



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori ROMEO, ARRIGONI, AUGUSSORI, BAGNAI, BARBARO, BERGESIO, BONFRISCO, BORGHESI, Simone BOSSI, Umberto BOSSI, BRIZIARELLI, BRUZZONE, CALDEROLI, CAMPARI, CANDURA, CANTÙ, CASOLATI, DE VECCHIS, FAGGI, FERRERO, FREGOLENT, FUSCO, IWOBI, MARIN, MARTI, MONTANI, NISINI, OSTELLARI, PAZZAGLINI, Emanuele PELLEGRINI, PEPE, PERGREFFI, PIANASSO, PILLON, PIROVANO, Pietro PISANI, PITTONI, PIZZOL, PUCCIARELLI, RIPAMONTI, RIVOLTA, RUFA, SAPONARA, SAVIANE, SBRANA, SOLINAS, TESEI, TOSATO, VALLARDI, VESCOVI e ZULIANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 LUGLIO 2018

Disposizioni in materia di fatturazione elettronica

ONOREVOLI SENATORI. – Nella scorsa legislatura, grazie all'autorizzazione dell'Unione europea, si è anticipato in Italia l'obbligo di fatturazione elettronica. Con le modifiche apportate dal comma 909 e seguenti della legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205), questa entrerà in vigore, per tutti gli operatori, dal prossimo 1° gennaio 2019, mentre, relativamente agli operatori del settore dei subappalti con la pubblica amministrazione e alla filiera dei carburanti per motori, scatterà a partire dal prossimo 1° luglio 2018. In particolare, per questi ultimi, è stata prevista l'eliminazione della scheda carburante e obbligo di pagamento con strumenti tracciabili ai fini della deduzione costi e detraibilità IVA.

Il modello che prenderà il posto della fatturazione trimestrale introdotta con il decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili, cosiddetto «decreto fiscale 2017» (articolo 1-ter, comma 2, lettera a) e b), decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172), sarà il seguente:

a) le fatture elettroniche transiteranno dal Sistema di interscambio (SDI) che avrà il compito di «postarle» al destinatario e gestire le relative «notifiche»;

b) il *file* xml andrà firmato digitalmente e conterrà il riferimento di ricezione del destinatario (PEC o «Codice destinatario»);

c) le fatture attive e passive, essendo in formato elettronico, dovranno essere poste a conservazione sostitutiva. La norma cita che la conservazione che effettuerà Sogei sarà valida solo ai fini fiscali secondo i parametri previsti dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 giugno 2014.

Dall'obbligo – che comprenderà sia le operazioni tra imprese che quelle verso consumatori finali – sono esonerati solo i soggetti passivi che rientrano nel cosiddetto «regime di vantaggio» di cui all'articolo 27, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e quelli che applicano il regime forfettario di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Dunque, l'esclusione riguarda i soggetti passivi che beneficiano della franchigia per le piccole imprese, i quali non sono tenuti ad emettere e possono rifiutare di accettare le fatture elettroniche.

Si tratta di una deroga temporanea – dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2021 – agli articoli 218 e 232 della direttiva IVA (direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006) che equiparano la fattura cartacea a quella elettronica (decisione di esecuzione (UE) 2018/593 del Consiglio, del 16 aprile 2018). Un'eventuale proroga dovrà essere preceduto da una relazione alla Commissione europea sui risultati e l'efficacia della nuova misura speciale in merito al contrasto all'evasione fiscale e alla semplificazione nella riscossione dell'IVA, nonché sull'incidenza dell'obbligo in termini di oneri e di costi amministrativi dei soggetti passivi.

La giustificazione alla richiesta di autorizzazione apportata dall'Italia è stata basata sul fatto che il nuovo sistema da un lato permetterà all'amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture, in modo da poter effettuare controlli tempestivi e automatici sulla coerenza dell'imposta dichiarata e ver-

sata, e, dall'altro lato permetterà di imprimere un impulso alla digitalizzazione e semplificare la riscossione delle imposte.

Per tale motivo quindi l'Unione europea ha dato il via libera all'Italia *ex* articolo 395 della direttiva IVA che consente di autorizzare misure speciali in deroga alla direttiva stessa al fine di «semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali» che poi, come detto, dovranno essere dimostrate. Nelle premesse della decisione europea infatti, considerata «l'estensione dell'ambito di applicazione e la novità della misura speciale», le istituzioni dell'UE ritengono importante valutarne l'impatto.

In realtà, sia da un punto di vista pratico che normativo le nuove disposizioni in materia di fatturazione elettronica creerebbero sia dei problemi agli operatori, sia delle discrepanze nell'armonizzazione europea relativa alla normativa in merito all'imposta sul valore aggiunto.

Innanzitutto, con l'approssimarsi dell'inizio dell'obbligatorietà, la maggior parte degli operatori si trova ancora in serie difficoltà organizzative e questo ha suscitato l'interesse economico da parte di alcuni soggetti che hanno visto nell'obbligo della fatturazione elettronica fra privati un *business* enorme: società di *software*, enti certificatori, banche e società di intermediazione bancaria. In particolare, le società di *software* stanno offrendo alle aziende e ai commercialisti il servizio di fatturazione elettronica al prezzo di euro 0,50 a documento, affermando che quest'ultimo prezzo derivi principalmente dal costo che loro devono sostenere per la conservazione sostitutiva di euro 0,15 a documento. Dunque alcune società di *software* prevedono già l'acquisizione di centinaia di migliaia di aziende, con un enorme incremento di fatturato, e di contro si assisterà anche alla lievitazione dei costi per gli studi commercialisti, così come per i clienti.

Per le attività di rifornimento di carburante sono le banche e le società di intermediazione bancaria che si faranno carico dell'emissione della fattura al costo di euro 0,50 a carico del gestore, generando una protesta generalizzata dalle associazioni dei gestori dei rifornimenti di carburante in quanto il ricavo a litro di carburante erogato non consentirebbe la copertura del costo di emissione della fattura.

Relativamente alla conformità della normativa nazionale rispetto all'autorizzazione europea, si segnala che la prima prevede l'obbligo di fatturazione elettronica alle operazioni tra «soggetti residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato» coinvolgendo anche i soggetti passivi non stabiliti nel territorio dello Stato, che siano però ivi identificati ai fini IVA mediante rappresentante fiscale, oppure identificazione diretta. Di conseguenza, mentre la normativa nazionale impone l'obbligo alle operazioni tra «soggetti residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato», la decisione europea menziona le fatture elettroniche emesse «da soggetti passivi stabiliti sul territorio italiano», identificando i destinatari nei soggetti passivi che hanno nel territorio italiano la sede dell'attività economica, oppure una stabile organizzazione, oppure - in mancanza di sede e di stabile organizzazione - l'indirizzo permanente o la residenza abituale. La norma italiana, con una simile dicitura, attrae invece nell'obbligo (di emissione e accettazione della fattura elettronica) anche i soggetti passivi non stabiliti nel territorio dello Stato, che siano però ivi identificati ai fini dell'imposta mediante rappresentante fiscale oppure identificazione diretta.

Si creeranno dunque dei problemi anche in materia di operazioni transfrontaliere: in base al «considerando» n. 7 della decisione, la misura speciale non incide sul diritto del consumatore di ricevere fatture in formato cartaceo nel caso di operazioni intracomuni-

tarie e sembra che questa fattispecie trovi riscontro nella norma nazionale che circo-scrive l'obbligo della fatturazione elettronica (solo) alle operazioni scambiate «tra soggetti residenti, stabiliti o identificati». Ma, a questo riguardo, in base al comma 3-*bis* dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015, introdotto dall'articolo 1, comma 909, della legge n. 205 del 2017, dal 2019 è fatto obbligo ai soggetti passivi residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato, di trasmettere telematicamente all'Agenzia delle entrate, con frequenza mensile, i dati relativi alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi effettuate e ricevute verso e da soggetti non stabiliti nel territorio dello Stato, eccettuate le operazioni per le quali è stata emessa una bolletta doganale e quelle documentate da fatture elettroniche trasmesse attraverso il Sistema di interscambio. In questo modo, oltre ad nuovo adempimento, si potrebbe creare una duplicazione delle segnalazioni inviate con i modelli Intraast, perché le informazioni relative alle operazioni IVA che non sono intercettate dall'amministrazione doganale oppure dal Sistema di interscambio dell'Agenzia delle entrate, saranno acquisite dall'Agenzia attraverso un nuovo adempimento comunicativo.

Il presente disegno di legge, composto di tre articoli, vuole quindi posticipare al 1° gennaio 2020 l'entrata in vigore della fatturazione elettronica per tutti i soggetti coinvolti nella nuova disciplina (sia per coloro i quali l'obbligo scatterà il prossimo 1° luglio sia per quelli invece che dovranno conformarsi a partire dal 1° gennaio 2019) al fine di risolvere, nelle more di prossimi provvedimenti, tutte le criticità rilevate sopra (articolo 1).

Per ovviare al problema dell'adeguamento da parte degli operatori è infatti necessario lasciare loro un maggior lasso di tempo, così come si dovrà risolvere la questione del

possibile aumento dei costi per opera delle società di intermediazione, di cui si è detto prima, che si interporrebbero nel procedimento di trasmissione elettronica.

Si potrebbe prevedere, ad esempio, l'accesso tramite portale dell'Agenzia delle entrate o della Sogei per stampare la copia della fattura emessa o ricevuta e la validità e l'opponibilità ai terzi di tale documento. Sembra altresì opportuno che la fattura elettronica fosse recapitata presso la PEC del cliente e presso la PEC del commercialista delegato al cassetto fiscale, mentre l'attuale normativa prevede l'inserimento di qualsiasi indirizzo e, ovviamente, le società di *software* tendono ad indicare il loro. Infine sarebbe opportuno realizzare un apposito portale dei commercialisti, anche attraverso gara d'appalto, per la gestione di tutto ciò che interessa i nuovi obblighi di fatturazione elettronica tra privati (in particolare per l'emissione, l'invio e la ricezione delle fatture elettroniche, nonché per l'importazione sui gestionali di contabilità), per evitare l'intermediazione di altri soggetti che potrebbero far lievitare i costi.

Resta inoltre da risolvere con precisione la questione degli interscambi: non è infatti pensabile che in un sistema di armonizzazione fiscale e in un sistema monetario unico, per una fetta del mercato si applichi un meccanismo che potrebbe portare a delle situazioni di svantaggio per una controparte, poiché anche gli adempimenti burocratici – e soprattutto quelli suscettibili di aumento dei costi – creano delle distorsioni del mercato stesso dal punto di vista della libera concorrenza e della competitività delle nostre imprese.

I restanti due articoli recano infine norme in materia di disposizioni finanziarie e di entrata in vigore e attuazione del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Proroga dell'obbligo di fatturazione elettronica)

1. All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, i commi 916 e 917 sono sostituiti dai seguenti:

«916. Le disposizioni di cui al comma 909 si applicano alle fatture emesse a partire dal 1° gennaio 2020. A decorrere dalla medesima data l'articolo 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato.

917. Le disposizioni di cui ai commi da 910 a 928 si applicano alle fatture emesse a partire dal 1° gennaio 2019».

Art. 2.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 81,2 milioni di euro per l'anno 2018 e a 1.600 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante riduzione lineare dello 0,5 per cento delle dotazioni disponibili, iscritte a legislazione vigente in termini di competenza e di cassa, nell'ambito delle spese rimodulabili di parte corrente delle missioni di spesa di ciascun Ministero, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ad eccezione delle spese relative alle missioni: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia; Politiche per il lavoro; Tutela della salute; Difesa e sicurezza del territorio.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze accerta annualmente, entro il 31 gen-

naio, l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione di cui al comma 1 e provvede ad apportare le relative variazioni di bilancio.

Art. 3.

(Entrata in vigore e disposizioni finali)

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede ad emanare gli appositi decreti attuativi.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00