

Maggio 2019

## Proposta emendamento al D.L. 34/2019 (decreto crescita) – AC 1807

**Testo da inserire, dopo il comma 1, nell'articolo 22 sui "Termini di pagamento tra le imprese"**

All'art. 26 del DPR n.633/72, dopo il comma 3, è aggiunta la seguente norma:

*“La disposizione di cui al comma 2 può essere applicata, in caso di insoluto, a partire dalla data in cui il cedente del bene o il prestatore del servizio comunichi la variazione all’Agenzia delle Entrate se il mancato pagamento riguarda una fornitura documentata con fattura elettronica emessa ai sensi dell’art. 1 del D.Lgs n.127/2015; la facoltà va esercitata secondo le procedure telematiche e nella tempistica da individuare con Provvedimento del Direttore e a condizione che il cessionario o committente sia un soggetto passivo tenuto pertanto a riversare l’imposta secondo le modalità individuate dal citato Provvedimento; detto Provvedimento individua anche azioni mirate di verifica”.*

PROPOSTA PER PROMUOVERE IL RISPETTO DEI TERMINI DI PAGAMENTO  
ATTRAVERSO LA FATTURAZIONE ELETTRONICA  
IL FORNITORE RECUPERA – IL CLIENTE RIVERSA  
(COSTO ZERO PER L'ERARIO PERCHE' LIMITATA AL B2B)



SI ROVESCIANO IL PARADIGMA DI UN ORDINAMENTO CHE AGEVOLA I CATTIVI  
PAGATORI E SI FINANZIA DAI LORO FORNITORI



EFFETTO DETERRENZA GARANTITO DAL MONITORAGGIO E DA VERIFICHE  
MIRATE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE



IMMAGINE POSITIVA DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

La proposta, **a costo zero per l'Erario** poiché circoscritta al B2B, potrebbe agevolare l'attuazione di alcuni degli obiettivi indicati del "contratto per il governo del cambiamento" ed in particolare dei seguenti:

- rifondare il rapporto tra Stato e contribuente rivedendo i principi e i criteri che regolano l'agire dell'amministrazione;
- semplificazione degli adempimenti contabili.

**La situazione attuale.** Le imprese che non pagano le proprie forniture deducono il costo ai fini Ires (24% di risparmio) ed Irap (3,9%) **oltre l'Iva (22%)**. Il fornitore che non ha ancora incassato un solo euro è invece chiamato a versare all'Erario il 49,9% di quello che gli spetta ma non ha ancora incassato.

**Iva su fallimenti e altre procedure concorsuali.** La recente sentenza della Corte di Giustizia (causa Di Maura C-246/16) del 23/11/2017 impone di riconsiderare le attuali restrizioni dell'art.26 comma 2 del DPR 633/72 che vietano il recupero dell'Iva se non a seguito di esito infruttuoso risultante dalla chiusura della procedura; per la Corte di Giustizia attese fino a 10 anni sono indubbiamente troppo lunghe. L'articolo 90 della Direttiva (CE) 2006/112, quale corollario del principio di neutralità, prevede in linea di principio (§ 1) la possibilità di ridurre la base imponibile

in caso di mancato pagamento totale o parziale (l'Iva, in sostanza, è dovuta solo sull'importo effettivamente percepito) salvo (§2) consentire agli Stati di escludere tale facoltà laddove il non pagamento del corrispettivo possa essere difficile da accertare o essere solo provvisorio<sup>1</sup>.

**Iva sugli insoluti ordinari.** Tranne per il caso delle procedure esecutive che risultino infruttuose (o per quello particolare di risoluzione giudiziale o di diritto<sup>2</sup>), il fornitore attualmente non può recuperare l'Iva già versata in base alla fattura emessa, ma non incassata a seguito dell'insoluto del cliente, se non a seguito di complesse e costose procedure esecutive<sup>3</sup>; quest'ultimo, nel frattempo, si è "finanziato" con la detrazione dell'imposta. Il paradigma, anche nell'interesse erariale, andrebbe rovesciato. Sarebbe opportuno introdurre una **procedura di autogestione che, nel B2B, attraverso un meccanismo di note di variazione (per l'Iva)** monitorato dal Sistema di Interscambio Entrate-Sogei (fatturazione elettronica), consenta al fornitore di recuperare immediatamente l'Iva sull'insoluto obbligando il cessionario all'immediato riversamento **pena verifica tributaria mirata**; tale soluzione agevolerà il rispetto dei termini di pagamento per evitare dette verifiche; nel caso di intervenuto fallimento del debitore l'Erario non rimarrà più irrimediabilmente inciso della perdita, come avviene oggi, a fine fallimento giacché potrà insinuarsi ex ante (con annessi privilegi) al passivo fallimentare.

## La proposta per la gestione degli insoluti attraverso la fatturazione elettronica

Attraverso la fatturazione elettronica potrebbe (finalmente) trovare soluzione il problema, per il fornitore, del recupero Iva sugli insoluti<sup>4</sup>. Limitando tale possibilità al contesto B2B (cioè solo fra soggetti passivi Iva) **si ritiene non servano coperture erariali.**

Questa un'ipotesi di possibile funzionamento che, previo **adeguamento dell'articolo 26 del DPR 633/72 (note di variazione)** alle **possibilità indubbiamente ammesse dall'art. 90 della Direttiva 2006/112/CE**<sup>5</sup>, potrebbe essere delineata da un Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate:

<sup>1</sup> Vedi nota 5 nel prosieguo.

<sup>2</sup> Con esclusione, però, per la risoluzione contrattuale relativa a prestazioni periodica e continuativa il cui recupero "non si estende a quelle cessioni o quelle prestazioni per cui sia il cedente o prestatore che il cessionario o committente abbiano correttamente adempiuto alle proprie obbligazioni" (comma 9 art. 26 del DPR n. 633/72) da interpretarsi, come sostenuto dalla Cassazione (sentenza 12468 del 10/5/2019) nella situazione "in cui soltanto una delle due parti, ossia il prestatore, abbia eseguite la propria prestazione (o comunque si siano determinati i presupposti per l'imponibilità di essa) è possibile, a fronte dell'inadempimento dell'altra, esercitare la facoltà di rettifica, mediante registrazione della variazione".

<sup>3</sup> Vedi, a titolo esemplificativo, comma 12 dell'articolo 26 del DPR n. 633/72.

<sup>4</sup> Come già osservato questa questione dovrà comunque essere affrontata dal legislatore in tempi non troppo lunghi, considerato il recente epilogo del caso Di Maura in Corte di Giustizia (sentenza 23/11/2017 in causa C-246/16).

<sup>5</sup> Secondo consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia:

- i. l'articolo 90, § 1, della direttiva 2006/112 (che riguarda i casi di annullamento, di recesso, di risoluzione, di mancato pagamento totale o parziale o di riduzione del prezzo successiva al momento in cui l'operazione viene effettuata e obbliga gli Stati membri a riconoscere la riduzione della base imponibile) "costituisce l'espressione di un principio fondamentale della direttiva ..., secondo cui la base imponibile è costituita dal corrispettivo realmente ricevuto e il cui corollario è che l'amministrazione fiscale non può riscuotere a titolo dell'IVA un importo superiore a quello percepito dal soggetto passivo" (v. sentenza del 26/01/2012, Kraft Foods Polska, C-588/10, punti 26 e 27; sentenza del 15/05/2014, Almos Agrárkülkereskedelmi, C-337/13, punto 22; sentenza del 20/12/2017, Boehringer Ingelheim Pharma, C-462/16, punto 32; sentenza del 6/12/2018, Tratave, C-672/17, punto 29; sentenza del 9/5/2019, A-Pack CZ, C-127/18, punto 17);
- ii. è ben vero che l'articolo 90, paragrafo 2, della suddetta direttiva consente agli Stati membri di derogare alla suddetta regola in caso di non pagamento totale o parziale tuttavia, tale facoltà di deroga, in caso di non pagamento totale o parziale, si fonda sull'assunto che, in presenza di determinate circostanze e in considerazione della situazione giuridica esistente nello Stato membro interessato, il non pagamento del corrispettivo può essere difficile da accertare o essere solamente provvisorio (v. sentenza del 3/7/1997, Goldsmiths, C-330/95, punto 18; sentenza 23/11/2017, Di Maura, C-246/16, punto 17; sentenza 22/02/2018, C-396/16, punto 37; sentenza del 9/5/2019, A-Pack CZ, C-127/18, punto 18 e 19);
- iii. siffatta facoltà di deroga non può estendersi al di là di tale incertezza e ammettere la possibilità per gli Stati membri di "escludere qualsiasi riduzione della base imponibile dell'IVA sarebbe contrario al principio di neutralità dell'IVA, da cui deriva, in particolare, che, nella sua qualità di collettore d'imposta per conto dello Stato, l'imprenditore dev'essere sgravato interamente dall'onere dell'imposta dovuta o pagata nell'ambito delle sue attività economiche a loro volta soggette a IVA" (v. sentenza del 23/11/2017, Di Maura, C-246/16, punto 23; sentenza del 9/5/2019, A-Pack CZ, C-127/18, punto 21 e 22).

La Corte di Giustizia ha altresì concluso che:

- a) a fronte dell'insoluto del cliente (cessionario o committente soggetto passivo), il fornitore dovrebbe avere la facoltà di emettere (fin da subito)<sup>6</sup> una nota di variazione, in diminuzione, di sola Iva; in questo modo il fornitore potrebbe recuperare l'Iva precedentemente versata obbligando il cliente soggetto passivo inadempiente (che precedentemente ha goduto della detrazione senza aver pagato il fornitore) a riversarla all'Erario;
- b) il fornitore attiva tale variazione attraverso comunicazione telematica all'Agenzia delle Entrate (fatturazione elettronica magari da individuare con apposite codifiche) in modo che l'Agenzia medesima, o gli altri organi preposti ai controlli, possano celermente verificare se il cliente effettua il riversamento dell'imposta; per monitorare tale riversamento potrebbe essere introdotto l'obbligo per il cliente di utilizzare il modello F24 elide (riportante, fra le altre, la partita Iva del fornitore), in mancanza del quale l'Agenzia potrà attivare verifiche mirate ai fini di una immediata riscossione;
- c) per evitare problemi di disallineamento temporali fra recupero dell'Iva da parte del fornitore e il riversamento da parte del debitore, il Provvedimento potrebbe (se ritenuto significativo) individuare una data, successiva all'apertura della procedura, a partire dalla quale il fornitore potrà esercitare la detrazione dell'Iva in variazione da insoluto;
- d) nel periodo e nella misura in cui il fornitore incasserà successivamente il corrispettivo, il fornitore emetterà nota di addebito in rivalsa di sola Iva (come prevedeva il comma 6 dell'art. 26 introdotto, ma poi soppresso, dalla legge di Bilancio 2016), riversandola all'Erario; al riguardo, come sopra, per agevolare il monitoraggio potrebbe essere introdotto l'obbligo di riversamento con il modello F24 Elide (riportante, fra le altre, la partita Iva del cliente) a meno che nel frattempo non intervengano le situazioni di cui all'art. 26, co.2, del DPR 633/72 come,

- 
- l'articolo 90 deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che prevedere che un soggetto passivo non possa procedere alla rettifica della base imponibile ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) in caso di mancato pagamento totale o parziale, da parte del suo debitore, di una somma dovuta a titolo di un'operazione soggetta a tale imposta, se il debitore non è più un soggetto passivo ai fini dell'IVA (conclusioni sentenza del 9/5/2019, A-Pack CZ, C-127/18);
  - l'articolo 11, parte C, paragrafo 1, primo comma, della sesta direttiva 77/388/CEE (oggi art. 90 della direttiva 2006/112/CE) deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può vietare ad un soggetto passivo di avvalersi dell'effetto diretto di tale disposizione riguardo ad un'operazione, con la motivazione che tale soggetto passivo può avvalersi delle disposizioni del diritto nazionale riguardo ad un'altra operazione relativa ai medesimi beni e che l'applicazione cumulata di tali disposizioni condurrebbe ad un risultato fiscale complessivo che né il diritto nazionale né la sesta direttiva, ove applicati separatamente a tali operazioni, produrrebbero né perseguirebbero (conclusioni sentenza del 3/9/2014, Gmac UK, C-589/12);
  - il principio di neutralità nonché gli articoli 90 e 273 devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale, la quale prevede che la riduzione della base imponibile dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in caso di mancato pagamento, non possa essere effettuata dal soggetto passivo fintantoché quest'ultimo non abbia comunicato, previamente, il proprio intento di annullare in tutto o in parte l'IVA all'acquirente del bene o del servizio, se quest'ultimo è un soggetto passivo, ai fini della rettifica della detrazione dell'importo dell'IVA che questi abbia potuto effettuare (conclusioni sentenza del 6/12/2018, Tratave, C-672/17);
  - le disposizioni di cui all'articolo 90 devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una norma nazionale che non preveda la riduzione della base imponibile dell'imposta sul valore aggiunto in caso di mancato pagamento del prezzo qualora venga applicata la deroga prevista al paragrafo 2 di detto articolo. Tuttavia, tale disposizione deve allora contemplare tutte le altre situazioni in cui, in forza del paragrafo 1 di detto articolo, successivamente alla conclusione di un'operazione, una parte o la totalità del corrispettivo non viene percepita dal soggetto d'imposta, cosa che spetta al giudice nazionale verificare. I soggetti passivi possono far valere l'articolo 90, paragrafo 1, dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato membro per ottenere la riduzione della loro base imponibile dell'imposta sul valore aggiunto. Anche se gli Stati membri possono prevedere che l'esercizio del diritto alla riduzione di tale base imponibile sia subordinato al compimento di talune formalità che consentono di giustificare in particolare che, successivamente alla conclusione dell'operazione, una parte o la totalità del corrispettivo non è stata definitivamente percepita dal soggetto passivo e che quest'ultimo poteva invocare una delle situazioni previste all'articolo 90, paragrafo 1, della direttiva<sup>2</sup>, le misure così adottate non devono eccedere quanto necessario a tale giustificazione, cosa che spetta al giudice nazionale verificare (conclusioni sentenza del 15/05/2014, Almos Agrárkülkereskedelmi, C-337/13).

<sup>6</sup> E non solo a seguito dell'infertilità delineata da procedura esecutiva individuale, concorsuale o altre patologie previste dall'attuale art. 26 comma 2.

ad esempio, il perfezionamento di una procedura esecutiva infruttuosa, il fallimento, ecc.<sup>7</sup>;

- e) il cliente che pone rimedio al precedente insoluto, potrà così tornare in “*bonis*” e detrarre l’Iva secondo le ordinarie disposizioni previste dalla disciplina Iva (come peraltro confermava il citato comma 6).

## Eventuale rafforzamento della misura

Potrebbe anche essere valutata la possibilità che il cessionario/committente che non pone rimedio al precedente insoluto, fermo restando l’obbligo di riversamento dell’Iva precedentemente detratta, subisca altresì la sospensione del diritto di dedurre il costo ai fini delle imposte dirette e Irap; i flussi di cui ai punti b) e d) consentono, infatti, all’Agenzia delle Entrate di disporre di un archivio che evidenzia le operazioni a deducibilità sospesa per il cessionario/committente (sarebbe nell’eventualità opportuno rendere disponibili tali informazioni anche sul cassetto fiscale del contribuente al fine di una più agevole gestione degli adempimenti dichiarativi di fine anno)<sup>8</sup>.

La procedura delle variazioni Iva può sembrare complessa ma, in realtà, si rivelerà più semplice di quanto possa apparire, poiché l’**effetto deterrenza**, rappresentato da una procedura telematica che garantisca l’immediata “vigilanza” dell’Agenzia delle Entrate e, nell’eventualità, la sospensione della deducibilità del costo ai fini IIDD, spingerà buona parte dei cessionari/committenti (e in particolare quelli che inopinatamente profittano) a essere più virtuosi nei pagamenti e quindi ad evitare l’attivazione della procedura.

Consentire fin da subito il recupero al fornitore rovescerà l’attuale sistema che agevola i cattivi pagatori e si abbatte, invece, sui fornitori.

Il rovesciamento di tale paradigma porterà i seguenti benefici:

- **ritorno al virtuosismo nel rispetto dei termini di pagamento** fra gli operatori economici (B2B),
- rimozione della paradossale situazione che, dal punto di vista fiscale, da una parte premia il debitore che non paga (ma deduce tutto ai fini fiscali) e, dall’altra, penalizza il fornitore che non incassa (ma deve pagare tutte le imposte);
- effetti positivi per il ciclo economico;
- effetti positivi per le casse erariali (la procedura, essendo limitata al B2B, non crea esigenze di copertura; l’eventuale temporanea sospensione della deducibilità in capo al debitore insolvente, determina inoltre un effetto temporaneo positivo per le entrate erariali);
- **immagine positiva e collaborativa dell’Agenzia delle Entrate** che sarebbe chiamata a raccogliere, monitorare, e gestire (attraverso il cassetto fiscale o equivalenti) le procedure di auto recupero avviate da chi riceve l’insoluto.

---

<sup>7</sup> Si osservi, peraltro, che in tal ultima evenienza l’Erario non risulterà più inesorabilmente inciso della perdita erariale (come avviene oggi con il recupero a fine procedura) giacché potrà insinuarsi al passivo fallimentare godendo dei privilegi in sede di eventuali riparti. A regime, quindi, i benefici sarebbero significativi anche per le casse erariali.

<sup>8</sup> Tale meccanismo potrebbe anche permettere di valutare un ritorno alla competenza per le imprese minori (in semplificata) sostituendo il nuovo (troppo complesso) regime improntato alla cassa con una più semplice lista in negativo nel quadro RG di redditi dei compensi/ricavi non incassati (e/o eventualmente costi pagati) che il contribuente intende differire al principio di cassa.