



R.E TE.
IMPRESE ITALIA

Senato della Repubblica

6^a Commissione Finanze e Tesoro

Audizione

Proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda una dichiarazione IVA standard (n. COM (2013) 721 definitivo)

Roma, 9 aprile 2014



LA PROPOSTA DI DIRETTIVA E LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Nel ringraziare tutti i componenti della Commissione Finanze e Tesoro del Senato per aver formulato la richiesta di audizione di R.ETE. Imprese Italia circa la proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto per quanto riguarda una dichiarazione IVA standard (n. COM (2013) 721 definitivo), si ritiene opportuno ricordare, innanzitutto, che la proposta di direttiva è il frutto di un lavoro della Commissione Europea iniziato con il Libro verde sul futuro dell'IVA (con il quale la Commissione ha avviato una riflessione su come migliorare il sistema comune dell'IVA), proseguito con seminari e riunioni di gruppi di esperti ed anche con una consultazione preventiva delle PMI (le quali sostengono pienamente l'iniziativa) e conclusosi con la predisposizione della proposta di direttiva in questione circa l'introduzione di un modello di dichiarazione IVA standard.

L'iniziativa, senz'altro pregevole, nasce dall'esigenza di rendere più efficace il controllo da parte degli organismi dell'Unione europea circa il rispetto degli adempimenti d'imposta da parte degli operatori economici: la proposta ha, infatti, tra i suoi obiettivi quello di agevolare la *compliance* fiscale delle imprese al fine di conseguire un aumento delle relative entrate (secondo la Commissione l'Iva rappresenta circa il 21% del gettito fiscale e il 12% delle entrate IVA non viene riscosso).

La Commissione ritiene, infatti, che la complessità delle dichiarazioni IVA, qualora le stesse debbano essere presentate in diversi Stati membri, sia tale da

limitare gli scambi transfrontalieri e da comportare un aumento degli oneri a carico delle imprese e ad una minor precisione e puntualità delle medesime.

Secondo la Commissione “le imprese lamentano in misura crescente la difficoltà di ottemperare agli obblighi in materia di IVA quando svolgono la loro attività nell’UE, soprattutto nel settore del commercio elettronico e della cessione di beni nel mercato interno, in cui l’acquirente è un privato e il fornitore è tenuto a registrarsi, dichiarare e versare l’IVA nello Stato membro del destinatario. Tali obblighi possono creare ostacoli agli scambi transfrontalieri e una dichiarazione IVA standard può ridurre tali ostacoli”.

Pertanto, lo scambio tempestivo di informazioni tra gli Stati membri potrebbe rappresentare un elemento cruciale per ridurre la frode e migliorare il rispetto degli obblighi e una dichiarazione IVA standard potrebbe contribuire a conseguire tali obiettivi.

L’elemento qualificante della proposta sulla dichiarazione IVA standard è rappresentato dalla possibilità per le imprese di presentare in ciascuno stato membro informazioni normalizzate in un formato comune, di preferenza elettronico. In tal modo l’impresa può presentare di fatto due dichiarazioni IVA, rispettivamente nel proprio Stato e in un altro Stato dell’Unione, uguali in quanto le informazioni e la presentazione sono standardizzate.

La Commissione sottolinea l’importanza che tale dichiarazione standard sia applicabile a tutte le imprese: “circoscriverla ad alcune categorie servirebbe infatti solo a ridurre il campo di applicazione, aumentando le complessità e diminuendo la riduzione degli oneri”.

IL CONTENUTO DELLA PROPOSTA

La proposta di direttiva sulla dichiarazione IVA standard verte, prima di tutto, sui **termini di presentazione** stabilendo in via di principio che le imprese devono essere autorizzate a presentare dichiarazioni IVA mensili, **con versamento dell'IVA dovuta entro la fine del mese successivo al periodo d'imposta.**

Con riguardo ai termini della presentazione della dichiarazione IVA standard si evidenzia che **attualmente gli Stati membri sono autorizzati ad optare per una scadenza di pagamento diversa da quella di presentazione della dichiarazione IVA e a riscuotere acconti provvisori.** In Italia, infatti, oltre alle liquidazioni mensili sono ammesse quelle trimestrali.

Secondo la Commissione tale disposizione, che consente **la coesistenza di diverse scadenze di pagamento, eliminerebbe parzialmente i benefici della dichiarazione IVA standard e ne propone di conseguenza la sua abolizione.**

In tal modo verrebbe mantenuta, nell'articolo 206, soltanto la norma generale secondo cui il pagamento dell'imposta è effettuato al momento della presentazione della dichiarazione IVA standard.

La proposta di direttiva inerente la dichiarazione IVA standard interviene sull'attuale articolo 252, definendo il **periodo di imposta** in quello fissato ad un mese di calendario: in tal modo, **si potrebbe avere la suddivisione dell'attuale periodo di imposta, computato in Italia sull'anno solare, in tanti periodi fino ad un massimo di 12.**

Il nuovo articolo 252 consentirebbe la **presentazione della dichiarazione IVA standard entro un termine stabilito dai singoli Stati membri che non può essere inferiore ad un mese né superiore a due mesi a decorrere dalla scadenza di ogni periodo di imposta.**

E, in base alla nuova formulazione dell'articolo 206, **al termine di ogni periodo di imposta si verificherebbe il momento di effettuazione del pagamento dell'imposta liquidata.**

E' vero, peraltro, che l'articolo 252 consentirebbe agli Stati membri ad autorizzare:

- un periodo di imposta di tre mesi di calendario per i soggetti passivi il cui volume di affari annuo non supera i due milioni di euro tranne qualora un mese di calendario sia necessario per prevenire l'evasione o la frode fiscali in casi specifici;
- periodi di imposta più lunghi **in altri casi** purché la loro durata non sia superiore ad un anno.

Resta il fatto che **al termine dell'arco temporale stabilito come periodo di imposta deve avvenire comunque il pagamento dell'imposta.**

Con riguardo, inoltre, al **contenuto della dichiarazione IVA standard** poiché la quantità e la standardizzazione delle informazioni sono gli elementi fondamentali per ridurre gli oneri gravanti sulle imprese, gli Stati membri, in base alla proposta di direttiva, possono:

- prevedere un massimo di **ventisei caselle** che devono essere compilate dalle imprese;
- decidere di esonerare le imprese dalla compilazione di alcune caselle, mantenendo un minimo obbligatorio di **cinque**;
- chiedere informazioni aggiuntive ai fini del controllo e dell'amministrazione dell'IVA per regioni e territori specifici o per regimi speciali eccezionalmente autorizzati dalla normativa IVA. Solo in questi casi debitamente giustificati gli Stati membri possono chiedere alle imprese di compilare più delle ventisei caselle standard.

Le informazioni da fornire devono essere uniformi in tutti gli Stati membri, in modo che quelle dichiarate in uno Stato membro siano redatte esattamente nello stesso modo in tutti gli altri Stati membri.

Il **contenuto minimo** riguarda l'indicazione nella dichiarazione IVA standard dei seguenti dati:

1. importo dell'imposta esigibile;
2. importo della detrazione operata;
3. importo netto dell'IVA da versare o da rimborsare;
4. importo totale, al netto dell'IVA, delle operazioni per cui l'imposta è divenuta esigibile, compreso l'importo delle operazioni esenti;
5. importo totale, al netto dell'IVA, delle operazioni in relazione alle quali si è operata la detrazione.

Tuttavia **gli Stati membri possono richiedere una serie di informazioni ulteriori** ove lo ritengano necessario ma non possono superare quelle indicate nella medesima proposta di direttiva: questa dà infatti facoltà agli Stati membri di richiedere ulteriori informazioni di dettaglio standardizzate, specificamente riferite a determinate operazioni di cui alla direttiva IVA, in relazione alle vendite e all'IVA dovuta e in relazione agli acquisti e all'IVA detraibile ed eventuali rettifiche delle detrazioni.

E' prevista, infine, la possibilità che gli Stati membri prevedano **l'invio esclusivo della dichiarazione tramite trasferimento elettronico di file.**

LA POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO

La posizione espressa dal Governo Italiano è, sostanzialmente, positiva all'accoglimento della proposta di direttiva, condividendone gli obiettivi, anche in considerazione dei possibili risparmi in termini di oneri amministrativi a carico delle imprese (quantificati diversamente a seconda della soluzione, fra le diverse che sono state proposte, che verrà scelta e stimabili, nella ipotesi più vantaggiosa, in 12 miliardi di euro per l'intero sistema delle imprese), e nella considerazione che essa possa contribuire ad un *"maggiore adempimento spontaneo a beneficio delle esigenze di bilancio nazionali"*.

In ogni caso, sono altresì evidenziate le criticità tecniche del provvedimento di cui si tratterà in prosieguo.

LA POSIZIONE DI ALTRI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

Il documento COM (2013) 721 risulta all'attenzione dei Parlamenti nazionali degli altri Stati dell'Unione e due di questi (il Bundesrat tedesco ed il Senato

francese) hanno adottato un parere motivato sul mancato rispetto del principio della sussidiarietà.

Il Parlamento tedesco ha motivato il proprio parere sulla base delle seguenti considerazioni:

1. inadeguatezza della base giuridica, poiché l'art. 113 del TFEU (Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea) sarebbe abilitato ad adottare disposizioni sull'armonizzazione delle legislazioni nazionali relative all'IVA solo in senso sostanziale e non procedurale (come nel caso della Direttiva in questione);
2. mancanza del requisito della necessità dell'azione comunitaria trattando la proposta opzioni già lasciate alla competenza degli Stati membri;
3. mancanza del requisito del valore aggiunto per l'Unione, contestando il fatto che l'introduzione delle nuove norme porti sostanziali benefici alla diminuzione delle distorsioni nella competitività determinate da elusione ed evasione dell'imposta;
4. violazione del principio di proporzionalità in virtù di un *vulnus* sproporzionale all'autonomia tedesca venendo il legislatore sottratto della possibilità di introdurre nuovi elementi nella dichiarazione e venendo sottratta all'amministrazione la possibilità di utilizzare la modulistica ritenuta più opportuna.

Il Parlamento francese, viceversa, ha motivato il proprio parere sulla base delle seguenti considerazioni:

1. inadeguatezza della base giuridica, in quanto l'art. 113 del TFEU conferisce competenza all'Unione solo per le regole base dell'IVA e non per le procedure di incasso dell'imposta;

2. mancanza del requisito del valore aggiunto per l'Unione in quanto l'armonizzazione rimarrebbe limitata con una riduzione delle capacità di adattamento delle singole situazioni nazionali (con conseguente inadeguatezza della proposta al contrasto delle frodi in materia di IVA).

LE CRITICITA' DELLA PROPOSTA

Per quanto attiene al nostro ordinamento, tali criticità riguardano:

- a) un potenziale effetto finanziario negativo per il primo anno di applicazione in virtù dell'eliminazione degli acconti;
- b) l'impossibilità di abbinamento della dichiarazione IVA al modello Unico (che quindi non sarebbe più tale);
- c) l'assorbimento della comunicazione dati IVA da parte dei nuovi adempimenti;
- d) la necessità di rivedere la disciplina relativa ai versamenti periodici d'imposta;
- e) l'impossibilità di chiedere acconti per l'anno successivo.

LA POSIZIONE DI R.ETE. IMPRESE ITALIA

Si sottolinea, innanzitutto, **la necessità che venga garantita**, come avviene ora, **la possibilità di mantenere il periodo d'imposta su base annuale con effettuazione di pagamenti frazionati dell'Iva**. In pratica, la direttiva deve assicurare la possibilità di presentazione di una sola dichiarazione annuale sganciata dall'effettuazione dei versamenti.

Operando in tal modo, **si eviterebbe agli operatori economici la presentazione di 12 dichiarazioni mensili, ovvero 4 trimestrali in luogo di 1 sola**, pur continuando a liquidare l'imposta con cadenza mensile o trimestrale.

Il rischio altrimenti è **che**, a seguito del recepimento della direttiva, **venga definito il periodo imposta su base mensile/trimestrale, costringendo la totalità delle imprese a presentare 12 ovvero 4 dichiarazioni, ovvero che venga introdotto l'obbligo di dover provvedere al pagamento dell'imposta dovuta da dichiarazione tassativamente entro la fine del mese di febbraio di ciascun anno.**

Per il sistema imprenditoriale italiano, caratterizzato, soprattutto, da micro e piccole imprese, la scelta di far presentare dichiarazione IVA con cadenza mensile o trimestrale, comporterebbe un notevole aggravio dei costi per l'adempimento.

In merito alla periodicità del periodo d'imposta occorre altresì evidenziare che, ad essa, sono strettamente legate, oltre al problema della presentazione della dichiarazione e del versamento dell'imposta, tutta un'altra serie di problemi applicativi ed interpretativi.

Ci si riferisce, in particolare, a:

1. **applicazione del pro-rata:** il cui calcolo, attualmente, avviene su base annuale con esposizione delle relative informazioni nella dichiarazione annuale, con liquidazioni periodiche (mensili o annuali) fondate su percentuali non definitive e versamento della eventuale differenza dovuta a seguito della presentazione della dichiarazione annuale: nel merito si propone di non modificare, a seguito dell'eventuale

introduzione della dichiarazione IVA standard, l'attuale impianto nazionale;

2. **effettuazione dei rimborsi:** questi vengono effettuati, al verificarsi delle casistiche ed al rispetto delle condizioni indicate dalla norma, generalmente su base annuale e, solo in talune situazioni particolari (anch'esse indicate espressamente e tassativamente dalla norma), su base trimestrale: al fine di evitare una generalizzazione dei rimborsi infrannuali, si propone di mantenere l'attuale periodicità degli stessi;
3. **compimento di determinate categorie di operazioni opzionali:** si tratta di operazioni, quali ad esempio, l'esonero dagli adempimenti, l'esercizio di più attività, l'esercizio di opzioni contabili, o altro, a fronte delle quali si propone di mantenere sia l'attuale "veicolo" utilizzato per il loro esercizio, ossia la dichiarazione annuale, sia l'attuale periodicità, ossia l'annualità;
4. **effettuazione di determinate categorie di adempimenti:** attualmente sono legati alla periodicità annuale una serie di adempimenti connessi all'applicazione dell'IVA come, a mero titolo esemplificativo: comunicazioni spesometro, comunicazioni delle operazioni intercorse con Paesi black list, invio dei modelli INTRASTAT. Occorre, a nostro avviso, non modificare le attuali regole al fine di evitare il proliferarsi degli adempimenti;
5. **applicazione di regimi particolari:** si tratta di particolari regimi applicativi dell'imposta secondo regole diverse da quelle ordinarie (previste dagli articoli dal 74 al 74-*quinquies* del D.P.R. n. 633/72, ossia ad esempio, commercio di sale e tabacchi, giornali, quotidiani, libri, cessione di rottami, per il settore delle agenzie viaggi, per la cessione di beni usati, per le attività spettacolistiche, per i servizi resi tramite i

mezzi elettronici da soggetti domiciliati fuori della Comunità ed altri): anche in questo caso si evidenzia la necessità di non stravolgere le attuali regole al fine di evitare il proliferarsi di adempimenti specifici per tali settori o per gli operatori interessati dall'esercizio di dette attività;

6. **regolarizzazioni o rilevanza penale dei mancati adempimenti:** è di tutta evidenza che qualora venissero modificati i termini annuali di presentazione della dichiarazione, sarebbe necessario rivedere le attuali regole che permettono l'effettuazione di regolarizzazioni a fronte di mancati adempimenti (in particolare per quanto riguarda la decadenza dei termini) ovvero la revisione delle attuali disposizioni in materia di configurazione dei reati penali tributari (soprattutto per quanto attiene alle soglie di rilevanza che attualmente sono commisurate all'anno d'imposta).

Si reputa opportuno evidenziare, inoltre, che la proposta di semplificazione non consentirebbe alle imprese di beneficiare di procedure più semplici, costi ridotti e meno burocrazia se a ciò non corrispondesse un alleggerimento delle sottostanti rilevazioni contabili. Non sembra che risponda a questo criterio la previsione di indicare l'ammontare complessivo delle operazioni attive e l'ammontare complessivo della relativa imposta, considerando l'attuale necessità di rilevare, ad esempio, le operazioni distintamente secondo l'aliquota applicabile e/o di rilevare le operazioni esenti e conseguentemente il calcolo del pro-rata.

In altri termini, la proposta di semplificazione potrebbe risultare più apparente che reale, dato che la normativa interna richiede alle imprese una serie di rilevazioni e calcoli per l'ottenimento di informazioni di natura sintetica da indicare nella ipotesi di dichiarazione IVA standard, ovvero in

specifici allegati previsti dalla normativa nazionale, ovvero in altri adempimenti.

La semplificazione oltre a non essere tale per il contribuente non lo sarebbe neppure per l'amministrazione che sarebbe privata di elementi utili ai fini dell'efficacia dei controlli.

In conclusione pur condividendo gli obiettivi indicati dall'Unione europea il risultato a cui si addiverrebbe non corrisponderebbe ad un'affettiva semplificazione interna poiché aumenterebbero in modo esponenziale gli adempimenti dichiarativi e di liquidazione in capo alle imprese.

R.ETE Imprese Italia auspica, infine, che la soluzione che verrà adottata dal nostro Legislatore, sia quella di limitare l'obbligo di presentazione della dichiarazione IVA standard solo alle imprese che la presentano in più di uno Stato membro.