



Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate

Avv. Ernesto Maria Ruffini

Tracciabilità dei pagamenti e semplificazione dei relativi adempimenti

Roma, 24 novembre 2020

Sommario

1. Premessa.....	3
2. Memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi	4
3. Credito d'imposta sulle commissioni	7
4. Semplificazioni degli adempimenti e delle procedure tributarie	9

1. Premessa

Signor Presidente, Onorevoli Commissari,

desidero innanzitutto ringraziare questa Commissione per l'opportunità di riferire sull'importanza della tracciabilità dei pagamenti e della semplificazione dei relativi adempimenti.

Incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici in settori in cui il contante è ancora troppo diffuso è l'obiettivo del piano "**Italia Cashless**", che prevede una **molteplicità di misure**. In particolare, tra le altre, si ricorda:

- la riduzione del **limite massimo di utilizzo del contante**, che è pari a euro 2.000 dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021 e che si abbasserà a euro 1.000 dal 1° gennaio 2022;
- la **lotteria dei corrispettivi** per le transazioni effettuate con mezzi di pagamento tracciabili, che prevede dei premi sia per il consumatore sia per l'esercente;
- l'introduzione di un **credito d'imposta** del 30 per cento sulle commissioni addebitate ai commercianti e ai professionisti per le transazioni effettuate con moneta elettronica, a condizione che i ricavi o i compensi dell'anno precedente siano inferiori a 400 mila euro;
- la possibilità di usufruire delle **detrazioni fiscali per oneri**, ai fini dell'IRPEF, solo se la spesa viene effettuata mediante strumenti di pagamento tracciabili, ad eccezione delle spese sostenute per l'acquisto di medicinali e di dispositivi medici e per l'erogazione di prestazioni sanitarie rese dalle strutture pubbliche o da strutture private accreditate al Servizio sanitario nazionale – che, pertanto, possono continuare ad essere pagate in contanti;
- il meccanismo del **cashback**, che prevede un rimborso del 10 per cento per gli acquisti effettuati fisicamente negli esercizi commerciali tramite pagamenti tracciabili da parte di soggetti maggiorenni, residenti, fuori dall'attività di impresa, arte o professione.

Diversi sono i **vantaggi** derivanti dall'impiego degli strumenti elettronici di pagamento:

- per i **consumatori**, che potrebbero optare per modalità di pagamento più rapide e sicure;

- per gli **esercenti**, per i quali la “gestione” del denaro contante è onerosa e rischiosa;
- per lo **Stato**, in termini di stimolo all'emersione di base imponibile e di contrasto all'evasione fiscale e, conseguentemente, di rilancio dell'economia.

L'abbandono progressivo del contante, con la conseguente emersione dell'economia sommersa e la riduzione del *tax gap*, rappresenta oggi la premessa per la modernizzazione del Paese, ma anche uno stimolo all'innovazione e all'economia digitale. Si tratta di porre le basi per una nuova “cultura fiscale”.

2. Memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi

In considerazione della costante evoluzione dei sistemi informatici, nel nostro ordinamento sono state introdotte misure finalizzate non solo a **contrastare l'evasione fiscale** – si pensi all'impossibilità di detrarre l'IVA o di dedurre i costi d'impresa, qualora le relative spese non siano state sostenute con strumenti di pagamento tracciabili (si tratta, ad esempio, delle spese per il carburante per autotrazione, ai sensi dell'articolo 1, commi 922 e 923, della legge 27 dicembre 2017, n. 205) – ma anche a **semplificare gli adempimenti posti a carico dei contribuenti**.

A tale riguardo, assume particolare rilievo il decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, contenente le principali disposizioni in tema di **fatturazione elettronica e memorizzazione dei dati dei corrispettivi** giornalieri, con la trasmissione all'Agenzia delle entrate.

In particolare, l'articolo 2 del citato decreto legislativo n. 127 del 2015 prevede che tale processo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, cui sono tenuti coloro che effettuano commercio al minuto e attività assimilate per le quali non è obbligatoria l'emissione della fattura (se non richiesta dal cliente), debba avvenire mediante **strumenti che garantiscano “la sicurezza e l'inalterabilità” dei dati** in entrambe le fasi e assegna all'Agenzia delle entrate il compito di definire, con apposito provvedimento, le relative specifiche tecniche.

Al riguardo, gli obiettivi perseguiti dall'Agenzia sono stati i seguenti:

- consentire a gran parte degli esercenti **l'utilizzabilità di strumenti già diffusamente presenti sul mercato**, ossia i registratori di cassa, al fine di garantire, attraverso un semplice adattamento tecnico, la stessa *user experience* che hanno avuto da più di trenta anni¹;
- mettere a disposizione una procedura **software gratuita dell'Agenzia delle entrate per consentire, agli operatori che quotidianamente effettuano poche operazioni commerciali** (ad esempio, gli artigiani), di adempiere all'obbligo senza dovere acquistare o adattare un registratore di cassa; in particolare, gli operatori che usavano ricevute (bollettario madre/figlia) compilate a mano possono adoperare, in luogo del registratore telematico, l'apposita procedura *web*, anche con un semplice *smartphone*; in tal caso è necessaria una connessione di rete sempre attiva al momento della memorizzazione e generazione del documento commerciale e, quindi, al momento di effettuazione dell'operazione.

Come di consueto, per l'Agenzia è stato di fondamentale importanza il **preventivo confronto** con tutte le associazioni di categoria interessate dal nuovo processo, al fine di comprendere le peculiarità dei vari operatori commerciali (di piccola, media o grande dimensione, ovvero in mobilità o in sede fissa, ecc.) e trovare soluzioni il più possibile adeguate per tutti.

A valle di questa fase di concertazione, l'Agenzia delle entrate, con provvedimento del 28 ottobre 2016, ha **regolamentato la memorizzazione e la trasmissione** telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri, in modo tale da garantire i requisiti di **sicurezza e inalterabilità dei dati** e da assicurare **l'accuratezza del set minimo informativo** da trasmettere all'Agenzia, affinché tali dati possano essere utilizzati per le attività di analisi del rischio, di controllo e per la precompilazione dei registri e delle dichiarazioni IVA.

Nel corso dell'ultimo anno l'Agenzia delle entrate ha intrapreso, con gli operatori del settore, le attività di **approfondimento tecnico** per:

- definire ulteriori strumenti – da affiancare a quelli sopra richiamati – per consentire gli adempimenti di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi;

¹ L'articolo 1 della legge 26 gennaio 1983, n. 18, stabilì "*l'obbligo di rilasciare apposito scontrino fiscale mediante l'uso esclusivo di speciali registratori di cassa o terminali elettronici*".

- integrare e automatizzare alcuni processi aziendali, in modo tale da rendere più semplice ed efficiente l'operatività di alcune categorie di esercenti; si tratta di quegli operatori che utilizzano sistemi *software* gestionali per governare, ad esempio, l'organizzazione del magazzino oppure le ordinazioni dei clienti.

Sempre nel corso dell'ultimo anno, l'Agenzia delle entrate ha intrapreso attività di approfondimento tecnico per definire **sistemi evoluti di pagamento elettronico** che possano supportare, sul versante fiscale, anche le funzionalità di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, al fine di dare attuazione alle disposizioni introdotte dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124². Alcuni *POS* evoluti (c.d. **smart-POS**) sono in grado di unificare – in un unico strumento – le funzioni di terminale di pagamento con funzionalità aggiuntive. Tali apparecchi hanno all'interno memoria e caratteristiche del registratore telematico e sono, pertanto, utilizzabili non solo per il pagamento ma anche per l'adempimento fiscale di memorizzazione e trasmissione dei corrispettivi e, più in generale, per automatizzare i processi gestionali delle imprese.

L'articolo 2, comma 5-*bis*, del citato decreto legislativo n. 127 del 2015³ prevede che nel 2021 i soggetti che adottano sistemi evoluti di incasso dei corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, attraverso carte di debito e di credito e altre forme di pagamento elettronico (che garantiscono la memorizzazione, l'inalterabilità e la sicurezza dei dati), possano assolvere, mediante tali sistemi, l'obbligo di memorizzazione elettronica e di trasmissione telematica dei corrispettivi all'Agenzia delle entrate.

A tal riguardo è previsto un **provvedimento attuativo** dell'Agenzia delle entrate per la definizione:

- delle informazioni da trasmettere;
- delle regole tecniche;
- dei termini per la trasmissione telematica;
- delle caratteristiche tecniche dei sistemi evoluti di incasso, idonei per l'assolvimento degli obblighi di memorizzazione e trasmissione dei dati.

² Il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

³ Comma inserito dall'articolo 21 del decreto-legge n. 124 del 2019.

L'Agenzia delle entrate ha già avviato **interlocuzioni** con i rappresentanti dei mercati di riferimento, al fine di valutare le possibili soluzioni tecniche ed organizzative utili in tal senso, fermi restando i limiti di competenza dell'Agenzia rispetto alla materia dei pagamenti elettronici all'interno del circuito bancario.

Inoltre, sempre con riferimento al tema della **semplificazione delle modalità di emissione delle certificazioni dei corrispettivi**, ai fini sia fiscali sia bancari, anche per il tramite dei nuovi dispositivi di pagamento elettronici, si evidenzia che già oggi molti apparecchi registratori telematici (RT) risultano integrati con i dispositivi *POS*. Tale integrazione è resa possibile attraverso un protocollo che consente al registratore telematico di trasmettere i dati di pagamento al *POS*, il quale si attiva automaticamente per effettuare i controlli e restituire al registratore telematico l'esito di pagamento e, nei casi previsti, consente altresì allo stesso registratore telematico di stampare, oltre al documento commerciale, anche la ricevuta del *POS*.

Ne consegue che l'**integrazione tra registratore telematico e POS**, pur non essendo obbligatoria, è comunque possibile nel mercato delle soluzioni tecnologiche attualmente a disposizione degli esercenti.

Al contrario, il solo uso di uno strumento avanzato di accettazione di pagamenti elettronici (*smart-POS*) potrebbe avere delle limitazioni sul fronte della memorizzazione dei dati specifici dei corrispettivi fiscali e, soprattutto, sul fronte della memorizzazione dei corrispettivi delle operazioni non pagate elettronicamente (*cash*). Nel corso degli approfondimenti condotti dall'Agenzia delle entrate, infatti, è emerso che la problematica principale è legata alla possibilità per l'esercente di gestire, mediante tali strumenti, anche pagamenti effettuati con denaro contante, che, ovviamente, non possono essere esclusi a priori.

3. Credito d'imposta sulle commissioni

L'articolo 22 del decreto-legge n. 124 del 2019 ha previsto uno specifico credito d'imposta, pari al **30 per cento delle commissioni sulle transazioni effettuate tramite carte di pagamento** (carte di credito, di debito o prepagate) e altri strumenti elettronici tracciabili, in favore degli esercenti attività di impresa, arte o professioni. Il credito

d'imposta spetta solo per le commissioni dovute in relazione a cessioni di beni e prestazioni di servizi rese nei confronti di consumatori finali dal **1° luglio 2020**, a condizione che i **ricavi e i compensi dell'esercente, relativi all'anno d'imposta precedente, siano di ammontare non superiore a 400.000 euro.**

Con provvedimento della Banca d'Italia, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 111 del 30 aprile 2020, sono stati individuati criteri e modalità con cui i **prestatori di servizi di pagamento**, che hanno stipulato una convenzione con gli esercenti, **devono trasmettere** agli stessi, mensilmente e per via telematica, l'elenco delle transazioni effettuate e le informazioni relative alle commissioni corrisposte. Tali dati sono propedeutici **al calcolo del credito d'imposta del 30 per cento in questione da parte dell'esercente.**

I prestatori di servizi di pagamento sono tenuti, altresì, a comunicare le informazioni all'Agenzia delle entrate, sempre con cadenza mensile, secondo le modalità definite con provvedimento del 29 aprile 2020.

Con apposite interrogazioni parlamentari, è stato auspicato il superamento dell'attuale sistema, mediante:

- l'ampliamento della **platea delle imprese** che possono fruire del credito d'imposta in argomento, nonché della **gamma dei costi agevolabili, con un incremento della misura del credito** spettante in relazione alle spese sostenute per l'acquisto e l'aggiornamento del registratore telematico;
- la disponibilità, direttamente nel **cassetto fiscale** dell'esercente, della liquidazione automatica delle somme spettanti.

Per quanto concerne il **primo punto**, i richiesti ampliamenti richiedono appositi interventi da parte del Legislatore, con un conseguente stanziamento di risorse aggiuntive. Con specifico riferimento all'ipotesi di introdurre un **sistema di liquidazione automatico** del credito maturato dagli esercenti, attraverso il proprio **cassetto fiscale**, si fa presente che **gli esercenti già dispongono dei dati** per calcolare autonomamente il credito d'imposta spettante, poiché essi sono forniti dagli intermediari finanziari, in ossequio al richiamato provvedimento della Banca d'Italia.

L'affidamento all'Agenzia delle entrate di tale attività, a fronte dell'impegno di ingenti risorse dell'Amministrazione finanziaria, non fornirebbe, di fatto, al contribuente alcun valore aggiunto, poiché **l'Agenzia non avrebbe ulteriori informazioni da fornire**. Tra l'altro, per molti mesi di ciascun anno (ossia fino alla presentazione della dichiarazione dei redditi), l'Agenzia non sarebbe in grado di verificare il superamento nell'anno precedente della **soglia di 400 mila euro di ricavi e compensi**⁴, oltre la quale il credito d'imposta non spetta. La dichiarazione dei redditi relativa ad un certo periodo d'imposta è, infatti, trasmessa dal contribuente entro il 30 novembre dell'anno successivo e, pertanto, l'ammontare dei ricavi e dei compensi – rinvenibile dalla dichiarazione stessa – è conoscibile dall'Amministrazione finanziaria in ritardo rispetto al momento in cui è possibile fruire del credito d'imposta (utilizzabile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, a decorrere dal mese successivo a quello di sostenimento della spesa).

4. Semplificazioni degli adempimenti e delle procedure tributarie

Un tema di stretta attualità è l'esigenza, sempre più diffusamente percepita nell'odierno contesto socio-economico, di semplificare gli adempimenti e le procedure tributarie. L'Agenzia delle entrate, nel corso degli anni, ha potenziato la gamma di servizi offerti e l'attività di assistenza all'utenza, incentivando la semplificazione e la digitalizzazione degli adempimenti, al fine di erogare servizi di qualità, garantire il **corretto e tempestivo adempimento** degli obblighi tributari da parte dei contribuenti e instaurare una costante **cooperazione tra le parti**, basata sulla **trasparenza**, che possa favorire comportamenti virtuosi.

Sono state, inoltre, adottate talune misure in un'ottica di semplificazione delle procedure, quali, ad esempio, la **riduzione di due anni dei termini dell'accertamento**⁵, in favore dei soggetti passivi IVA che garantiscono, nei modi stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, la tracciabilità dei pagamenti ricevuti ed effettuati relativi ad operazioni di ammontare superiore a 500 euro.

⁴ Requisito previsti dall'articolo 22 del decreto-legge n. 124 del 2019.

⁵ Riduzione contemplata dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 127 del 2015.

L'Agenzia delle entrate è, altresì, impegnata a favorire le **semplificazioni contabili e amministrative** connesse all'implementazione dei sistemi elettronici di fatturazione. Dal 1° gennaio 2021 troveranno, infatti, applicazione le misure stabilite dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 127 del 2015. In virtù della banca dati della fatturazione elettronica, è previsto che l'Agenzia delle entrate metta a disposizione dei soggetti passivi dell'IVA residenti e stabiliti in Italia, in apposita area riservata del sito *internet* dell'Agenzia, le **bozze dei seguenti documenti**:

- a) i **registri** di cui agli articoli 23 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (vale a dire, i registri relativi alle fatture emesse e ricevute, nonché alle bollette doganali per i beni ed i servizi acquistati o importati);
- b) la **liquidazione periodica** dell'IVA;
- c) la **dichiarazione annuale** dell'IVA.

Mediante apposite interrogazioni parlamentari, sono state, infine, proposte alcune ulteriori **misure finalizzate a garantire una semplificazione degli adempimenti** contabili e amministrativi connessi all'implementazione della fatturazione elettronica. Al riguardo, si osserva quanto segue.

- È stato chiesto di adottare iniziative per implementare, grazie alla banca dati della fatturazione elettronica, un **sistema di liquidazione mensile di IRPEF e IVA**, volto a superare il sistema del prelievo sugli incassi presunti che genera l'attuale meccanismo di acconto e saldo e l'inevitabile formazione dei crediti fiscali con la conseguente attesa dei contribuenti per i rimborsi.

In merito, va ricordato che:

- ai fini **IVA**, la liquidazione periodica è già mensile, fatta eccezione per coloro che, su opzione o per legge, possono liquidare l'imposta trimestralmente;
- per quanto riguarda l'**IRPEF** e l'**IRES**, sarebbero, invece, necessarie delle apposite modifiche normative, per prevedere un versamento mensile delle imposte sui redditi in base al fatturato, al netto dei costi inerenti all'attività.

Con specifico riferimento ad un **sistema di liquidazione mensile dell'IRPEF**, lo stesso sarebbe realizzabile con il completo passaggio a un **regime di cassa** per

la determinazione del reddito delle imprese minori. Tale passaggio, in verità, è già iniziato con la legge di bilancio per il 2017, che ha introdotto un regime “misto” cassa-competenza, con la deroga al criterio della competenza per i ricavi percepiti e le spese sostenute e con l'irrelevanza fiscale delle rimanenze. Una transizione completa verso una determinazione per cassa del reddito d'impresa richiederebbe, pertanto, **ulteriori interventi legislativi** volti a superare il criterio della competenza economica per gli investimenti in beni strumentali – con l'abbandono dell'attuale sistema degli ammortamenti – e, più in generale, per tutti gli altri componenti reddituali che soggiacciono a tale criterio.

In ogni caso, fermo restando che trattasi di valutazioni che spettano al Parlamento e al Governo, si segnala che la misura potrebbe essere oggetto di ponderazione nell'ambito di una **complessiva revisione dell'attuale sistema fiscale**. Sarebbe, infatti, necessaria una **rivisitazione organica** della disciplina sulla determinazione del reddito d'impresa, anche per tener conto degli elementi reddituali che non transitano attraverso la fatturazione elettronica. Andrebbero, inoltre, valutati gli effetti sotto il profilo finanziario che l'eliminazione dell'attuale sistema degli acconti produrrebbe.

- È stato chiesto di adottare iniziative per implementare un servizio supplementare, erogabile dall'Agenzia delle entrate sulla base dei dati delle fatturazioni elettroniche, con l'adesione volontaria del contribuente, volto a ridurre nei **rapporti «B2B»** la dipendenza delle imprese manifatturiere e commerciali dalle esigenze di credito bancario, attraverso la **compensazione multilaterale dei crediti e dei debiti derivanti da transazioni commerciali**. In altri termini, con tale proposta sembra che si voglia affidare all'Agenzia delle entrate il compito di realizzare una sorta di **piattaforma generale di compensazione** tra i rapporti obbligatori degli operatori economici, emergenti dalle fatture elettroniche, a cui gli operatori aderirebbero su base volontaria. La piattaforma consentirebbe di ridurre il numero e il conseguente fabbisogno finanziario di transazioni bilaterali tra gli operatori economici per regolare i vari rapporti obbligatori, attraverso la preventiva compensazione multilaterale tra i rapporti stessi, in esito alla quale sarebbero da regolare solo i saldi a credito/debito residui tra i vari operatori.

Sebbene l'ipotesi appaia meritevole di approfondimento, si ritiene che la relativa realizzazione **non possa essere affidata all'Agenzia** delle entrate per ragioni di competenza istituzionale, in quanto concernente la regolazione di **rapporti commerciali e non tributari**. Non è da sottovalutare, inoltre, la notevole complessità di una simile attività, sicuramente foriera di incertezze e **potenziali contenziosi**.

- È stato chiesto di adottare iniziative, in considerazione dell'emergenza Covid-19 in atto, per un ulteriore **rinvio dell'applicazione sulle sanzioni per il tardivo o omesso invio dello scontrino elettronico e dell'entrata in vigore della lotteria degli scontrini fiscali**.

Al riguardo, considerato che la questione attiene essenzialmente a valutazioni che spettano al **Legislatore**, l'Agenzia può limitarsi a sottolineare che circa 1,4 milioni di operatori IVA (su una platea potenziale stimata in 1,5 milioni di contribuenti) hanno già adottato il registratore telematico o la procedura *web* dell'Agenzia delle entrate e stanno effettuando la memorizzazione e la trasmissione telematica dei corrispettivi.

Grazie per l'attenzione.