



CAMERA DEI DEPUTATI
VI COMMISSIONE PERMANENTE
FINANZE

*Individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund
nell'ambito della riscossione*

Audizione informale del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 14 settembre 2020

INDICE

1.	CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	3
2.	RATEAZIONE DELLE SOMME RISULTANTI DAGLI ATTI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA.....	5
3.	NUOVI PIANI DI DILAZIONE PER I DEBITORI DECADUTI DALLE DEFINIZIONI AGEVOLATE DEI CARICHI AFFIDATI AGLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE	6
4.	RIPRISTINO COMPENSAZIONE CREDITI IRPEF, IRES E IRAP, ANCHE PRIMA DELLA PRESENTAZIONE DELLA RELATIVA DICHIARAZIONE.....	7
5.	INCREMENTO LIMITE PER LA PRECLUSIONE ALLA COMPENSAZIONE DEI CREDITI IN PRESENZA DI DEBITI SU RUOLI DEFINITIVI.....	8
6.	RIDUZIONE DELLA MISURA DELLA RITENUTA A TITOLO DI ACCONTO PER I REDDITI DI LAVORO AUTONOMO	9

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Innanzitutto, consentiteci di esprimere, come di consueto, 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 su un tema di grande rilievo quale la *"Individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund nell'ambito della riscossione"*.

Il *Recovery Fund* (*'Next Generation EU'*, secondo la denominazione della Commissione Ue) rappresenta un traguardo storico per l'Unione europea che, per la prima volta, ha optato per un considerevole indebitamento comune per rilanciare la crescita delle economie europee, iniettando liquidità per risollevarle dalla grave crisi economica generata dal Covid-19.

L'ammontare complessivo del *Recovery Fund* ammonta, come è noto, a 750 miliardi di euro: 390 miliardi di contributi a fondo perduto e 360 miliardi di prestiti. Il compromesso finale – faticosamente raggiunto a Bruxelles nel Consiglio europeo del 20 luglio scorso – tra i Paesi c.d. "frugali" (Olanda, Danimarca, Svezia, Finlandia e Austria) e gli altri Stati membri dell'UE prevede complessivamente maggiori fondi per l'Italia che passano dai 172 miliardi di euro previsti nella proposta iniziale a poco meno di 209 miliardi attuali, di cui 80 miliardi in contributi e il resto in prestiti a basso tasso di interesse, da investire nei prossimi anni e rimborsare tra il 2026 e il 2058. I fondi arriveranno a partire dalla prossima primavera ma potranno essere utilizzati anche per coprire spese sostenute nel 2020.

Il bilancio UE 2021-2027, che fungerà da garanzia per l'emissione comune che finanzierà il *Recovery Fund*, sarà di 1.074 miliardi di euro. Vengono mantenuti gli 'sconti' per alcuni Paesi (rispondendo quindi alle richieste di quelli 'frugali') rispetto a quanto questi dovrebbero versare alle casse di Bruxelles sulla base del loro Pil.

Per quanto concerne la *'governance'* sull'erogazione dei fondi, l'accordo prevede una prima valutazione da parte della Commissione UE dei piani nazionali di investimento e di riforme predisposti dagli stati beneficiari del fondo, cui seguirà una decisione a maggioranza qualificata tra gli Stati membri. I Paesi 'frugali' pur non riuscendo, nel loro insieme, a raggiungere un'eventuale minoranza di blocco, hanno a disposizione un "freno d'emergenza" attivabile dai singoli Paesi che potrebbero sospendere per alcuni mesi i pagamenti rimettendo la questione al Consiglio europeo. La decisione finale spetta comunque alla Commissione.

Come anticipato, nell'odierna audizione informale, vengono richieste a questo Consiglio nazionale osservazioni e proposte sulle modalità di impiego delle ingenti risorse messe a disposizione dal *Recovery Fund* nell'ambito della riscossione tributaria.

Può essere utile, a tal fine, ricordare l'andamento delle entrate tributarie nel nostro Paese nei primi sette mesi dell'anno, sulla base dei dati pubblicati il 7 settembre scorso sul sito del Dipartimento delle finanze del MEF.

In sintesi, nel periodo **gennaio-luglio 2020**, le entrate tributarie erariali accertate in base al criterio della competenza giuridica ammontano a **230.948 milioni di euro**, segnando una riduzione di 19.195 milioni di euro rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-7,7%). Nel mese di **luglio** le entrate tributarie hanno registrato una **variazione negativa di 5.212 milioni di euro (-10,5%)**, di cui -3.068 milioni di euro (-9,3%) derivano dall'andamento delle imposte dirette e -2.144 milioni di euro (-12,6%) da quello delle imposte indirette.

Le **imposte dirette** nei primi sette mesi ammontano a **138.204 milioni di euro, con un incremento di 2.371 milioni di euro (+1,7%)** rispetto allo stesso periodo del 2019, mentre le imposte indirette ammontano a **92.744 milioni di euro con una diminuzione tendenziale di 21.566 milioni di euro (-18,9%)**. Il notevole calo è imputabile principalmente alla **diminuzione dell'IVA (-12.208 milioni di euro pari a -17,6%)** e in particolare alla componente scambi interni (-9.951 milioni di euro pari a -16,3%), per effetto del rinvio dei versamenti dell'IVA.

Le entrate relative ai **giochi** ammontano, nei primi sette mesi 2020, a **5.191 milioni di euro (-3.865 milioni di euro, -42,7%)**.

Il gettito delle entrate tributarie erariali derivanti da attività di **accertamento e controllo si è attestato a 4.845 milioni (-1.629 milioni di euro, pari a -25,2%)** di cui: 2.237 milioni di euro (-1.258 milioni di euro, -36%) sono affluiti dalle imposte dirette e 2.608 milioni di euro (-371 milioni di euro, -12,5%) dalle imposte indirette.

I dati, come rileva il Dipartimento delle finanze, risultano influenzati dal decreto "Cura Italia" che aveva già sospeso i termini di versamento delle entrate tributarie e extratributarie derivanti da cartelle di pagamento emesse dagli agenti della riscossione nel periodo dall'8 marzo al 31 maggio 2020, ulteriormente prorogati, dapprima, dal Decreto "Rilancio" fino al 31 agosto e, successivamente, dal Decreto "Agosto" fino al 15 ottobre 2020.

Ciò premesso, di seguito sono illustrate alcune proposte di modifica della disciplina sulla riscossione delle entrate tributarie che, ad avviso di questo Consiglio nazionale, se approvate, potrebbero favorire la ripresa economica nel nostro Paese, in conformità agli obiettivi prioritari del *Recovery Fund*.

In termini generali, sia tuttavia consentito di rilevare come resti, ancora oggi, non pienamente attuato il principio di tutela dell'integrità patrimoniale stabilito dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 212/2000 (Statuto dei diritti del contribuente), secondo cui *"l'obbligazione tributaria può essere estinta anche per compensazione"*. La disciplina vigente della compensazione tributaria resta infatti improntata ad un metodo casistico e frammentario che risulta sicuramente di ostacolo al perseguimento della certezza, efficienza ed efficacia dell'attività di riscossione.

2. RATEAZIONE DELLE SOMME RISULTANTI DAGLI ATTI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Nell'attuale normativa esiste ancora un forte divario tra le diverse forme di rateazione delle somme risultanti dagli atti dell'amministrazione finanziaria. Tra le varie modalità di versamento rateale previste si segnalano le seguenti:

- a) somme risultanti dai carichi affidati all'agente della riscossione (cartelle di pagamento e accertamenti esecutivi), che possono essere dilazionate (ex articolo 19 del d.P.R. n. 602/1973) fino a un massimo di 72 rate mensili, ovvero di 120 rate, ove il debitore si trovi, per ragioni estranee alla propria responsabilità, in una comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica (periodo di rateazione massimo di 6 o 10 anni). Nel caso in cui i carichi affidati all'agente della riscossione sono di importo superiore a 60.000 euro, la dilazione può tuttavia essere concessa soltanto se il contribuente presenta apposita documentazione attestante la temporanea situazione di obiettiva difficoltà;
- b) somme dovute a seguito del controllo automatizzato e formale delle dichiarazioni (ex articoli 36-bis e 36-ter del d.P.R. n. 600/1973, e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972) che possono essere versate all'Agenzia delle entrate in 8 rate trimestrali di pari importo, ovvero, per importi superiori a 5.000 euro, in 20 rate trimestrali (periodo di rateazione massimo di 5 anni);
- c) somme dovute a seguito di acquiescenza per omessa impugnazione degli atti dell'amministrazione finanziaria ovvero della sottoscrizione di avvisi di accertamento con adesione, mediazioni e conciliazioni giudiziali (rispettivamente, ex articoli 15 e 8 del d.lgs. n. 218/1997, e 17-bis e 48-ter del d.lgs. n. 546/1992) che possono essere versate all'Agenzia delle entrate in 8 rate trimestrali di pari importo, ovvero, per importi superiori a 50.000 euro, in 16 rate trimestrali (periodo di rateazione massimo di 4 anni).

La grave crisi economica e di liquidità provocata dalla pandemia da Covid-19 e le risorse messe a disposizione dal *Recovery Fund* potrebbero quindi costituire l'occasione per **uniformare la disciplina della periodicità e del numero massimo di rate concedibili nelle varie forme di dilazione dei versamenti**, permettendo ai contribuenti di beneficiare di modalità di versamento più agevolate.

In particolare, si suggeriscono le seguenti misure:

- il prolungamento a 6 anni del periodo massimo di rateazione anche per i versamenti nei confronti dell'Agenzia delle entrate di cui alle precedenti lettere b) e c), modificando peraltro la periodicità di versamento delle rate, da trimestrale a mensile;
- l'eliminazione delle soglie di 5.000 e 50.000 euro previste per i versamenti nei confronti dell'Agenzia delle entrate di cui alle precedenti lettere b) e c), in modo da lasciare ai contribuenti un più ampio periodo di rateazione anche per i debiti tributari di minore importo;

-
- l'incremento da 60.000 a 120.000 euro della soglia entro la quale, per beneficiare della dilazione nei confronti dell'agente della riscossione di cui alla precedente lett. a), non è necessario presentare la documentazione attestante la temporanea situazione di obiettiva difficoltà.

Sempre nell'ottica di ampliare l'ambito applicativo dell'istituto della rateizzazione dei debiti tributari, in coerenza con la finalità di garantire la certezza, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione, si propone inoltre di concedere al contribuente la facoltà di rateizzare anche solo parzialmente i carichi tributari che lo riguardano.

3. NUOVI PIANI DI DILAZIONE PER I DEBITORI DECADUTI DALLE DEFINIZIONI AGEVOLATE DEI CARICHI AFFIDATI AGLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE

Per i **contribuenti decaduti** dai benefici delle seguenti definizioni agevolate:

- carichi affidati all'agente della riscossione (c.d. "**rottamazione-ter**"¹),
- debiti di persone fisiche in grave e comprovata situazione di difficoltà economica (c.d. "**saldo e stralcio**"²) e
- carichi relativi alle risorse proprie dell'Unione europea (c.d. "**rottamazione risorse UE**"³),

il d.l. n. 34/2020 (c.d. Decreto "Rilancio"), tenuto conto della generalizzata difficoltà dei debitori nell'assolvimento delle proprie obbligazioni nel periodo emergenziale, ha rimosso la preclusione – prevista dall'articolo 3, comma 13, lett. a), del d.l. n. 119/2018 – alla possibilità di chiedere la dilazione per i **debiti inseriti nelle definizioni agevolate decadute nel 2019**.

In particolare, con il nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 68 del d.l. n. 18/2020 (c.d. Decreto "Cura Italia")⁴ è stato previsto che **possono essere accordate nuove dilazioni** ai sensi dell'articolo 19 del d.P.R. n. 602/1973 relativamente ai debiti per i quali, alla data del 31 dicembre 2019, si è determinata l'inefficacia delle definizioni agevolate richiamate nel precedente comma 3 ("rottamazione-*ter*", "saldo e stralcio" e "rottamazione risorse UE").

Al riguardo, l'Agenzia delle entrate-Riscossione⁵ ha tuttavia ritenuto che **se i predetti debiti erano stati oggetto, in precedenza, di una rateizzazione già decaduta** prima della presentazione dell'istanza di definizione agevolata, la concessione della **nuova dilazione è subordinata al pagamento, in unica soluzione, delle rate scadute del precedente piano di pagamento**, in conformità a quanto previsto dall'articolo 19, comma 3, lett. c) del d.P.R. n. 602/1973.

¹ Cfr. articolo 3, commi 2, lettera b), e 23, e articolo 5, comma 1, lettera d), d.l. n. 119/2018, nonché articolo 16-*bis*, comma 1, lettera b), numero 2), d.l. n. 34/2019.

² Cfr. articolo 1, comma 190, legge n. 145/2018.

³ Cfr. articolo 5, comma 1, lettera d), d.l. n. 119/2018.

⁴ Comma inserito dall'articolo 154, comma 1, lett. d), del d.l. n. 34/2020.

⁵ Cfr. FAQ n. 16, aggiornata con le disposizioni del d.l. n. 104/2020 (c.d. Decreto "Agosto"), pubblicata sul sito internet dell'Agenzia delle entrate-Riscossione.

Ne consegue che se alla data della presentazione della domanda di definizione agevolata il debitore era già decaduto da precedenti rateazioni, la condizione richiesta per poter accedere ad una nuova dilazione (pagare tutte le rate pregresse) è evidentemente impossibile da realizzare. Non è così invece se l'interessato, alla data di presentazione dell'istanza di definizione agevolata, avesse avuto in corso un piano di rientro. In questo caso infatti, ai sensi del citato articolo 3, comma 13, del d.l. n. 119/2018, la rateazione pendente è stata revocata *ope legis* al 31 luglio 2019. Di conseguenza, il debitore potrà senz'altro proporre nel 2020 una istanza per una "nuova" dilazione, poiché la precedente è stata del tutto annullata. La tesi dell'Agenzia delle entrate-Riscossione conferma, tuttavia, che è **necessario intervenire** per rivedere la disciplina delle rateazioni, **dando a tutti i contribuenti la possibilità di chiedere ex novo una dilazione, senza pretendere l'estinzione di morosità pregresse**, sempre molto difficile da realizzare.

4. RIPRISTINO COMPENSAZIONE CREDITI IRPEF, IRES E IRAP, ANCHE PRIMA DELLA PRESENTAZIONE DELLA RELATIVA DICHIARAZIONE

Una misura da ritenersi prioritaria, nell'attuale periodo emergenziale, è rappresentata dallo "sblocco" delle compensazioni dei crediti relativi alle imposte sui redditi e all'imposta regionale sulle attività produttive, quanto meno per quelli maturati nel triennio 2019-2021, eliminando il vincolo, introdotto soltanto da quest'anno, della previa presentazione della dichiarazione da cui il credito emerge.

Si pone nella dovuta evidenza il fatto che la richiesta si riferisce, per la maggior parte, a crediti IRPEF derivanti dalle ritenute d'acconto già subite dai contribuenti nel 2019 e che, risultando eccedenti rispetto all'imposta dovuta per tale annualità, sarebbe giusto consentire al contribuente di compensare con eventuali suoi debiti d'imposta, a prescindere dalla presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al 2019, in analogia a quanto previsto fino all'anno scorso.

Pertanto, al fine di superare le difficoltà determinate dalla pandemia da Covid-19 e di assicurare maggiore liquidità ai contribuenti, si propone un intervento normativo che, in deroga all'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, preveda che la compensazione dei crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle imposte sostitutive delle imposte sui redditi e all'imposta regionale sulle attività produttive, per importi superiori a 5.000 euro annui, maturati, quanto meno, nel triennio 2019-2021 possa essere effettuata anche prima della presentazione della dichiarazione da cui il credito emerge.

La misura trova giustificazione anche nella circostanza che le dichiarazioni dei redditi e dell'IRAP non possono essere presentate prima della disponibilità degli applicativi per il calcolo degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) che, generalmente, si verifica soltanto a fine maggio o inizio giugno di ciascun anno, con conseguente impossibilità oggettiva di procedere nei primi mesi dell'anno alla compensazione dei crediti maturati nell'anno precedente.

5. INCREMENTO LIMITE PER LA PRECLUSIONE ALLA COMPENSAZIONE DEI CREDITI IN PRESENZA DI DEBITI SU RUOLI DEFINITIVI

Un ulteriore intervento per agevolare il pagamento dei debiti tributari nell'attuale periodo emergenziale potrebbe riguardare l'incremento del limite oltre il quale scatta la preclusione alla compensazione dei crediti tributari e contributivi in presenza di debiti iscritti a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, e per i quali sia scaduto il termine di pagamento, previsto dall'articolo 31, comma 1, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Attualmente, i contribuenti con debiti iscritti a ruolo per imposte erariali, scaduti, di importo superiore a 1.500 euro non possono effettuare la compensazione dei crediti tributari e contributivi di cui all'articolo 17, comma 1, del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, senza prima adempiere all'obbligo di pagamento dei predetti debiti.

È evidente che, a dieci anni di distanza dall'introduzione del vincolo in oggetto, il limite di 1.500 euro non risulta più adeguato non solo all'attuale periodo emergenziale, ma, più in generale, anche al rinnovato contesto in cui lo stesso si trova ad operare, caratterizzato dalla possibilità di controlli più puntuali e tempestivi da parte dell'Amministrazione finanziaria, per effetto della riduzione a 5.000 euro del limite oltre il quale la compensazione dei crediti tributari resta subordinata al rilascio del visto di conformità previsto dall'articolo 35, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 241/1997 e dell'introduzione dell'obbligo di fatturazione elettronica e di comunicazione delle liquidazioni periodiche IVA.

Pertanto, si suggerisce di incrementare a 20.000 euro l'importo dei debiti iscritti a ruolo, già scaduti, oltre il quale la compensazione dei propri crediti resta subordinata al previo pagamento di tali debiti.

Si propone inoltre di modificare il regime sanzionatorio previsto per i casi di inosservanza del divieto in oggetto.

Attualmente, in caso di violazione è prevista la sanzione pari al *"50 per cento dell'importo dei debiti iscritti a ruolo per imposte erariali e relativi accessori e per i quali è scaduto il termine di pagamento fino a concorrenza dell'ammontare indebitamente compensato"*.

Secondo l'interpretazione fornita dall'Agenzia delle entrate nella circolare n. 13/E dell'11 marzo 2011, *"nel caso di importo compensato inferiore alla metà del debito, ... la sanzione corrisponderà all'ammontare compensato: quindi, in presenza di un debito per 70.000 euro e di compensazione per 25.000 euro, la sanzione è pari a 25.000 euro"*.

Pertanto, in simili circostanze, la sanzione irrogabile risulta addirittura pari al 100% dell'importo indebitamente compensato, sanzione che risulta evidentemente del tutto sproporzionata rispetto alla gravità della violazione commessa, sol che si consideri che attualmente la violazione di dichiarazione infedele è punita, ordinariamente, con una sanzione pari al 90% della maggiore imposta accertata.

Al fine di garantire la coerenza e proporzionalità del sistema sanzionatorio amministrativo tributario, la sanzione irrogabile in caso di inosservanza del divieto in oggetto potrebbe essere stabilita in misura pari al *“cinquanta per cento di quanto indebitamente compensato”*.

Nel caso il debitore abbia chiesto un rimborso, ma contestualmente abbia carichi affidati all'agente della riscossione di ammontare non superiore a 20.000 euro, si suggerisce infine di sterilizzare, le disposizioni di cui all'articolo 28-ter del d.P.R. n. 602/1973 relative al *“pagamento mediante compensazione volontaria con crediti d'imposta”* in sede di erogazione di un rimborso d'imposta.

In tal modo, laddove il beneficiario del rimborso abbia debiti iscritti a ruolo di ammontare non superiore alla predetta soglia, l'Agenzia delle entrate non sarà tenuta a trasmettere in via telematica apposita segnalazione all'agente della riscossione affinché quest'ultimo possa notificare all'interessato una proposta di compensazione tra il credito d'imposta ed il debito iscritto a ruolo.

6. RIDUZIONE DELLA MISURA DELLA RITENUTA A TITOLO DI ACCONTO PER I REDDITI DI LAVORO AUTONOMO

La grave crisi economica e di liquidità che sta colpendo la quasi totalità dei contribuenti italiani in conseguenza dell'emergenza epidemiologica in corso dovrebbe imporre un ripensamento in merito alla congruità dell'attuale misura della ritenuta a titolo di acconto che i lavoratori autonomi subiscono all'atto della percezione dei compensi corrisposti da un sostituto d'imposta.

L'attuale misura della ritenuta, pari al 20%, penalizza fortemente tale categoria di lavoratori, se paragonato a quanto previsto per i titolari di reddito di impresa, i quali, di regola, non subiscono alcuna ritenuta di acconto all'atto dell'incasso dei propri componenti positivi di reddito.

Peraltro le originarie finalità di contrasto all'evasione che ispiravano l'esigenza di effettuazione delle ritenute d'acconto nei confronti dei lavoratori autonomi che, consentendo di intercettare – tramite la dichiarazione annuale del sostituto d'imposta – i compensi incassati da tali soggetti, consentiva il controllo da parte dell'Agenzia delle entrate della regolare dichiarazione di quei medesimi compensi da parte del percettore, potrebbero attualmente essere molto più efficacemente realizzate attraverso opportuni adeguamenti nelle modalità di utilizzo dei dati che confluiscono nell'Anagrafe tributaria per effetto dell'obbligo di emissione della fattura elettronica tramite il Sistema di Interscambio messo a disposizione dell'Agenzia delle entrate.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene pertanto ormai maturo il tempo per un intervento di riduzione dal 20 al 10% della misura della ritenuta di acconto sui redditi di lavoro autonomo e assimilati di cui al primo comma dell'articolo 25 del d.P.R. n. 600/1973.

Al fine di tener conto dei maggiori costi sostenuti dai lavoratori autonomi che si avvalgono di dipendenti nello svolgimento della loro attività, si suggerisce inoltre, in analogia a quanto già previsto per le ritenute sulle

provvigioni inerenti a rapporti di commissione, agenzia, mediazione, rappresentanza di commercio e procacciamento di affari dal secondo comma dell'articolo 25-*bis* del d.P.R. n. 600/1973, di ridurre ulteriormente al 5% la misura della ritenuta di acconto, se i percipienti dichiarano ai loro committenti che nell'esercizio della loro attività si avvalgono in via continuativa dell'opera di dipendenti o di terzi.