Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE PERMANENTE
FINANZE

Atto Camera 2220

Disegno di legge: "Conversione in legge del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 7 novembre 2019

INDICE

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE 3

MISURE DI CUI AL CAPO I 4

Articolo 3 (Contrasto alle indebite compensazioni) 5

Articolo 4 (Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti e reverse charge manodopera) 6

Articolo 14 (Utilizzo dei file delle fatture elettroniche) 7

Articolo 16 (Precompilata IVA) 9

Articolo 17 (Imposta di bollo sulle fatture elettroniche) 9

Articolo 18 (Modifiche al regime dell'utilizzo del contante) 10

Articolo 23 (Sanzioni per mancata accettazione di pagamenti effettuati con carte di debito e credito) 11

Articolo 32 (Adeguamento a sentenza della Corte di Giustizia UE del 14 marzo 2019, causa C-449/17) 12

MISURE DI CUI AL CAPO IV 13

Articolo 39, comma 1 (Modifiche della disciplina penale) 13

Articolo 39, comma 2 (Modifiche della responsabilità amministrativa degli enti) 14

PROPOSTE INTEGRATIVE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI 16

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Innanzitutto, consentiteci di esprimere, come sempre, il più vivo ringraziamento per l'opportunità che questa Onorevole Commissione parlamentare offre oggi al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di formulare le proprie osservazioni e proposte sul decreto-legge 26 ottobre 2019 n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili.

Nel triennio 2020-2022, il Decreto porta in dote al disegno di legge di bilancio 2020, cui è collegato, un incremento del fondo per la riduzione della pressione fiscale pari a 5.337,946 milioni di euro nel 2020, 4.381,756 milioni di euro nel 2021 e 4.181,756 milioni di euro nel 2022, nonché alcune misure di spesa di impatto comunque molto limitato.

Il Capo I, recante "misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ed alle frodi fiscali", si compone di 23 articoli che contribuiscono alla manovra con un miglioramento netto, in termini di indebitamento, pari a 2.983,27 milioni di euro nel 2020, 3.670,03 milioni di euro nel 2021 e 3.472,71 milioni di euro nel 2022.

Sul piano quantitativo, le misure più significative sono quelle recate dall'art. 3 in materia di "contrasto alle indebite compensazioni" (1.084 milioni di euro nel 2020 e 878 milioni di euro dal 2021); dall'art. 4 in materia di "ritenute e compensazioni in appalti e subappalti ed estensione del regime del reverse charge per il contrasto dell'illecita somministrazione di manodopera" (453 milioni di euro nel 2020, 909,8 milioni di euro nel 2021 e 713 milioni di euro nel 2022); dall'art. 11 in materia di "introduzione del Documento Amministrativo Semplificato Telematico" (240 milioni di euro nel 2020 e 480 milioni di euro dal 2021), dall'art. 1 in materia di "accollo del debito d'imposta altrui e divieto di compensazione" (288 milioni di euro dal 2020) e dall'art. 9 in materia di "frodi nell'acquisto di veicoli fiscalmente usati" (208 milioni di euro dal 2020).

Il Capo II, recante "disposizioni in materia di giochi", si compone di 8 articoli che contribuiscono alla manovra con un miglioramento netto, in termini di indebitamento, pari a 668,32 milioni di euro nel 2020 e 617,72 milioni di euro dal 2021.

Sul piano quantitativo, la misura in assoluto più rilevante è quella recata dall'art. 26 che dispone l'aumento del "prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento (498,9 milioni di euro nel 2020 e 524,7 milioni di euro dal 2021).

Il Capo III, recante "ulteriori disposizioni fiscali", si compone di 7 articoli che contribuiscono alla manovra con un miglioramento netto, in termini di indebitamento, pari a 277 milioni di euro nel 2020 e 132 milioni di euro dal 2021.

Sul piano quantitativo, la misura più rilevante è rappresentata dall'entrata una tantum sul 2020 prevista dall'art. 36 in materia di "incentivi Conto Energia" (123 milioni).

Il Capo IV, recante "modifiche alla disciplina penale e della responsabilità amministrativa degli enti", si compone di un unico articolo cui non sono ascritti effetti finanziari.

Il Capo V, recante "ulteriori disposizioni per esigenze indifferibili", si compone di 21 articoli, compresi quello recante le disposizioni finanziarie e quello recante le norme di decorrenza, che contribuiscono alla manovra con un miglioramento netto, in termini di indebitamento, pari a 1.432 milioni di euro sul solo 2020, essenzialmente in ragione della rimodulazione, stabilita dall'art. 58, dei termini di versamento degli acconti ai fini IRPEF, IRES e IRAP da parte dei contribuenti che risultano soggetti agli ISA.

Ciò premesso, di seguito ci si sofferma con alcune considerazioni di dettaglio sulle disposizioni recate dal Capo I in materia di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ed alle frodi fiscali e dal Capo IV in materia di disciplina penale e di responsabilità amministrativa degli enti.

MISURE DI CUI AL CAPO I

L'architrave del decreto-legge n. 124 (d'ora in vanti, "Decreto") è senza dubbio rappresentata dalle "misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ed alle frodi fiscali" cui sono dedicati i primi 23 articoli.

Il Governo ha puntato molto sul contrasto all'evasione e alle frodi e alcune misure in questa direzione si rinvengono anche nel corpo del disegno di legge di bilancio per il 2020.

Preliminarmente, pare opportuno sottolineare che, tanto più si pone l'accento su questo aspetto, tanto più sarebbe auspicabile che una pari attenzione fosse impressa sul versante dell'efficientamento della spesa pubblica e del contrasto agli sprechi.

Agli occhi del contribuente si tratta infatti di due facce della stessa medaglia e la storia passata e recente insegna come ogni enfatizzazione a senso unico non adeguatamente bilanciata, nell'una o nell'altra direzione, ha sempre prodotto risultati modesti, quando non controproducenti, in termini di coinvolgimento attivo del cittadino in queste importanti battaglie culturali, oltre che di bilancio.

Sarebbe per altro poco coerente alla realtà dei fatti dare a intendere che negli ultimi anni non vi sia stata una costante ed elevata attenzione nei confronti di misure idonee a contrastare l'evasione e le frodi fiscali.

Basti pensare, ad esempio, all'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi previsto dalla precedente legge di bilancio e, nei precedenti anni, all'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica anche tra privati, nonché ad altri provvedimenti in ambito IVA ancora più impattanti come l'estensione dell'ambito applicativo del *reverse charge* a particolari settori e lo *split payment* (che hanno avuto l'effetto di "drenare" risorse finanziarie dal circuito economico-produttivo, lasciando gli operatori economici obbligati ad applicare tali meccanismi in deroga in una condizione di costante credito d'imposta non sempre recuperabile in tempi brevi).

Ciò premesso, avendo riguardo alle misure inserite nel Decreto, sviluppiamo in questa sede alcune considerazioni specifiche relative alle seguenti norme:

- art. 3: contrasto alle indebite compensazioni;
- art. 4: ritenute e compensazioni in appalti e subappalti e reverse charge manodopera;
- art. 14: utilizzo dei file delle fatture elettroniche;
- art. 16: semplificazioni fiscali;
- art. 17: imposta di bollo sulle fatture elettroniche;
- art. 18 modifiche al regime di utilizzo del contante;
- art. 22: credito d'imposta su commissioni pagamenti elettronici;
- art. 23: sanzioni per mancata accettazione di pagamenti effettuati con carte di debito e credito.

Articolo 3 (Contrasto alle indebite compensazioni)

L'articolo 3 del Decreto introduce nuovi limiti all'esercizio del diritto di compensare debiti e crediti fiscali.

Con un primo intervento, l'utilizzo in compensazione dei crediti IRPEF (e relative addizionali), IRES, IRAP e relative imposte sostitutive, per importi superiori a 5.000 euro annui, viene subordinato alla previa presentazione della dichiarazione o istanza da cui il credito emerge (in particolare, la compensazione non può avere luogo prima che siano trascorsi dieci giorni da quello di presentazione di detta dichiarazione o istanza).

L'intervento estende quindi ai crediti relativi alle imposte dirette quanto già previsto con riguardo ai crediti IVA, senza tuttavia tener conto di una differenza a dir poco lampante tra i due comparti: la dichiarazione annuale IVA da cui emerge il relativo credito può essere presentata sin dai primi mesi dell'anno successivo, mentre la dichiarazione dei redditi non può, per legge, essere presentata prima del mese di maggio (art. 2, DPR 322/1998) dell'anno successivo a quello di riferimento. Inoltre, per i contribuenti soggetti agli ISA, la normativa attuale prevede l'obbligo di allegare alla dichiarazione dei redditi il modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini degli ISA con il relativo calcolo del punteggio di affidabilità fiscale, che il contribuente può effettuare soltanto dopo che l'Amministrazione finanziaria abbia messo a disposizione i dati delle variabili precalcolate da scaricare preventivamente e che risultano necessarie ai fini del calcolo del proprio ISA nonché il software e le relative specifiche tecniche che le società di software dovranno utilizzare per predisporre gli aggiornamenti degli applicativi ordinariamente in uso da parte degli studi professionali.

Per i contribuenti obbligati agli ISA risulta pertanto oggettivamente impossibile presentare la dichiarazione prima che tutti gli strumenti necessari siano stati resi disponibili, il che si traduce in un notevole allungamento del termine a partire dal quale essi potranno utilizzare in compensazione il credito emergente dalla relativa dichiarazione.

<u>È necessario pertanto che anche tali circostanze siano tenute in debita considerazione da parte del Legislatore al fine di evitare che l'estensione ai crediti IRPEF, IRES e IRAP (e relative addizionali e imposte sostitutive) dei limiti alla compensazione già previsti per i crediti IVA si traduca in un vero e proprio prestito</u>

forzoso causato dalla oggettiva impossibilità per il contribuente di poter celermente presentare la propria dichiarazione dei redditi, per motivi non certamente dipendenti dalla sua volontà.

In particolare, per ovviare a questi problemi, si potrebbe prevedere che la compensazione dei crediti relativi al comparto delle imposte dirette possa essere effettuato anche prima della presentazione della relativa dichiarazione annuale, previo rilascio da parte dei professionisti abilitati di uno specifico visto di conformità "anticipato" rispetto alla presentazione della dichiarazione.

E' necessario che il Legislatore si faccia carico di questo problema, altrimenti l'estensione della disciplina del credito IVA ai crediti per imposte dirette si traduce in un vero e proprio prestito forzoso causato dalla sistematica incapacità dello Stato di mettere il contribuente nelle condizioni di poter celermente presentare la propria dichiarazione dei redditi.

In particolare, per le ragioni accennate, risulterebbe opportuno escludere dall'ambito di applicazione della presente norma i titolari di reddito di lavoro autonomo, in quanto contribuenti che risultano soggetti agli ISA e al contempo, a differenza dei titolari di reddito d'impresa, a ritenute d'acconto IRPEF sui compensi lordi nella misura del 20% che concorrono in modo determinante a generare a fine anno posizioni di credito IRPEF.

Articolo 4 (Ritenute e compensazioni in appalti e subappalti e reverse charge manodopera)

L'art. 4 del Decreto introduce un complesso meccanismo di controllo incrociato tra committente e appaltatore (ed eventuali subappaltatori), finalizzato a contrastare l'evasione che si sostanzia negli omessi versamenti delle ritenute fiscali relative ai dipendenti che l'appaltatore o il subappaltatore impiega nei servizi a favore dei committenti.

Lo spirito della norma è chiaro, così come lo era quello di precedenti disposizioni, poi abrogate, che creavano *tout court* meccanismi di responsabilità solidale tra committente e appaltatori o subappaltatori in relazione ai medesimi presupposti.

Ciò non di meno, questa norma risulta sicuramente foriera di così rilevanti complessità procedurali che rischiano di vanificare le finalità di contrasto all'evasione fiscale cui la stessa risulta ispirata.

Tanto è giusto mettere a disposizione dell'Amministrazione finanziaria gli strumenti per poter svolgere la propria azione di controllo, altrettanto è sbagliato pretendere che siano i contribuenti a svolgere il ruolo di controllori, dando vita a complessità procedurali che, a conti fatti, riescono più a complicare la normale operatività delle imprese oneste che non a contrastare le pratiche scorrette di quelle disoneste.

Tra l'altro, pare evidente che la norma sottovaluti l'impatto che il nuovo meccanismo di "scambio di dati" potrà determinare tra committente e appaltatore o subappaltatore, posto che, pur essendo la stessa destinata a contrastare i casi in cui vi è connivenza tra le controparti o comunque i casi in cui l'appaltatore non è una impresa vera e sana, è del tutto evidente che, nei casi in cui il rapporto tra committente e appaltatore o subappaltatore non è caratterizzato da tali patologie, l'obbligatorio scambio di informazioni che la norma

introduce mette l'appaltatore nelle condizioni di dover praticamente consegnare alla propria controparte contrattuale una parte consistente del proprio *business plan*.

Viene quindi previsto un meccanismo complesso e farraginoso di comunicazioni incrociate che rende la norma difficilmente applicabile per il carico di lavoro e i costi che la stessa comporta.

Riteniamo pertanto che sia, quanto meno, opportuno ampliare le casistiche di cui al comma 12 del nuovo articolo 17-*bis* del decreto legislativo n. 241 del 1997, ossia le esimenti che consentono a committenti e appaltatori di non applicare la relativa disciplina.

La versione attuale della norma esclude le imprese appaltatrici, affidatarie e subappaltatrici che non hanno iscrizioni a ruolo e che risultano in attività da almeno 5 anni, oppure abbiano fatto versamenti in conto fiscale nei due anni precedenti per almeno 2 milioni di euro.

Si tratta sicuramente di una buona base di partenza per circoscrivere l'operatività della norma alle sole imprese c.d. "apri e chiudi", ma deve essere ulteriormente affinata per limitare comunque la "barriera burocratica all'accesso" che questa norma crea a tutte le imprese di nuova costituzione.

Da questo punto di vista, andrebbe consentita l'esclusione dall'ambito di applicazione della norma anche a quelle imprese in attività da meno di 5 anni e che non hanno ancora versato almeno 2 milioni di euro nel conto fiscale, le quali si costituiscano con una determinata dotazione minima di capitale sociale oppure offrano adeguate garanzie all'Erario.

Articolo 14 (Utilizzo dei file delle fatture elettroniche)

L'articolo 14, attraverso l'introduzione di due nuovi commi (5-*bis* e 5-*ter*) all'articolo 1 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, consente alla Guardia di Finanza e all'Agenzia delle entrate, per le attività di analisi del rischio e di controllo ai fini fiscali ovvero nell'assolvimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria (per la sola Guardia di finanza), l'utilizzo dei dati contenuti nei *file* delle fatture elettroniche, prevedendo la possibilità di memorizzare tali dati fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento ovvero fino alla definizione di eventuali giudizi, in tal modo andando ben oltre gli ordinari termini di accertamento fissati al 31 dicembre del quinto o settimo anno successivo (a seconda se la dichiarazione di riferimento sia stata presentata o meno).

Ai predetti fini, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle entrate, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, dovranno adottare "*idonee misure di garanzia a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, attraverso la previsione di apposite misure di sicurezza, anche di carattere organizzativo, in conformità con le disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*".

Al riguardo, va osservato preliminarmente che nella versione attuale dell'accordo che i contribuenti hanno sottoscritto per potersi avvalere del servizio di conservazione fornito gratuitamente dall'Agenzia delle entrate è

previsto che in caso di recesso, il contribuente possa richiedere la restituzione completa (export) delle fatture elettroniche conservate e che le fatture elettroniche restituite sono contestualmente cancellate dal sistema di conservazione. Clausola, quest'ultima che, per effetto della nuova normativa, viene privata di ogni significato, facendo venir meno un diritto del contribuente che sembrava pacifico all'epoca della sottoscrizione dell'accordo.

Più in generale, si ritiene che la norma, pur con le cautele e le garanzie in ultimo richiamate, rischia di porsi in contrasto con i principi di adeguatezza e non eccedenza di cui all'articolo 5 del regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR, General Data Protection Regulation-Regolamento UE 2016/679) nonché con le prescrizioni in tema di fatturazione elettronica contenute nel provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali del 20 dicembre 2018, doc. web n. 9069072 (in www.gpdp.it), in cui è stato rappresentato che "*il nuovo quadro giuridico prevede precise garanzie e adempimenti in relazione ai trattamenti automatizzati di dati personali che, nel caso in esame, presentano rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati e di cui l'Agenzia deve tenere conto, oltre agli specifici obblighi di trasparenza del trattamento nei confronti degli interessati (artt. 5, 6, § 3, lett. b), 13, 14, 22, § 2, lett. b), 35 e 36 del Regolamento e 2-quinquesdecies del Codice)*".

Nel medesimo provvedimento il Garante, a proposito del sevizio di consultazione delle fatture elettroniche, "*valuta molto positivamente il fatto che, come auspicato dall'Autorità nel tavolo di lavoro, nell'individuazione dei dati fattura l'Agenzia delle entrate abbia deciso di escludere i campi del file XML relativi alle descrizioni dei beni o dei servizi fatturati, evitando così di trattare sistematicamente dati di dettaglio contenuti nelle fatture, non utili all'esecuzione di controlli automatizzati. … Si evidenzia, infatti, come sopra illustrato, che la memorizzazione sistematica dei dati presenti nelle fatture elettroniche, ancorché rilevanti a fini fiscali, per risultare proporzionata e conforme al principio di minimizzazione imposto dal Regolamento, deve risultare adeguata, pertinente e limitata rispetto alla finalità per le quali tali dati devono essere trattati*".

Bastano dunque questi brevi passaggi per nutrire forti dubbi sulla conformità a tali principi delle nuove disposizioni, benché le stesse si premurino di precisare che la loro efficacia sia subordinata all'adozione di "*idonee misure di garanzia a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati, attraverso la previsione di apposite misure di sicurezza, anche di carattere organizzativo, in conformità con le disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196*".

Si propone quindi che, come avviene per i dati contabili analogici, in ogni caso l'accesso ai dati conservati digitalmente sia garantito dalle medesime procedure e che l'eventuale utilizzo massivo ulteriore di essi sia tale da escludere le informazioni contenute nel "corpo" fattura.

Articolo 16 (Precompilata IVA)

L'articolo 16 differisce alla data del 1° luglio 2020 l'avvio della predisposizione da parte dell'Agenzia delle entrate, per i soggetti passivi dell'IVA residenti e stabiliti in Italia, delle bozze precompilate dei registri IVA nonché delle comunicazioni delle liquidazioni periodiche. Viene inoltre previsto che la bozza della dichiarazione annuale dell'IVA sia messa a disposizione a partire dalle operazioni IVA 2021.

Al riguardo, si sottolinea che la predisposizione di dichiarazioni o comunicazioni precompilate in ambito IVA risulta molto più complessa rispetto a quanto si verifica nell'ambito delle imposte sui redditi.

Anche in quest'ultimo comparto impositivo, va osservato che il legislatore non si è mai spinto ad investire l'Agenzia delle entrate dell'obbligo di predisporre, con riferimento ai soggetti esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo, bozze di dichiarazioni precompilate dei relativi redditi. In tale ambito, è infatti attualmente previsto che l'Agenzia delle entrate metta a disposizione soltanto le precompilate delle dichiarazioni dei redditi di lavoro dipendente e dei redditi fondiari, oltre che del quadro relativo agli oneri deducibili e detraibili, caratterizzati da una maggiore stabilità e da una minore dipendenza da specifiche condizioni soggettive.

Tali caratteristiche non sono rinvenibili invece in ambito IVA, in cui la complessità della disciplina, i numerosi regimi impositivi e i diversi schemi di applicazione dell'imposta fanno sì che sia davvero difficile immaginare che l'Agenzia delle entrate possa, in modo automatico, predisporre bozze precompilate di dichiarazioni annuali o di comunicazioni delle liquidazioni periodiche che siano corrette nel contenuto.

Si chiede, pertanto, di valutare con estrema attenzione l'opportunità di investire tempo e risorse dell'Agenzia delle entrate per il compimento di tale attività.

D'altra parte, lo stesso direttore dell'Agenzia delle entrate, durante un'audizione tenuta l'11 giugno 2019 al Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul processo di semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco, ha dovuto ammettere che l'Agenzia è in possesso del dato numerico relativo alle fatture elettroniche e ai corrispettivi telematici, ma non possiede tutte quelle ulteriori informazioni connesse al profilo soggettivo e, quindi, alla percentuale di detraibilità di alcune spese nota solo all'interessato.

Articolo 17 (Imposta di bollo sulle fatture elettroniche)

L'articolo 17 del Decreto introduce una specifica procedura di comunicazione telematica tra Amministrazione e contribuente del *quantum* dovuto a titolo di imposta, sanzioni e interessi nel caso di ritardato, omesso o insufficiente versamento dell'imposta di bollo dovuta sulle fatture elettroniche.

Per quanto riguarda la sanzione per i casi di ritardato od omesso versamento, viene prevista la riduzione di un terzo rispetto alla vigente misura di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

Con riferimento agli interessi, si chiarisce che vengono comunicati quelli dovuti fino all'ultimo giorno del mese antecedente a quello dell'elaborazione della comunicazione.

Si stabilisce inoltre che, se il contribuente non provvede al pagamento in tutto o in parte delle somme dovute entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate procede all'iscrizione a ruolo a titolo definitivo degli importi dovuti.

Al riguardo, per fini di semplificazione e riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, si propone di modificare la periodicità dell'obbligo di versamento dell'imposta di bollo sulle fatture elettroniche nel caso in cui gli importi dovuti non superino una soglia minima predeterminata. In tali casi, si potrebbe prevedere un unico versamento annuale qualora gli importi dovuti non superino, ad esempio, la soglia annua di 1.000 euro.

Articolo 18 (Modifiche al regime dell'utilizzo del contante)

L'art. 18 del Decreto ripristina, seppur con gradualità, il tetto massimo di 1.000 euro all'utilizzo del contante nelle transazioni finanziarie che nel 2016 era stato elevato a 3.000 euro.

La relazione tecnica non ascrive effetti di gettito a questa proposta (che è dunque irrilevante ai fini del conseguimento degli obiettivi di saldo fissati dalla manovra), ma si tratta comunque di una delle proposte che sta alimentando maggiore dibattito.

L'introduzione in Italia di un "tetto al contante" risale al lontano 1991, quando il D.L. 143/91 introdusse la soglia massima di 20 milioni di lire.

Tale limite fu poi elevato a 12.500 euro alla fine del 2002, durante il Governo Berlusconi II, con il D.M. 17.10.2002, per poi essere ridotto a 5.000 euro in occasione del varo da parte del Governo Prodi II del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, con il quale fu recepita la Direttiva 2005/60/CE in materia di antiriciclaggio.

La soglia di 5.000 euro restò però in vigore meno di due mesi, perché, con il D.L. n. 112/2008, varato dall'ultimo Governo Berlusconi, il tetto fu riportato a 12.500 euro, salvo poi una retromarcia che già nel 2010 lo riportò a 5.000 euro e, nel 2011, a 2.500 euro (per effetto di quanto disposto, "*ai fini di adeguamento alle disposizioni adottate in ambito comunitario, in tema di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo*", prima dal D.L. n. 78/2010 e poi dal D.L. n. 138/2011, entrambi varati anch'essi dall'ultimo Governo Berlusconi).

Con il D.L. n. 201/2011 (c.d. "Decreto Salva Italia"), varato dal Governo Monti e convertito con modificazioni nella L. n. 214/2011, il tetto di 2.500 euro fu ulteriormente ridotto a 1.000 euro e tale limite è rimasto in vigore fino alla fine del 2015, quando, con decorrenza 1° gennaio 2016, la legge di bilancio per il 2016 (L. n. 208/2015) promossa dal Governo Renzi alzò il tetto agli attuali 3.000 euro.

Il Rapporto 2019 "Cashless Revolution" di Ambrosetti (ambrosetti.eu/wp-content/uploads/Rapporto-2019_Community-Cashless-Society.pdf) ricorda che il tetto all'uso del contante è di 3.000 euro anche in Belgio, mentre in Francia è sceso da 3.000 a 1.000 euro nel 2015 e in Grecia addirittura a 500 euro nel 2017.

Sono comunque numerosi i Paesi europei dove non esiste limite alcuno, tra cui spiccano Austria, Germania e Gran Bretagna.

L'effetto in chiave anti evasione fiscale dei limiti all'uso del contante è del resto molto opinabile.

A differenza degli incentivi all'utilizzo della moneta elettronica, che creano un effetto di "contrasto di interessi", tale per cui chi compra è incentivato a fare una transazione tracciata anche in contesti in cui chi vende preferirebbe accordarsi per un pagamento in contanti, così da poter poi non fatturare, il limite all'uso del contante si rivela perfettamente inutile nei contesti in cui chi vende è in condizioni organizzative per poter decidere di non fatturare (perché non incide minimamente sulla propensione di venditore e acquirente di mettersi d'accordo o meno) e può addirittura diventare controproducente nei contesti in cui chi vende è in condizioni organizzative per cui la transazione viene comunque fatturata quale che sia la forma di pagamento (perché impedisce a chi fatturerebbe la cessione o prestazione di accettare il pagamento in contanti).

In altre parole, tetti esagerati al contante non frenano l'evasione laddove comunque non si fattura, al massimo frenano i consumi laddove comunque si sarebbe fatturato.

Per i sostenitori della riduzione del limite a 1.000 euro, tuttavia, il fatto che il presunto (e, diciamolo, più che possibile) evasore con molto denaro contante in tasca non possa pagare in contanti in Italia la vacanza presso un grande albergo, la borsetta di grido in una boutique di importanti catene di marca, lo scooter presso un concessionario o il televisore al plasma in un centro commerciale della grande distribuzione (tutte operazioni che vengono certificate quale che sia la forma di pagamento, per caratteristiche organizzative del venditore) costituisce una sufficiente consolazione e supporta il convincimento che tolga a quel punto il "gusto" di evadere a monte denaro che poi non può spendere.

In realtà, questo aspetto indiretto non sembra incidere in modo apprezzabile sulla propensione soggettiva all'evasione, che si colloca a monte (da contrastare con opportuni mezzi, quali ad esempio gli incentivi all'utilizzo della moneta elettronica).

Sarebbe quindi auspicabile una conferma della misura attuale che appare equilibrata e una sempre maggior concentrazione sugli strumenti che, creando un effettivo contrasto di interessi, possono far realmente emergere quello che oggi la coincidenza di interessi mantiene invece sommerso.

Articolo 23 (Sanzioni per mancata accettazione di pagamenti effettuati con carte di debito e credito)

L'articolo 23 del Decreto con riferimento alla violazione dell'obbligo, da parte di commercianti e professionisti, di accettare pagamenti con carte di debito o di credito introduce, a partire del 1° luglio 2020, una sanzione d'importo pari a 30 euro, aumentata del 4 per cento del valore della transazione.

Viene inoltre prevista l'applicabilità a tale sanzione delle norme generali sulle sanzioni amministrative di cui alla legge n. 689 del 1981, ad eccezione dell'articolo 16 che disciplina il pagamento in forma ridotta (c.d. oblazione amministrativa che consente al contravventore, entro 60 giorni dalla contestazione immediata o, se

questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione, di pagare una somma pari alla terza parte del massimo della sanzione o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento). La non applicabilità dell'art. 16 risulta peraltro non giustificata.

Al riguardo, va osservato che l'articolo 15, comma 4, del D.L. n. 179 del 2012 ha introdotto dal 1° luglio 2014 l'obbligo per i soggetti che effettuano l'attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi anche professionali di accettare pagamenti effettuati con carte di debito (c.d. obbligo di POS). Successivamente, la L. n. 204/2015 (legge di stabilità per il 2016) ha esteso l'obbligo di accettare pagamenti anche mediante carte di credito, oltre che di debito, tranne nei casi di oggettiva impossibilità tecnica.

Con la modifica recata dal comma 1, lettera a), dell'articolo in esame si specifica che l'esercente ha l'obbligo di accettare le carte di pagamento e che tale obbligo è assolto con l'accettazione di almeno una tipologia di carta di debito e di una tipologia di carta di credito.

Riguardo al regime sanzionatorio, si ritiene necessario prevedere un importo minimo dell'operazione oltre il quale la sanzione si rende applicabile. La sanzione minima in misura fissa di 30 euro risulterebbe infatti non conforme al principio di proporzionalità per operazioni di modesto importo o comunque con corrispettivi prossimi alla predetta soglia minima.

Da ponderare meglio anche la misura della sanzione in forma percentuale: l'attuale misura del 4 per cento sembra infatti eccessiva.

Si ritiene, infine, opportuno prevedere comunque un regime di definizione agevolata delle predette sanzioni in caso di mancata impugnazione dell'atto di irrogazione delle stesse.

Articolo 32 (Adeguamento a sentenza della Corte di Giustizia UE del 14 marzo 2019, causa C-449/17)

L'articolo 32 modifica il punto 20 del comma 1 dell'articolo 10 del D.P.R. n. 633/1972 con lo scopo di escludere dalla esenzione da IVA le prestazioni di insegnamento alla guida automobilistica ai fini dell'ottenimento delle patenti di guida per i veicoli B e C1. È previsto che tale esclusione abbia efficacia dal 1° gennaio 2020.

Il comma 3 del medesimo articolo prevede che: "*sono fatti salvi i comportamenti difformi adottati dai contribuenti anteriormente alla data di entrata in vigore della presente disposizione, per effetto della sentenza della Corte di Giustizia UE del 14 marzo 2019, causa C-449/17*".

Non appare chiara la portata di questa ultima norma di salvaguardia, in quanto sulla stampa specializzata è già stato ipotizzato che la stessa abbia il significato di impedire accertamenti nei confronti non delle autoscuole che storicamente hanno applicato l'esenzione in conformità alla norma nazionale vigente bensì di quelle che si sono adeguate tempestivamente alla citata sentenza della Corte di Giustizia prima del 1° gennaio 2020.

MISURE DI CUI AL CAPO IV

L'unico articolo (il 39) di cui si compone il Capo IV del Decreto reca una serie di "modifiche della disciplina penale e della responsabilità amministrativa degli enti" che, secondo quanto previsto dal comma 3, entreranno in vigore alla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del Decreto n. 124.

Così come per le norme in materia di utilizzo del contante, di cui all'art. 18 del Decreto, si tratta di disposizioni relativamente alle quali la relazione tecnica non attribuisce effetti di gettito (e possono quindi essere oggetto di modifica senza necessità di prevedere coperture finanziarie alternative), ma che stanno polarizzando una parte consistente dell'attenzione e del dibattito sulle linee di indirizzo della manovra.

Articolo 39, comma 1 (Modifiche della disciplina penale)

Per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante fatture e altri documenti falsi (art. 2 del D.Lgs. 74/2000), viene previsto l'innalzamento delle attuali pene ad un minimo di 4 ed un massimo di 8, anni se l'imposta evasa supera 100.000 euro, mentre vengono mantenute quelle attuali (da un minimo di 1,5 a un massimo di 6 anni) se l'imposta evasa è inferiore a tale soglia (si ricorda che per questo reato non esistono soglie di punibilità, costituendo dunque reato anche l'evasione di un solo euro quando attuata mediante false fatturazioni).

La stessa rimodulazione delle pene, a seconda che ci si trovi sopra o sotto la soglia di 100.000 euro, viene chiaramente prevista per il complementare reato di emissione nell'interesse di terzi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8 del D.Lgs. 74/2000).

Per altro, con riguardo al reato di cui all'art. 2 del D.Lgs. 74/2000, lo schema di decreto prevede anche una apposita modifica al D.Lgs. 231/2001, in materia di responsabilità amministrativa delle società, volta a prevedere, in caso di sua commissione nell'interesse dell'ente, una ulteriore sanzione pecuniaria "*fino a cinquecento quote*" a carico dell'ente stesso.

Per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifizi (art. 3 del D.Lgs. 74/2000), che scatta quando l'imposta evasa è superiore a 30.000 euro e la base imponibile sottratta a tassazione è superiore al 5% di quella dichiarata o a 1,5 milioni di euro, viene previsto l'innalzamento delle pene ad un minimo di 3 ed un massimo di 8 anni, rispetto all'attuale minimo di 1,5 e massimo di 6 anni.

Per altro, così strutturata, questa modifica crea l'evidente contraddizione che, se si evadono tra 30.000 e 100.000 euro con frode mediante false fatture (fattispecie in teoria più grave), la pena resterebbe compresa tra 1,5 e 6 anni; se invece si evadono con frode mediante altri artifizi, la pena salirebbe da 3 a 8 anni.

Per il reato di dichiarazione infedele (art. 4 del D.Lgs. 74/2000), viene previsto sia l'abbassamento della soglia di punibilità di 150.000 euro a 100.000 euro, sia l'aumento delle pene da un minimo di 2 a un massimo di 5 anni (attualmente si va da 1 a 3 anni).

Per il reato di omessa dichiarazione (art. 5 del D.Lgs. 74/2000) viene previsto l'aumento delle pene da un minimo di 2 a un massimo di 6 anni (attualmente si va da 1,5 a 4 anni), mentre viene lasciata invariata la soglia di punibilità a partire da 50.000 euro.

Pene in salita anche per il reato di occultamento o distruzione di documenti contabili per fini di evasione fiscale (art. 10 del D.Lgs. 74/2000): si passa dagli attuali minimo e massimo di 1,5 e 6 anni a un minimo di 3 e un massimo di 7 anni.

Per il reato di omesso versamento di ritenute dichiarate o certificate (art. 10-bis del D.Lgs. 74/2000), viene previsto l'abbassamento della soglia di punibilità a partire da 100.000 euro (attualmente è fissata a 150.000), mentre restano invariate le pene da un minimo di sei mesi a un massimo di due anni.

Stessa sorte per il reato di omesso versamento di IVA regolarmente dichiarata (art. 10-ter del D.Lgs. 74/2000): la soglia di punibilità viene abbassata da 250.000 euro a 150.000 euro, mentre le pene da un minimo di sei mesi a un massimo di due anni vengono lasciate come stanno.

Il Decreto introduce anche nel D.Lgs. n. 74 del 2000 una nuova fattispecie di confisca, mutuata dalla disciplina antimafia, sui cui effetti applicativi sarebbe senza dubbio opportuno quel maggiore approfondimento che solo un percorso di riforma legislativa, e non per decreto, può garantire.

In generale l'invito che il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili si permette di fare agli Onorevoli componenti di questa Commissione e alla politica tutta, è quello di non legiferare sulla materia penale per decreto, in un contesto complesso e molto più ampio come quello di una manovra di bilancio.

In subordine, ove ragioni politiche (non certo tecniche) rendessero impossibile accogliere per intero questo invito, si chiede quanto meno di espungere tutte le modifiche che attengono alle soglie di punibilità, il cui abbassamento è palesemente controproducente in termini di efficacia dell'azione penale, tanto più se l'obiettivo è quello della lotta alla cosiddetta "grande evasione".

Articolo 39, comma 2 (Modifiche della responsabilità amministrativa degli enti)

L'articolo 39, comma 2, del Decreto in esame dispone: "*Dopo l'articolo 25-quaterdecies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è aggiunto il seguente: "Art. 25-quinquiesdecies (Reati tributari). - 1. In relazione alla commissione del delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, si applica all'ente la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote*"".

Per effetto di quanto disposto dal terzo comma, la suddetta disposizione ha efficacia dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del Decreto in esame.

La responsabilità degli enti *ex* D.Lgs. n. 231/2001 si estende quindi ad uno dei reati tributari e, più precisamente, al delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'articolo 2 del D.Lgs. n. 74/2000.

Per tale delitto, laddove ritenuti responsabili, gli enti rischiano una sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote (pari a una somma variabile da un minimo di 129.000 a un massimo di 774.500 euro), mentre non è prevista l'applicazione di sanzioni interdittive.

Tale previsione si pone nel solco di un percorso già tracciato dal legislatore europeo che, con la Direttiva UE 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF), ha inteso ampliare la responsabilità delle persone giuridiche anche ai reati tributari ritenuti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea. In attuazione di tale Direttiva, l'art. 3 della Legge n. 117/2019 ha già delegato il Governo ad introdurre nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti i reati tributari che ledono gli interessi finanziari della UE e che non sono già ricompresi nelle disposizioni del D.Lgs. n. 231/2001.

Tuttavia, in base al disposto dell'art. 2, comma 2, della Direttiva, quest'ultima trova applicazione esclusivamente nei casi di "reati gravi", intendendosi tali – in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA – solo le violazioni connesse al territorio di due o più Stati membri dell'Unione che comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro.

Ne discende che, sul piano applicativo, il perimetro al quale il Legislatore delegato dovrà attenersi in sede di attuazione della direttiva in materia di responsabilità amministrativa degli enti risulterebbe ben definito.

Di contro, facendo riferimento all'art. 2 del D.Lgs. n. 74/2000, il comma 2 dell'articolo in esame estende in modo significativo il perimetro della responsabilità *ex* D.Lgs. n. 231/2001, in primo luogo perché quest'ultima potrà essere riferita sia alle violazioni in materia di IVA che a quelle relative alle imposte sui redditi e, in secondo luogo, perché non sono previste soglie minime ai fini dell'applicabilità della responsabilità *de qua*, al netto della soglia di 100.000 euro prevista dal nuovo comma 2-*bis* dell'art. 2 del D.Lgs. 74/2000, attinente però solo alla possibilità di riduzione della pena.

<u>Per quanto detto è senz'altro auspicabile, in sede di emanazione dei provvedimenti attuativi della Legge n. 117/2019, un maggiore coordinamento tra le diverse fonti normative in materia di responsabilità amministrativa degli enti discendente da reati tributari.</u>

PROPOSTE INTEGRATIVE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI

Questo Consiglio Nazionale coglie altresì l'occasione per trasmettere a codesta onorevole Commissione:

a) le proposte di semplificazione fiscale elaborate congiuntamente con Confindustria;
b) le proposte presentate al Ministero dell'Economia e delle Finanze il 2 ottobre 2019 di revisione della normativa riguardante gli ISA;
c) proposte concernenti il regime fiscale delle società tra professionisti.