

AUDIZIONE PRESSO LA SESTA COMMISSIONE PERMANENTE FINANZE E TESORO DEL SENATO

Signori Senatori, l'occasione di prendere parte a questa audizione in rappresentanza dell'amministrazione finanziaria mi è particolarmente gradita perché mi consente di fornire il punto di vista dell'Agenzia che è uno dei principali "attori" di questa vicenda e di chiarire la nostra posizione in merito alle perplessità emerse sul tema.

La discussione che si è svolta presso questa Commissione il 16 marzo 2014 ha evidenziato i vantaggi e le criticità derivanti dall'introduzione della nuova dichiarazione IVA standardizzata prevista dalla direttiva 2012/112/CE sotto il profilo:

- degli adempimenti posti a carico dei contribuenti
- dell'impatto finanziario
- delle procedure amministrative e di controllo.

Più in particolare, l'Onorevole Molinari ha posto l'attenzione su:

- il possibile effetto finanziario negativo che deriverebbe, per il primo anno di applicazione della proposta, dai nuovi termini periodici di versamento, legati alla tempistica di presentazione delle dichiarazioni IVA, con conseguente eliminazione della possibilità di richiedere i versamenti in acconto;
- un aggravio degli adempimenti richiesti ai contribuenti in violazione del principio di proporzionalità, richiamando quanto evidenziato al riguardo dal Bundesrat tedesco e dal Senato francese.

Inoltre, nel corso della sessione, sono state sollevate altre perplessità circa il contenuto della proposta, da parte di diversi parlamentari, con riferimento:

- al numero limitato di voci da inserire in dichiarazione, stabilite in un minimo di 5 voci ed un massimo di 26, che si rifletterebbe negativamente sull'attività

di contrasto alle frodi, in quanto determinerebbe un impoverimento della raccolta dei dati espressi in dichiarazione (On. Vacciano e On. Guerra)

- al superamento della periodicità trimestrale dei versamenti che potrebbe comportare maggiori oneri a carico delle piccole medie imprese (On. Sciascia)
- agli eventuali effetti negativi dovuti alla separazione della dichiarazione IVA dal modello unico (On. Sciascia), considerata una involuzione del sistema dichiarativo.

Nel corso della seduta il Vice ministro Casero è intervenuto auspicando l'adozione da parte dell'Unione Europea di politiche fiscali comuni che possono riguardare da subito la materia dell'IVA, specialmente in un'ottica di semplificazione a favore delle imprese ed opportuni approfondimenti.

Nell'ottica di tale approfondimento, ritengo utile riassumere preliminarmente in breve i punti salienti della proposta di direttiva in discussione, anche al fine di evidenziare come alcune delle obiezioni mosse in sede di analisi da parte della sesta Commissione permanente Finanze e Tesoro del Senato coincidono con perplessità di cui la stessa delegazione italiana si è fatta portavoce in sede comunitaria, ricevendo al riguardo talune importanti rassicurazioni.

La proposta su cui verte la discussione odierna si inserisce nel quadro delle iniziative intraprese dall'Esecutivo comunitario sulla base del c.d. Libro Verde sul futuro dell'IVA, finalizzate a ridurre l'attuale complessità della disciplina IVA e dei relativi adempimenti, i quali, oltre a limitare gli scambi transfrontalieri, comportano un aumento degli oneri a carico delle imprese ed una minore precisione e puntualità nelle dichiarazioni IVA.

Nella relazione alla proposta di direttiva è evidenziato come le imprese lamentino in misura crescente le difficoltà di ottemperare agli obblighi in materia di IVA quando svolgono la loro attività nella UE, soprattutto nel settore del commercio elettronico e della vendita di beni nel mercato interno quando

l'acquirente è un privato in quanto in tali ipotesi 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 contribuire a ridurre detti ostacoli.

L'Italia, consapevole delle potenzialità insite nella attuazione di questo progetto, ha, sin da subito, manifestato pieno e concreto interesse alla Proposta in esame, la cui trattazione, come indicato nei documenti programmatici del semestre di Presidenza Italiana dell'Unione europea, dovrebbe costituire uno degli obiettivi principali in campo tributario.

Nel merito della proposta si fa presente che la stessa introduce importanti novità per quanto concerne alcuni profili in particolare il periodo di imposta cui la dichiarazione si riferisce, il contenuto della dichiarazione e la periodicità dei versamenti.

Per quanto concerne la durata del periodo d'imposta ai fini IVA (nuovo testo dell'art. 252 della direttiva IVA, come risultante dalla Proposta), la proposta prevede che esso sia ordinariamente commisurato ad un mese di calendario, salvo l'obbligo per gli Stati membri di autorizzare un periodo d'imposta trimestrale per i soggetti passivi il cui volume d'affari annuo non superi i 2 milioni di Euro (obbligo, a sua volta, derogabile dagli Stati membri in casi specifici, nei quali si ravvisi la necessità di prevenire forme di evasione o frodi IVA). Gli Stati membri possono altresì autorizzare periodi d'imposta più lunghi in "*altri casi*", purché di durata comunque non superiore ad un anno.

La dichiarazione deve quindi essere presentata, possibilmente elettronicamente, entro un termine fissato dagli Stati membri che non può essere inferiore ad un mese né superiore a due mesi dalla scadenza di ogni periodo d'imposta.

A tale tempistica è collegato il termine di versamento dell'imposta (nuovo testo dell'art. 206). La proposta collega, infatti, il versamento al momento della presentazione della dichiarazione o, in ogni caso, alla scadenza prevista per la relativa presentazione. I versamenti dunque dovrebbero essere

mensili o, per i soggetti con un volume d'affari fino a 2.000.000 di euro, trimestrali e dovrebbero essere esclusi versamenti in acconto dell'importo.

Il contenuto della dichiarazione IVA standardizzata (nuovo testo degli articoli 250 e 251) dovrà essere armonizzato in tutti gli Stati membri ed a tal-fine la proposta individua gli elementi essenziali della dichiarazione, stabilendo la compilazione di cinque campi obbligatori e diciannove facoltativi.

I dettagli tecnici per la trasmissione delle informazioni contenute nella dichiarazione standardizzata, i metodi elettronici comuni che offrano un livello di sicurezza sufficiente per la presentazione, nonché un insieme comune di definizioni e di procedure per la relativa trasmissione e per la correzione delle dichiarazioni IVA dovrebbero essere demandati (**nuovi articoli 255 bis e 255 ter**) al Comitato Permanente per la Cooperazione Amministrativa (composto da rappresentanti degli Stati membri che adotta decisioni a maggioranza).

La proposta in esame, se approvata, dovrebbe essere recepita dagli Stati entro il 31 dicembre del 2016.

In relazione agli elementi sopra rappresentati, oggetto delle osservazioni della Commissione permanente Finanze e Tesoro per gli effetti che potrebbero produrre nel sistema domestico in termini procedurali e finanziari, occorre rilevare che essi devono essere valutati tenendo conto che in sede comunitaria numerosi aspetti importanti del contenuto della proposta di dichiarazione IVA standardizza sono, come accennato, ancora in fase di discussione.

A tale proposito si segnala che la Presidenza greca ha redatto un testo di compromesso che modifica alcuni aspetti della originaria proposta della Commissione.

Per quanto concerne, in particolare, il possibile impatto finanziario negativo dovuto alla eliminazione degli acconti provvisori, l'Italia e altre numerose delegazioni hanno chiesto **di poter mantenere l'attuale sistema dei pagamenti frazionati** nel corso del periodo d'imposta in modo da evitare ripercussioni sulle entrate tributarie. Allo stato attuale, la Commissione ha

mostrato una certa apertura, dichiarandosi disponibile ad accettare che gli Stati membri possano continuare a richiedere pagamenti provvisori.

Inoltre, per quanto concerne i versamenti dovuti in base alla dichiarazione IVA standardizzata, che, come già anticipato, dovrebbero essere ordinariamente commisurati ad un mese di calendario, salve le deroghe già analizzate l'Italia ed altre importanti delegazioni hanno sollevato perplessità. In particolare, nelle sedi comunitarie (Consiglio Ue) è stato rappresentato il timore che la nuova periodicità delle dichiarazioni IVA e dei versamenti a quest'ultima correlati, caratterizzata dall'aumento dei soggetti abilitati al regime trimestrale di dichiarazione, possa determinare conseguenze negative sui bilanci statali, in termini di differimento delle attuali scadenze di pagamento. Attualmente, in base all'ordinamento interno, l'accesso alla liquidazione trimestrale è, infatti, consentito ai contribuenti che, nell'anno solare precedente, hanno realizzato un volume di affari di 400.000 euro, se l'attività ha ad oggetto prestazioni di servizi, e 700.000 euro per le altre attività. Dette soglie sono le stesse che consentono alle imprese minori di tenere, ai fini delle imposte sul reddito, una contabilità semplificata. A fronte delle obiezioni sollevate dagli Stati membri, la Commissione si è dichiarata disponibile ad abbassare la soglia massima per l'accesso alla trimestralità a 500.000 Euro.

In merito all'individuazione di un periodo di imposta inferiore all'anno per la presentazione della dichiarazione, è stato evidenziato che ciò può comportare delle difficoltà nella rappresentazione in dichiarazione delle operazioni che possono venire in rilievo solo al momento della chiusura annuale dell'esercizio. Al riguardo, la Commissione ha dichiarato la propria disponibilità a reintrodurre una dichiarazione annuale riepilogativa, purché siano rispettate le condizioni di una dichiarazione standardizzata, conforme alla proposta.

Per quanto concerne, invece, i riflessi negativi della proposta sul quadro generale della lotta all'evasione legato al minor apporto di dati che dovrebbero provenire dalla dichiarazione IVA standard (osservazione di On. Vacciano e On. Guerra) si osserva che l'Agenzia, su espressa richiesta del Ministero

dell'Economia e delle Finanze, sta valutando quali siano le caselle che non possono mancare all'interno del quadro dichiarativo, tenendo conto di due fattori determinanti: da un lato il fine della proposta in esame, consistente nella semplificazione del quadro dichiarativo a tutto vantaggio dei contribuenti, e dall'altro l'efficacia nel contrasto ai possibili illeciti.

Peraltro, sotto quest'ultimo profilo, sarà importante comprendere l'interpretazione dell'art. 273 (nuovo testo). In particolare, occorrerà definire se accanto all'obbligo dichiarativo, possano sussistere in capo al contribuente altri obblighi comunicativi (si pensi, a titolo esemplificativo all'obbligo di comunicazione dello "spesometro").

Sotto il profilo più generale del contrasto all'evasione, si ritiene utile sottolineare, rispondendo altresì all'osservazione dell'On. Sciascia che ha evidenziato i possibili effetti negativi derivanti dall'abolizione della dichiarazione annuale, che tale opzione consente agli uffici tributari di effettuare controlli in un momento temporalmente più vicino a quello della effettuazione delle operazioni esposte in dichiarazione; ciò determina inevitabilmente una maggiore efficacia dell'azione di controllo.

Resta chiaramente inteso che i due obiettivi citati, la semplificazione e la maggior efficacia del controllo, possono essere raggiunti a condizione che il regime della dichiarazione infra annuale non sia opzionale ma obbligatorio.

Nella sessione della Commissione Finanze e Tesoro sono stati sottolineati anche i maggiori oneri a carico delle piccole e medie imprese (osservazione dell'On. Sciascia) nonché la violazione del principio di proporzionalità e sussidiarietà (osservazione dell'On. Molinari) che il nuovo quadro normativo determinerebbe.

In merito a tali rilievi, si evidenzia che il Servizio giuridico del Consiglio UE, con parere scritto, ha ritenuto la proposta in esame compatibile con predetti principi di proporzionalità e sussidiarietà, previsti dal Trattato.

Per quanto concerne gli eventuali maggiori oneri a carico delle imprese si ritiene che la standardizzazione delle dichiarazioni IVA limita le richieste di

informazioni a quanto necessario per il controllo in modo da ridurre gli oneri gravanti sulle imprese ed eliminare gli ostacoli al corretto funzionamento del mercato unico.

La stessa Commissione nella relazione di presentazione della proposta di direttiva, cui si è fatto prima riferimento, evidenzia che una dichiarazione IVA standard consentirebbe a tutte le imprese di presentare in ciascuno Stato membro informazioni “normalizzate” in formato comune, di preferenza elettronico. In tal modo un’impresa che presenta una dichiarazione IVA in uno Stato membro può agevolmente compilare e presentare una dichiarazione IVA in un altro Stato membro in quanto le informazioni e la presentazione sarebbero standardizzate.

Le valutazioni in termini di aggravio degli adempimenti dovrebbero, pertanto, essere effettuate in termini complessivi, tenendo conto dei diversi effetti della proposta, ossia la riduzione del contenuto delle dichiarazioni, il maggior numero di dichiarazioni da presentare nonché l’eliminazione di altri adempimenti quali la presentazione delle comunicazioni dati IVA.

Con particolare riferimento alle PMI, si fa presente che le stesse sono state più volte consultate da parte della stessa Commissione in sedi ufficiali, come si evince dal paragrafo 2 della Relazione d’accompagnamento alla proposta di direttiva, con lo scopo di recepirne le osservazioni nell’elaborazione del contenuto della proposta.

Inoltre, nell’ottica di una più ampia condivisione da parte di tutti i *players* in gioco, il Dipartimento delle Finanze ha attivato una consultazione pubblica (dal novembre 2013 fino al 31 gennaio 2014) indirizzata a diverse categorie di contribuenti (professionisti, associazioni, privati cittadini, imprese) sempre al fine di acquisire utili elementi informativi in ordine alle “reazioni” degli utenti finali all’ulteriore corso della proposta.

Sotto il profilo delle procedure amministrative necessarie per dare attuazione alla proposta di direttiva in esame, qualora approvata, si fa presente che l’Agenzia delle Entrate, in base al contenuto originario della Proposta in esame, sarebbe tenuta ad aggiornare le procedure e i canali attuali di trasmissione

e di liquidazione delle dichiarazioni IVA e dell'accertamento. Tuttavia, in relazione a questo aspetto, la Commissione si è dichiarata disponibile a consentire agli Stati di continuare ad applicare i sistemi informatici già dagli stessi adottati, pur ribadendo la necessità di individuare un metodo comune di trasmissione elettronica della dichiarazione.

Resta inteso che l'Agenzia si rende fin da ora disponibile ad adottare tutte le misure necessarie per dare compiuta attuazione alla proposta coerentemente alle scelte di natura politica che verranno adottate dal Governo. Ciò naturalmente in piena aderenza con gli obiettivi di semplificazione degli adempimenti e di efficacia dell'azione di contrasto all'evasione che caratterizzano la propria missione istituzionale e che oggi trovano ampia eco nelle varie recenti iniziative normative di riforma anche solo nella prospettiva di cambiamento dell'ordinamento interno.

Egredi Senatori, concludo questa breve audizione augurandomi di aver sì dimostrato una condivisione di alcune perplessità espresse nel corso della prima analisi della proposta, specie in relazione agli aspetti che più rappresentano elementi di "rottura" col nostro sistema cristallizzato; ma confidando di aver al contempo fornito la garanzia che alcune di queste obiezioni sono state già chiaramente rappresentate ed hanno già incontrato un'ampia disponibilità ad essere attentamente valutate in sede comunitaria.

Grazie per l'attenzione.