,

¹ La determinazione delle sanzioni è formulata mutuando l'impianto delineato dall'Agenzia delle entrate nella citata risoluzione n. 140/E del 2017, in particolare prevedendo: i) per l'accollante, la sanzione del 30 per cento del credito esistente indebitamente compensato o una sanzione dal 100 al 200 per cento in caso di acollo mediante compensazione di credito inesistente (art. 13, commi 4 o 5, del D.Lgs. n. 471 del 1997); ii) per l'accollato, la sanzione pari al 30 per cento del dovuto (art. 13, comma 1, del D.Lgs. n. 471 del 1997), oltre al recupero dell'imposta dovuta e degli interessi (importi per i quali l'accollante resta, tuttavia, coobbligato in solido).

contenente la disciplina delle cd. compensazioni “orizzontali”, mediante modello F24, di debiti e crediti fiscali e contributivi.

La collocazione normativa dovrebbe implicare che le limitazioni in commento non si applichino alle compensazioni cd. “verticali” (*i.e.*, imposta su imposta), come quelle effettuate ordinariamente per determinare l’IVA di periodo da versare, ma solo a quelle “orizzontali”, ovvero tra debiti e crediti riferiti a comparti impositivi differenti.

Nel caso di provvedimento di cessazione della partita IVA, l’esclusione è ampia e opera a prescindere dalla tipologia e dall’importo delle posizioni creditorie vantate, riguardando tanto i crediti IVA (maturati su base trimestrale o annuale), quanto quelli riferiti ad altre imposte. Inoltre, è pure espressamente esclusa la compensazione di crediti non maturati con riferimento all’attività esercitata con la partita IVA oggetto del provvedimento di cessazione.

Il divieto di compensazioni rimane in piedi dalla data di notifica del provvedimento di cessazione e “*fino a quando la partita IVA risulti cessata*”. La norma, pertanto, dovrebbe ammettere il ripristino della facoltà di compensazioni in caso di successiva riapertura della posizione IVA da parte del medesimo contribuente; la penalizzazione dovrebbe, viceversa, assumere carattere permanente per chi non sia intenzionato a riattivare la partita IVA cessata ovvero a chiederne una nuova.

Anche per i soggetti passivi IVA sospesi dalla banca dati VIES è prevista l’esclusione dalla compensazione, limitata, però, in questo caso, ai soli crediti IVA e per un periodo temporale che va dalla notifica del provvedimento di sospensione al momento in cui siano state rimosse le irregolarità che hanno condotto a detto provvedimento (con conseguente riammissione del contribuente a tale banca dati).

Nel caso di utilizzo in compensazione di crediti in violazione di quanto descritto *supra*, il modello F24 a tal fine utilizzato è scartato dall’Agenzia delle entrate. Lo scarto è comunicato telematicamente, con apposita ricevuta inviata al soggetto che ha operato l’indebita compensazione. La relazione illustrativa puntualizza, altresì, che i crediti d’imposta non compensabili possono “*esclusivamente essere oggetto di richiesta di rimborso ... ovvero essere riportati nella rispettiva dichiarazione successiva*”, così da garantire “*un più efficace presidio da parte dell’Amministrazione finanziaria*”, in ragione dei rilevanti rischi di frode che sottendono ai provvedimenti da cui discende il divieto di compensazione in commento.

1.1.2.2. La norma in oggetto inserisce nell’ordinamento stringenti limitazioni ai pagamenti in compensazione in casi ritenuti ad alto rischio di frode, come quelli che sottendono ai provvedimenti di cessazione della partita IVA o di sospensione dalla banca dati VIES. La soluzione appare giustificata nella logica, anche chiarita nella relazione illustrativa, di assicurare che - in presenza delle condizioni legittimanti i suddetti provvedimenti – si renda opportuna una più efficace verifica sulle modalità di assolvimento delle obbligazioni tributarie dei soggetti interessati, nonché, più in generale, nella prospettiva di contrastare e scoraggiare più efficacemente possibili condotte fraudolente. In proposito, si consideri che i destinatari di provvedimenti di cessazione della partita IVA sono soggetti che, all’esito di verifiche dell’Agenzia delle entrate (compiute applicando criteri mirati di valutazione del rischio), risultino privi dei requisiti soggettivi e/o oggettivi IVA ovvero abbiano una posizione caratterizzata da profili di rischio di frodi IVA, tra quelli indicati nel Provvedimento 12 giugno 2017 del Direttore dell’Agenzia. Analogamente, in base al medesimo Provvedimento, sono destinatari di

misure di esclusione dalla banca dati VIES, i soggetti passivi IVA che, ancorché in possesso dei requisiti soggettivi e/o oggettivi dettati dalla normativa di riferimento, abbiano consapevolmente effettuato operazioni intracomunitarie in un contesto di evasione IVA.

Ciò premesso, sarebbe opportuno meglio chiarire, vista la non chiara espressione “*fino a quando la partita IVA risulti cessata*”, se e con quali modalità è effettivamente possibile ri-accedere alla facoltà di compensazione orizzontale dei propri crediti in caso di successiva riapertura della partita IVA, al fine di non estendere la limitazione in modo eccessivo, anche quando siano venuti meno i presupposti (*i.e.*, rischio di frodi) che giustificano la misura in commento. Sempre nella logica di garantire la proporzionalità della misura rispetto agli indebiti che si propone di contrastare, sarebbe altresì auspicabile precisare, in modo esplicito, che la preclusione alla compensazione opera solo con riferimento ai crediti maturati prima della cessazione della posizione IVA e/o alla sospensione dalla banca dati VIES, anche in questo caso al fine di non “marchiare” il contribuente in modo permanente.

Ancora, andrebbe meglio precisato il tema delle conseguenze sanzionatorie della violazione dei divieti di compensazione dettati dall’art. 2 del Decreto Fiscale. In mancanza di un esplicito richiamo, non è chiaro se lo scarto del modello F24 possa anche determinare l’applicazione della nuova sanzione di 1.000 euro *ex art.* 15, comma 2-*ter*, del D.Lgs. n. 471 del 1997, inserito dal successivo art. 3, comma 6, del Decreto in commento (vedi *infra*) e si auspica, pertanto, che la legge di conversione faccia chiarezza sul punto, tenendo anche conto della necessità di applicare un carico sanzionatorio compatibile con il principio di proporzionalità.

Infine, con riferimento alla decorrenza delle disposizioni in rassegna, in assenza di previsioni specifiche, si dovrebbe fare riferimento alla data di entrata in vigore del Decreto Fiscale (27 ottobre 2019). Andrebbe però chiarito se il divieto di compensazioni debba interessare, a partire da tale data, solo i soggetti destinatari, dal 27 ottobre, di provvedimenti di cancellazione/sospensione ovvero, come sarebbe ragionevole ritenere, pure quelli già destinatari dei suddetti provvedimenti prima di tale data, a cui verrebbe negata la facoltà di compensazioni dal 27 ottobre in poi.

1.1.3. Contrasto alle indebite compensazioni

1.1.3.1. L’art. 3 del Decreto Fiscale mira, nelle dichiarate intenzioni del Legislatore, a rafforzare e ampliare gli strumenti di contrasto alle indebite compensazioni di crediti d’imposta *tout court*, vale a dire al di fuori di situazioni specifiche, come quelle regolate dai precedenti due articoli.

In particolare, i primi tre commi dell’art. 3, intervenendo sul comma 1 dell’art. 17 del D.Lgs. n. 241 del 1997, allineano i presupposti per l’utilizzo in compensazione dei crediti emergenti dalle dichiarazioni relative alle imposte dirette a quelli già vigenti per i crediti derivanti dalle dichiarazioni IVA e dai modelli IVA TR. Di conseguenza, affinché i contribuenti possano utilizzare in compensazione, tramite modello F24, crediti superiori a 5.000 euro relativi alle imposte dirette e sostitutive, sugli stessi incombe ora il duplice obbligo di: *a)* attendere il decimo giorno successivo a quello di preventiva presentazione della dichiarazione dalla quale emerge il credito; *b)* presentare il modello F24 esclusivamente attraverso i servizi telematici dell’Agenzia delle entrate, anche per i soggetti non titolari di partita IVA.

Il vincolo *sub a)*, il quale, come diremo, implica una indubbia penalizzazione finanziaria per i contribuenti, non si applica ai crediti dei sostituti d’imposta (*e.g.* quelli derivanti dal conguaglio dei

Modelli 730 dei dipendenti). Viceversa, per tutte le tipologie di contribuenti è fissato l'obbligo *sub b)* di utilizzo dei servizi telematici dell'Agenzia delle entrate per F24 contenenti la compensazione con crediti d'imposta; obbligo, questo, fino ad ora limitato ai soli casi di F24 a saldo 0, lasciando la possibilità di avvalersi dell'*home banking* nei casi in cui i modelli F24 con compensazioni risultavano complessivamente a debito.

Le suddette novità si applicano ai crediti maturati dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2019 e, pertanto, già le posizioni creditorie di quest'anno non saranno utilizzabili immediatamente, bensì solo dopo aver presentato la dichiarazione (dei redditi o IRAP) da cui essi risultano, dunque non prima di maggio 2020.

I successivi commi 5 e 6 dell'art. 3 in commento prevedono anche uno specifico regime sanzionatorio² e di comunicazione della mancata esecuzione delle compensazioni. In particolare, con riferimento alle deleghe di pagamento presentate a partire dal mese di marzo 2020, viene stabilito che, se a seguito delle attività di controllo, i crediti indicati nei modelli F24 risultano (in tutto o in parte) inutilizzabili in compensazione, l'Agenzia delle entrate comunica telematicamente la mancata esecuzione della delega di pagamento al soggetto che l'ha trasmessa e applica nei suoi confronti la nuova specifica sanzione di 1.000 euro per ogni F24 scartato, senza possibilità di applicare il cumulo giuridico (generalmente previsto in caso di pluralità di violazioni dello stesso tenore). Nei successivi 30 giorni, il contribuente, qualora ritenga che determinati elementi siano stati ignorati o erroneamente considerati, può fornire i necessari chiarimenti all'Agenzia. La sanzione non viene iscritta a ruolo a titolo definitivo se il contribuente paga la somma dovuta entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione; tale adempimento integra una causa esimente relativamente all'irrogazione della sola suddetta sanzione specifica qui commentata. Al contrario, se il contribuente non si ravvede, la sanzione è iscritta a ruolo "a titolo definitivo" e la relativa cartella di pagamento può essere notificata entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello di presentazione del modello F24 scartato. Ad un successivo provvedimento direttoriale è poi demandata la definizione delle disposizioni attuative di maggior dettaglio della norma in commento.

Si osservi, infine, che l'art. 3 in esame prescrive, altresì, uno specifico coordinamento tra Agenzia delle Entrate, INPS e INAIL per il contrasto di eventuali compensazioni indebite. In ragione di tale coordinamento, le cui regole di dettaglio sono rimesse a future intese tra i detti istituti, gli enti previdenziali potranno segnalare all'Agenzia delle entrate le compensazioni ritenute a rischio, ai fini del recupero del credito compensato.

1.1.3.2. Per quanto possano essere comprese le intenzioni del Legislatore di voler dare all'Amministrazione finanziaria un preventivo strumento di riscontro dei dati attestanti l'esistenza del credito prima che esso venga utilizzato in compensazione (per il pagamento di altri tributi o contributi), disponendo così la previa trasmissione della dichiarazione rispetto all'utilizzo del credito stesso, non può essere taciuto l'impatto finanziario dell'art. 3 del Decreto Fiscale. È indiscutibile, infatti, che tali misure, definite - nella stessa rubrica dell'art. 3 - enfaticamente (e, a mio modo di vedere, impropriamente) di "*contrasto alle indebite compensazioni*", sottendono, a fronte

² Rimangono sempre dovute le sanzioni già previste per omessi versamenti o violazioni in materia di compensazioni previste dall'art. 13 del D.Lgs. n. 471 del 1997 (pari al 30 per cento in caso di crediti non spettanti o dal 100 al 200 per cento per crediti inesistenti).

dell'obiettivo di agevolare i controlli, una indubbia e sproporzionata penalizzazione per determinate tipologie di contribuenti, come le partite IVA di medio-piccola dimensione che, fuori dai casi di applicazione del regime del forfettario, si caratterizzano per una strutturale posizione creditoria, subendo ritenute (sulle fatture attive) eccedenti il proprio carico impositivo sul reddito. Tali soggetti non potranno utilizzare immediatamente il credito da eccesso di ritenute subite, ad esempio per la liquidazione IVA periodica, ma dovranno attendere, per la compensazione, la futura data di presentazione della dichiarazione dei redditi (*i.e.*, non prima di maggio).

Questa penalizzazione finanziaria, possibilmente destinata ad estendersi con la stretta parziale sul regime del forfettario nella legge di bilancio 2020, appare sproporzionata rispetto alle sottostanti finalità di controllo e, in fin dei conti, si risolve in un immediato accrescimento di gettito *una tantum*, per la copertura dei saldi di finanza pubblica del 2020. Infatti, lo "slittamento", almeno da maggio, della possibilità di compensazione fa sì che i contribuenti "a credito" dovranno versare le imposte (senza possibilità di compensazione) nella prima parte del prossimo anno e potranno iniziare a utilizzare i propri crediti del 2019 solo nella seconda metà del 2020 (*i.e.*, dopo l'invio della dichiarazione per il 2019), con la conseguenza di poter compensare in modo solo parziale i crediti provenienti dal 2019 (a causa della minor capienza dei debiti fiscali compensabili da versare nella sola seconda metà del 2020). L'effetto dello "slittamento" è un versamento *cash* di imposte nel 2020 più alto di quello che si sarebbe realizzato in base alle vecchie regole, pari ai crediti che, in base a queste ultime regole, sarebbero stati compensabili perlomeno fino a maggio. Tale effetto di "slittamento", in termini di maggior gettito, è destinato a riassorbirsi o, comunque, a divenire non significativo dal 2021 in poi, perché, negli anni successivi al 2020, il maggior gettito da "slittamento" sarà annullato dalla riduzione di gettito conseguente al recupero della compensazione dei crediti non effettuata nell'anno prima.

In definitiva, dunque, la misura ha tendenzialmente un saldo positivo per le casse dello Stato nel solo 2020, a cui corrisponde un maggior versamento d'imposte dei contribuenti "a credito" in tale annualità; maggior versamento, questo, il cui recupero, per l'effetto dello slittamento, non avverrà l'anno dopo, ma solo se e quando, in futuro, il contribuente modificherà la propria strutturale posizione creditoria.

Questa alchimia finanziaria rischia, dunque, di creare serie difficoltà a operatori economici medio-piccoli. D'altro canto, se è vero che lo slittamento della compensazione dei crediti a una data successiva alla presentazione della dichiarazione dovrebbe favorire i controlli sulle indebite compensazioni, questo stesso obiettivo potrebbe essere perseguito in maniera più "indolore" per i contribuenti (ma senza il maggior gettito 2020 per lo Stato). Appaiono, infatti, condivisibili le perplessità già espresse dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili³ sulla portata dannosa del differimento nell'utilizzo dei crediti relativi alle imposte dirette, così come appare condivisibile la soluzione, ipotizzata dal medesimo Consiglio Nazionale, di anticipare, seppur non senza difficoltà operative, la facoltà di presentare le dichiarazioni dei redditi dal mese di febbraio (anche completando così l'allineamento con quanto già avviene per l'IVA) per scongiurare il blocco delle compensazioni fino alla seconda parte dell'anno. Soluzioni alternative potrebbero derivare, dal

³ Cfr. Comunicato Stampa del 10 ottobre 2019.

ripensamento, perlomeno transitorio, delle aliquote delle ritenute previste per i soggetti che abbiano registrato a consuntivo un'aliquota marginale IRPEF inferiore a quella delle ritenute.

In ultimo, con riferimento al coordinamento fra Agenzia delle entrate, INPS e INAIL, appare quantomeno ridondante l'inserimento, in un decreto-legge, di un rimando normativo a future procedure di coordinamento tra i suddetti enti statali, che dovrebbero essere automatiche.

1.2. Disposizioni in materia di appalti per il contrasto a possibili illeciti

1.2.1. I primi due commi dell'art. 4 del Decreto Fiscale, introducendo il nuovo art. 17-bis nel D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 471, prevedono, a certe condizioni e a decorrere dal 1° gennaio 2020, una specifica e dettagliata procedura di coinvolgimento dei committenti (residenti in Italia) nel versamento delle ritenute (sui redditi di lavoro dipendente e assimilato, nonché per addizionali regionali e comunali) dovute dalle imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici per lavoratori direttamente impiegati nell'esecuzione della commessa.

Allo scopo di evitare fenomeni di omesso versamento, si prevede che dette ultime imprese forniscano al committente la provvista necessaria al pagamento, per loro conto, delle suddette ritenute, senza possibilità, per il committente stesso, di utilizzare propri crediti in compensazione nel modello F24. La provvista può essere garantita anche mediante compensazione, in tutto o in parte, con crediti eventualmente vantati nei confronti del committente. Qualora la provvista non sia fornita dalle imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici, il committente può sospendere il pagamento delle somme loro dovute e attingere ad esse per il versamento delle ritenute.

La norma prevede, però, puntuali condizioni al ricorrere delle quali, non applicandosi tale meccanismo sostitutivo, le imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici possono eseguire in proprio il versamento delle ritenute, dandone comunicazione al committente e certificando il possesso dei requisiti a tal fine richiesti (*i.e.*, operatività da almeno 5 anni ovvero versamenti registrati nel conto fiscale per importi superiori a 2 milioni di euro nei 2 anni precedenti; assenza di iscrizioni a ruolo o accertamenti esecutivi affidati all'agente della riscossione per tributi o contributi previdenziali di importo non superiore a 50.000 euro).

Al pari di altre previsioni del Decreto Fiscale, anche quelle in commento introducono, a fronte di obiettivi di contrasto all'evasione, oneri amministrativi alle imprese la cui proporzionalità, rispetto ai suddetti obiettivi, è assai dubbia.

Sul punto sia consentito rammentare che, in passato, l'art. 35, comma 28, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, disponeva che, in caso di appalto di opere o di servizi, l'appaltatore dovesse rispondere in solido con il subappaltatore, nei limiti del corrispettivo dovuto, nel versamento delle ritenute fiscali (per redditi di lavoro dipendente) del subappaltatore stesso in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del subappalto. Tale norma è stata abrogata dall'art. 28 del D.Lgs. 21 novembre 2014, n. 175, anche in base alle condizioni richieste dalle Commissioni Finanze di Camera e Senato. Nel parere approvato dalla VI Commissione finanze della Camera sullo schema del suddetto decreto legislativo si segnalava, infatti, l'enorme gravosità degli adempimenti imposti e la preoccupazione che la disciplina della responsabilità solidale, pur perseguendo finalità di contrasto all'evasione fiscale, comportasse oneri amministrativi sulle imprese non proporzionati rispetto all'esigenza di contrastare frodi ed evasione fiscale.

Ebbene, sembra si possano condividere *mutatis mutandis* le medesime riflessioni anche con riferimento al nuovo art. 17-bis nel D.Lgs. 9 luglio 1997, introdotto dall'art. 4 del Decreto in esame, destinato a creare oneri amministrativi probabilmente sproporzionati rispetto agli obiettivi legislativi. Si suggerisce, pertanto, di estendere quantomeno la deroga al meccanismo di coinvolgimento del committente ivi previsto, eliminando, ad esempio, il primo requisito a tal fine richiesto dal comma 12, lett. a), dell'art. 17-bis *cit.* (operatività delle imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici da almeno 5 anni ovvero dell'effettuazione, nei due anni precedenti, di versamenti registrati nel conto fiscale per un importo superiore a 2 milioni di euro) e/o temperando la portata del requisito di cui alla successiva lettera b). D'altro canto, per come è scritta la norma, sembrerebbe che si renda applicabile il "ruolo sostitutivo" del committente anche laddove si stia procedendo al regolare pagamento rateale di somme per valori superiori a 50.000 euro, magari in pendenza di un contenzioso che potrebbe poi risolversi in un esito vittorioso per le imprese appaltatrici, affidatarie o subappaltatrici.

1.2.2. L'art. 4 del Decreto Fiscale prevede, ai commi 3 e 4, mediante l'inserimento della nuova lettera a-*quinquies*) nel comma 6 dell'art. 17 del Decreto IVA, l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile (*reverse charge*) anche alle prestazioni di servizi effettuate tramite contratto di appalto, subappalto e affidamento nell'ambito di un rapporto consortile, ovvero di altri negozi giuridici comunque denominati, qualora gli stessi siano caratterizzati da prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente, con l'utilizzo di beni strumentali di proprietà di quest'ultimo o ad esso riconducibili in qualunque forma (circostanze, queste, molto comuni nei contratti cd. di "*handling*"). Vengono, invece, espressamente escluse le operazioni effettuate nei confronti delle PA e degli altri soggetti per cui si applica il meccanismo della scissione dei pagamenti (*split payment*) ai sensi dell'art. 17-*ter* del Decreto IVA, e verso le agenzie per il lavoro di cui al D.Lgs. n. 276 del 2003.

L'estensione del *reverse charge*, subordinata all'autorizzazione del Consiglio UE (trattandosi di misura derogatoria delle regole ordinarie dell'Unione), è giustificata dal Governo, nel Documento programmatico di bilancio 2020, come misura di contrasto all'illecita somministrazione di manodopera, intendendosi colpire la costituzione di false cooperative o false imprese, attraverso le quali i soggetti coinvolti nelle frodi evitano, oltre che la diretta assunzione di manodopera e il pagamento di ritenute, anche il versamento dell'IVA.

La scelta di estendere il meccanismo dell'inversione contabile, operata nell'art. 4 del Decreto, determina una pari estensione di posizioni di strutturale credito IVA degli operatori della filiera degli appalti, già di per sé gravata da numerosi e farraginosi adempimenti e condizionamenti normativi. Infatti, si ricorda che il meccanismo dell'inversione contabile comporta che gli obblighi relativi all'applicazione dell'IVA siano adempiuti dal cessionario o committente, sicché il cedente o il prestatore dei servizi non applica, né percepisce l'imposta sulle fatture emesse, essendo, invece, ordinariamente costretto al pagamento dell'IVA applicata sulle proprie forniture. Ne consegue una fisiologica posizione di credito IVA.

Se si mette a sistema la prevista estensione dell'inversione contabile con, da un lato, le lungaggini dei rimborsi e, dall'altro, i numerosi ostacoli alle compensazioni "orizzontali", alcuni dei quali introdotti proprio dallo stesso Decreto Fiscale qui in commento, è facile immaginare la penalizzazione finanziaria generata dalle misure di estensione del *reverse charge*. Seppure il meccanismo

dell'inversione contabile, come noto, si giustifica con obiettivi di contrasto all'evasione IVA, la sua proporzionalità rispetto a detto obiettivo è, a mio avviso, assai discutibile, in quanto rischia di creare ulteriori enormi difficoltà agli operatori degli appalti, come tutte le penalizzazioni che "colpiscono nel mucchio", danneggiando tutti, per punire pochi.

Si ribadisce, piuttosto, l'opportunità di un contenimento, anziché di un'estensione del *reverse charge* o, quantomeno, l'individuazione di correttivi idonei a temperarne l'impatto finanziario sui contribuenti interessati (*i.e.*, quelli con fatturazione attiva soggetta al meccanismo di inversione contabile), come, ad esempio, la previsione di un *plafond* di acquisti senza IVA sul modello del sistema delle lettere d'intento previste per gli esportatori abituali.

*

II. Misure in materia di fatturazione elettronica

Il Decreto Fiscale introduce, altresì, una serie di misure volte a rafforzare la funzione di controllo insita nello strumento della fatturazione elettronica, le quali, tuttavia, sollevano possibili delicate questioni di compatibilità con la disciplina a tutela della privacy delle parti interessate.

Infatti, all'art. 14 del Decreto ("*Utilizzo dei file delle fatture elettroniche*") si prevede un'estensione delle possibilità di accesso, da parte dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di Finanza, ai dati contenuti nelle fatture transitate nel Sistema di Interscambio. In particolare, la disposizione consente all'Agenzia e alla Guardia di Finanza di utilizzare i dati contenuti nei *file* delle fatture elettroniche, per lo svolgimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria e delle attività di analisi del rischio e di controllo a fini fiscali. A tal fine, i dati dovranno essere memorizzati fino all'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento o fino alla definizione di eventuali giudizi.

Dal tenore della disposizione sembra emergere che la memorizzazione dovrebbe interessare l'intero "*file*" delle fatture, quindi non soltanto i dati rilevanti a fini fiscali (ai sensi dell'art. 21 del Decreto IVA), bensì anche quelli descrittivi, relativi, cioè, a natura, qualità e quantità dei beni e dei servizi oggetto dell'operazione fatturata. Tali dati descrittivi, prima della modifica normativa in commento, potevano essere memorizzati esclusivamente previa adesione dell'operatore al servizio di consultazione, in mancanza della quale andavano necessariamente eliminati, rimanendo memorizzati i soli "dati fattura" o fiscali, come previsto dal Provvedimento n. 524526 del 2018 del Direttore dell'Agenzia delle entrate. Sembrerebbe, dunque, ininfluente la scelta dell'operatore (soggetto passivo o consumatore finale), posto che, in ogni caso, verrebbero memorizzate tutte le informazioni anche meramente descrittive della fattura.

È stato segnalato che una siffatta previsione potrebbe essere esposta a nuovi rilievi da parte del Garante della privacy, che – in base alla disposizione in commento – dovrà essere sentito prima dell'adozione, da parte di Agenzia delle entrate e Guardia di Finanza, di misure di garanzia a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati. Del resto, già in passato, il Garante aveva sottolineato che il sistema della fatturazione elettronica presenta "*un rischio elevato per i diritti e le libertà degli interessati, comportando un trattamento sistematico, generalizzato e di dettaglio di dati personali su larga scala, potenzialmente relativo ad ogni aspetto della vita quotidiana dell'intera popolazione, sproporzionato rispetto all'interesse pubblico, pur legittimo, perseguito*" (cfr. comunicato stampa

pubblicato il 16 novembre 2018). Inoltre, il termine di otto anni per la conservazione non appare allineato ai termini per l'accertamento fiscale.

Proprio sul presupposto della mancata strutturazione del sistema di fatturazione elettronica secondo modalità idonee a garantire efficacemente la tutela dei dati personali, l'**art. 15 del Decreto Fiscale** dispone l'estensione, anche al periodo d'imposta 2020, del divieto di emissione di fatture elettroniche per le prestazioni sanitarie effettuate nei confronti di persone fisiche; divieto, questo, che era stato già previsto nel primo anno di applicazione del meccanismo della fatturazione elettronica (2019). Si tratta, infatti, di documenti che contengono informazioni altamente sensibili sulla salute del paziente, che il legislatore ha ritenuto, sin dall'avvio dell'iniziativa della fatturazione elettronica, meritevoli di un surplus di tutela in termini di privacy.

Infine, sempre in materia di fatturazione elettronica, l'**art. 17 del Decreto Fiscale** ("*Imposta di bollo sulle fatture elettroniche*") prevede che, nel caso di ritardato, omissivo o insufficiente versamento dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche da parte del contribuente, l'Agenzia delle entrate comunichi, con modalità telematiche, il *quantum* dovuto (pari all'imposta spettante, la sanzione ridotta ad un terzo e gli interessi), prevedendo, poi, che, qualora il contribuente non effettui il pagamento entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione, l'Agenzia proceda con l'iscrizione a ruolo a titolo definitivo⁴.

*

III. Le misure relative alla cd. economia *cashless*

Uno dei pilastri fondanti del Decreto Fiscale e dell'intera Manovra 2020 è rappresentato dal cd. Piano *cashless*, vale a dire quell'insieme di misure caratterizzate dalla comune finalità di ridurre l'utilizzo del denaro contante nelle transazioni economiche, nell'intento di contrastare l'evasione fiscale e altre condotte fraudolente che presuppongono l'utilizzo del *cash*.

A questa finalità rispondono, infatti, in modo diretto o indiretto, le previsioni dettate - seppur non tutte con decorrenza immediata - negli **articoli da 18 a 23** del Decreto Fiscale, che incentivano l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici, sanzionando, all'opposto, comportamenti di segno contrario, quali, ad esempio, il rifiuto di ricevere pagamenti tramite POS. Si tratta di norme, in tutto o in parte, già note al nostro ordinamento (si pensi alla cd. "lotteria degli scontrini", introdotta dalla Legge di bilancio 2017, o alle restrizioni quantitative all'uso del contante, che riportano le lancette all'indietro, ai limiti preesistenti prima della riforma di cui alla legge di stabilità 2016), che sono state, però, "riadattate" e rese, almeno sulla carta, più incisive ed organiche, con il dichiarato obiettivo di contrastare o, quantomeno, ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale (e altre condotte illecite).

Trattasi, in particolare, delle disposizioni in materia di riduzione del limite del contante (**art. 18** del Decreto), di cd. "lotteria degli scontrini" (**artt. 19 e 20**), di credito di imposta per le commissioni

⁴ Ancora, l'art. 16 del Decreto ("*Semplificazioni fiscali*") proroga l'avvio del processo di predisposizione, da parte dell'Agenzia delle entrate, delle bozze dei registri delle fatture e degli acquisti (di cui agli artt. 23 e 25 del Decreto IVA), nonché delle bozze delle comunicazioni periodiche dell'IVA, che saranno predisposti con riferimento alle operazioni compiute a partire dal 1° luglio 2020. Viene prorogato anche l'avvio del processo di predisposizione della bozza di dichiarazione annuale IVA, che l'Agenzia delle Entrate metterà a disposizione dei soggetti passivi residenti e stabiliti in Italia, a partire dalle operazioni IVA compiute dal periodo d'imposta 2021.

sostenute per transazioni elettroniche (art. 22) e, infine, in materia di conseguenze sanzionatorie della mancata accettazione del POS come strumento di pagamento (art. 23).

III.1. Riduzione del limite del contante

Il Decreto Fiscale prevede, a decorrere dal 1° luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, una riduzione graduale del limite di utilizzabilità del contante, dagli attuali 3.000 a 2.000 euro. Detto limite sarà, ulteriormente, ridotto e portato “a regime” a 1.000 euro a far data dal 1° gennaio 2022.

Da tempo si dibatte sull’opportunità di ridurre, sempre più drasticamente, le soglie di utilizzabilità del contante. Negli ultimi anni si è assistito, infatti, a una continua modifica di tali soglie, ridotte a 1.000 euro nel 2011 dall’allora Governo Monti, successivamente re-innalzate a 3.000 euro dal 1° gennaio 2016 dal Governo Renzi e, oggi, nuovamente - seppure, come visto, gradualmente - ridotte a 1.000 euro dal 2022.

Proprio questa sequenza di cambiamenti sollecita una prima osservazione di carattere generale sulle previsioni dettate in proposito dal Decreto in commento e, in particolare, sulla loro reale efficacia. In effetti, anche a dispetto delle oscillazioni di tali limiti negli ultimi anni, non sembrerebbe si siano verificati pari mutamenti in relazione alla misura dell’evasione fiscale. Segno che, evidentemente, non esiste una diretta correlazione fra i limiti di utilizzo del *cash* e la riduzione dell’evasione stessa.

D’altro canto, proprio i dati emersi da uno studio della Commissione Europea del 12 giugno 2018 evidenziano che l’impatto sull’evasione (e su altre attività criminali) dei limiti all’utilizzo del contante risulta assai risibile, come dimostra il confronto tra Stati membri privi di siffatte limitazioni e Stati che, come l’Italia, presentano, invece, una disciplina specifica sull’uso del contante. Anzi, fra i Paesi UE che non hanno limiti (quali, ad esempio, Germania, Austria, Cipro, Estonia, Finlandia, Gran Bretagna, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Malta e Svezia), ve ne sono alcuni tra i più virtuosi nella graduatoria dell’evasione pro-capite.

E, sempre in una logica sistematica, preme anche evidenziare come le disposizioni limitative all’uso del denaro *cash*, se pur perseguono uno scopo “culturale”, tuttavia, alla prova dei fatti, rischiano di vivere solo sulla carta e non incidere significativamente sui comportamenti collettivi. Il limite del contante non risulta sufficientemente dissuasivo per chi evade, tantomeno stimola l’acquirente a richiedere la fattura, dal momento che i benefici dell’evasione, distribuiti tra venditore e acquirente, rimangono superiori al valore atteso delle sanzioni per pagamenti sopra-soglia (assai difficili da verificare). In altre parole, potendo l’evasione avere, anche per il soggetto cessionario/committente, un vantaggio (mancata applicazione dell’IVA e “ribalzo” su quest’ultimo di una parte del beneficio delle minori imposte sui redditi pagate dal venditore), il limite al contante rischia di non scoraggiare realmente le transazioni sopra-soglia, a causa della bassa aspettativa di controlli e conseguenti sanzioni.

In effetti, la tesi principale da cui muovono i sostenitori dei limiti al *cash* è che gli stessi renderebbero più difficile la vita a chi deve utilizzare somme non tassate e ne scoraggerebbero la futura evasione. Si tratta di una conclusione non convincente, perché la realizzazione di operazioni sopra-soglia non tracciate può rispondere, per quanto detto, al concomitante interesse di venditore e acquirente, tanto più se è addirittura quest’ultimo a non voler tracciare l’operazione.

Inoltre, tale tesi muove da un pregiudizio forse estremo: se la disponibilità di denaro liquido oltre certi limiti può essere un indice di evasione, ciò non è necessariamente vero. Si pensi a chi tipicamente incassa i propri ricavi/compensi dichiarati in contanti, a causa dell'elevato frazionamento delle proprie vendite (e.g., taxista, barista). Si consideri, altresì, che, è un insopprimibile dato di fatto, che determinate persone, soprattutto in specifiche aree del Paese, preferiscono mantenere, nella propria disponibilità, una riserva di denaro di non modico valore e utilizzarlo, poi, per le proprie transazioni. E ciò anche a tacere di chi, per le ragioni più varie e pienamente lecite, ha interesse all'anonimato dei propri pagamenti, così da non ritenere di tracciarli con strumenti elettronici.

D'altro canto, non è da sottovalutare la circostanza che le nuove misure limitative del contante non sono del tutto coerenti con l'attuale impianto sistemico. Ci si riferisce alla facilità di approvvigionarsi, nei limiti di legge, di ingenti somme di contanti presso gli istituti di credito: attualmente, infatti, gli obblighi di segnalazione per gli intermediari all'UIF scattano solo sopra la soglia mensile di 10.000 euro, e sempre tenendo conto delle caratteristiche del correntista.

In definitiva, come è stato anche condivisibilmente osservato dai primi commentatori, i limiti al contante, mentre hanno un effetto risibile nel contrastare l'evasione (perché non modificano significativamente gli incentivi delle parti ad accordarsi per una prestazione, anche sopra-soglia, non fatturata), potrebbero, invece, avere un impatto negativo sui consumi, laddove impediscono di accettare pagamenti in denaro a chi avrebbe comunque fatturato la vendita o, addirittura, "costringono" il venditore a non dichiarare, in tutto o in parte, le somme incassate sopra-soglia.

III.2. La "lotteria degli scontrini"

Una ulteriore disposizione pensata per "disincentivare" l'utilizzo del contante (*rectius*: incentivare la richiesta della documentazione fiscale degli acquisti da parte dell'acquirente) è la cd. "lotteria degli scontrini", prevista dagli artt. 19 e 20 del Decreto Fiscale dal 1° gennaio 2020. Essa consiste in un modello incentivante basato sull'estrazione a sorte di premi speciali da attribuire a chi effettua acquisti (non nell'esercizio di imprese o arti e professioni) presso esercenti tenuti alla trasmissione telematica dei corrispettivi, operando i relativi pagamenti mediante strumenti elettronici. Si tratta di un sistema già sperimentato da anni in altri Paesi UE, come è il caso, ad esempio, di Portogallo, Malta e Slovacchia.

Rispetto alla prima versione della "lotteria degli scontrini" del 2017, il Decreto Fiscale introduce alcune novità di rilievo, vale a dire *i*) il mancato assoggettamento a imposizione dell'importo dei premi vinti e *ii*) un meccanismo sanzionatorio (da 100 a 500 euro, senza applicazione del cumulo giuridico), riservato agli esercenti che si rifiutino di ricevere il codice fiscale del contribuente o non trasmettano all'Agenzia delle entrate i dati della singola cessione o prestazione (ai fini della partecipazione alla "lotteria"). Si tratta di novità che dovrebbero garantire una maggiore efficacia all'iniziativa normativa in commento.

Sulla carta, il gioco del "tassa e vinci" (così è stato felicemente battezzato sulla stampa specializzata) è assai facile: per partecipare all'estrazione è necessario unicamente che i contribuenti, al momento dell'acquisto, comunichino il proprio codice fiscale all'esercente e che quest'ultimo trasmetta all'Agenzia i relativi dati d'acquisto. In tal modo, la prospettiva di una possibile vincita (non assoggettata ad imposte), a seguito di estrazione, dovrebbe indurre chi effettua un acquisto a pretendere dal venditore l'"ostentazione" (contabile e fiscale) dell'acquisto, così allineando

maggiormente gli interessi del primo a quelli dell'Erario. L'idea valorizza il "contrasto di interessi", ma la sua reale efficacia, come strumento "di massa", è necessariamente legata all'entità dei premi e alla percezione della probabilità di vittoria. Solo se il valore atteso del premio, ponderato per la probabilità percepita di ottenerlo, è adeguata, l'acquirente può rinunciare ai potenziali vantaggi della mancata documentazione dell'acquisto stesso, anche solo in termini di minore complicazione di adempimenti e risparmio di tempo.

Da questo punto di vista, lo stanziamento annuale di soli 45 milioni di euro, previsto dal Decreto Fiscale per tutti i premi speciali della "lotteria degli scontrini", non depone a favore di una valutazione di sicura efficacia concreta. Molto dipenderà, comunque, dalle misure di dettaglio che dovranno essere adottate, per stabilire, tra l'altro, il criterio di ripartizione dei diritti di partecipazione alla "lotteria degli scontrini", che - a mio avviso - dovrebbe avvenire in proporzione al valore e non al numero degli acquisti effettuati: a scontrini d'importo più alto dovrebbero corrispondere più elevate possibilità di vincita, nella logica del "contrasto d'interessi" che sottende alla "lotteria".

A fronte di ciò, è stato fatto notare il rischio di complicare la vita agli esercenti, imponendogli nuovi costi, ad esempio per l'assolvimento di ulteriori adempimenti (si pensi alla trasmissione all'Agenzia dei dati individuali delle singole transazioni dei clienti), per l'acquisto di strumenti di lettura automatizzata del codice fiscale e, talora, persino per l'assunzione di nuovo personale (si pensi al barista che, contemporaneamente, fa cassa e deve registrare il codice fiscale di tutti gli avventori: potrà farcela da solo o dovrà assumere un'altra persona pur di non scoraggiare i propri clienti con lunghe file alla cassa e/o al banco?).

Infine, risulta non pienamente convincente la scelta di non prevedere sanzioni, nei primi 6 mesi di applicazione delle nuove disposizioni in materia di "lotteria degli scontrini", per i soli esercenti che già assolvono gli obblighi di memorizzazione dei corrispettivi con misuratori fiscali già in uso, ma tuttavia non ancora idonei alla trasmissione telematica dei corrispettivi stessi. L'esonero dalle sanzioni dovrebbe, in realtà, interessare tutti e non solo questi ultimi esercenti, per consentire un adeguamento uniforme ai nuovi obblighi di legge, evitando anche possibili distorsioni del mercato conseguenti a un avvio "a doppia velocità" delle misure in commento.

III.3. Credito d'imposta per commissioni da pagamento elettronico

Per ridurre il costo delle transazioni elettroniche ed evitare che il potenziamento dell'economia *cashless* voluta dal legislatore possa tradursi in un aggravio di spese per gli operatori (ad esempio, per commissioni da uso del POS anche in relazione a transazioni di modesto valore), l'**art. 22 del Decreto Fiscale** riconosce un credito d'imposta (pari al 30 per cento delle commissioni complessivamente addebitate per le transazioni effettuate mediante carte di debito, di credito o carte prepagate), a favore degli esercenti attività d'impresa e dei professionisti. Si tratta della soluzione auspicata dall'ABI come forma indiretta di contenimento dei costi delle commissioni, che ricalca quella già prevista per gli acquisti effettuati presso distributori di carburante.

Il beneficio riguarda esclusivamente i contribuenti di minori dimensioni, con ricavi/compensi fino a 400.000 euro annui e spetta unicamente per le operazioni effettuate nei confronti dei consumatori finali, poste in essere dal 1° luglio 2020. Il credito d'imposta è utilizzabile esclusivamente in compensazione mediante modello F24, a decorrere dal mese successivo a quello di sostenimento della

spesa e non concorre alla formazione del reddito ai fini delle imposte sui redditi, né del valore alla produzione ai fini IRAP.

La misura consiste in un corollario e in un complemento della forte spinta all'accettazione del contante anche per transazione di valore modesto, volendo il legislatore salvaguardare dal rischio che ciò si traduca semplicemente in un aggravio di costi per imprese e professionisti. Non appare apprezzabile la scelta di limitare il beneficio ai soli soggetti di assai piccole dimensioni (*i.e.*, con ricavi/compensi inferiori ai 400.000 euro), tenuto conto che la penalizzazione (per maggiori commissioni) delle nuove misure di potenziamento dei pagamenti elettronici è destinata ad impattare soprattutto su chi effettua vendite singolarmente di modesto importo (che, oggi, difficilmente sono pagate con moneta elettronica), a prescindere dal volume d'affari complessivo annuo.

III.4. Sanzioni per il rifiuto del POS

Il Decreto prevede, a carico di imprese e professionisti che non accettino un pagamento con moneta elettronica (carta di credito, carta di debito o carte prepagate), una sanzione fissa di 30 euro, cui si aggiunge una sanzione variabile del 4 per cento sul valore della transazione per la quale sia stato rifiutato il pagamento con carta di credito/debito. Le sanzioni scatteranno dal 1° luglio 2020, non a caso la stessa data a partire dalla quale sarà possibile beneficiare del credito d'imposta di cui al precedente punto III.3 per le commissioni pagate su transazioni elettroniche.

A differenza del passato, non è stata riproposta la previsione del D.M. 24 aprile 2014, che confinava l'obbligatorietà dell'accettazione della carta solo ai pagamenti di valore unitario superiore a una soglia minima, fissata dal predetto D.M. nella misura di 30 euro.

Se è evidente che l'effettuazione di pagamenti tramite POS presuppone l'obbligo, per il cedente del bene o prestatore del servizio, di accettare il pagamento con moneta elettronica e che tale obbligo è realmente tale solo se accompagnato da un adeguato meccanismo sanzionatorio, non può non rilevarsi come le misure in proposito dettate dall'**art. 23 del Decreto Fiscale** si prestino ad alcune considerazioni critiche, soprattutto con riferimento al *quantum*. In effetti, la misura delle penalità appare difficilmente in grado di esercitare una reale deterrenza e, semmai, la previsione di una sanzione fissa di 30 euro, più una variabile del 4 per cento, comporta un effetto deterrente più alto per le transazioni di più modesto valore. Peraltro, la misura sanzionatoria di cui all'art. 23 del Decreto appare non allineata, per difetto, rispetto a quella delle già analizzate penalità, più alte, che colpiscono gli esercenti che non ottemperano agli obblighi relativi alla cd. "lotteria degli scontrini".

Si segnala, altresì, la farraginosità del meccanismo di controllo, che prevede la denuncia del rifiuto del pagamento tramite POS al Prefetto e il coinvolgimento di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria per accertamenti e controlli.

III.5. Considerazioni generali sulle misure in materia di cashless economy

L'analisi delle disposizioni del Piano *cashless* contenute nel Decreto Fiscale induce a talune riflessioni generali. Si tratta di previsioni che, se analizzate nella loro filosofia ispiratrice, mirano a modificare quelle abitudini di pagamento che - premiando il ricorso al contante - possono in qualche modo agevolare, perlomeno indirettamente, l'evasione.

Tuttavia, l'analisi delle singole disposizioni sopra descritte presta il fianco, come detto, a talune considerazioni critiche.

La formulazione delle norme appare spesso il frutto di un compromesso, anche dovuto a ragioni di gettito, sicché la loro efficacia appare condizionata, vuoi dal farraginoso meccanismo applicativo, vuoi da una scarsa portata incentivante delle condotte individuali: è il caso, ad esempio, della “lotteria degli scontrini” e della riduzione del limite del contante.

Il rischio è che si finisca con il colpire e potenzialmente rendere più costose le sole transazioni della “vita quotidiana”, spesso di modico valore, o gravare i piccoli operatori di nuovi adempimenti, senza, invece, mettere a disposizione dell’ordinamento efficaci strumenti di contrasto soprattutto alle “grandi evasioni”, magari partendo da un utilizzo intelligente e dalla messa a sistema dell’enorme mole di informazioni già disponibili nelle banche dati delle Pubbliche Amministrazioni.

In effetti - ed è questo l’aspetto meritevole di maggiori riflessioni - a fronte di tutto ciò non sono previste, se si esclude il modesto intervento della “lotteria degli scontrini” (con una copertura di soli 45 milioni di euro annui), reali misure di incentivo e sostegno ispirate al “contrasto d’interessi”. D’altro canto, come anticipato, è assente nel Decreto Fiscale e potrebbe vedere la luce con la Legge di bilancio 2020, l’annunciata novità del *cashback*: un meccanismo di restituzione all’acquirente di una parte del valore delle transazioni pagate con moneta elettronica (sotto forma di deduzioni? detrazioni? crediti d’imposta? bonus a consuntivo?), che, valorizzando il “contrasto di interessi”, dovrebbe, almeno in teoria, stimolare l’emersione di materia imponibile, in una misura che dipenderà, ovviamente, dall’entità, dalle modalità e dai tempi della restituzione (*cashback*). Tutti aspetti ad oggi non noti e, comunque, non previsti nel Decreto Fiscale, come sarebbe stato forse più corretto nella logica di una legislazione organica e sistematica della materia.

*

IV. Inasprimento delle sanzioni penal-tributarie

Tra le misure qualificanti del Decreto Fiscale (e dell’intera Manovra 2020), si segnala l’inasprimento delle sanzioni penal-tributarie, pensate quale complemento del complessivo disegno fin qui analizzato di contrasto all’evasione fiscale. In particolare, l’**art. 39 del Decreto** interviene sul diritto penale tributario, incidendo sul testo del D.Lgs. n. 74 del 2000, al dichiarato scopo di rafforzare e razionalizzare la risposta sanzionatoria che l’ordinamento prefigura in rapporto ai reati tributari.

L’intervento prevede, in particolare, una generalizzata riduzione delle soglie di rilevanza penale delle violazioni fiscali, con una conseguente dilatazione del perimetro delle fattispecie penalmente rilevanti anche a casi fin qui considerati illeciti solo amministrativi (ad esempio, la soglia per il reato di dichiarazione infedele scende da 150.000 a 100.000 euro, con l’ulteriore limite in termini di elementi sottratti ad imposizione ridotto da 3 a 2 milioni di euro), nonché un inasprimento delle pene principali (a titolo esemplificativo, sempre nel caso di dichiarazione infedele, la pena della reclusione viene innalzata, portando il minimo da 1 a 2 anni e il massimo da 3 a 5 anni).

L’inasprimento delle pene determina ulteriori conseguenze ordinamentali. La previsione di un massimo di reclusione sopra i 5 anni, contemplato, a seguito del Decreto Fiscale, anche nel caso di omessa dichiarazione di cui all’art. 5 del D.Lgs. n. 74, comporterebbe l’applicazione dell’art. 266 c.p.p. e, dunque, la possibilità di utilizzo, nelle indagini correlate, delle intercettazioni. L’innalzamento delle pene massime determinerebbe, altresì, la possibilità di disporre la custodia cautelare in carcere *ex art. 280 c.p.p.* per i delitti tributari contemplati dagli artt. 4 e 5 del D.Lgs. n.

74 del 2000, per cui la pena massima edittale non risulterebbe più inferiore ai 5 anni di reclusione, con l'aggiunta, dunque - per effetto delle commentate modifiche del Decreto - anche del reato di dichiarazione infedele (art. 4 del D.Lgs. n. 74 del 2000) e di omessa dichiarazione (art. 5 del D.Lgs. n. 74 del 2000). Per questi ultimi delitti, in conseguenza dell'innalzamento delle pene massime, non ci sarà più la citazione diretta a giudizio, ma occorrerà effettuare l'udienza preliminare innanzi al GUP.

Il Decreto Fiscale prevede, però, anche una "graduazione" della pena con riferimento ai reati per cui, allo stato attuale, non sono previste soglie di punibilità (*i.e.*, reati di dichiarazione fraudolenta mediante utilizzo di fatture inesistenti ed emissione di fatture per operazioni inesistenti, di cui agli artt. 2 e 8 del D.Lgs. n. 74 *cit.*). Più nello specifico, è prospettata l'introduzione di una "soglia interna" o meglio di una distinzione, in termini di pena, tra le condotte ritenute più gravi e quelle valutate meno offensive. La pena dovrebbe, dunque, rimanere invariata (*i.e.*, da 1,5 a 6 anni di reclusione) e non essere innalzata, laddove l'ammontare del passivo fittizio ovvero l'importo indicato nelle fatture o nei documenti relativi ad operazione inesistenti sia inferiore ad euro 100.000. Nel caso in cui, invece, gli importi dovessero risultare pari o superiori a detta soglia dovrebbe, invece, trovare applicazione la nuova pena della reclusione da un minimo di 4 a un massimo di 8 anni.

Tra le novità più rilevanti si segnalano quelle riferite al reato di infedele dichiarazione, per il quale, come detto, non solo sono ridotte le soglie di punibilità e innalzata la pena minima e massima, ma è anche esteso il perimetro delle ipotesi penalmente rilevanti *ex art. 4 cit.*. L'art. 39 del Decreto in commento prevede, infatti, l'abrogazione del comma 1-*ter* dell'art. 4 stesso, che, allo stato attuale, esclude la punibilità, per infedele dichiarazione, delle erronee valutazioni non coperte dal comma 1-*bis* (*i.e.*, relativo alla "*valutazione di elementi attivi o passivi oggettivamente esistenti, rispetto ai quali i criteri concretamente applicati sono stati comunque indicati nel bilancio ovvero in altra documentazione rilevante ai fini fiscali*") che, singolarmente considerate, differiscano, in misura inferiore al 10 per cento, dalle valutazioni corrette. Nella sostanza, la novella andrebbe ad eliminare tale limite quantitativo del 10 per cento, con la conseguenza di rendere penalmente rilevanti fattispecie caratterizzate da insopprimibile connotazione soggettiva, come è il caso degli elementi estimativi, consigliando, per il futuro e allo scopo di scongiurare ogni rilevanza penale, di indicare nel bilancio (ovvero in altra documentazione, rilevante ai fini fiscali), i criteri concretamente applicati per la valutazione degli elementi attivi e passivi, di modo da beneficiare dell'esclusione dettata dal non modificato comma 1-*bis* dell'art. 4 pure in presenza di possibili errori percentualmente bassi (*i.e.*, sotto il 10 per cento di scostamento).

L'articolo in parola prevede, poi, l'introduzione, con il nuovo art. 12-*ter*, di misure e sanzioni di carattere patrimoniale ovvero la cd. "confisca per sproporzione" o "allargata" di denaro, beni o altre utilità di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità, a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato al proprio reddito, a carico dei contribuenti che siano stati condannati per i reati di cui agli artt. 4 e 10 (in ogni caso) e per i reati di cui agli artt. 2, 3, 5, 8, 10-*quater* e 11 (in caso di superamento di determinate soglie); e ciò, con conseguente possibilità di sequestro funzionale alla confisca. È, vieppiù, previsto il riconoscimento della facoltà, per il giudice di secondo grado, di disporre la confisca anche nel caso di estinzione del reato (dunque, anche nelle ipotesi di amnistia o prescrizione).

Da ultimo, l'art. 39, al secondo comma, contiene anche talune modifiche al testo del D.Lgs. n. 231 del 2001, estendendo il perimetro della responsabilità da reato degli enti ivi previsto, anche al delitto di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 74, relativo alla "*Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti*". Siffatta estensione sarebbe diretta a rafforzare gli strumenti di intervento patrimoniale con l'applicazione del sequestro e della confisca anche per equivalente, in danno della persona giuridica, laddove risulti beneficiaria degli illeciti tributari.

In chiusura, l'art. 39, al comma 3, prescrive, poi, che le summenzionate modifiche normative abbiano efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del decreto; ciò per evitare problematiche connesse ad eventuali modifiche e, dunque, alla successione delle leggi nel tempo. Le nuove norme si applicheranno (laddove confermate), dunque, alle condotte future e trattandosi generalmente di previsioni più severe non potranno trovare applicazione retroattiva, in ossequio del principio del *favor rei*.

Orbene, alla luce delle novità brevemente riassunte *supra* con riferimento al comparto dei reati tributari, possono essere svolte alcune considerazioni.

In primis, si osserva che la riduzione delle soglie di rilevanza penale, per i reati di infedele dichiarazione e omesso versamento, non risulta convincente. Nonostante l'art. 15 del D.Lgs. n. 74 del 2000, in ogni caso, nell'ipotesi di dichiarazione infedele potrebbero incappare anche fattispecie di mera "evasione interpretativa" derivanti dalla difficoltà del contribuente di districarsi in un quadro normativo spesso lacunoso e incerto, anche per effetto di interventi giurisprudenziali e di prassi non sempre coerenti e tra loro allineati (vedi *infra*, la vicenda dell'imponibilità IVA dei corsi di guida). È di tutta evidenza come il rischio di avviare l'azione penale per infedele dichiarazione da "evasione interpretativa" risulti conseguentemente allargato dalla prospettata riduzione delle soglie di punibilità di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 74 del 2000. Tale riduzione, unitamente al contestale inasprimento delle pene, sarebbero giustificabili solo a fronte di un serio e concorrente sforzo di semplificazione e razionalizzazione di una materia - quella tributaria sostanziale - notoriamente caotica, a causa anche del continuo sovrapporsi di interventi normativi, con approccio asistemico. Sempre con riferimento all'art. 4 *cit.*, va altresì rilevato che la soppressione del comma 1-*ter* potrebbe imporre, per evitare il rischio di sanzioni penali, di adottare adempimenti contabili e di illustrazione in bilancio potenzialmente sproporzionati rispetto al valore relativo di taluni elementi oggetto di stima (si pensi al caso degli esercenti attività di commercio al minuto che, ove non adoperino il metodo del prezzo al dettaglio, dovrebbero fornire analitica indicazione in bilancio dei criteri di stima adottati per le svariate categorie omogenee dei propri beni in rimanenza).

Quanto all'omesso versamento di ritenute e IVA, l'abbattimento delle soglie appare esso stesso poco comprensibile, non solo alla luce di considerazioni di stabilità legislativa (le soglie erano state elevate solo qualche anno fa, nel 2015, in attuazione di una legge delega di più ampia riforma del sistema fiscale, anche sanzionatorio), ma anche perché trattasi di scelta poco proporzionata rispetto alla natura delle condotte punite dagli artt. 10-*bis* e 10-*ter* del D.Lgs. n. 74 del 2000; condotte, queste, che non sottendono alcun occultamento di materia imponibile, bensì l'ostentazione di somme (per IVA e ritenute applicate) non versate (per le ragioni più varie, incluso il difetto di liquidità) e recuperabili, nonché sanzionabili, con altri strumenti previsti dall'ordinamento tributario.

In secondo luogo, si osserva che, per quanto possa essere valutata positivamente l'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i reati tributari commessi nel loro interesse o a loro vantaggio – in quanto va a colmare una lacuna nella tutela degli interessi erariali, ponendosi nel solco dei principi espressi dalla più recente normativa eurounitaria (Direttiva UE 2017/1371 - cd. Direttiva PIF) – non possono tacersi taluni profili di criticità. In effetti, in assenza di adeguato coordinamento, il cumulo tra le sanzioni amministrative già previste a carico dell'ente per la violazione delle norme tributarie e quelle pecuniarie e interdittive comminate ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2001, sembrerebbe poter violare il principio del *ne bis in idem*, anche a tacere delle ulteriori conseguenze penali in capo al rappresentante legale. Non si possono, inoltre, non segnalare le conseguenze della misura sulle piccole imprese, che, a tal fine, sarebbero ulteriormente costrette a sostenere oneri di adozione di un modello organizzativo ex D.Lgs. n. 231 del 2001.

Non appare, poi, condivisibile la scelta della novella di porre sullo stesso piano, nella sostanza, i reati tributari e quelli connessi alla criminalità organizzata. A ben vedere, infatti, la decisione di estendere la misura della confisca "allargata" anche al comparto dei delitti fiscali nega, di fatto, la necessità di un nesso tra i beni oggetto della misura e il delitto per cui si procede. Lo strumento della confisca allargata su beni per cui, verosimilmente, non risulta possibile accertare l'illiceità, se non in forza di presunzioni, potrebbe, quindi, presentare profili di incostituzionalità.

Si ritiene, inoltre, di non condividere l'estensione, conseguente alle modifiche in commento, dello spettro di utilizzo di uno strumento investigativo invasivo come le intercettazioni al comparto dei reati tributari, specie se si tiene conto che le fattispecie delittuose tributarie, di consueto, hanno carattere documentale e/o contabile. Gli strumenti investigativi allo stato a disposizione delle pubbliche autorità risultano, invero, più efficaci e sicuramente esaustivi (si pensi al sequestro del computer o della corrispondenza elettronica), a maggior ragione a seguito dell'introduzione del sistema di fatturazione elettronica. Del resto, anche ai fini di un'eventuale condanna, risulterebbero certamente più utili elementi documentali da cui possa evincersi, in modo tangibile, l'evasione d'imposta, piuttosto che il contenuto di conversazioni da contestualizzare.

Infine, si ritiene che la modifica, in linea generale, presenti alcuni profili di incoerenza, specie avuto riguardo al prospettato inasprimento delle pene principali conseguenti ai delitti tributari. L'intervento delineato andrebbe, di fatto, a creare diverse incongruenze a livello sistematico. A tal proposito basti solo segnalare, a titolo esemplificativo, che, in conseguenza della novella, la frode fiscale verrebbe sanzionata in maniera più grave perfino rispetto al reato di truffa aggravata ai danni dello Stato (di cui la frode all'Erario è solo una fattispecie).

*

V. Altre misure fiscali

Infine, tra le disposizioni del Decreto Fiscale si segnalano le misure che, a differenza di quelle fin qui analizzate, riguardano aspetti di natura sostanziale, afferenti sia alla determinazione delle imposte dovute, che alle modalità di versamento della stessa. Si richiamano, in proposito, tra le altre, le norme in materia di tassazione dei proventi derivanti da trust esteri (art. 13), di deduzione degli interessi passivi delle società di progetto (art. 35), le nuove regole sull'imponibilità IVA dei corsi di guida (art. 32), l'introduzione di una nuova imposta sulle piattaforme marine (art. 38), nonché le norme relative

alle modalità di versamento degli acconti dovuti da talune categorie di contribuenti, quali quelli soggetti agli ISA (art. 58).

V.1. Previsioni in materia di trust esteri

Il Decreto Fiscale introduce, all'art. 13, talune modifiche al regime di tassazione dei beneficiari (residenti in Italia) di trust di diritto estero c.d. "opachi".

Ai fini di un corretto inquadramento sistematico di tali novità, può essere, però, utile ripercorrere brevemente la disciplina fiscale dell'istituto dei trust.

A partire dalla legge finanziaria 2007, è previsto che i trust rientrino tra i soggetti passivi IRES di cui all'art. 73 del TUIR. Con specifico riferimento alle ipotesi di trust cd. "trasparenti" (i.e., con beneficiari "individuati"), il comma 2 del menzionato art. 73 prevede, però, che i redditi da essi prodotti siano imputati ai beneficiari stessi "in ogni caso", vale a dire "indipendentemente" dall'effettiva percezione, secondo un criterio di competenza per trasparenza. I redditi così imputati al beneficiario di trust sono, quindi, considerati redditi di capitale, ai sensi dell'art. 44, comma 1, lett. g-sexies, del TUIR e tassati in capo al beneficiario medesimo. Nel diverso caso di trust con beneficiari non individuati (trust cd. "opachi"), invece, i redditi sono direttamente assoggettati a tassazione in capo all'ente, quale soggetto passivo IRES, mentre i successivi trasferimenti al beneficiario non hanno rilevanza reddituale.

La normativa fiscale sopra brevemente tratteggiata, dunque, nulla disponeva in ordine al regime di tassazione dei beneficiari residenti in Italia di trust esteri "opachi", in particolare nel caso fossero riconducibili a giurisdizioni a regime fiscale agevolato. Nel vuoto normativo, l'Agenzia delle entrate, con la circolare n. 61/E del 2010, era giunta ad affermare che anche i beneficiari residenti di trust "opachi" dovessero essere tassati sui frutti del trust opaco non residente, indipendentemente dalla circostanza che quest'ultimo risultasse residente o meno in un Paese a fiscalità privilegiata.

È, dunque, in tale assetto normativo e di prassi che vanno ad incasellarsi le modifiche recate dall'art. 13 del Decreto, con il dichiarato intento di "risolvere" le menzionate "problematiche di carattere interpretativo e operativo". La novella, in particolare, incide sul testo dell'art. 44 del TUIR, definendo l'ambito di applicazione della disciplina sui trust esteri e, dunque, prevedendo, espressamente, la tassazione dei redditi corrisposti ai residenti italiani da trust stabiliti in Stati e territori che si considerano a fiscalità privilegiata, anche nelle ipotesi in cui i percipienti residenti non possano essere considerati "beneficiari individuati", vale a dire anche nel caso di trust opachi.

La modifica normativa accantona, dunque, il criterio dell'imputazione, preferendo l'applicazione di un criterio di tassazione per "cassa" (si fa riferimento ai redditi "corrisposti") e – discostandosi dalle indicazioni di prassi della citata circolare n. 61/E del 2010 – circoscrive la tassabilità dei redditi in parola ai soli casi in cui il trust risulti stabilito in uno Stato o territorio a fiscalità privilegiata ai sensi dell'art. 47-bis del TUIR.

Orbene, la formulazione della norma, la quale intende colmare un *vulnus* normativo, presenta taluni profili di criticità.

In primo luogo, non risultano chiare le modalità di definizione del concetto di Paese a fiscalità privilegiata (o "paradiso fiscale") con riferimento al trattamento dei redditi prodotti dal trust. A ben vedere, infatti, la norma si limita a rinviare, a tale scopo, alle disposizioni di cui all'art. 47-bis del

TUIR che, come noto, definisce la natura paradisiaca in modo diverso a seconda che vi sia o meno un rapporto di controllo: *i)* nel primo caso, si utilizza il criterio della tassazione effettiva; *ii)* in caso di assenza di controllo, si guarda, invece, al livello di tassazione nominale. Ebbene, posto che, con specifico riferimento al trust, risulta inappropriato il concetto stesso di partecipazione di controllo (il trust non ha soci), non è chiaro se si debba far riferimento al criterio della “tassazione effettiva” ovvero a quello della “tassazione nominale” per individuare la collocazione o meno in un Paese a fiscalità privilegiata.

Un ulteriore profilo di ambiguità emerge, poi, con riferimento alle attribuzioni dal *trustee* al beneficiario (imponibili ai fini reddituali), atteso che non risulta sempre chiaro se queste siano relative a frutti del trust o al fondo segregato. A tal proposito, non pare soddisfacente la soluzione semplificatrice adottata, ovvero l'introduzione del comma 4-*quater* all'art. 45 del TUIR, con il quale è stabilito che, laddove la distinzione tra redditi e patrimonio non sia possibile, l'intero ammontare percepito costituisce reddito, trattandosi di una penalizzazione probabilmente sproporzionata.

Infine, quanto alla decorrenza delle nuove disposizioni, non è chiaro se le previsioni in commento abbiano natura interpretativa (come pare desumersi dalla relazione illustrativa, nella quale si enuncia la finalità dell'estensore di “risolvere problematiche di carattere interpretativo e operativo”) e se, dunque, risultino applicabili anche retroattivamente.

V.2. Regole di deducibilità degli interessi passivi delle società di progetto

L'art. 35 del Decreto in commento modifica l'art. 96 del TUIR, in materia di deduzione degli interessi passivi dei soggetti IRES, in realtà per risolvere un problema applicativo generato, per le società operanti nel *project financing*, dalla recente revisione dell'art. 96 stesso a seguito del recepimento della Direttiva ATAD, ad opera del D.Lgs. n. 142 del 2018.

Con tale decreto, infatti, dal periodo d'imposta 2019, sono stati eliminati i privilegiati esoneri di tipo soggettivo dai limiti del ROL, tra cui quello delle società di progetto, in quanto non previsti dalla Direttiva ATAD oggetto di recepimento. È stato, invece, introdotto, sempre dal medesimo periodo d'imposta 2019, un esonero di tipo oggettivo, assicurando la deducibilità integrale degli interessi passivi su finanziamenti relativi ad opere infrastrutturali pubbliche a lungo termine, al ricorrere di specifiche condizioni, tra cui quella di un finanziamento non garantito né da beni (appartenenti al gestore dell'infrastruttura) diversi da quelli afferenti al progetto infrastrutturale stesso, né da beni appartenenti a soggetti diversi dal gestore. La lettera della norma, nella formulazione antecedente alla novella del Decreto in commento, impediva, di fatto, l'accesso a tale esonero oggettivo degli interessi sui finanziamenti tipicamente erogati alle società di progetto, in quanto, nella prassi, gli istituti di credito richiedono – nell'ambito delle garanzie che assistono il prestito (cd. *security package*) – anche quelle rilasciate dai soci, quali il pegno sulle quote della società (di progetto) o la cessione in garanzia dei crediti vantati dai soci stessi verso la società (di progetto) partecipata.

Ebbene, l'art. 35 del Decreto, novellando l'art. 96 del TUIR, ha posto rimedio a tale problematica applicativa disponendo che, per le società di progetto, la previsione di garanzie da parte dei soci o di terzi non risulta ostativa all'integrale deducibilità degli interessi passivi maturati su prestiti utilizzati per finanziare progetti infrastrutturali pubblici.

L'intenzione di porre rimedio alle difficoltà sorte per molte concessionarie di opere pubbliche, a seguito della riforma dell'art. 96 operata dal D.Lgs. n. 142 del 2018 (di recepimento della Direttiva ATAD), è desumibile anche dalla relazione illustrativa al Decreto Fiscale in commento, nella quale si precisa che le nuove norme hanno efficacia dal 27 ottobre 2019 (giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta del Decreto). D'altro canto, procede la relazione, la modifica intende *“meglio definire con specifico riferimento alle società di progetto, l'ambito oggettivo di esclusione dai limiti di deducibilità contenuti nell'articolo 96 del T.U.I.R. degli interessi passivi relativi a prestiti utilizzati per finanziare progetti infrastrutturali pubblici a lungo termine”*.

Sembrerebbe, pertanto, che l'art. 35 del Decreto abbia natura interpretativa delle previsioni introdotte nell'art. 96 del TUIR dal citato D.Lgs. n. 142 del 2018 e, dunque, sia applicabile sin dalla data di decorrenza delle previsioni di quest'ultimo decreto (*i.e.*, dal periodo d'imposta 2019). È tuttavia auspicabile che ciò venga anche chiarito direttamente nel testo normativo, in sede di conversione in legge del Decreto stesso.

V.3. Trattamento IVA dei corsi di guida

L'art. 32 del Decreto, recependo le conclusioni della sentenza della Corte di Giustizia UE 14 marzo 2019, causa C-449/17, modifica l'art. 10, comma 1, n. 20), del Decreto IVA, per stabilire che l'esenzione ivi prevista interessa le sole prestazioni di insegnamento scolastico o universitario. Sono esclusi i corsi di guida per le patenti B) e C1), che pure in passato sono stati ritenuti attratti all'ambito applicativo del n. 20) citato, nella formulazione antecedente al Decreto qui commentato.

In effetti, la Corte di Giustizia UE, con la predetta sentenza, interpretando l'art. 132, paragrafo 1, della Direttiva IVA, ha escluso la non imponibilità delle prestazioni formative e didattiche per conseguire la patente di guida. Come noto, le sentenze di interpretazione della norma unionale hanno efficacia *ex tunc*, salvo che i Giudici UE non dotino le proprie decisioni di mera portata *ex nunc*, per evitare le problematiche legate a passate condotte difformi adottate in buona fede.

Su tali basi, la stessa Agenzia delle entrate, nella recente risoluzione n. 79/E del 2 settembre 2019, adeguandosi alla decisione dei Giudici comunitari, ha affermato l'imponibilità ai fini IVA dei corsi di guida anche retroattivamente, affermando cioè la necessità, per le scuole guida, di regolarizzare la propria posizione per tutti i periodi d'imposta ancora accertabili.

In questo quadro di riferimento, si inserisce l'art. 32 del Decreto Fiscale, che certamente esclude l'esenzione dei corsi di guida per il futuro, con norma avente dichiarata efficacia dal 1° gennaio 2020. Tuttavia, non è perfettamente chiara la sorte delle condotte passate, a causa della non inequivoca formulazione normativa, laddove si precisa che *“sono fatti salvi i comportamenti difformi adottati dai contribuenti anteriormente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, per effetto della sentenza Corte di Giustizia UE del 14 marzo 2019, causa C-449/17”*. Sembrerebbe doversi desumere che tale previsione, nel far riferimento ai *“comportamenti difformi adottati ... per effetto della sentenza Corte di Giustizia UE del 14 marzo 2019, causa C-449/17”*, intenda far salvi i comportamenti di chi, dopo la citata sentenza di marzo, abbia applicato (erroneamente) l'IVA sulle prestazioni dei corsi di guida (anticipando l'evoluzione normativa in commento con decorrenza fissata 1° gennaio 2020) e che, pertanto, non possa chiederne il rimborso. Ciò dovrebbe anche implicitamente confermare che, per il passato, debba ritenersi corretto il regime di esenzione.

Una conferma di tale conclusione si rinviene nella relazione illustrativa, laddove, da un lato, si precisa che l'art. 35 del Decreto Fiscale *“intende salvaguardare i contribuenti che, prima dell'entrata in vigore della presente disposizione, hanno assoggettato ad imposta le prestazioni didattiche specifiche, a seguito della sentenza della Corte di Giustizia UE del 14 marzo 2019, causa C-449/17”* e, dall'altro, si conferma che *“il comma 5 ... fissa la decorrenza della norma al 1° gennaio 2020, confermando il carattere non retroattivo della disposizione stessa”*.

Ciò detto, posta la rilevanza del tema per gli operatori del settore, si auspica che la questione possa essere definitivamente chiarita nell'iter di conversione in legge del Decreto in commento, garantendo, per il passato, il loro legittimo affidamento.

V.4 Incentivi Conto Energia

Il Decreto Fiscale introduce, all'art. 36, rubricato *“Incentivi Conto Energia”*, un'ulteriore norma correttiva, volta a superare le problematiche applicative del divieto di cumulo dei Conti Energia III, IV e V con la cd. *“Tremonti ambientale”*. Si dispone che, in caso di cumulo degli incentivi alla produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici di cui ai D.M. 6 agosto 2010, 5 maggio 2011 e 5 luglio 2012 con la detassazione per investimenti ambientali realizzati da piccole e medie imprese *ex art. 6, commi da 13 a 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388*, il mantenimento del diritto a beneficiare delle tariffe incentivanti (riconosciute dal GSE per la produzione di energia elettrica) è subordinato al pagamento di una specifica somma; somma, questa, determinata applicando, alla variazione in diminuzione effettuata in dichiarazione per fruire della detassazione per investimenti ambientali, l'aliquota d'imposta *pro tempore* vigente.

I soggetti interessati devono presentare una apposita comunicazione all'Agenzia delle Entrate (le cui modalità e il cui contenuto saranno stabiliti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia medesima) e provvedere al pagamento degli importi dovuti entro il termine del 30 giugno 2020.

Si tratta, dunque, di una procedura di definizione finalizzata a risolvere l'enorme contenzioso in materia, sorto in ambito sia amministrativo, che tributario. Il perfezionamento della definizione comporta, d'altro canto, l'estinzione di eventuali giudizi pendenti aventi ad oggetto il recupero delle agevolazioni non spettanti. Lo stesso contribuente deve, nella comunicazione da inviare all'Agenzia, indicare l'eventuale pendenza dei suddetti giudizi, nonché assumere l'impegno a rinunciare agli stessi.

V.5 Introduzione dell'Imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPI)

L'art. 38 del Decreto Fiscale istituisce, dal 2020, un tributo denominato IMPI (Imposta immobiliare sulle piattaforme marine), del tutto distinto dall'IMU (imposta municipale propria), volto a tassare il possesso di piattaforme di coltivazione di idrocarburi site nel mare territoriale.

A tal fine, per piattaforme marine si intendono quelle con struttura emersa destinata alla coltivazione di idrocarburi e site nei limiti del mare territoriale, come individuato dall'art. 2 del Codice della navigazione. Con riguardo alla base imponibile viene disposta l'applicazione dell'art. 5, comma 3, del D. Lgs n. 504 del 1992 (richiamato dall'art. 13, comma 3, del D.L. n. 201 del 2011), il quale stabilisce il ricorso ai valori contabili dei fabbricati classificabili nel gruppo catastale D, non iscritti in catasto, interamente posseduti da imprese e distintamente contabilizzati⁵. La base imponibile su

⁵ In particolare per i fabbricati classificabili nel gruppo catastale D non iscritti in catasto, interamente posseduti da imprese e distintamente contabilizzati, fino all'anno nel quale i medesimi sono iscritti in catasto con attribuzione di rendita, il

cui sarà applicata l'aliquota sarà ridotta al 20 per cento. Detta aliquota è fissata nella misura del 10,6 per mille, di cui il 7,6 per mille consiste nella quota da riservare allo Stato e il rimanente 3 per mille è la quota spettante ai Comuni. Ne consegue che è esclusa la manovrabilità dell'imposta da parte dei Comuni per la quota loro spettante.

I Comuni interessati saranno individuati con apposito decreto da emanarsi, entro 180 giorni, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'Interno, con il Ministero della Difesa (al quale appartiene l'Istituto idrografico della Marina, organo designato al rilievo sistematico dei mari italiani) e con il Ministro dello Sviluppo Economico, nonché d'intesa con la Conferenza Stato Città e autonomie locali.

In relazione alle modalità di versamento è previsto che, limitatamente all'anno 2020, l'imposta dovrà essere versata in un'unica soluzione direttamente allo Stato entro il 16 dicembre 2020; sarà poi lo Stato stesso a provvedere alla redistribuzione del gettito di spettanza comunale, sulla base delle risultanze del citato decreto. Per gli anni successivi, invece, una volta individuati i Comuni a cui deve essere versata l'imposta, i soggetti passivi dovranno effettuare il pagamento del tributo sia allo Stato che al Comune competente, stante la norma di chiusura prevista al comma 6 dell'art. 38 *cit.*, che rinvia, per quanto non espressamente previsto e nei limiti di compatibilità, a quanto stabilito in materia di IMU. Ai Comuni è attribuita la potestà di accertamento e di riscossione del tributo anche per la parte erariale, in analogia con quanto avviene per gli immobili appartenenti al gruppo catastale D.

Infine, per quanto non espressamente stabilito, la norma rinvia alle disposizioni in materia di IMU, in particolare richiamando le detrazioni previste per l'IMU, sebbene la disciplina di tale imposta preveda detrazioni solo per l'abitazione principale.

L'art. 38 del Decreto Fiscale, introducendo l'IMPI, si presenta come una norma innovativa che dispone per il futuro ma non è chiaro se, al contempo, si presti a fornire un indirizzo risolutivo agli interpreti e destinatari dell'attuale disciplina dei tributi locali (in particolare dell'IMU), coinvolti in un contenzioso ventennale. Infatti, con l'intervento normativo in commento si prende posizione per l'assoggettamento a imposizione patrimoniale delle piattaforme marine, lasciando impregiudicate le soluzioni, anche giurisprudenziali, adottate in passato. Con l'IMPI, il legislatore manifesta la volontà di tassare beni posti al di fuori delle circoscrizioni comunali e non suscettibili di accatastamento e finanche senza (o comunque di discussa) natura immobiliare, ossia privi dei caratteri tipici e necessari per l'applicazione dell'IMU.

A tale scopo, si istituisce un nuovo presupposto d'imposta, vale a dire il possesso di una piattaforma marina, che, in quanto non accatastabile, differisce dal presupposto dell'IMU, ovvero il possesso di un fabbricato suscettibile di accatastamento. Inoltre, il potere impositivo è in capo allo Stato e non al Comune: quest'ultimo si limita ad operare come *longa manus* dell'Erario nella fase di accertamento tributario ed è destinatario di una parte minoritaria della ripartizione del gettito.

Si osservi che la soluzione dettata dall'art. 38 *cit.*, sganciandosi dalla normativa dell'IMU, comporta, inoltre, una sostanziale semplificazione nella determinazione della base imponibile, poiché, secondo le vigenti disposizioni normative che regolano il sistema catastale, i cespiti in argomento non sono

valore è determinato alla data di inizio di ciascun anno solare (ovvero, se successiva, alla data di acquisizione) del costo risultante dalle scritture contabili al lordo delle quote di ammortamento maggiorato con l'applicazione di appositi coefficienti.

oggetto di inventariazione negli atti del Catasto, essendo l'“Istituto idrografico della Marina” e non l'“Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali” di cui alla legge 2 febbraio 1960, n. 68, l'Organo Cartografico dello Stato designato al rilievo sistematico dei mari italiani.

Ne consegue che, superando gli orientamenti di legittimità in materia, l'art. 38 *cit.* conferma la carenza del potere dei Comuni di imporre tributi locali su beni siti in mare, introducendo una forma nuova di imposizione erariale a gettito ripartito, coerente con i presupposti giuridici della sovranità dello Stato sul mare territoriale e l'incompetenza dei Comuni al di fuori della loro circoscrizione.

Al riguardo, l'inciso recato dall'art. 38, comma 1, del Decreto in commento, secondo cui tale imposta è introdotta “*in sostituzione di ogni altra imposizione immobiliare locale ordinaria sugli stessi manufatti*”, si rivela opportuno, in quanto, in sua assenza, dal 2020, i Comuni avrebbero potuto avere la tentazione di applicare l'IMU sulle piattaforme in aggiunta all'IMPI, mutuando da quest'ultima la parificazione tra piattaforme e immobili.

Inoltre, l'art. 38 del Decreto Fiscale, dal momento in cui dispone la tassazione delle piattaforme, si presta anche a fungere da chiave di lettura dei due principali aspetti controversi nei contenziosi sui tributi locali: ci si riferisce al potere di un Comune di tassare beni siti in mare e al perimetro dell'oggetto e presupposto d'imposta.

Allo stato, infatti, da un lato, i Comuni affermano che le piattaforme marine si trovano sul loro territorio, o comunque che possono tassarle perché “antistanti”. Per contro, i contribuenti accertati oppongono che non esistono norme che conferiscono legittimazione attiva ai Comuni in relazione al mare, posto che la loro circoscrizione non ricomprende anche quest'ultimo e che, d'altra parte, l'art. 4 del D.Lgs n. 504 del 1992, limita l'accertamento agli immobili siti, almeno in via prevalente, nel territorio del Comune che pretende di tassarli.

La questione controversa a cui l'introduzione dell'IMPI sembra dare risposta riguarda, quindi, l'assenza di norme che correlino il potere di imposizione al mare, perché, in realtà, i Comuni fino ad oggi, invece di astenersi dal tassare, hanno moltiplicato il carico fiscale.

Pertanto, si ritiene che l'art. 38 *cit.* confermi oggi la carenza del potere dei Comuni di imporre tributi locali su beni siti in mare. Introducendo l'IMPI sulle piattaforme, quale tributo erariale a gettito ripartito, il legislatore rimane coerente con i presupposti giuridici della sovranità dello Stato sul mare territoriale e dell'incompetenza dei Comuni al di fuori della loro circoscrizione.

L'IMPI quindi, tassando le piattaforme per similitudine ai fabbricati della categoria D/7 (rubricata “*Immobili a destinazione speciale - Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni*”) in recepimento all'orientamento di legittimità in materia, crea un nuovo e diverso presupposto d'imposta che prescinde dall'accatastabilità, tassando le piattaforme in quanto tali e non il fabbricato da accatastare, come accade ai fini IMU. Implicitamente, tale introduzione normativa manifesta che prima del 2020 le piattaforme non dovevano essere soggette ad IMU, con la conseguenza che gli accertamenti emessi dai Comuni, al centro di numerosi contenziosi, dovrebbero oggi (e, in realtà, dovevano già ieri) essere considerarsi illegittimi.

V.6 Quota dei versamenti in acconto

L'art. 58 del Decreto Fiscale modifica la misura dei versamenti della prima e seconda rata dell'acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle società, nonché dell'imposta

regionale sulle attività produttive, per i contribuenti soggetti alle valutazioni ISA (Indicatori Sintetici di Affidabilità fiscale) e per i soci di società, associazioni e imprese con redditi prodotti in forma associata ex art. 5 del TUIR o in regime di trasparenza fiscale, prevedendo, per essi, due rate di acconto di pari importo da versare negli stessi termini temporali oggi vigenti. Fino agli anni scorsi, doveva essere pagata la totalità dell'imposta dichiarata nell'anno precedente (metodo storico) in due rate di acconto, la prima del 40 e la seconda del 60 per cento dell'imposta dichiarata. Con l'art. 58 cambiano le quote e si pagherà, per ciascuna rata, il 50 per cento del 90 per cento dell'imposta dichiarata nel periodo d'imposta precedente (metodo storico).

La nuova regola si applica sin da subito e, quindi, sin dalla prossima scadenza per gli acconti. Pertanto, i soggetti interessati che devono ancora versare il secondo acconto del 2019, la cui scadenza è fissata al prossimo 30 novembre (prorogata al 2 dicembre, cadendo il 30 novembre di sabato), dovranno pagare il 50 per cento, anziché il 60. Per i prossimi anni, invece, ognuna delle due rate di acconto sarà, per essi, del 50 per cento del 90 per cento.

La norma, dunque, dovrebbe consentire un posticipo dell'imposizione per talune categorie di soggetti per qualche mese, in quanto, ovviamente, il minore acconto di novembre si tradurrà in un maggior saldo d'imposta nel 2020. L'effetto sostanziale è, dunque, quello di spostare un pezzo di gettito dal 2019 al 2020 per circa 700 milioni di euro, come stimato nella relazione tecnica al Decreto Fiscale; somma derivante da risparmi di spesa del 2019, che andrà a incrementare, con segno positivo, i saldi della manovra relativa al periodo 2020. Si segnalano, in ogni caso, le criticità di un'impostazione che prevede una differenziazione (finanziaria) dei termini di assolvimento delle obbligazioni tributarie solo per determinate categorie di soggetti e non per altri, per i quali restano valide le regole modificate dall'art. 58 solo per i soggetti ISA e le altre categorie di contribuenti ivi enucleate.

Con l'auspicio di aver fornito un contributo utile in relazione all'ulteriore iter di conversione in legge del Decreto in oggetto, resto a disposizione per ulteriori chiarimenti.

Roma, 5 novembre 2019

Prof. Avv. Maurizio Leo