

**Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C.
2220, di conversione in legge del decreto-legge n. 124 del
2019, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per
esigenze indifferibili**

Prof. Roberto Gualtieri
Ministro dell'Economia e delle Finanze

**Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge
C. 2220, di conversione in legge del decreto-legge n.
124 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia
fiscale e per esigenze indifferibili**

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Prof. Roberto Gualtieri

5 novembre 2019

Presidente Ruocco, onorevoli deputati, buongiorno.

Sono lieto di essere qui a illustrare le principali misure del decreto-legge fiscale, che costituisce uno dei due elementi portanti della manovra e parte di un pacchetto unitario, finalizzato a condurre l'economia italiana su un sentiero di crescita nella piena sostenibilità della finanza pubblica.

Il provvedimento in esame - e considero questa fase dell'esame parlamentare particolarmente importante e utile non solo, come noi auspichiamo, per condividere la manovra e il decreto fiscale nel suo impianto ma anche per eventualmente migliorarlo - punta a promuovere la creazione di un sistema fiscale più efficiente ed equo, che contemperi le esigenze di recupero delle sacche di inefficienza che frenano lo sviluppo e tenga in debita considerazione le disuguaglianze sociali acute che continuano a persistere nel Paese.

Il perseguimento di queste finalità si articola su due direttrici.

La prima consiste nella spinta alla modernizzazione della nostra economia attraverso l'introduzione di un sistema di incentivi e disincentivi che favoriscano un maggiore utilizzo di strumenti di pagamento elettronico favorendo la modernizzazione del Paese ed aumentando, per questa via, il grado di *compliance* fiscale.

La seconda direttrice mira ad aumentare l'equità e la sostenibilità del sistema fiscale, con azioni sistemiche di contrasto all'evasione che consentano la base del lavoro, su cui il Governo è impegnato con questa manovra e che intende proseguire, per ridurre il carico gravante su lavoratori e imprese.

IL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Vengo ora a illustrarvi i contenuti del provvedimento.

Il decreto-legge in esame si compone di 60 articoli, ripartiti in cinque capi.

Per l'esercizio in corso, il decreto-legge prevede interventi in favore delle imprese, su cui tornerò nel seguito della mia illustrazione e, in analogia con quanto accaduto negli ultimi anni, dispone la razionalizzazione del bilancio in base alle più recenti informazioni di monitoraggio che permettono di utilizzare risorse non più necessarie per altre finalità.

Per il successivo triennio, il provvedimento contribuisce inoltre al conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica destinando le maggiori risorse quasi interamente all'incremento del Fondo per la riduzione della pressione fiscale del bilancio dello Stato.

IL PIANO “ITALIA CASHLESS”

Con il piano “Italia *Cashless*”, il Governo punta a imprimere una forte spinta all’uso degli strumenti di pagamento elettronici e, contestualmente, a disincentivare l’impiego del contante.

Il piano si compone di una serie organica di misure, contenute sia nel decreto-legge che nel disegno di legge di bilancio, caratterizzate da proporzionalità e gradualità di applicazione.

Tra le prime misure rientra il rafforzamento della cosiddetta ‘lotteria degli scontrini’ e l’istituzione di estrazioni e premi speciali legati all’emissione di scontrini elettronici, e all’utilizzo di pagamenti digitali, compreso il riconoscimento di premi anche agli esercenti. A questo si aggiunge lo stanziamento di fondi per lo sviluppo di un programma che consentirà l’emissione automatica della fattura e dello scontrino elettronico a fronte di un pagamento con moneta elettronica.

A partire dal 1° luglio 2020 saranno riconosciuti specifici incentivi agli esercenti, in particolare per le attività commerciali con ricavi e compensi entro i 400 mila euro annui, cui sarà riconosciuto un credito d’imposta pari al 30 per cento delle commissioni sulle transazioni effettuate al fine di attenuare i costi sostenuti a fronte di pagamenti elettronici. Tale intervento potrà beneficiare anche della riduzione delle commissioni praticate dagli operatori che, su base volontaria, potranno siglare un protocollo in tal senso. Siamo impegnati in un protocollo con gli operatori che potrebbe prevedere anche la totale eliminazione delle commissioni per i pagamenti al di sotto di una certa soglia.

Inoltre, dal 1° luglio 2020 la soglia per i pagamenti in contante sarà ridotta a 2.000 euro e successivamente portata a 1.000 euro dal 1° gennaio 2022.

Sempre a partire dal 1° luglio 2020, l'obbligo già vigente di accettazione di almeno una carta di debito e di credito sarà correlato anche da una proporzionata sanzione.

Le misure si integrano con gli interventi aventi analoghe finalità contenuti nel disegno di legge di bilancio, volti a fornire ulteriori meccanismi di incentivo e premiali all'utilizzo dei pagamenti digitali, a partire il "super bonus".

Nel complesso, è quindi previsto un meccanismo in cui gli incentivi risultano ben più consistenti dei disincentivi, che punta a una complessiva modernizzazione dei sistemi di pagamento, che è in sé un elemento positivo oltre che una riduzione dei costi del contante, dell'aumento della sicurezza per cittadini e imprese, di riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale.

CONTRASTO DELL'EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA E LOTTA ALLE FRODI

L'evasione fiscale e contributiva e lotta alle frodi che non solo è origine di un *tax gap* medio per il periodo 2014-2016 è stimato in circa 110 miliardi di euro ma e' anche una delle cause di inefficienza e funzionamento imperfetto del mercato nella nostra economia, perché l'evasione fiscale e contributiva non toglie solo risorse alla collettività ma determina anche meccanismi di concorrenza sleale, quindi turba l'andamento dei mercati.

Quindi tutelare i contribuenti onesti e assicurare uno spazio di concorrenza equa tra imprese è un obiettivo

imprescindibile e non più rinviabile che favorirà non solo un miglior funzionamento dei mercati, ma garantirà anche risorse aggiuntive da impiegare per una revisione del sistema fiscale funzionale a una ripartizione del carico fiscale, a una riduzione del carico fiscale su lavoro e impresa e a stimolare l'economia.

A tale riguardo, le misure approntate nel decreto incidono su tre fronti:

- un'azione di sistema per contrastare le frodi nei settori a maggiore rischio, tra i quali quello dei carburanti e del commercio delle automobili considerate "fiscalmente usate", di provenienza estera;
- interventi di recupero dell'evasione contributiva e fiscale;
- una stretta sul fenomeno delle compensazioni indebite.

Settore carburanti

In un mercato come quello dei carburanti, caratterizzato da una fortissima concorrenza sul prezzo di vendita, alcuni operatori ricorrono all'evasione fiscale e alle frodi su base sistematica.

Negli ultimi anni, i traffici fraudolenti di grandi volumi di carburanti per autotrazione hanno raggiunto livelli molto elevati. Alcune stime evidenziano che nel 2017 l'evasione delle accise su benzina e gasolio sia costata all'erario 2,1 miliardi in termini di minori introiti. Sono percentuali doppie rispetto a quelle del 2012. L'evasione non è limitata alle sole accise, ma riguarda anche l'IVA.

Per contrastare tali pratiche, si introduce in primo luogo un rafforzamento del sistema di informatizzazione e monitoraggio telematico delle movimentazioni delle merci in sospensione di accisa.

Con riferimento alla distribuzione dei carburanti ad accisa assolta, si prevede l'obbligatorietà della presentazione telematica del Documento Amministrativo Semplificato (DAS), mentre per gli oli lubrificanti si stabilisce un innovativo sistema di tracciamento della circolazione basato su un codice amministrativo di riscontro telematico. Lo stesso approccio è applicato agli operatori del settore dell'energia elettrica e del gas naturale.

Si prevede inoltre l'estensione del sistema di tracciatura INFOIL a tutti i depositi fiscali non inferiori a 3.000 metri cubi e a ulteriore rafforzamento delle misure di contrasto all'evasione dell'IVA introdotte con la riforma del 2017 sono ora previste specifiche limitazioni all'utilizzo delle dichiarazioni d'intento nella filiera commerciale dei carburanti, sempre più frequentemente utilizzate per la realizzazione delle frodi e per l'immissione sul mercato di carburanti a prezzi altamente concorrenziali.

Commercio auto estere

Con riferimento alle frodi nel settore del commercio delle auto di provenienza estera, che le attività di controllo hanno constatato estremamente rilevanti, la misura introdotta prevede l'obbligo di esibizione all'Agenzia delle Entrate della documentazione idonea alla verifica dell'esistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per l'immatricolazione di veicoli senza preventivo pagamento dell'IVA.

Veniamo agli **appalti e somministrazione di manodopera, tema particolarmente delicato.**

Sul versante dell'illecita somministrazione di manodopera, operata in particolare da cooperative e imprese fittizie che non procedono al versamento delle ritenute sui redditi da lavoro e dell'IVA, sono due le misure approntate.

La prima riguarda i versamenti IVA, estendendo, previa autorizzazione degli organismi europei, il meccanismo dell'inversione contabile (*reverse charge*) a tutte le forniture ad alta intensità di manodopera. È bene sapere che questo meccanismo è già esistente in settori come l'edilizia, la vendita di materiali digitali e molti altri. Quindi si tratta di un'estensione di un meccanismo già esistente in molti settori.

La misura si giustifica in considerazione del fenomeno, riscontrato di mancato versamento dell'IVA evasa nel settore della somministrazione di manodopera, per un ammontare pari a 453 milioni. Evasione che si realizza per il 70% attraverso compensazioni con crediti fittizi e per il restante 30% mediante mancato pagamento.

La seconda misura riguarda il versamento delle ritenute fiscali. In caso di appalto ed eventuale subappalto, sarà il committente a versare le ritenute IRPEF sui redditi da lavoro e le relative addizionali regionali e comunali, risorse di cui non è responsabile, che gli vengono versate da affidatario, appaltatore o sub-appaltatore.

La norma trae giustificazione dalla prassi, particolarmente diffusa soprattutto in alcuni settori, di imprese che, per ridurre il costo del lavoro, anziché

assumere dipendenti, o mantenere la propria forza occupazionale, affidano fittiziamente in appalto lavori o servizi - corrispondenti con l'oggetto della produzione del committente - a cooperative o società che, poi, omettono di versare le ritenute fiscali sulle retribuzioni pagate ai lavoratori. Spesso, la manodopera impiegata proviene dallo stesso committente simulato, il quale licenzia le proprie maestranze, che vengono poi assunte dalle cooperative o società apparenti appaltatrici. Che poi spesso spariscono.

In tal modo è evidente come, oltre al grave danno all'erario ed alla precarizzazione della manodopera (la vera vittima del fenomeno fraudolento), si introduce una inaccettabile distorsione alla concorrenza, poiché si abbattano drasticamente e illecitamente i costi rispetto alle imprese sane che corrispondono regolarmente ritenute fiscali e previdenziali sui redditi dei propri lavoratori.

Siamo consapevoli, naturalmente, che da un lato questo è un fenomeno che difficilmente il legislatore può ignorare e che deve contrastare; dall'altro, questo meccanismo, nel colpire coloro che si arricchiscono alle spalle dello Stato e dei propri dipendenti, è bene che non danneggi le imprese sane. Pertanto, siamo pronti a dialogare con le associazioni di categoria e con il Parlamento per migliorare le norme ed essere certi di andare a colpire in modo più efficace e mirato gli illeciti, che - ripeto - sono estremamente diffusi e che rispetto ai quali a mio giudizio sarebbe sbagliato girarsi dall'altra parte e ignorare questo fenomeno. Dall'altro lato però si può circoscrivere meglio l'ambito di applicazione della norma, per esempio limitandola alla somministrazione di manodopera invece che a tutti i meccanismi di appalto

subappalto e affidamento e magari ampliando l'ambito delle clausole di esclusione che già esistono per evitare che imprese sane non abbiano un obbligo più pesante, anche dal punto di vista amministrativo.

Indebite Compensazioni

Per rafforzare il contrasto alle indebite compensazioni di crediti effettuate tramite modello F24 si introducono due modifiche alla normativa vigente.

In primo luogo, si vieta l'assolvimento dei debiti accollati mediante compensazione con crediti dell'accollante. L'intento è scongiurare l'uso ormai diffuso di accollarsi debiti altrui e di estinguerli tramite compensazione con crediti inesistenti. In particolare, laddove si riscontrasse tale fattispecie, il pagamento effettuato mediante compensazione sarà considerato come non avvenuto, con la conseguente applicazione delle sanzioni sia in capo all'accollante che all'accollato, nonché il recupero del debito non versato.

Il secondo intervento estende al trattamento delle compensazioni sulle imposte dirette quanto già previsto per l'IVA. In particolare, i crediti relativi alle imposte dirette superiori a 5 mila euro saranno fruibili in compensazione soltanto dieci giorni dopo l'invio telematico del modello F24 all'Agenzia delle entrate. La nuova procedura riguarda qualsiasi tipo di compensazione anche in capo a soggetti

non titolari di partita IVA e consentirà un più efficace monitoraggio e il riscontro preventivo del credito.

Al contempo, si prevede una sinergia operativa tra l'Agenzia delle entrate, l'INPS e l'INAIL, nell'ambito della quale gli enti previdenziali invieranno all'Agenzia segnalazioni qualificate, finalizzate al recupero dei crediti indebitamente utilizzati in compensazione per il pagamento delle entrate di rispettiva pertinenza.

Infine, per agevolare l'attività di controllo preventivo sulle deleghe di pagamento trasmesse si interviene sulle tempistiche in vigore per l'utilizzo di crediti in compensazione per importi superiori a 5 mila euro annui. Un credito di imposta non potrà essere compensato prima della presentazione della dichiarazione dalla quale emerge lo stesso, che può avvenire a decorrere dal mese di maggio dell'anno successivo a quello di riferimento (ed entro il 30 novembre). Questo al fine di consentire che siano portati in compensazione soltanto crediti che, proprio perché inseriti nelle dichiarazioni, evidentemente sono di regola fondati su adeguato supporto documentale e presentano, pertanto, un ridotto rischio di utilizzo fraudolento. La ratio di questa norma è nei numeri evidenti di un abuso del sistema delle compensazioni, cioè nell'esistenza di false compensazioni per cifre incredibilmente significative. Quando la stessa tipologia di interventi è stata attuata per le compensazioni Iva superiori a 5 mila euro, solo nel primo anno, il 2010, sono emerse illecite compensazioni per 5,7 miliardi.

Coinvolgimento Comuni

È confermato il coinvolgimento dei Comuni nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, con la proroga al 2021 della disposizione che premia gli enti che effettuano segnalazioni qualificate, riconoscendo loro il 100 per cento delle somme riscosse in seguito agli accertamenti emersi da tali segnalazioni.

Effetti di gettito

Complessivamente le misure di contrasto all'evasione garantiscono entrate pari a 3,1 miliardi nel 2020 che però include anche gli effetti delle misure sui giochi che sto per illustrarvi. A queste si aggiungeranno le ulteriori misure contenute nel disegno di legge di bilancio, con un importo stimato prudentemente di circa 100 milioni. Siamo quindi di fronte a una cifra realistica di 3 miliardi proveniente dall'azione di contrasto all'evasione fiscale e alle frodi. Una stima che considero prudente perché in molti casi abbiamo utilizzato la forchetta minore di quella che ci è stata fornita dall'Agenzia delle Entrate e dai tecnici che hanno lavorato ad elaborare queste misure. In particolare sull'articolo 4, sono convinto che sia utile un lavoro di miglioramento di questa norma. E' bene però che non si facciano passi indietro sul fronte della serietà e dell'incisività delle misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Si è sempre detto che questo è un obiettivo declamato ma poi scarsamente perseguito. E' chiaro che quando si introducono delle norme c'è un dibattito, ma è il segno della determinazione politica del Governo a fare sul serio nell'azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale,

che è la condizione per salvaguardare il nostro *Welfare State*, per ridurre le tasse sul lavoro e l'impresa, per rafforzare gli investimenti pubblici. Se l'Italia non affronta seriamente questo tema, non potrà mai risolvere i suoi problemi strutturali. Per cui invito il Parlamento a lavorare per affinare i provvedimenti ed evitare che alcuni di essi possano avere effetti non voluti e negativi. Allo stesso tempo mi aspetto che il Parlamento sostenga questo impegno molto forte del Governo al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

NUOVA DISCIPLINA PENALE PER GLI EVASORI

C'è poi una parte che come sapete non è stata prodotta direttamente dal MEF che riguarda un primo irrobustimento della strumentazione penale per la repressione dell'evasione.

In primo luogo, viene elevata la pena edittale prevista per la più grave delle frodi fiscali, quella che ricorre quando la dichiarazione, oltre che non veritiera, risulti sorretta da un impianto contabile o documentale "di comodo". Per tale fattispecie, attualmente punita con la reclusione da un anno e mezzo a sei anni, si passa a un minimo di 4 anni a un massimo di 8 anni di pena detentiva. L'elevazione a 4 anni del minimo edittale consente di rendere possibile la concreta espiazione in carcere della pena. Onde evitare, però, una eccessiva sanzione per i casi di più lieve entità in termini di sottrazione all'Erario, la pena resta da un anno e mezzo a sei anni in ipotesi di elementi passivi fittizi inferiori

a € 100.000. naturalmente stiamo parlando di condanne definitive.

È evidente, quindi, che l'elevazione riguarda solo le ipotesi di maggiore allarme sociale.

Per le altre frodi la pena passa da 3 a 8 anni di reclusione (attualmente da un anno e mezzo a 6).

Nel caso di dichiarazione infedele si aumenta la pena edittale (da 2 a 5 anni, anziché da 1 a 3 anni) e si riducono le soglie di punibilità (100.000 euro di imposta evasa, anziché 150.000; 2 milioni di euro di elementi attivi non dichiarati anziché 3 milioni).

Si innalzano le pene per le ulteriori ipotesi quali l'omessa dichiarazione, da due a 4 anni, anziché da 1 a 4 anni; l'emissione di documenti per operazioni inesistenti da 4 a 8 anni, anziché da un anno e sei mesi a sei anni; l'occultamento o la distruzione di documenti contabili, da 3 a 7 anni, anziché da un anno e sei mesi a sei anni.

Per l'omesso versamento di ritenute e dell'IVA, la soglia di punibilità è abbassata rispettivamente da 150.000 a 100.000 euro e da 250.000 a 150.000 euro.

Molto rilevante, poi, è l'introduzione dell'articolo 12-ter al Decreto Legislativo n.74 del 2000. Nei casi di condanna, anche a seguito di patteggiamento, per reati tributari diversi da quelli di cui all'omesso versamento di ritenute (art. 10-bis) e IVA (10-ter) si consente, al ricorrere di specifiche soglie di rilevanza, il sequestro e la confisca dei beni e delle disponibilità finanziarie di cui il condannato in via definitiva non è in grado di dimostrare la legittima provenienza (confisca per sproporzione).

Infine, per la prima e più grave delle ipotesi fraudolente sopra descritte, si introduce la cosiddetta responsabilità penale dell'ente di cui al decreto legislativo 231 del 2001. Sono consapevole che si tratta di un insieme di norme importanti, nel loro complesso giuste, ma anche estremamente delicate perché vanno a toccare il codice penale. L'ultima norma a cui ho fatto riferimento la considero particolarmente sensibile e delicata e auspico un attento e approfondito esame parlamentare, anche da parte della Commissione Giustizia.

MISURE IN MATERIA DI GIOCHI

Il decreto-legge contiene anche norme che regolamentano in maniera più strutturata il settore dei giochi. Sono quattro gli obiettivi principali dell'intervento:

- i. combattere le infiltrazioni della criminalità organizzata,
- ii. contrastare la diffusione del gioco illegale,
- iii. ostacolare fenomeni di dipendenza dei consumatori e
- iv. razionalizzare l'offerta di gioco pubblico sul territorio nazionale.

Per perseguire questi obiettivi, si istituisce il registro unico degli operatori del gioco pubblico, che andrà a sostituire il registro attualmente esistente ma limitato ai soli operatori del comparto degli apparecchi da intrattenimento. Si introduce inoltre il divieto, per gli operatori finanziari, di procedere al trasferimento di denaro a favore di soggetti che raccolgono gioco sprovvisti di concessione, autorizzazione, licenza o altro titolo richiesto per l'esercizio di tale attività.

La norma si è resa necessaria per contrastare l'attività di soggetti, non residenti in Italia, che offrono il gioco nel territorio italiano, soprattutto on line ma anche avvalendosi di apparenti procacciatori di affari.

Poi sarà infine incrementato il Prelievo Erariale Unico (PREU) sugli apparecchi di intrattenimento, le *new slot* (AWP) e le *videolottery* (VLT).

ULTERIORI DISPOSIZIONI FISCALI

Nel decreto-legge sono presenti ulteriori norme di carattere fiscale.

Al fine di consentire la realizzazione dei progetti infrastrutturali pubblici di interesse generale, sono state chiarite le regole che disciplinano la deduzione, ai fini delle imposte dirette, degli interessi pagati sui finanziamenti accesi per la realizzazione dei progetti.

In particolare, è stato chiarito che le opere infrastrutturali, se realizzate con lo schema tipico del *project financing* attraverso società di progetto, consentono la piena deducibilità degli interessi passivi corrisposti a fronte dei relativi finanziamenti.

ALTRE ESIGENZE INDIFFERIBILI

Nel decreto trovano spazio anche una serie di misure che attengono alle cd. esigenze indifferibili.

Sono state aumentate le risorse per le fusioni dei Comuni. Le nuove risorse consentiranno ai centri di piccole dimensioni che opteranno per la fusione di effettuare gli

investimenti in interventi di messa in sicurezza, efficientamento energetico e sviluppo del territorio già approvati nei loro bilanci di previsione.

Vengono inoltre previste misure per favorire il tessuto imprenditoriale del nostro Paese.

Tra queste, si segnala il rifinanziamento, con ulteriori 670 milioni per l'anno in corso, del Fondo di garanzia delle PMI, che si è rivelato un efficace strumento di politica industriale, in grado di generare un cospicuo effetto leva delle risorse pubbliche. In Legge di bilancio ci sono ulteriori risorse, complessivamente 2,8 miliardi.

Attenzione è stata posta anche all'innovazione delle imprese agricole che, nei finanziamenti per lo sviluppo delle tecnologie innovative, potranno ora avvalersi della garanzia a titolo gratuito da parte di ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare).

È stata inoltre rivista la disciplina dei versamenti da parte dei contribuenti soggetti agli Indici Sintetici di Affidabilità (ISA), rimodulando in via permanente la misura degli acconti in due rate di pari importo, con un positivo sgravio per il primo anno. Questo effetto si somma al miglioramento strutturale legato ai maggiori introiti per circa 1,5 miliardi di euro riscontrati nei versamenti in autoliquidazione del mese di ottobre.

CONCLUSIONI

Liberare le enormi potenzialità di cui dispone il nostro Paese richiede di introdurre delle innovazioni profonde, come la modernizzazione delle abitudini di pagamento, e

azioni serie ed efficaci di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, oltre che la mobilitazione di tutti gli strumenti per sostenere gli strumenti e favorite una loro più rapida esecuzione. Una parte di questo pacchetto di misure avviene nel decreto fiscale, una parte sarà oggetto del dibattito parlamentare approfondito sulla legge di bilancio. Confido nel vostro lavoro per sostenere questa impostazione e rafforzarla e migliorarla lì dove necessario.